

Regionale Gewerbeflächenpolitik

Eine Wirkungsabschätzung regionalplanerischer Instrumente

Dissertation zur Erlangung des Doktorgrades (Dr. rer. nat.)

der Mathematisch-Naturwissenschaftlichen Fakultät
der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn



vorgelegt von
Brigitte Zaspel aus Siegburg

Bonn 2011

Regionale Gewerbeflächenpolitik
Eine Wirkungsabschätzung regionalplanerischer Instrumente

Dissertation

zur
Erlangung des Doktorgrades (Dr. rer. nat.)
der
Mathematisch-Naturwissenschaftlichen Fakultät
der
Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

vorgelegt von
Brigitte Zaspel
aus
Siegburg

Bonn, Mai 2011

Angefertigt mit Genehmigung der Mathematisch-Naturwissenschaftlichen Fakultät der
Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

1. Gutachter: Prof. Dr. Claus-Christian Wiegandt

2. Gutachter: Prof. Dr. Winfried Schenk

Tag der Promotion: 7.11.2011

Erscheinungsjahr: 2011

Titelbild: Gewerbegebiet in Krefeld

Datenbasis: Regionalplan der Region Düsseldorf 1999; Flächennutzungsplan der Stadt Krefeld, Stand August 2006; Luftbild, © GeoBasis-DE / BKG, 2011

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	VI
Tabellenverzeichnis	VIII
Kartenverzeichnis	IX
Abkürzungsverzeichnis	X
1 Einleitung	1
2 Determinanten der Flächeninanspruchnahme durch Gewerbe und Industrie	7
2.1 Gewerbliche Bauflächen - Definition	8
2.2 Gewerbeflächen in Deutschland - Verteilung und Entwicklung	9
2.3 Gewerbeflächennachfrage	12
2.3.1 Standortfaktoren	13
2.3.2 Standorttheorien	14
2.3.3 Suburbanisierung und Desurbanisierung	15
2.4 Kommunale Gewerbebaulandproduktion - Strategien der Gewerbeflächenentwicklung	19
2.5 Nachhaltige Gewerbeflächenentwicklung	22
2.6 Regionale Koordination der Gewerbeflächenentwicklung	27
3 Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung durch Raumordnungspläne	29
3.1 Organisation und Aufgaben der Landes- und Regionalplanung	30
3.2 Erfordernisse der Raumordnung	32
3.2.1 Ziele der Raumordnung	34
3.2.1.1 Formelle und materielle Anforderungen an Ziele der Raumordnung	34
3.2.1.2 Beachtungspflicht des Raumordnungsgesetzes	38
3.2.1.3 Anpassungspflicht des Baugesetzbuches	40
3.2.2 Selbstverwaltungsgarantie und kommunale Planungshoheit	41
3.2.3 Flexibilisierung landes- und regionalplanerischer Festlegungen	42
3.2.3.1 Konkrete Ausnahmeregelung	43
3.2.3.2 Soll-Vorschriften/In der Regel-Vorschriften	43
3.2.3.3 Ausnahmen gemäß ROG 2008	44
3.2.4 Grundsätze der Raumordnung und sonstige Erfordernisse der Raumordnung	44
3.3 Raumordnungsgebiete	46
3.4 Instrumente zur Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung	49
3.5 Vorhabenrealisierung trotz Zielverstoß - Planänderungs- und Zielabweichungsverfahren	51
3.6 Steuerungsschwächen der Raumordnung bei der Verwirklichung der Erfordernisse der Raumordnung	52

4	Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung durch positivplanerische Instrumente - eine bundesweite Analyse der Landes- und Regionalpläne	57
4.1	Datengrundlagen	58
4.2	Steuerungsansätze der Landesplanung	59
4.3	Vorgaben der Landesplanung für die Regionalplanung	63
4.4	Steuerungsansätze der Regionalplanung	66
4.5	Steuerungsinstrumente der Regionalplanung im Spiegel der Gewerbeflächenentwicklung	85
4.6	Zusammenfassung	90
5	Einflussmöglichkeiten der Kommunen auf die Inhalte des Regionalplans im Aufstellungsverfahren	93
5.1	Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus	93
5.2	Akteure und ihre Handlungsorientierung im Aufstellungsverfahren	97
5.3	Handlungsstrategien und Interaktionsformen im Aufstellungsverfahren	99
5.4	Fazit	101
6	Methoden der Planevaluation und ihre Anwendbarkeit für eine Evaluation der Regionalpläne	103
6.1	Evaluationsdefinition und Evaluationsstandards	105
6.2	Programme als Gegenstand einer Evaluation	106
6.3	Erfolgskontrolle und Wirkungsanalyse als Schwerpunkt einer Programmevaluation	108
6.3.1	Erfolgskontrolle	109
6.3.2	Wirkungsanalyse	111
6.3.2.1	Methodengeleitete Evaluationsdesigns	112
6.3.2.2	Theoriegeleitete Programm-Evaluation	116
6.4	Kombinationsmöglichkeiten qualitativer und quantitativer Analysemethoden im Rahmen einer Programmevaluation	121
6.5	Methoden-Mix bei theoriebasierten Programmevaluationen	124
6.6	Evaluation mit Fallstudien	124
6.6.1	Programmeffekte als Schwerpunkt einer Fallstudie	126
6.6.2	Generalisierbarkeit von Fallstudienresultaten	126
6.6.3	Methoden zur Auswahl von Fallstudien	127
6.7	Schlussfolgerungen für das Evaluationsdesign der Arbeit	127
7	Evaluationsansatz der Untersuchung	129
7.1	Wirkungstheorie der Regionalplanung	129
7.2	Der Methodenmix für die Planevaluation	132
7.2.1	Grundlegende Informationsbasis	133
7.2.1.1	Inhaltsanalyse regionalplanerischer Festlegungen	133
7.2.1.2	Experteninterviews	133
7.2.2	Erfolgskontrolle	135
7.2.3	Wirkungsanalyse	135
7.2.3.1	Auswertung kommunaler Flächennutzungspläne	136
7.2.3.2	Auswertung landesplanerischer Stellungnahmen	136
7.2.3.3	Schriftliche Kommunalbefragung	137
7.2.4	Gesamtbewertung der Steuerungseffektivität	138

8	Evaluation der Steuerungsinstrumente in zwei Fallregionen - Einleitung	141
8.1	Auswahl und Gegenüberstellung der Planungsregionen	141
8.2	Zentrale Daten der Planevaluation in den Fallstudienregionen	143
8.2.1	Planungsdaten	144
8.2.2	Daten der Gewerbeflächenentwicklung	145
8.2.3	Einschätzungen lokaler Akteure	149
9	Evaluation eines positiv- und negativplanerischen Instrumentenverbunds - Fallstudie Düsseldorf	151
9.1	Kennzahlen der Region	151
9.2	Baulandangebot und Ziele der kommunalen Gewerbebaulandentwicklung	153
9.3	Organisation der Landes- und Regionalplanung in NRW	155
9.4	Steuerungsinstrumente der Landesplanung	156
9.5	Evaluation der Steuerungsinstrumente des Regionalplans	158
9.5.1	Siedlungsbereiche	160
9.5.1.1	Plananalyse	161
9.5.1.2	Erfolgskontrolle	163
9.5.1.3	Wirkungsanalyse	165
9.5.1.4	Gesamtbewertung der Steuerungseffektivität	169
9.5.2	Eigenentwicklung	170
9.5.2.1	Plananalyse	170
9.5.2.2	Erfolgskontrolle	171
9.5.2.3	Wirkungsanalyse	172
9.5.2.4	Gesamtbewertung der Steuerungseffektivität	174
9.5.3	Ausrichtung der Siedlungstätigkeit auf den Schienenpersonennahverkehr	175
9.5.3.1	Plananalyse	175
9.5.3.2	Erfolgskontrolle	175
9.5.3.3	Wirkungsanalyse	177
9.5.3.4	Gesamtbewertung der Steuerungseffektivität	178
9.5.4	Mit Grund und Boden sparsamer umgehen	179
9.5.4.1	Plananalyse	179
9.5.4.2	Erfolgskontrolle	180
9.5.4.3	Wirkungsanalyse	185
9.5.4.4	Gesamtbewertung der Steuerungseffektivität	187
9.5.5	Regionale Grünzüge	188
9.5.5.1	Plananalyse	188
9.5.5.2	Erfolgskontrolle	189
9.5.5.3	Wirkungsanalyse	190
9.5.5.4	Gesamtbewertung der Steuerungseffektivität	192
9.5.6	Sonstiger Freiraumschutz	193
9.5.6.1	Plananalyse	193
9.5.6.2	Erfolgskontrolle	194
9.5.6.3	Wirkungsanalyse	196
9.5.6.4	Gesamtbewertung der Steuerungseffektivität	198
9.6	Gesamtbewertung des Instrumentenverbunds	199
9.6.1	Reformansätze für das Instrumentarium	201
9.6.2	Gewerbeflächenpool Kleve als neuer Steuerungsansatz	202

10	Evaluation eines vorwiegend negativplanerischen Instrumentenverbunds - Fallstudie München	205
10.1	Kennzahlen der Region	205
10.2	Baulandangebot und Ziele der kommunalen Gewerbebaulandentwicklung	207
10.3	Organisation der Landes- und Regionalplanung	208
10.4	Steuerungsinstrumente der Landesplanung	210
10.4.1	Soll-Ziele und Zielabweichungsverfahren	210
10.4.2	Landesentwicklungsprogramm	211
10.5	Evaluation der Steuerungsinstrumente des Regionalplans	212
10.5.1	Zentrale Orte/organische Entwicklung	214
10.5.1.1	Plananalyse	214
10.5.1.2	Erfolgskontrolle	216
10.5.1.3	Wirkungsanalyse	218
10.5.1.4	Gesamtbewertung der Steuerungseffektivität	221
10.5.2	Bereiche, die für eine Siedlungsentwicklung besonders in Betracht kommen	221
10.5.2.1	Plananalyse	221
10.5.2.2	Erfolgskontrolle	223
10.5.2.3	Wirkungsanalyse	225
10.5.2.4	Gesamtbewertung der Steuerungseffektivität	226
10.5.3	Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf den Schienenpersonennahverkehr	227
10.5.3.1	Plananalyse	227
10.5.3.2	Erfolgskontrolle	229
10.5.3.3	Wirkungsanalyse	231
10.5.3.4	Gesamtbewertung der Steuerungseffektivität	233
10.5.4	Interkommunale Kooperation	234
10.5.5	Regionale Grünzüge/Trenngrün	235
10.5.5.1	Plananalyse	235
10.5.5.2	Erfolgskontrolle	237
10.5.5.3	Wirkungsanalyse	238
10.5.5.4	Gesamtbewertung der Steuerungseffektivität	241
10.5.6	Landschaftliche Vorbehaltsgebiete/sonstiger Freiraumschutz	242
10.5.6.1	Plananalyse	242
10.5.6.2	Erfolgskontrolle	243
10.5.6.3	Wirkungsanalyse	244
10.5.6.4	Gesamtbewertung der Steuerungseffektivität	246
10.6	Gesamtbewertung des Instrumentenverbunds	247
11	Gegenüberstellung der Steuerungsansätze der Regionen Düsseldorf und München	253
11.1	Vergleichende Betrachtung der Steuerungseffektivität der Instrumentenverbände	254
11.2	Durchsetzungsmöglichkeiten der Festlegungen des Regionalplans durch die Regionalplanung	256
11.3	Einfluss der Landesplanung auf die Steuerungseffektivität des Regionalplans	257
11.4	Einfluss der Organisation der Regionalplanung auf die Steuerungseffektivität des Regionalplans	258

11.5	Problembewusstsein der Kommunen hinsichtlich einer nachhaltigen Flächenentwicklung	259
11.6	Möglichkeiten der Umsetzung eines regionalen Gewerbeflächenmanagements in den Fallregionen	260
12	Bewertung der theoriebasierten Evaluation der Regionalpläne	263
12.1	Bewertung der Evaluation in den Fallstudienregionen	263
12.2	Schlussfolgerungen für die theoriebasierte Evaluation von Regionalplänen	265
13	Fazit	269
14	Literaturverzeichnis	273
15	Anhang	293
	Zusammenfassung	343

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Aufbau der Arbeit	5
Abbildung 2: Steuerungsinstrumente in Raumordnungsplänen	50
Abbildung 3: Intensität der Steuerungsansätze der Regionalplanung	84
Abbildung 4: Gebäude- und Freiflächen für Gewerbe und Industrie in Zentralen Orten und Gemeinden mit Gewerbefunktion	86
Abbildung 5: Gegenstandsbereich des akteurzentrierten Institutionalismus	94
Abbildung 6: Regeln als exogene Variablen einer Handlungssituation	95
Abbildung 7: Programmtheorie der Regionalplanung	131
Abbildung 8: Methodik der Untersuchung	132
Abbildung 9: Gewerbliche Baulandversorgung - Region Düsseldorf	153
Abbildung 10: Bedeutung kommunaler Ziele der Gewerbeflächenpolitik - Region Düsseldorf	154
Abbildung 11: Siedlungsbereiche - Zielerreichung	166
Abbildung 12: Siedlungsbereiche - Restriktivität und Einschränkung der kommunalen Planungshoheit	167
Abbildung 13: Siedlungsbereiche - Wirkungen	168
Abbildung 14: Siedlungsbereiche - Gesamtbewertung	169
Abbildung 15: Eigenentwicklung - Zielerreichung, Restriktivität und Einschränkung der kommunalen Planungshoheit	173
Abbildung 16: Eigenentwicklung - Wirkungen	174
Abbildung 17: Eigenentwicklung - Gesamtbewertung	174
Abbildung 18: Ausrichtung auf den SPNV - Zielerreichung, Restriktivität und Einschränkung der kommunalen Planungshoheit	177
Abbildung 19: Ausrichtung auf den SPNV - Wirkungen	178
Abbildung 20: Ausrichtung auf den SPNV - Gesamtbewertung	178
Abbildung 21: Flächeninanspruchnahme durch Wohnen und Gewerbe nach Lage 1999 bis 2008	184
Abbildung 22: Mit Grund und Boden sparsamer umgehen - Zielerreichung, Restriktivität und Einschränkung der kommunalen Planungshoheit	186
Abbildung 23: Mit Grund und Boden sparsamer umgehen - Wirkungen	186
Abbildung 24: Mit Grund und Boden sparsamer umgehen - Gesamtbewertung	187
Abbildung 25: Regionale Grünzüge - Zielerreichung, Restriktivität und Einschränkung der kommunalen Planungshoheit	191
Abbildung 26: Regionale Grünzüge - Gesamtbewertung	192
Abbildung 27: Sonstige Festlegungen zum Freiraumschutz -Bedeutung für die Steuerung der kommunalen Baulandentwicklung	197
Abbildung 28: Sonstiger Freiraumschutz - Restriktivität und Einschränkung der kommunalen Planungshoheit	197
Abbildung 29: Sonstiger Freiraumschutz - Gesamtbewertung	198
Abbildung 30: Bewertung des Instrumentenverbunds der Region Düsseldorf	199
Abbildung 31: Gewerbliche Baulandversorgung - Region München	207
Abbildung 32: Bedeutung kommunaler Ziele der Gewerbeflächenpolitik - Region München	208
Abbildung 33: Zentrale Orte - Gewerbeflächendichte	217
Abbildung 34: Zentrale Orte - Beschäftigtenbesatz im verarbeitenden Gewerbe	218
Abbildung 35: Zentrale Orte und organische Entwicklung - Zielerreichung	219

Abbildung 36: Zentrale Orte und organische Entwicklung - Wirkungen	219
Abbildung 37: Zentrale Orte und organische Entwicklung - Restriktivität und Einschränkung der kommunalen Planungshoheit	220
Abbildung 38: Zentrale Orte und organische Entwicklung - Gesamtbewertung	221
Abbildung 39: Bereiche, die für eine Siedlungsentwicklung besonders in Betracht kommen - Zielerreichung	225
Abbildung 40: Bereiche, die für eine Siedlungsentwicklung besonders in Betracht kommen - Wirkungen	225
Abbildung 41: Bereiche, die für eine Siedlungsentwicklung besonders in Betracht kommen - Restriktivität und Einschränkung der kommunalen Planungshoheit	226
Abbildung 42: Bereiche, die für eine Siedlungsentwicklung besonders in Betracht kommen - Gesamtbewertung	227
Abbildung 43: Ausrichtung auf SPNV - Zielerreichung, Restriktivität und Einschränkung der kommunalen Planungshoheit	232
Abbildung 44: Ausrichtung auf den SPNV - Wirkungen	233
Abbildung 45: Ausrichtung auf den SPNV - Gesamtbewertung	233
Abbildung 46: Regionale Grünzüge und Trenngrün - Zielerreichung, Restriktivität und Einschränkung der kommunalen Planungshoheit	239
Abbildung 47: Regionale Grünzüge und Trenngrün - Gesamtbewertung	241
Abbildung 48: Landschaftliche Vorbehaltsgebiete - Zielerreichung, Restriktivität und Einschränkung der kommunalen Planungshoheit	245
Abbildung 49: Landschaftliche Vorbehaltsgebiete und sonstiger Freiraumschutz - Gesamtbewertung	246
Abbildung 50: Gesamtbewertung des Instrumentenverbunds der Region München	247
Abbildung 51: Steuerungsintensität der Instrumentenverbände der Regionen Düsseldorf und München	254
Abbildung 52: Eignung der Regionalpläne zur Mengen- bzw. Standortsteuerung	254
Abbildung 53: Fragebogen Kommunalbefragung Region Düsseldorf	298
Abbildung 54: Fragebogen Kommunalbefragung Region München	317
Abbildung 55: Fallstudie Region Düsseldorf – Interviewleitfaden Landesplanung	334
Abbildung 56: Fallstudie Region Düsseldorf – Interviewleitfaden Regionalplanung	335
Abbildung 57: Fallstudie Region Düsseldorf – Interviewleitfaden Kommunalplanung	336
Abbildung 58: Fallstudie Region München – Interviewleitfaden Landesplanung	337
Abbildung 59: Fallstudie Region München – Interviewleitfaden Regionalplanung	339
Abbildung 60: Fallstudie Region München – Interviewleitfaden Kommunalplanung	341

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Gebäude- und Freiflächen für Gewerbe und Industrie in den Ländern	11
Tabelle 2: Gewerbeflächen und Infrastruktur	12
Tabelle 3: Einflusskräfte auf die geographische Konzentration	15
Tabelle 4: Push- und Pullfaktoren der Suburbanisierung	16
Tabelle 5: Vorgaben der Landesplanungsgesetze für den Einsatz von Raumordnungsgebieten	48
Tabelle 6: Zeitspanne des Inkrafttretens der Landes- und Regionalpläne und ihrer Fortschreibungen	58
Tabelle 7: Planzeichen der Landespläne zum Thema Gewerbe und Industrie	60
Tabelle 8: Auswahlkriterien der Landesplanung für die Festlegung von Gewerbe- und Industriestandorten in Landesplänen	62
Tabelle 9: Vorgaben der Landesplanung für den Instrumenteneinsatz der Regionalplanung	64
Tabelle 10: Planzeichenverordnungen der Länder	65
Tabelle 11: Instrumente der Landes- und Regionalplanung zur großräumigen Gewerbeflächensteuerung	68
Tabelle 12: Kennziffern der Untersuchungsregionen	143
Tabelle 13: Steuerungsinstrumente des Regionalplans Düsseldorf	159
Tabelle 14: Gewerbeflächen und Gebäude mit gewerblicher Nutzung im Umfeld von SPNV-Haltepunkten	176
Tabelle 15: Anteil der Siedlungsbereiche im Umfeld der SPNV-Haltepunkte in %	176
Tabelle 16: Siedlungsmonitoring der Region Düsseldorf	181
Tabelle 17: Gewerbeflächen und gewerblich genutzte Gebäude in Bereichen zum Freiraumschutz, Bestand	195
Tabelle 18: Gewerbeflächen und gewerblich genutzte Gebäude in Bereichen zum Freiraumschutz, Entwicklung	195
Tabelle 19: Regionalplanänderungen mit Flächentausch - Freiraum – Siedlungsraum 1999 bis 2010	196
Tabelle 20: Steuerungsinstrumente des Regionalplans München	213
Tabelle 21: Zentrale Orte - Beschäftigte im sekundären Sektor je 1 000 EW	217
Tabelle 22: Zentrale Orte - Gewerbliche Bauflächen (FNP)	218
Tabelle 23: Siedlungsbereiche - Integration neuer Gewerbeflächen	224
Tabelle 24: Entwicklung der Gewerbeflächen im Umfeld der SPNV-Haltepunkte	230
Tabelle 25: Integration neuer Gewerbeflächen im 2 km-Umfeld der SPNV-Haltepunkte	230
Tabelle 26: Gewerbliche Bauflächen (FNP) im Umfeld der SPNV-Haltepunkte	231
Tabelle 27: Untersuchte Landesraumordnungspläne	293
Tabelle 28: Untersuchte integrierte Regionalpläne	294
Tabelle 29: Untersuchte sachliche Teilpläne	296
Tabelle 30: Experteninterviews Region Düsseldorf	297
Tabelle 31: Experteninterviews Region München	297

Kartenverzeichnis

Karte 1: Gebäude- und Freiflächen für Gewerbe und Industrie	10
Karte 2: Planzeichen der Regionalpläne zum Gewerbe	66
Karte 3: Gewerbefestlegungen in Baden-Württemberg	70
Karte 4: Gewerbefestlegungen in Bayern	71
Karte 5: Gewerbefestlegungen in Hessen	72
Karte 6: Gewerbefestlegungen in Mecklenburg-Vorpommern	74
Karte 7: Gewerbefestlegungen in Niedersachsen	75
Karte 8: Gewerbefestlegungen in Nordrhein-Westfalen	77
Karte 9: Gewerbefestlegungen in Rheinland-Pfalz	78
Karte 10: Gewerbefestlegungen in Sachsen	79
Karte 11: Gewerbefestlegungen in Sachsen-Anhalt	80
Karte 12: Gewerbefestlegungen in Schleswig-Holstein	81
Karte 13: Gewerbefestlegungen in Thüringen	82
Karte 14: Steuerungsintensität der Regionalplanung	85
Karte 15: Gewerbeausweisungen und Gewerbeflächenentwicklung	87
Karte 16: Siedlungsstruktur	142
Karte 17: Kreise und kreisfreie Städte in der Region Düsseldorf	151
Karte 18: Beschäftigung im sekundären Sektor - Region Düsseldorf	152
Karte 19: Gebäude- und Freiflächen für Gewerbe und Industrie - Region Düsseldorf	153
Karte 20: Zentrale Orte	159
Karte 21 und 22: Vorranggebiete für Gewerbe- und Siedlungsflächenentwicklung	161
Karte 23: Gewerbeflächenbestand und -entwicklung in Siedlungsbereichen	164
Karte 24: Eigenentwicklung	170
Karte 25: Gewerbeflächenentwicklung in Ortslagen mit Eigenentwicklung	171
Karte 26: Einzugsbereiche von SPNV-Haltepunkten	176
Karte 27: Flächenreserven des Regionalplans - Gewerbe	182
Karte 28: Verfügbarkeit der FNP-Flächenreserven Gewerbe	183
Karte 29: Regionale Grünzüge	188
Karte 30: Gewerbeflächenbestand und -entwicklung in Regionalen Grünzügen	190
Karte 31: Vorranggebiete für Freiraumschutz	193
Karte 32: Kreise und kreisfreie Städte in der Region München	205
Karte 33: Beschäftigung im sekundären Sektor - Region München	206
Karte 34: Gebäude- und Freifläche für Gewerbe und Industrie - Region München	207
Karte 35: Zentrale Orte und organische Entwicklung	215
Karte 36: Festlegung zur Siedlungsentwicklung	222
Karte 37: Gewerbeflächenbestand und -entwicklung in Siedlungsbereichen	224
Karte 38: Einzugsbereiche von SPNV-Haltepunkten	229
Karte 39: Regionale Grünzüge und Trenngrün	235
Karte 40: Gewerbeflächenbestand und -entwicklung in Regionalen Grünzügen	237
Karte 41: Landschaftliche Vorbehaltsgebiete	242
Karte 42: Festlegungen zum Freiraumschutz	243
Karte 43: Gewerbeflächenbestand und -entwicklung in landschaftlichen Vorbehaltsgebieten	244

Abkürzungsverzeichnis

ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung
ATKIS	Amtliches Topographisch-Kartographisches Informationssystem
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
Begr.	Begründung
BGBI	Bundesgesetzblatt
BKG	Bundesamt für Kartographie und Geodäsie
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
CLC	CORINE Land Cover
DeGEval	Deutsche Gesellschaft für Evaluation
DoRiF	Designoptionen und Implementationen von Raumordnungsinstrumenten zur Flächenverbrauchsreduktion
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVO	Durchführungsverordnung
EEA	European Environment Agency
FNP	Flächennutzungsplan
G	Grundsatz der Raumordnung
GEP	Gebietsentwicklungsplan
GG	Grundgesetz
GIS	Geographisches Informationssystem
ILS	Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung
LEP	Landesentwicklungsplan bzw. -programm
LPIG	Landesplanungsgesetz
NABU	Naturschutzbund Deutschland
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
OVG	Oberverwaltungsgericht
REFINA	Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und für ein nachhaltiges Flächenmanagement
RisBy	Rauminformationssystem Bayern
Rn	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz
ROPLAMO	Raumordnungsplan-Monitor
RP	Regionalplan
RPV	Regionaler Planungsverband
SEMENTA	Settlement Analyzer
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
SuV	Siedlungs- und Verkehrsfläche
VBL	Verwaltungsblatt
VHG	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
Z	Ziel der Raumordnung

1 Einleitung

Die Gewerbeflächenentwicklung in Deutschland ist trotz eines wachsenden Bewusstseins für die Relevanz einer nachhaltigen Flächenentwicklung vielfach durch eine expansive kommunale Gewerbeflächenpolitik gekennzeichnet. Statt an der tatsächlichen Gewerbeflächennachfrage richten die Kommunen ihr Ausweisungsverhalten häufig an den eigenen ökonomischen Interessen aus. Im Vordergrund der angebotsorientierten Ausweisung von Gewerbeflächen stehen insbesondere arbeitspolitische (Schaffung von Arbeitsplätzen) und fiskalische (Erhöhung der Gewerbesteuererinnahmen) Ziele (Reidenbach et al. 2007, 24; Schöler 2005, 1115). Bedingt durch die interkommunale Konkurrenz um Betriebe erfolgen weiterhin umfangreiche, über die bestehende Nachfrage deutlich hinausgehende Flächenausweisungen, vor allem preiswerter Standorte auf der grünen Wiese. Trotz stetig wachsender Wiedernutzungspotentiale (BBR 2007, 124) spielen Bestands- und Innenentwicklungen bislang nur eine untergeordnete Rolle. Infolgedessen fördert die expansive kommunale Baulandpolitik eine disperse Entwicklung der regionalen Siedlungsstruktur mit der neben ökologischen Problemen (u.a. Verlust des Freiraums) auch steigende Kosten etwa im Infrastrukturbereich verbunden sind (Dosch 2002, 25). Problematisch ist zudem, dass die ausgewiesenen Flächen in Umfang und Qualität häufig nicht den Anforderungen der Betriebe entsprechen, so dass die von den Kommunen angestrebten Betriebsansiedlungen ausbleiben. Ausschlaggebend für den zunehmend geringen Erfolg einer expansiven Gewerbebaulandpolitik sind veränderte Standortansprüche der Betriebe. Die Standortsuche erfolgt vermehrt auf internationaler Ebene. Dabei richten die Betriebe ihren Blick nicht auf die Standortvorteile einzelner Kommunen, sondern vergleichen die Standortfaktoren auf Ebene von Regionen (Panteleit 1992, 31).

Für eine ressourcenschonende und gleichzeitig marktgerechte Gewerbeflächenentwicklung kommt der Ebene der Region eine entscheidende Bedeutung zu. Hier gilt es, auf eine Ausrichtung der Gewerbeflächen auf ökonomisch und ökologisch sinnvolle Standorte unter Berücksichtigung der nachgefragten Menge und Qualität hinzuwirken.

Eine zentrale Bedeutung für die regionale Steuerung der kommunalen Bauflächenausweisungen besitzt die Regionalplanung. Als hierarchisch übergeordnete Instanz koordiniert sie die unterschiedlichen Flächenansprüche in der Region durch die Aufstellung von Regionalplänen. Mit diesem behördenverbindlichen Instrument gewährleistet die Regionalplanung auch bei einer fehlenden horizontalen Abstimmung ein Minimum an regionaler Steuerung und Koordination (Einig 2003c, 258). Sie hat bei ihrer regionalen Siedlungsstrukturplanung sowohl eine regional bedarfsgerechte Flächenvorsorge zu betreiben als auch die Ziele einer nachhaltigen Raumentwicklung zu beachten. Da sich eine Entkopplung von Wirtschaftsentwicklung und Flächenverbrauch abzeichnet und auch bei einer stagnierenden Entwicklung in Zukunft mit einer weiteren Flächeninanspruchnahme zu rechnen ist, spielt die raumordnerische Steuerung weiterhin eine wichtige Rolle (Siedentop et al. 2008, 130). Die Regionalplanung kann durch verschiedene Instrumente im Regionalplan sowohl Einfluss auf den Standort als auch auf den Umfang kommunaler Baulandentwicklung nehmen (Einig/Spiecker 2002). Eine Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung kann dabei durch positivplanerische Instrumente, die auf eine aktive Einflussnahme auf die Entwicklung abzielen, und durch negativplanerische Instrumente, bei denen der Schutz des Freiraums im Vordergrund steht, erfolgen.

Bisher wird die Steuerungsfunktion der Regionalplanung für die Erreichung der Ziele einer nachhaltigen und ressourcenschonenden Siedlungsentwicklung als nicht ausreichend angesehen (Bonny 2006, 270; Einig 2002, 62). So fordert unter anderem die Bundesregierung

eine Steuerung der Flächenentwicklung durch flankierende „weiche“ Instrumente und informelle Verfahren, die die Wirksamkeit der „harten“ planerischen Instrumente fördern und regionale Politikverflechtungen stärker berücksichtigen (Bundesregierung 2004, 213). Einen zentralen Ansatz bildet hierbei ein regionales Flächenmanagement, bei dem Gemeinden, Träger der Regionalplanung und private Organisationen in einem Verbundsystem zusammenarbeiten (Deutscher Städtetag 2002, 9; Einig 2003a, 108). Es strebt eine Verknüpfung von rahmensetzenden Planungen in Form von Leitbildern und Zielsystemen mit umsetzungsorientierten Ansätzen, etwa projektorientierten Planungen, an (Einig 2003a, 108). Aufgabe eines regionalen Flächenmanagements ist die Entwicklung gemeinsamer Strategien für eine ressourcenschonende Siedlungsentwicklung sowie deren Umsetzung. Im Mittelpunkt des Ansatzes steht die Verknüpfung der bislang zumeist getrennt betrachteten Aufgaben Raumanalyse (Monitoring), Planung (Siedlungsstrategie) und Vollzug (bzw. Umsetzung) (Siedentop 2006, 70).

Die tatsächliche Steuerungsfunktion der Regionalplanung ist vielfach Gegenstand von Spekulationen oder Vermutungen. Qualifizierte Aussagen über die Steuerungsleistung bzw. -effektivität eines Regionalplans, die eine wichtige Basis für die Fortschreibung oder Überarbeitung regionalplanerischer Instrumente bilden, setzen eine systematische Evaluation des Erfolgs bzw. der Wirkungen des Plans voraus. Die Identifizierung wirksamer sowie unwirksamer Festlegungen erlaubt die Ausrichtung zukünftiger Pläne auf sinnvolle und praktikable Planinhalte. Bislang spielen Evaluationen in der Regionalplanung zur Analyse ihrer räumlichen Wirkungen allerdings kaum eine Rolle (Wollmann 2005, 279; Kittelmann/Hübler 1984, 44). Erst wenige Planungsregionen greifen ansatzweise auf solche Verfahren für die Weiterentwicklung der regionalplanerischen Festlegungen zurück. Ein allgemein akzeptiertes umfassendes Evaluationskonzept für Raumordnungspläne existiert bisher nicht (Einig et al. 2011).

Die geringe Intensität mit der lange Zeit eine Weiterentwicklung von Evaluationskonzepten im Bereich der Raumordnung betrieben wurde, ist vor allem auf methodische Schwierigkeiten, fehlende Ressourcen aber auch eine mangelnde politische Unterstützung zurückzuführen (Einig et al. 2011). Besonders erschwert wird die Evaluation der Pläne durch deren indirekte Steuerung der Flächennutzung über andere Planungen, vor allem die Kommunalplanung. Bei der Analyse von Erfolg und Wirkung der Regionalpläne muss diese Wirkungskette berücksichtigt werden.

In Deutschland liegt bislang kein umfassender Überblick über die von der Landes- und Regionalplanung genutzten Ansätze zur Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung vor. Eine auf die Länderraumordnungspläne begrenzte Untersuchung der Instrumente zur Steuerung der Siedlungsentwicklung wurde von Siedentop (2008) durchgeführt. Dabei wird das Thema Gewerbeflächenentwicklung nicht vertieft betrachtet. Ebenfalls auf die Ebene der Landesplanung bezogen ist eine vergleichende Analyse der Landesraumordnungspläne der Flächenstaaten Deutschlands - mit Ausnahme von NRW - des Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) (Münter/Schmitt 2007) bei der die allgemeinen Ordnungs- und Entwicklungsvorstellungen, Raumstrukturdarstellungen sowie Ansätze zur Stärkung von Zentren im Mittelpunkt stehen. Bundesweit vergleichende Plananalysen auf Ebene der Regionalplanung wurden unter anderem in den Themenfeldern Freiraumschutz (BMVBS/BBR 2006) und Verkehr (BMVBS/BBR 2007a) durchgeführt.

Kaum untersucht wurde die Steuerungseffektivität der Regionalplanung im Bereich des Gewerbes. Während eine wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Wirksamkeit der Regionalplanung bisher fehlt, sind in der Regionalplanungspraxis Ansätze einer Wirksamkeitsab-

schätzung zu finden. So beschäftigen sich beispielsweise die Raumordnungsberichte in Rheinland-Pfalz mit dem Beitrag der Regionalpläne zur nachhaltigen Regionalplanung. Die Analysen können jedoch nur im weitesten Sinne als Erfolgskontrolle betrachtet werden. Wirkungsanalysen werden nicht vorgenommen. Zudem spielt die Evaluation der Siedlungsentwicklung auch im Rahmen der in Hessen vom Landesplanungsgesetz geforderten Überprüfung des Umfangs, in dem die Festlegungen der bisherigen Pläne ausgeschöpft oder wirksam geworden sind, eine Rolle (Weick et al. 2007, 39). Eine konkret auf die Steuerungseffektivität im Bereich des Gewerbes bezogene, sowohl Erfolgs- als auch Wirkungsanalyse umfassende, Evaluation einzelner Regionalpläne erfolgte jedoch noch nicht.

Vor diesem Hintergrund umfasst die Arbeit folgende **zentrale Fragestellungen**.

Welche Steuerungsansätze kommen bundesweit in den verschiedenen Planungsregionen zum Einsatz? Welche Handlungsspielräume besitzt die Regionalplanung bei der Wahl des Steuerungsinstrumentariums?

Die Regionalplanung kann zur Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung grundsätzlich sowohl standort- oder mengensteuernde sowie positiv- oder negativplanerische Instrumente nutzen. Der konkrete Handlungsspielraum der Regionalplanung wird allerdings durch Festlegungen auf Landes- bzw. Bundesebene eingeschränkt. Es soll untersucht werden, welche Instrumente bundesweit von der Regionalplanung für eine aktive Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung eingesetzt werden. Da sich die Träger der Regionalplanung bei der Wahl des Steuerungsinstrumentariums im Rahmen der übergeordneten gesetzlichen Vorgaben bewegen müssen, ist vor allem auch der Einfluss der Landesplanung auf die genutzten Steuerungsansätze zu betrachten.

Wie kann die Steuerungseffektivität von Regionalplänen evaluiert werden?

Bislang gibt es erst wenige Erfahrungen mit Ex-Post-Evaluationen von Regionalplänen. Die Arbeit baut auf einem Evaluationsansatz auf, der in zwei REFINA¹-Projekten entwickelt und in der Praxis getestet wurde (vgl. Einig et al. 2009a, 2009b, 2010, 2011; Jonas 2011). Die Bearbeitung der REFINA-Projekte erfolgte zwischen 2006 und 2009 im Referat Raumentwicklung des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR) in einem Projektteam, dem u.a. die Autorin angehörte, unter Leitung von Klaus Einig. Im Mittelpunkt der Projekte „Designoptionen und Implementation von Raumordnungsinstrumenten zur Flächenverbrauchsreduktion (DoRiF)“ und „Entwicklung und Evaluierung eines Flächenbarometers als Grundlage für ein nachhaltiges Flächenmanagement“ stand jeweils die Analyse der Steuerungswirkung von Instrumenten der Regionalplanung im Bereich der Siedlungsflächenentwicklung. Im Rahmen der Dissertation soll eine Konkretisierung und Weiterentwicklung des REFINA-Ansatzes vorgenommen werden.

¹ „Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement (REFINA)“ ist ein Förderschwerpunkt des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) und Bestandteil der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung.

Als zentraler methodischer Anknüpfungspunkt wird bei dieser Arbeit die Evaluation mittels einer Programmtheorie gewählt. Die Programmtheorie beschreibt die Wirkungskette zwischen einem Programm, z.B. dem Regionalplan und einem Resultat, z.B. der Gewerbeflächenentwicklung. Evaluationen, die Bezug auf die Programmtheorie nehmen werden als theoriegeleitete Evaluationen bezeichnet. Durch die Rekonstruktion der Programmtheorie und die Gegenüberstellung der erwarteten Wirkungskette mit den tatsächlich zu beobachtenden Veränderungen können Erfolg und Wirkungen eines Programms betrachtet werden. Für die Dissertation konnte auf die im Rahmen der REFINA-Projekte erhobenen Daten zurückgegriffen werden, die unter dem Gesichtspunkt der Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung neu ausgewertet wurden.

Welche Steuerungseffektivität besitzen bereits über einen längeren Zeitraum verbindliche Regionalpläne? Erfolgt eine gezielte Beeinflussung der Gewerbeflächenentwicklung? Wodurch wird ihre Steuerungsleistung beeinflusst? Wie kann die Steuerungseffektivität erhöht werden?

Durch die Evaluation einzelner Regionalpläne gilt es zu untersuchen, inwieweit die Festlegungen der Regionalpläne die beabsichtigten Ziele erreichen und eine Wirkung auf die Gewerbeflächenentwicklung entfalten konnten. Dabei ist der Blick sowohl auf einzelne Instrumente als auch die Gesamtheit aller Steuerungsinstrumente zu richten. Es ist zu überprüfen welche Faktoren (z.B. die Festlegungsqualität der Pläne, die Organisation der Regionalplanung) einen Einfluss auf Wirkung und Erfolg der Pläne besitzen und die Steuerungseffektivität der Pläne möglicherweise einschränken. Als behördenverbindliches Instrument ist der Erfolg des jeweiligen Regionalplans vor allem von der Verwirklichung seiner Festlegungen durch die kommunale Bauleitplanung abhängig.

Bei dem breiten Spektrum möglicher Steuerungsansätze der Regionalplanung soll anhand von zwei Fallstudien überprüft werden, welchen Einfluss verschiedene Instrumentenverbände der Regionalplanung auf die Gewerbeflächenentwicklung besitzen. Dabei ist neben der Steuerungsleistung auch zu thematisieren, welche Voraussetzungen in den Regionen zur Nutzung des jeweiligen Ansatzes geführt haben.

Die Arbeit ist folgendermaßen **aufgebaut** (vgl. Abbildung 1).

Im **zweiten Kapitel** werden zunächst Umfang und räumliche Verteilung des Gewerbeflächenbestands sowie der Gewerbeflächenentwicklung in Deutschland analysiert. In diesem Zusammenhang werden der nachfrage- und der angebotsorientierte Ansatz zur Erklärung der Flächeninanspruchnahme vorgestellt. Als zentrale Elemente der Flächennachfrage durch Unternehmen wird der Blick auf Standortfaktoren, Standorttheorien und den hiermit verbundenen Prozess der Suburbanisierung gerichtet. Im Vordergrund des angebotsorientierten Ansatzes stehen die kommunalen Ziele und Interessen der Gewerbebaulandproduktion.

Die Einflussmöglichkeiten der Raumordnung auf die Entwicklung der Gewerbeflächen mittels des klassischen Instruments des Raumordnungsplans stehen im Mittelpunkt des **dritten Kapitels**. Dabei werden die durch Raumordnungs- und Landesplanungsgesetze gesetzten Ermächtigungen und Schranken der Gewerbeflächensteuerung durch Raumordnungspläne betrachtet. Von zentraler Bedeutung ist die Analyse der Bindungswirkung der Pläne für deren Adressaten. Auf dieser Grundlage werden bestehende Steuerungsschwächen der Regionalplanung thematisiert.

Abbildung 1: Aufbau der Arbeit



Quelle: eigene Darstellung

Die Darstellung der Ergebnisse der im Rahmen der Dissertation durchgeführten bundesweiten Analyse der von der Landes- und Regionalplanung zur Standort- und Mengensteuerung der Gewerbeflächenentwicklung eingesetzten Instrumente erfolgt in **Kapitel vier**. Zunächst wird der Blick auf die in Landesraumordnungsplänen genutzten Standortsteuerungsinstrumente gerichtet. Anschließend werden Umfang und Bindungsintensität der landesplanerischen Vorgaben bezüglich des von der Regionalplanung zu nutzenden Steuerungsinstrumentariums thematisiert. Für jedes Bundesland erfolgt eine detaillierte Analyse der positivplanerischen Steuerungsansätze der Regionalpläne. Die Analysen schließen mit einem Vergleich der Steuerungsintensität in den Ländern ab. Durch die Gegenüberstellung der beabsichtigten Gewerbeflächenentwicklung mit Daten zur tatsächlichen Gewerbeflächenentwicklung kann eine erste Einschätzung der Steuerungswirkung der positivplanerischen Instrumente in den Planungsregionen vorgenommen werden.

Anschließend wird in **Kapitel fünf** der Blick auf das Aufstellungsverfahren des Regionalplans gerichtet, in dessen Rahmen das Steuerungsinstrumentarium festgelegt wird. Der Einfluss unterschiedlicher Akteure auf die Festlegungen der Regionalpläne wird unter Nutzung des Ansatzes des akteurzentrierten Institutionalismus erläutert. Auf der Basis dieses Ansatzes werden die zentralen Akteure im Aufstellungsprozess des Regionalplans, deren Akteurkonstellation sowie Interaktionsformen beschrieben.

Nach diesen theoretischen Grundlagen steht die Methodik der Planevaluation im Mittelpunkt des **sechsten Kapitels**. Das Kapitel gibt zunächst einen Überblick über den aktuellen Stand der Evaluationsforschung im Bereich der Regionalplanung. Danach werden verschiedene Evaluationsansätze für eine umfassende Evaluation der Steuerungswirkung von Regionalplänen diskutiert. Der Schwerpunkt der Untersuchung liegt auf den Anwendungsmöglichkeiten einer Erfolgskontrolle sowie wirkungsorientierter Evaluationsansätze im Bereich der Programm-Evaluation. Als Alternative zu einer methodengeleiteten Evaluation wird die theoriegeleitete Evaluation vorgestellt. Zudem wird die Evaluation mittels Fallstudien thematisiert. Aufbauend auf diese Analysen erfolgt die Auswahl des Evaluationsdesigns der Arbeit.

In **Kapitel sieben** wird ausgehend von den methodischen Überlegungen des vorangegangenen Kapitels die Programmtheorie der Regionalpläne als Steuerungsinstrument im Bereich der Gewerbeflächenentwicklung aufgestellt. Dieses Modell verdeutlicht die Wirkungskette zwischen Regionalplan und Gewerbeflächenentwicklung. Auf dieser Basis erfolgt die Ableitung der konkreten Untersuchungsmethoden.

Die Auswahl und Gegenüberstellung der Planungsregionen für die detaillierte Fallstudienuntersuchung erfolgt in **Kapitel acht**. Dabei werden die der in den zwei Fallregionen durchgeführten Planevaluation zu Grunde liegenden Daten hinsichtlich ihrer Genauigkeit und Aussagekraft erläutert.

Die beiden folgenden Kapitel enthalten die Ergebnisse der Evaluation der Steuerungsinstrumente der Regionalpläne in den Fallregionen Düsseldorf (**Kapitel neun**) und München (**Kapitel zehn**). Während die Region Düsseldorf einen auf eine umfassende positiv- und negativplanerische Steuerung ausgerichteten Ansatz repräsentiert, stellt die Region München ein Beispiel für einen vorrangig negativplanerisch ausgerichteten Steuerungsansatz dar. So basiert die Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung in der Region München vor allem auf Instrumenten zum Freiraumschutz, während der Regionalplan in der Region Düsseldorf zudem konkrete Standorte für die Gewerbeflächenentwicklung festlegt. Vor der umfassenden Darstellung der Evaluationsergebnisse auf Basis der Einzelinstrumente beinhalten die Kapitel jeweils zunächst einen Überblick über zentrale Kennzahlen der Region, die Ziele der Gewerbeflächenentwicklung der Kommunen, die Organisation der Landes- und Regionalplanung sowie die Steuerungsinstrumente der Landesplanung. Abschließend wird für jede Region eine zusammenfassende Wirkungseinschätzung für den Regionalplan formuliert.

Die Ergebnisse beider Falluntersuchungen werden in **Kapitel elf** zusammengeführt. Unter Berücksichtigung der instrumentellen Unterschiede und Gemeinsamkeiten wird die Steuerungseffektivität der Regionalpläne hinsichtlich der Gewerbeflächenentwicklung verglichen. Dabei werden auch der Einfluss der Landesgesetzgebung, der Landesplanung und der Organisation der Regionalplanung auf die in den Fallregionen genutzten Instrumentenverbände sowie deren Effektivität thematisiert. Zudem werden die aktuellen Voraussetzungen für die Umsetzung eines regionalen Gewerbeflächenmanagements in den Regionen angesprochen.

In **Kapitel zwölf** erfolgt eine abschließende Bewertung der in den Fallregionen durchgeführten theoriebasierten Planevaluation. Auf dieser Basis werden Schlussfolgerungen für eine zukünftige theoriebasierte Evaluation von Regionalplänen gezogen.

In **Kapitel dreizehn** werden die zentralen Aussagen der Untersuchungen hinsichtlich der Wirkung regionalplanerischer Instrumente zur Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung zusammengefasst.

2 Determinanten der Flächeninanspruchnahme durch Gewerbe und Industrie

Umfang und räumliche Verteilung der Flächeninanspruchnahme durch Industrie und Gewerbe werden durch zahlreiche Faktoren beeinflusst. Grundlegend können zwei Erklärungsansätze für die Flächeninanspruchnahme unterschieden werden: ein nachfrage- sowie ein angebotsorientierter Ansatz.

Im erstgenannten Fall wird die Flächeninanspruchnahme auf eine zunehmende Nachfrage nach Gewerbeflächen durch Unternehmen zurückgeführt. Einen zentralen Stellenwert im Rahmen dieses Ansatzes besitzen Standortfaktoren. Ob eine Gewerbefläche nachgefragt wird, ist von der Übereinstimmung zwischen der gegebenen Faktorenausstattung eines Gebietes sowie den vom Unternehmen nachgefragten Faktoren abhängig. Verschiedene Standorttheorien versuchen die konkrete Standortwahl von Unternehmen sowie das hieraus resultierende räumliche Verteilungsmuster zu erklären. Infolge des ökonomischen Strukturwandels haben sich vielfach sowohl die angebotenen Standortfaktoren als auch die Nachfrage nach bestimmten Ausstattungen gravierend verändert. Resultat dieser Veränderung ist eine seit Jahren anhaltende Dispersion und Suburbanisierung im Umkreis großer Siedlungsräume (BBR 2007, 70).

Im Mittelpunkt des angebotsorientierten Erklärungsansatzes stehen das ökonomisch orientierte Angebotsverhalten der Kommunen als Baulandproduzenten sowie staatliche Subventionen (vor allem im Bereich der Infrastruktur). Mittels der Ausweisung von Gewerbeflächen verfolgen die Kommunen vor allem arbeitspolitische und fiskalische Ziele. So sollen durch die Neuansiedlung von Betrieben Arbeitsplätze geschaffen sowie Steuereinnahmen erhöht werden. Die tatsächlich nachweisliche Nachfrage nach Gewerbeflächen wird dabei nicht oder nur bedingt berücksichtigt. Durch das Angebotsverhalten der Kommunen sowie Subventionen wird demnach eine wachsende Nachfrage erst ausgelöst bzw. unterstützt.

Untersuchungen mittels statistischer Schätzmodelle zeigen, dass sowohl nachfrage- als auch angebotsbezogene Variablen einen Einfluss auf die Verteilung und Entwicklung der Flächeninanspruchnahme besitzen (Siedentop et al. 2008, 4). Während nachfragebezogene Variablen vor allem in Wachstumsphasen zur Erklärung herangezogen werden können, gewinnen zunehmend angebotsbezogene Variablen an Bedeutung. Der rückläufige Einfluss der Nachfrage auf die Baulandbereitstellung spiegelt sich unter anderem in der Versorgungssituation der Kommunen wider. Immer weniger Kommunen weisen Versorgungsgänge auf. So geben im Rahmen der Baulandumfrage² des BBR 2006 nur ein Sechstel der Kommunen einen Gewerbebaulandmangel an, während bereits über die Hälfte der Kommunen quantitative Überhänge besitzen (BBR 2007, 106). Grundsätzlich kann der Gewerbebaulandbedarf durch bestehende Reserven gedeckt werden. Eine Deckung des kurz- und mittelfristigen Bedarfs ist alleine über eine Wiedernutzung baureifer, nicht altlastenbehafteter Flächen möglich (Dosch 2000, 26). Dass dennoch eine umfangreiche Flächeninanspruchnahme in Regionen ohne erhöhte ökonomische Nachfrage erfolgt, kann nur über eine umfassende Angebotsplanung der Kommunen erklärt werden (Siedentop et al. 2008, 122).

² Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung führt seit 1993 in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Städtetag alle zwei Jahre Umfragen zur Baulandsituation in Städten und Gemeinden durch. Die letzte Gewerbebaulandumfrage stammt aus dem Jahre 2006. Im Mittelpunkt stehen die Entwicklung der Baulandbestände im Vergleich zum Bedarf, die Verfügbarkeit der Reserven sowie Instrumente zur Baulandmobilisierung. Zudem werden auch Wiedernutzungspotentiale betrachtet.

Dieses vielfach auf den interkommunalen Wettbewerb um Betriebe und Arbeitsplätze zurückzuführende Verhalten der Kommunen steht in der Regel im Widerspruch zu einer nachhaltigen Flächenentwicklung, wie sie unter anderem vom Raumordnungsgesetz gefordert wird. Vor dem Hintergrund negativer ökologischer aber auch ökonomischer Folgen umfangreicher kommunaler Gewerbeflächenausweisungen, tritt die Notwendigkeit einer regionalen Steuerung der Entwicklung in den Vordergrund. Traditionelles Instrument für die Koordination von Bauflächenausweisungen auf regionaler Ebene ist die Regionalplanung.

Im Folgenden werden zunächst eine Definition gewerblicher Bauflächen (Kapitel 2.1) sowie ein kurzer Überblick über die aktuelle Verteilung und Entwicklung von Gewerbeflächen (Kapitel 2.2) gegeben. Anschließend werden verschiedene Aspekte der Gewerbeflächennachfrage durch Unternehmen thematisiert (Kapitel 2.3). Neben Standortfaktoren und Standorttheorien wird auch der räumliche Prozess der Suburbanisierung angesprochen. Bei der Betrachtung des Ausweisungsverhaltens der Kommunen stehen die Ziele und Interessen der kommunalen Gewerbebaulandproduktion im Vordergrund (Kapitel 2.4). Danach wird der Blick auf die Forderung einer nachhaltigen Gewerbeflächenentwicklung gerichtet (Kapitel 2.5). Abschließend steht die regionale Ebene als relevanter Akteur für die Erreichung einer ökologisch und ökonomisch sinnvollen Gewerbeflächenentwicklung im Mittelpunkt (2.6).

2.1 Gewerbliche Bauflächen - Definition

Wird die Bereitstellung von Gewerbeflächen durch Kommunen oder die gewerbliche Flächeninanspruchnahme thematisiert, wird hierbei in der Regel Bezug auf die klassischen Gewerbeflächen genommen: die in §§ 8,9 BauNVO definierten Gewerbe- und Industriegebiete (Bonny 2001, 7). Diese gewerblichen Bauflächen bilden einen zentralen Bestandteil der lokalen Wirtschaftspolitik (Stark 1986, 2). Sowohl die Gewerbe- als auch die Industriegebiete dienen in erster Linie der Unterbringung emittierender Gewerbebetriebe, die nur innerhalb dieser Gebiete angesiedelt werden dürfen. Dabei ist für eine Unterscheidung der Flächen der Störgrad der Betriebe ausschlaggebend. Während Gewerbegebiete eine Obergrenze für Belästigungen aufweisen, wird für Industriegebiete eine Untergrenze festgelegt (Ziegler 2009, § 8 Rn 16).

Gemäß § 8 BauNVO dienen **Gewerbegebiete** vorwiegend der Unterbringung nicht erheblich belästigender Gewerbebetriebe. Hierbei handelt es sich um Betriebe, die in der unmittelbaren Nachbarschaft von empfindlicheren Nutzungen nicht zulässig sind (Hennings 2001, 2). Die gewerblichen Anlagen und Betriebe dürfen zu keinen erheblichen Nachteilen oder Belästigungen der Umgebung führen (Werner et al. 2000, 448). Regelmäßig zulässig sind neben Gewerbebetrieben aller Art, Lagerhäusern, Lagerplätzen und öffentlichen Betrieben auch Geschäfts-, Büro- und Verwaltungsgebäude, Tankstellen sowie Anlagen für sportliche Zwecke (§ 8 Abs. 2 BauNVO). Gewerbebetriebe aller Art umfassen dabei sowohl Betriebe des sekundären als auch des tertiären Sektors (Ziegler 2009, § 8 RN. 12). Nicht zu Gewerbebetrieben zu zählen sind Einkaufszentren und großflächige Einzelhandelsbetriebe (Ziegler 2009, § 8 RN. 26). Das Wohnen sowie eine wohnähnliche Nutzung sind unzulässig. Ausnahmsweise können Gewerbegebiete jedoch von einem bestimmten Personenkreis (Aufsichts- und Bereitschaftspersonen, Betriebsinhaber und Betriebsleiter) auch durch Wohnungen in Anspruch genommen werden. Zudem sind Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale und gesundheitliche Zwecke sowie Vergnügungsstätten in Ausnahmen zulässig (§ 8 Abs. 3 BauNVO). In den Gewerbegebieten müssen die Gewerbebetriebe gegenüber den anderen zulässigen Nutzungen zahlenmäßig überwiegen und den Gebietscharakter, gemessen am Umfang der in Anspruch genommenen Fläche, prägen (Ziegler 2009, § 8 RN. 14).

Im Gegensatz zu Gewerbegebieten dienen **Industriegebiete** ausschließlich der Unterbringung von Gewerbebetrieben und zwar vorwiegend solcher Betriebe, die in anderen Baugebieten aufgrund ihres hohen Störgrads durch Lärmimmissionen und Luftverunreinigungen unzulässig sind (§ 9 Abs. 1 BauNVO). Betroffen sind nur Betriebe, die in Gewerbegebieten unzulässig sind, da sie die dort geltende Störschwelle überschreiten und nicht zu den „nicht erheblich belästigenden“ Betrieben gezählt werden können. Für Betriebe in Industriegebieten besteht keine Einschränkung des Störgrades nach oben. Keine Gebietsverträglichkeit weisen jedoch Anlagen auf, von denen Gefahren oder Emissionen ausgehen und die aus diesem Grund nur im Außenbereich oder in Sondergebieten errichtet werden dürfen (Ziegler 2009, § 9 Rn 9). In Industriegebieten können Gewerbebetriebe aller Art, dies sind vor allem nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz genehmigungsbedürftige Betriebe, Lagerhäuser und öffentliche Betriebe (u.a. Anlagen der öffentlichen Energieversorgung wie Kohlekraftwerke), errichtet werden (Werner et al. 2000, 488). Darüber hinaus sind Tankstellen (§ 9 Abs. 2 BauNVO) sowie in Ausnahmefällen Wohnungen und Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke (§ 9 Abs. 3 BauNVO) zulässig. Im Gegensatz zu den Gewerbegebieten ist die Errichtung von Geschäfts-, Büro- und Verwaltungsgebäuden sowie Vergnügungsstätten in Industriegebieten nicht zulässig.

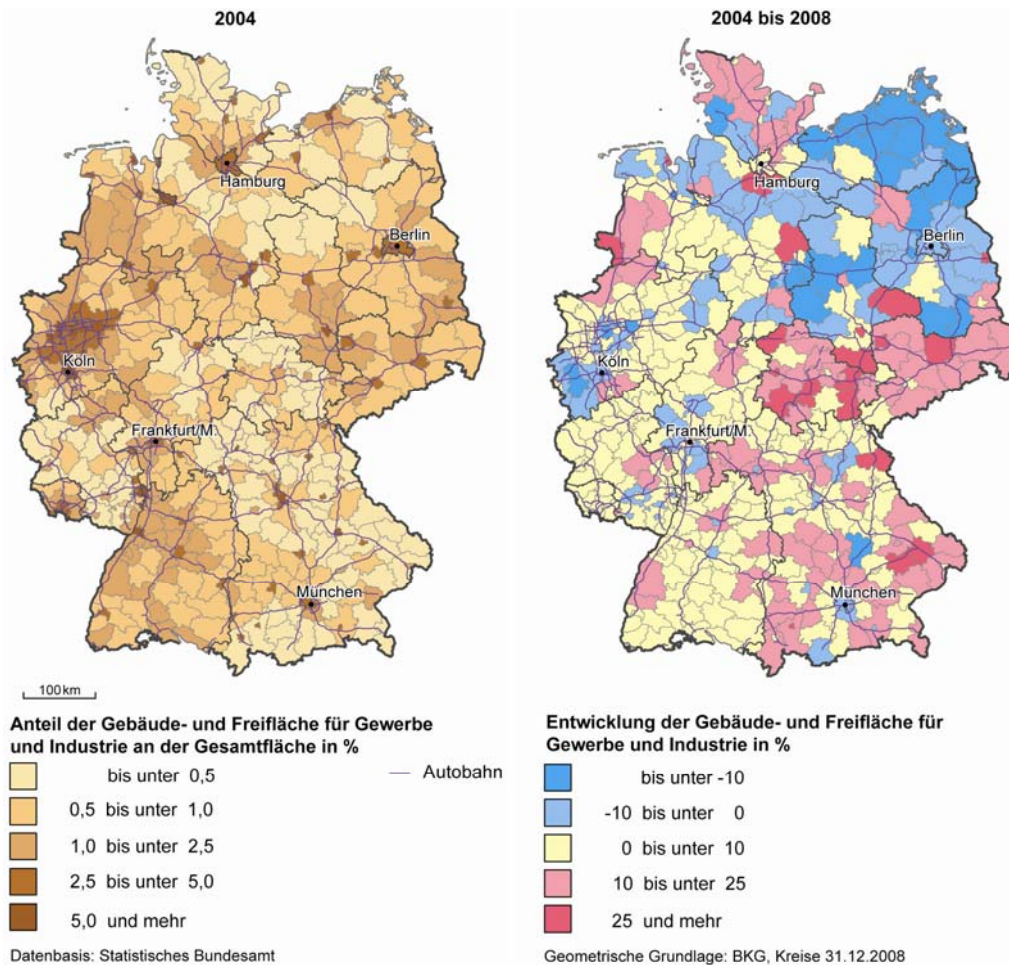
Eine über die Unterscheidung von Industrie- und Gewerbegebieten hinausgehende Differenzierung gewerblicher Aktivitäten nimmt die Baunutzungsverordnung nicht vor. Vor allem die qualitative Vielfalt der Flächen wird daher durch die genutzten Kategorien nicht abgebildet (Bonny 2001, 27).

Neben den Gewerbe- und Industrieflächen wird bei der Diskussion über Gewerbeflächenpolitik teilweise auch die Ausweisung und Besiedelung von Sondergebieten und Kerngebieten einbezogen. Während der großflächige Einzelhandel die Ausweisung von Sondergebieten voraussetzt, weisen dezentral ausgewiesene Kerngebiete häufig umfangreiche Bürobetriebe auf (Hennings 2001, 3). Bei dieser Arbeit werden ausschließlich die Gewerbe- und Industriegebiete als gewerbliche Bauflächen betrachtet. Hierdurch wird der großflächige Einzelhandel ebenso wie große Freizeitanlagen ausgeklammert. Zudem wird keine Differenzierung zwischen den in der BauNVO unterschiedenen Gewerbegebieten und Industriegebieten vorgenommen. Beide Kategorien werden als gewerbliche Bauflächen berücksichtigt.

2.2 Gewerbeflächen in Deutschland - Verteilung und Entwicklung

Die Verteilung und Entwicklung der Gewerbeflächen in Deutschland kann über die Flächennutzungsstatistik bis auf die Gemeindeebene abgebildet werden. Als Teil der Siedlungs- und Verkehrsfläche werden Gebäude- und Freiflächen erfasst, die vorherrschend gewerblichen und industriellen Zwecken dienen („Gebäude- und Freifläche Gewerbe und Industrie“). Bundesweite Vergleichszahlen liegen derzeit für die Jahre 2004 und 2008 vor. Bei der Interpretation dieser Daten muss die in Kapitel 8.2.2 thematisierte Datenqualität der Flächennutzungsstatistik berücksichtigt werden. Vor allem in den neuen Ländern sind die Angaben zu Gebäude- und Freiflächen für Gewerbe und Industrie mit großen Unsicherheiten verbunden (Einig et al. 2009c, 356). In den alten Ländern führt möglicherweise die Einführung des neuen Amtlichen Liegenschaftskataster Informationssystems (ALKIS) zu Ungenauigkeiten. Da es keine alternative Datenquellen zur Abbildung der bundesweiten Gewerbeflächenentwicklung gibt, wird der Datensatz an dieser Stelle trotz der bestehenden Qualitätseinschränkungen herangezogen.

Karte 1: Gebäude- und Freiflächen für Gewerbe und Industrie



Quelle: eigene Darstellung

Im Jahr 2008 nehmen Gewerbeflächen insgesamt 0,9 % des Bundesgebietes in Anspruch. Ihre Verteilung ist eng mit der Siedlungsstruktur des Landes verknüpft. Hohe Gewerbeflächenanteile weisen die Verdichtungsräume sowie kreisfreie Städte auf (vgl. Karte 1). Mit über 12 % wird der höchste Anteil in Ludwigshafen erreicht. Demgegenüber liegen geringe Gewerbeflächenanteile in Gebieten mit hoher Reliefenergie, wie den Mittelgebirgen oder dem Alpenvorland, vor.

In den letzten vier Jahren ist die Gewerbefläche bundesweit um 2,1 % gewachsen. Größere Zuwächse von über 10 % entfallen vor allem auf Kreise in Bayern, das Umland von Frankfurt, den Niederländischen Grenzraum, Schleswig-Holstein sowie Sachsen und Thüringen. Ein Rückgang der Gewerbeflächen in Ballungsräumen wie dem Ruhrgebiet, Frankfurt oder auch München ist möglicherweise auf ein erfolgreiches Brachflächenrecycling ehemaliger Gewerbeflächen zurückzuführen. Die starken Veränderungen in den neuen Ländern stehen wahrscheinlich im Zusammenhang mit der eingeschränkten Datenqualität in diesem Gebiet (vgl. Kapitel 8.2.2)

Ohne Berücksichtigung der Stadtstaaten besitzen auf Landesebene Nordrhein-Westfalen, das Saarland, Baden-Württemberg sowie Sachsen überdurchschnittliche Gewerbeflächenanteile (vgl. Tabelle 1). Eine geringere Bedeutung besitzen Gewerbeflächen in Thüringen, Schleswig-Holstein, Bayern sowie Mecklenburg-Vorpommern. Bis auf Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern weisen alle Länder ein zumindest geringes Gewerbeflächenwachstum auf.

Tabelle 1: Gebäude- und Freiflächen für Gewerbe und Industrie in den Ländern

	2008		2004 - 2008
	Umfang in km ²	Anteil an der Katasterfläche in %	Veränderung in %
Schleswig-Holstein	90,7	0,6	4,1
Niedersachsen	425,3	0,9	3,8
Nordrhein-Westfalen	576,8	1,7	0,4
Hessen	166,0	0,8	3,9
Rheinland-Pfalz	136,2	0,7	4,1
Baden-Württemberg	439,0	1,2	5,6
Bayern	402,5	0,6	7,6
Saarland	42,4	1,6	4,5
Brandenburg	268,6	0,9	-5,5
Mecklenburg-Vorpommern	146,9	0,6	-26,7
Sachsen	181,5	1,0	17,2
Sachsen-Anhalt	187,8	0,9	3,4
Thüringen	67,3	0,4	24,0

Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: Statistisches Bundesamt

Tabelle 2 zeigt die Verteilung und Entwicklung der Gebäude- und Freifläche Gewerbe und Industrie unter Berücksichtigung der Lage zum nächsten Oberzentrum, Autobahnanschluss, Fernbahnhof und internationalen Flughafen.

2008 sind über die Hälfte der Gewerbeflächen in Zentralen Orten höherer Stufe (Oberzentren und Mittelzentren) verortet, ein weiteres Drittel in Gemeinden, die weniger als 15 Minuten PKW-Fahrzeit³ von diesen Zentren entfernt sind (vgl. Tabelle 2). Insgesamt entfallen somit 85 % der Gewerbeflächen auf rund 65 % des Bundesgebiets. Zwischen 2004 und 2008 konnten die Ober- und Mittelzentren ein leichtes Gewerbeflächenwachstum verzeichnen, das von ihrem unmittelbaren Umland deutlich übertroffen wurde. Während die Gewerbeflächenentwicklung im weiteren Umland (15 bis unter 30 Min PKW-Fahrzeit) stagniert, ist die Entwicklung in peripheren Gebieten rückläufig.

Unter Berücksichtigung der Erreichbarkeit von Autobahnen ist im Bestand eine deutliche Ausrichtung der Gewerbeflächen auf Gemeinden in der Nähe von Autobahnanschlussstellen zu erkennen. Rund 72 % aller Gewerbeflächen liegen in Gemeinden, die weniger als 15 Min PKW-Fahrzeit von der nächsten Autobahnanschlussstelle entfernt sind. Diese Gemeinden weisen zudem im bundesweiten Vergleich einen überdurchschnittlichen Gewerbeflächenanteil (1,2 %) auf. Eine weitere deutliche Konzentration der Gewerbeflächenentwicklung auf autobahnahe Standorte ist zwischen 2004 und 2008 allerdings nicht zu erkennen. Mit Ausnahme der sehr peripheren Standorte (über 45 Minuten Fahrzeit zur nächsten Autobahnanschlussstelle) konnten alle Erreichbarkeitszonen Zuwächse verzeichnen. Mit zunehmender Entfernung zur Autobahn nimmt der relative Zuwachs leicht ab.

Eine Konzentration der Gewerbeflächen ist auch auf Gemeinden in der Nähe von Fernbahnhöfen zu erkennen. Rund 45 % der Flächen befinden sich in Gemeinden die weniger als 15 Minuten von einem Fernbahnhof entfernt sind. Da Fernbahnhöfe überwiegend in Kernstädten und Verdichtungsräumen verortet sind, spiegelt dieses Ergebnis auch die Ausrichtung der Gewerbeflächen auf diese Räume wider. Die Gewerbeflächenentwicklung lässt keinen Zusammenhang mit der Nähe von Fernbahnhöfen erkennen. Das Wachstum in den ersten drei Erreichbarkeitsklassen liegt jeweils auf einem niedrigen Niveau.

³ Die PKW-Fahrzeit wird für jede Gemeinde ausgehend von ihrem Siedlungsmittelpunkt berechnet. So werden beispielsweise in der Zone 1 bis unter 15 Minuten PKW-Fahrzeit bis zum nächsten Ober- oder Mittelzentrum alle Gewerbeflächen zusammengefasst, die in Gemeinden liegen, von deren Mittelpunkt der Mittelpunkt des Zentralen Ortes in einer entsprechenden Fahrzeit erreichbar ist.

In der Nähe internationaler Flughäfen ist die hohe Gewerbeflächendichte auffällig. Über 2 % der Zone bis 30 Min entfallen auf Gewerbeflächen. In dieser Zone, die etwa 11 % der Bundesrepublik umfasst, sind rund 25 % aller Gewerbeflächen zu finden. Zwischen 2004 und 2008 ist die Gewerbefläche zudem deutlich gewachsen. Aufgrund des ebenfalls großen Wachstums in den übrigen Zonen (mit Ausnahme der Zone > 120 min PKW-Fahrzeit) ist hiermit allerdings keine Konzentration auf Flughafenstandorte verbunden.

Tabelle 2: Gewerbeflächen und Infrastruktur

	Fahrzeit in min	Gebäude- und Freifläche Gewerbe und Industrie			Anteil der Zone an der Katasterfläche insgesamt 2008 in %
		Anteil je Zone an der Gewerbe- fläche insgesamt 2008 in %	Anteil der Gewerbefläche an der Kataster- fläche in %	Entwicklung 2004 bis 2008 in %	
Oberzentrum	0	53,6	2,1	1,5	22,5
	1 - 15	30,4	0,7	4,4	42,0
	15 - 30	15,3	0,4	-0,3	33,0
	30 - 45	0,7	0,3	-3,0	2,3
	45 - 60	0,0	0,3	-41,1	0,1
	> 60	0,0	0,2	-13,3	0,1
Autobahnanschluss	< 15	72,2	1,2	2,7	53,1
	15 - 30	18,4	0,6	2,2	29,6
	30 - 45	7,2	0,5	2,0	12,7
	45 - 60	1,6	0,4	-8,3	3,4
	> 60	0,5	0,4	-35,4	1,2
Fernbahnhof	< 15	45,0	1,6	1,4	25,9
	15 - 30	35,7	0,8	2,8	42,9
	30 - 45	14,7	0,6	1,1	22,7
	45 - 60	3,8	0,5	5,5	6,5
	> 60	0,7	0,3	11,7	2,0
Int. Flughafen	< 30	24,9	2,1	3,8	10,5
	30 - 60	36,0	1,0	2,7	33,4
	60 - 90	25,1	0,7	4,9	33,7
	90 -120	10,4	0,6	2,6	16,1
	> 120	3,6	0,5	-25,9	6,4

Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: Statistisches Bundesamt, Erreichbarkeitsmodell des BBSR

2.3 Gewerbeflächennachfrage

Die Nachfrage nach Gewerbeflächen durch Betriebe und Unternehmen kann durch drei unterschiedliche Ursachen ausgelöst werden: Betriebsverlagerungen, Betriebserweiterungen oder Betriebsneugründungen. Dabei ist der größte Flächenbedarf auf Verlagerungen zurückzuführen (Mielke 2002, 38). Die geringste Bedeutung besitzen Neuansiedlungen (Greiving et al. 2004, 250).

Ausschlaggebend für die konkrete Wahl eines Betriebsstandortes sind dessen Standortfaktoren. Standortfaktoren besitzen räumlich und qualitativ eine hohe Varianz. Zudem wird einzelnen Standortfaktoren von unterschiedlichen Branchen eine unterschiedliche Bedeutung zugemessen. Die Faktorenausstattung eines Gebietes wird dann als günstig empfunden, wenn sie, auch im Vergleich zu anderen auch überregionalen oder globalen Gebieten, eine Kostenreduktion oder eine Ertragssteigerung ermöglicht (Bonny 2001, 4).

Im Folgenden werden zunächst verschiedene Gruppen von Standortfaktoren vorgestellt. Dabei wird auch die Bewertung von Standortfaktoren durch unterschiedliche Unternehmen thematisiert. Anschließend wird ein kurzer Überblick über Standorttheorien gegeben. Zudem wird die Suburbanisierung als räumlicher Dekonzentrationsprozess in Folge von Betriebsverlagerungen angesprochen.

2.3.1 Standortfaktoren

Die Zusammensetzung der Standortfaktoren, von denen die Nutzung eines bestimmten Standortes abhängig ist, variiert an jedem Standort. Die einzelnen Standortfaktoren können dabei verschiedenen Kategorien zugeordnet werden.

Zunächst lassen sich Standortfaktoren aufgrund ihrer räumlichen Ausdehnung klassifizieren. Neben lokalen Faktoren (z.B. lokale Wirtschaftsförderung, Grundstücksqualität, kommunale Steuerhebesätze) sind regionale Faktoren (z.B. Quantität und Qualität des regionalen Arbeitsangebots, Lohnniveau, Wirtschaftsklima der Region) sowie auf nationaler Ebene wirksame Faktoren (z.B. Einkommensteuer- und Rechtssystem, politische und wirtschaftliche Stabilität) vorzufinden (Schöler 2005, 1109).

Zudem lassen sich harte und weiche Standortfaktoren unterscheiden. Während harte Standortfaktoren ökonomischer Art sind und eine unmittelbare ökonomische Wirkung besitzen, liegt bei den außerökonomischen weichen Faktoren nur eine mittelbare Wirkung vor (Schöler 2005, 1110). Zu den harten Faktoren zählen beispielsweise Transportkosten, die Verkehrsinfrastruktur oder die Ver- und Entsorgungsinfrastruktur. Demgegenüber gehören unter anderem attraktive Lebensbedingungen für qualifizierte Arbeitskräfte sowie ein wirtschaftsfreundliches politisch-administratives Klima zu den weichen Faktoren (Danielzyk 1999, 578).

Die Bewertung der Standortfaktoren durch die Unternehmen variiert erheblich in Abhängigkeit von einzelbetrieblichen Merkmalen wie Branchenzugehörigkeit, Betriebstyp, Betriebsgröße sowie räumlichen Zusammenhängen und dem Typ der Standortentscheidung (Neugründung oder Verlagerung) (Mielke 2001, 10).

In zahlreichen empirischen Untersuchungen werden, häufig auf Basis von Unternehmensbefragungen, die für die Standortwahl einzelner Betriebe relevanten Faktoren ermittelt. Generell werden eine verkehrsgünstige Lage sowie die Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte als wichtigste Standortvorteile genannt. Auch Grundstückspreise werden häufig als relevant herausgestellt (Mielke 2002, 38), obwohl diese vor dem Hintergrund der Gesamtkosten eines Unternehmens grundsätzlich nur von marginaler Bedeutung sind. Aus diesem Grund ist die Nennung dieses Faktors möglicherweise auf strategische Überlegungen der Unternehmen zurückzuführen, da die Grundstückspreise von den Kommunen beeinflusst werden können (Schöler 2005, 1110). Demgegenüber wird gestalterischen Qualitäten der Flächen oftmals eine geringere Bedeutung zuerkannt. Da die einzelbetrieblichen Merkmale bei den Untersuchungen oft nicht umfassend berücksichtigt werden, spiegeln diese Bewertungen allerdings in der Regel nur eine durchschnittliche Einschätzung wider. Zudem findet häufig keine genauere Definition der Standortfaktoren statt. So können sich hinter einer verkehrsgünstigen Lage unterschiedliche Standortmerkmale wie Flughafennähe, Autobahnanschluss oder ÖPNV-Anschluss verbergen (Mielke 2005, 23 f.).

Grundsätzlich zeigt sich, dass die Existenz und Qualität harter Standortfaktoren einen höheren Einfluss auf die Standortwahl besitzen als die weichen Standortfaktoren. Erst wenn an mehreren Standorten sehr ähnliche harte Faktoren vorzufinden sind, nimmt die Relevanz der weichen Faktoren zu (Beckord/Jurczek 2002, 20). Dabei werden häufig Standorte gewählt, die Mindestanforderungen an die notwendigen Standortfaktoren erfüllen (BBR 2006, 4).

Standortfaktoren unterliegen einem kontinuierlichen Wandel. Häufig bestehen die Unternehmen länger als die jeweiligen Standortvorteile, die ursprünglich für die Ansiedlung ausschlaggebend waren (Bonny 2001, 4). Somit werden die Unternehmen gezwungen sich entweder den neuen Standortausstattungen anzupassen oder an einen neuen Standort umzusiedeln, der die ursprünglichen Standortfaktoren bietet (BBR 2006, 39). Standortverlagerun-

gen werden häufig erst dann vorgenommen, wenn einerseits die Existenz des Unternehmens am aktuellen Standort gefährdet ist und andererseits eine weitere Betriebsentwicklung am neuen Standort gesichert ist (Planquadrat 1986, 39). Ursache für dieses Verhalten sind unter anderem getätigte Investitionen in den Firmenstandort und in die Infrastruktur (Henderson et al. 2001, 84).

Gleichzeitig verändert sich die Bedeutung einzelner Standortfaktoren. Ausschlaggebend ist der Standortwettbewerb, der durch die Globalisierung und zunehmende Spezialisierung der Unternehmen ausgelöst wird. So gewinnen die Verkehrsanbindung und die Erreichbarkeit wichtiger Zentren für zahlreiche Unternehmen weiter an Bedeutung, da im Rahmen von Produktionsketten die Zusammenarbeit mit vor- und nachgelagerten Unternehmen gewährleistet sein muss (Mielke 2002, 6). Während die Industrie vermehrt die Zentren verlässt, bevorzugen unternehmensbezogene Dienstleistungen in der Regel urbane Standorte mit hoher Lebensqualität in zentraler Lage oder verkehrlich (und landschaftlich) attraktive Standorte am Rande der Ballungsräume, um den Präferenzen hochqualifizierter Arbeitskräfte gerecht zu werden. Bevorzugte Standorte im Distributionsbereich befinden sich an Entwicklungsachsen mit einer umfassenden Straßeninfrastruktur (Mielke 2001, 3).

Seit Ende der 1980er spielt auch das Firmenimage und damit verbunden das Image des Standortes eine immer wichtigere Rolle. Durch diese Entwicklung konnten vor allem Technologieparks und Innovationszentren an Bedeutung gewinnen (Bonny 2001, 22; Fischer 2000, 3).

Neben den rationalen Standortfaktoren kann zudem teilweise der soziale Kontext des Unternehmers (Ausbildungsort, Herkunft usw.) für die konkrete Standortwahl eines Unternehmens ausschlaggebend sein (Bonny 2001, 4).

2.3.2 Standorttheorien

Unterschiedliche Standorttheorien versuchen die Ursachen für konkrete Standortentscheidungen sowie die räumliche Differenzierung wirtschaftlicher Aktivitäten in Form von Konzentration und Dispersion zu erklären. Mit Ausnahme öffentlicher Unternehmen zielt die Standortwahl eines Unternehmens regelmäßig auf eine Gewinnmaximierung ab (Schätzl 2001, 30). Als Unternehmensstandort wird der Standort gewählt, der den höchsten Nutzen bei gleichzeitig möglichst geringen Kosten bietet. Entscheidend sind dabei die zuvor thematisierten Standortfaktoren.

Im Rahmen der ersten Standorttheorien wurde der Fokus auf Standortentscheidungen innerhalb des primären und sekundären Sektors gerichtet. Zu den zentralen Theorien gehören die Arbeiten von von Thünen (1826) und Weber (1909). In seiner Arbeit verdeutlicht von Thünen die Bedeutung von Transportkosten sowie Bodenpreisen für die Bodennutzung. Am Beispiel eines „isolierten Staates“ werden in Abhängigkeit von der Entfernung zu einem gegebenen zentralen Absatzmarkt optimale räumliche Strukturen der Bodennutzung ermittelt. Im Mittelpunkt stehen dabei Standorte für agrarische Produktionen (Krieger-Boden 2005, 899). Demgegenüber liegt der Schwerpunkt der Theorie von Weber auf der Standortentscheidung eines individuellen Produzenten vor dem Hintergrund einer Minimierung von Produktions- und Lieferkosten. Auf Basis der beiden Standorttheorien sind keine Aussagen über die Standortwahl von Dienstleistungsbetrieben möglich. Der tertiäre Sektor spielt erst in den neueren Standorttheorien eine wachsende Rolle. Zu diesen Theorien zählen die absatzorientierte Zentrale-Orte-Theorie von Christaller (1968) und Lösch (1944) sowie die Stadt-System-Theorie von Henderson (1974).

Allerdings werden unvollkommene Märkte durch Skalenerträge (interne und externe Agglomerationseffekte) erst in der jüngsten neoklassischen ökonomischen Agglomerationstheorie, der „New Economic Geography“ (Krugman 1991), berücksichtigt (Güßefeldt 2001, 201). Durch die Skalenerträge werden Betriebskonzentrationen ausgelöst. Sie sind vor allem für die Erklärung der Standortwahl des tertiären Sektors entscheidend (Paal 2005, 63). Die New Economic Geography zielt auf eine Erklärung von Ballungs- und Spezialisierungsprozessen auf regionaler Ebene ab und begründet Agglomerationsprozesse insbesondere durch den Zusammenhang von Transportkosten und steigenden Skalenerträgen.

Im Mittelpunkt der Agglomerationstheorien steht das Verhältnis von Agglomerations- und Dispersionskräften bzw. von Zentripetal- und Zentrifugalkräften (Krugman 1998, 8; Roos 2002, 61). Zu den positiven Agglomerationswirkungen sind interne und externe Ersparnisse zu zählen. Während interne Ersparnisse Folge sinkender Stückkosten bei Kapazitätsausdehnungen eines Einzelbetriebs sind, sind externe Ersparnisse auf sinkende Beschaffungs-, Produktions- oder Absatzkosten oder eine verbesserte Erlössituation zurückzuführen (Schätzl 2001, 34 f.). Zentrale Zentripetalkräfte sind Marktgrößeneffekte, ein Arbeitsmarkt-Pool (Markt für spezialisierte Arbeitskräfte) sowie reine externe Einsparungen durch Wissensspillover (Krugman 1998, 8; Maré 2005, 13; Keilbach 2002). Als zentrifugale Kräfte können immobile Faktoren wie die natürliche Ressource Boden, hohe Bodenpreise sowie reine externe Kosten (z.B. eine hohe Belastung der Infrastruktur in Folge einer hohen Beschäftigten- und Bebauungsdichte) angesehen werden, die eine Ausbreitung von Betriebsstandorten verursachen (Krugman 1998, Henderson et al. 2001, 84)(vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3: Einflusskräfte auf die geographische Konzentration

Zentripetale Kräfte	Zentrifugale Kräfte
Marktgrößeneffekte (linkages)	Immobile Faktoren
Arbeitsmarkt-Pool	Hohe Bodenpreise
Reine externe Effekte (Wissensspillover)	Reine externe Kosten

Quelle: Zaspel 2006, 15

Die räumliche Verteilung der ökonomischen Aktivitäten basiert auf einem Gleichgewicht beider Kräfte. Wird das Gleichgewicht gestört, indem Dispersionskräfte stärker als Agglomerationskräfte wirken, lösen sich Agglomerationen auf. Durch parallel wirkende Agglomerationseffekte entstehen neue Agglomerationen in räumlicher Distanz zu den bestehenden Zentren. Eine disperse Ausbreitung von Unternehmen erfolgt demnach nicht (Henderson et al. 2001, 86).

2.3.3 Suburbanisierung und Desurbanisierung

Ausdruck veränderter Standortpräferenzen sowie Standortfaktoren ist der kleinräumige Dekonzentrationsprozess der **Suburbanisierung**. Seit Anfang des 20. Jahrhunderts hat der Prozess ursprünglich kompakte Großstädte, durch die Randwanderung von Wohnbevölkerung und Arbeitsplätzen aus den Kernstädten ins Umland, in Stadtregionen umgeformt (Bahrenberg 2000). Zahlreiche Kernstädte weisen bedingt durch die Suburbanisierung sinkende Betriebs- und Beschäftigtenzahlen auf. Verbunden mit den Wanderungsgewinnen bei Arbeitsplätzen des Umlands, die neben Wanderungsverlusten der Kernstädte auch auf interregionalen Wanderungsgewinnen beruhen können (vgl. Bucher/Kocks 1987), ist auch eine wachsende Nachfrage nach gewerblichen Bauflächen im suburbanen Raum.

Von dem Suburbanisierungsprozess sind allerdings nicht alle Branchen gleichermaßen betroffen. Es können **drei Phasen** der Suburbanisierung unterschieden werden, in denen die Verlagerung unterschiedlicher Branchen dominiert. In der ersten Phase, nach dem Ende des

ersten Weltkrieges, wanderten vor allem industrielle Arbeitsplätze und einfache Dienstleistungen aus den Kernstädten ins Umland. Seit den 1960er Jahren findet als zweite Phase ergänzend eine Verlagerung des Handels und weiterer haushaltsbezogener Dienstleistungen, aufgrund des Folge- und Ergänzungsbedarfs der Wohnsuburbanisierung, statt (Brake 2001, 16). Ebenfalls dieser Phase kann die in den 1970er Jahren beginnende Auslagerung des produzierenden Kleingewerbes aus innerstädtischen Wohnquartieren zugerechnet werden (Paal 2005, 129). Darüber hinaus sind auch vermehrt Routine-Bürotätigkeiten, sogenannte back office, mit einem sehr hohen Flächenbedarf im Umland zu finden (Hesse/Schmitz 1998, 438; Siebel 2005, 1135). Erst im Rahmen der dritten Phase, seit Anfang der 1990er Jahre (Siebel 2005, 1135; Karsten/Usbeck 2001, 72), verlassen auch höherwertige produktionsorientierte Dienstleistungen (Forschung und Entwicklung, Management), vor allem Dienstleistungsbereiche ohne intensive Kundenkontakte (Paal 2005, 130), vermehrt die Kernstädte. Währenddessen verbleiben unternehmensberatende Dienstleistungen wie die Wirtschaftsberatung oder Marktforschung in den Kernstädten.

Dezentralisierungstendenzen lassen sich vor allem bei Wachstumsbranchen wie Information und Kommunikation, Finanzierung und Versicherung, Entwicklung und Produktion im High-Tech-Bereich, Logistik und Distribution erkennen (Müller/Rohr-Zänker 2001, 35). Durch die vermehrte Verlagerung dynamisch wachsender Betriebe erfolgt eine qualitative Verschiebung zugunsten des suburbanen Raumes (Siebel 2005, 1139).

In den neuen Ländern hat der Suburbanisierungsprozess erst nach der Wende und phasenverschoben eingesetzt. Im Gegensatz zu den alten Ländern folgte das Gewerbe hier der Suburbanisierung des Einzelhandels (vgl. Herfert 1997). Aufgrund der hohen Dynamik des Prozesses in den neuen Ländern, wurde das Niveau der alten Länder bereits nach kurzer Zeit erreicht. Im Vordergrund der gewerblichen Suburbanisierung standen dabei vermehrt strategische Entscheidungen. So sollte eine schnelle Präsenz in bestimmten regionalen Märkten erreicht werden (Brake et al. 2001, 8).

Tabelle 4: Push- und Pullfaktoren der Suburbanisierung

Pullfaktoren des Umlandes	Pushfaktoren der Kernstadt
Gute Erreichbarkeit für den Individualverkehr	Flächenmangel (auch für Parkplätze)
Gute Anbindung an das örtliche und überörtliche Straßennetz als Voraussetzung des Güterstraßenverkehrs	Hohe Boden- und Immobilienpreise
Ausreichende Flächenverfügbarkeit (u.a. Betriebsflächen, Parkplätze)	Ungünstige Erschließung für den Verkehr
„Image des Neuen“	Hohe Staugefahr
	Expansionshemmnisse wie Immissionsschutz
	Höhere Steuern

Quelle: Zaspel 2006, 20

Ursachen für die Verlagerung von Industrie und Gewerbe sind vor allem konkrete Probleme am alten Standort (Mielke 2002, 38), die auf eine Veränderung der Standortfaktoren zurückzuführen sind (Push-Faktoren)(vgl. Tabelle 4). Die Attraktivität neuer Standorte (Pull-Faktoren) als Auslöser einer Verlagerung besitzt in der Regel eine geringere Relevanz (Greiving et al. 2003, 3).

In den Kernstädten sind häufig die baulichen Entwicklungsbedingungen ausschlaggebend. Probleme sind unter anderem auf eine räumliche Enge und Flächenknappheit zurückzuführen. So kann ein auf neuen Produktionstechnologien beruhender wachsender Flächenbedarf der Betriebe mit bevorzugtem Standort in der Stadtregion nicht mehr in der Kernstadt selbst gedeckt werden (vgl. Brake 2001, 17). Zudem fehlen vielfach Erweiterungsflächen für expandierende Betriebe. Die abnehmende Flächenverfügbarkeit wird sowohl durch eine wachsende Anzahl von Betrieben als auch durch die Vergrößerung bestehender Betriebe („Eco-

nomies of scales“) bedingt. Betriebsverlagerungen werden zudem häufig durch Konflikte mit nicht geeigneten, empfindlichen Nachbarnutzungen in Gemengelagen ausgelöst. Vor allem Industriebetriebe führen häufig durch Luftverschmutzung oder Lärmbelästigung zu Konflikten mit Wohngebieten, die infolge des Wachstums der Kernstädte dicht an bestehende Betriebe heranrücken. Als weitere Push-Faktoren können Defizite der Verkehrserschließung sowie hohe Boden- und Immobilienpreise von Bedeutung sein.

Durch eine Randwanderung können Betriebe und Unternehmen notwendige Abstände zur Wohnbebauung einhalten. Gleichzeitig profitieren Betriebe mit einer flächenextensiven Produktion von niedrigen Bodenpreisen, einer guten Erreichbarkeit für den Güterverkehr (LKW) aufgrund geringerer Siedlungsdichten und einem reduzierten Verkehrsaufkommen im Umland.

Die räumliche Veränderung der Nachfrage nach Gewerbe- und Industrieflächen in Folge der Suburbanisierung steht zudem in engem Zusammenhang mit der zunehmenden Tertiärisierung (Irmen/Blach 1994, 452). Während 1960 60 % der Erwerbstätigen auf den primären und sekundären Sektor entfielen (Häußermann/Siebel 1995, 9), ist der Anteil dieser Sektoren 2008 auf 33 % zurückgegangen. Neben der sektoralen Tertiärisierung erfolgt vermehrt auch eine Tertiärisierung innerhalb des sekundären Sektors, die als funktionale Tertiärisierung bezeichnet wird. Hierunter wird eine Verschiebung der Beschäftigung von der Fertigung zu produktionsorientierten Dienstleistungen (u.a. Forschung und Entwicklung, Verwaltung) innerhalb eines Betriebs bzw. Unternehmens des sekundären Sektors verstanden (Häußermann/Siebel 1995, 25). Als ehemalige industrielle Zentren sind die Kernstädte besonders stark vom Strukturwandel betroffen. Infolge der Deindustrialisierung ist eine Verdrängung der klassischen Produktionsbetriebe durch zahlungskräftigere Nutzungen festzustellen, die höhere Bodenerträge versprechen. In vielen Gewerbegebieten findet eine schleichende Tertiärisierung statt, da vor allem Dienstleistungsbetriebe die attraktive Lage im Straßenverkehrsnetz sowie die niedrigeren Bodenkosten ausnutzen (Mielke 2002, 39). Mit Blick auf die funktionale Tertiärisierung wird die Tertiärisierung innenstadtnaher Gewerbegebiete zunehmend von Großunternehmen selbst durchgeführt (vgl. Kahnert 1998, 510). Um der schleichenden Tertiärisierung der Gewerbeflächen entgegenzuwirken und die Folgen des Strukturwandels zu lenken, werden u.a. in München und Berlin GE/GI-Flächen weiter differenziert und sogenannte A- und B-Flächen ausgewiesen, auf denen jeweils unterschiedlich hohe Büroflächenanteile erlaubt sind (Mielke 2001, 11).

Die Suburbanisierung hat vor allem im sekundären Sektor zu einer dispersen räumlichen Verteilung geführt. Demgegenüber weisen die Beschäftigten des tertiären Sektors eine deutlich höhere Konzentrationstendenz auf (Mainz 2005, 53).

Von den durch die gewerbliche Suburbanisierung bedingten Wachstumsgewinnen profitieren vor allem Umlandgemeinden mit einer guten Erreichbarkeit der Straßeninfrastruktur in relativer Nähe zu den Kernstädten (BBR 2003, 70; Karsten/Usbeck 2001, 74). Aber auch technische, organisatorische und schulende Dienstleistungen wählen häufig gut erreichbare Standorte im suburbanen Raum (Hennings 2001, 8). Demgegenüber bevorzugen Branchen des Logistikbereichs Standorte an überregional bedeutsamen Autobahnverbindungen. Infolge der Suburbanisierung ist eine Konzentration der Logistikbetriebe an entsprechenden Standorten zu erkennen (Karsten/Usbeck 2001, 75). Auch für Betriebe des verarbeitenden Gewerbes ist die Autobahnnähe hinsichtlich der Liefer- und Absatzbeziehungen als wichtiger logistischer Standortfaktor anzusehen.

Während die Nachfrage nach Gewerbeflächen im Rahmen der Suburbanisierung durch die Verlagerung von Betrieben aus der Kernstadt in das Umland ausgelöst wird, besitzen ver-

mehrt auch andere Faktoren Einfluss auf die Flächennachfrage im suburbanen Raum. So führen die Expansion bereits ansässiger Betriebe sowie ein unmittelbarer Zuzug von außerhalb der Stadtregion ebenfalls zu einer vermehrten Nachfrage (Brake et al. 2001, 7). Der suburbane Raum besitzt insofern zunehmend eine eigene Wirtschaftsdynamik (vgl. Brake 2001, 18; Kempf/Läpple 2001, 94). Infolge der Dienstleistungs suburbanisierung ist zudem eine wachsende Tertiärisierung des suburbanen Raumes zu beobachten (Brake et al. 1997, 21). Durch diese Entwicklungen verändern sich die Standortfaktoren des suburbanen Raumes. Eine Verdrängung von Betrieben durch tertiäre Nutzungen oder aufgrund von Flächenknappheit findet statt.

Neben der Suburbanisierung beeinflusst ein weiterer Dekonzentrationsprozess die Nachfrage nach gewerblichen Bauflächen. Nehmen Bevölkerung oder Beschäftigung innerhalb von Agglomerationsräumen bedingt durch Wanderungsverluste ab, so wird dies als **Desurbanisierung** bezeichnet. Sofern ein gleichzeitiges Wachstum peripherer ländlicher Gebiete mit dem Desurbanisierungsprozess einhergeht, wird auch von Counterurbanisierung gesprochen (BBR 2003, 18 f.).

Mit Blick auf wirtschaftliche Aktivitäten ist in Deutschland eine anhaltende Tendenz zur Desurbanisierung zu beobachten (vgl. Kiehl/Panebianco 2002; Bade 1997; Bade et al. 2003). Dies spiegelt sich darin wider, dass die ländlich-peripheren Räume für den Zeitraum 1970-1999 die höchsten relativen Beschäftigungszuwachsraten aufweisen. Allerdings wird davon ausgegangen, dass die Beschäftigungs-Counterurbanization bereits in den 1970er Jahren ihren Höhepunkt erreicht hatte (Kiehl/Panebianco 2002, 9). So sind in den Ballungsräumen im Zeitraum 1998-2002 günstigere Entwicklungen als in ländlich-peripheren Regionen vorzufinden (Geppert/Gorning 2003, 412).

Infolge der Desurbanisierung sind in den ländlichen Räumen neben schrumpfenden Regionen auch deutliche Wachstumsregionen zu finden. Flächenmangel und Nutzungskonkurrenz in den Verdichtungsräumen lösen vor allem eine verstärkte Verlagerung von Industriebetrieben in ländliche Regionen aus. Hennings (2001, 4) bezeichnet die ländlichen Regionen daher als „die neuen Industriestandorte“. Der Beschäftigungszuwachs betrifft demnach vor allem Betriebe des Maschinenbaus, der Elektrotechnik, der Metallverarbeitung und der Nahrungs- und Genussmittelindustrie. Zudem kann auch die Gründung von innovativen Unternehmen innerhalb des ländlichen Raumes Auslöser eines urban-rural-shifts sein (für Großbritannien Keeble/Tyler 1995). Obwohl das verarbeitende Gewerbe in den ländlich-peripheren Regionen vergleichsweise geringe Beschäftigungsverluste aufweist und eine „ländliche Wachstumsbranche“ (Kiehl/Panebianco 2002, 10) bildet, ist auch hier die Tertiärisierung der zentrale Entwicklungstrend.

Zentrale Standortfaktoren der ländlichen Räume, die insbesondere die Ansprüche des verarbeitenden Gewerbes erfüllen, sind niedrige Bodenpreise und eine gute Flächenverfügbarkeit. Auch die Erreichbarkeit wird von Betrieben mit einer zunehmend spezialisierten Produktion und vermehrten internationalen wirtschaftlichen Beziehungen positiv bewertet. Diese bevorzugen eine Lage zwischen nationalen bzw. europäischen Zentren. Darüber hinaus ist in ländlichen Räumen in Autobahnnähe mit einer weiteren Gewerbeflächennachfrage durch die expansive Logistikbranche zu rechnen. Bevorzugte Standorte befinden sich im Umfeld von Konsumentenstandorten und industriellen Kernen (BMVBS/BBR 2007b, 3). Weitere Standortfaktoren der ländlichen Räume sind ein niedriges Lohnniveau, eine relativ gute Verfügbarkeit von Arbeitskräften und eine hohe Motivation und Loyalität der Mitarbeiter aufgrund fehlender Arbeitsplatzalternativen. Als weicher Standortfaktor besitzt auch die als positiv eingeschätzte Lebensqualität einen wichtigen Einfluss (Kiehl/Panebianco 2002; Hennings 2001).

2.4 Kommunale Gewerbebaulandproduktion - Strategien der Gewerbeflächenentwicklung

Neben der Nachfrage durch Unternehmen und Betriebe hat die Baulandproduktion durch die Kommunen einen erheblichen Einfluss auf die Gewerbeflächenentwicklung. Das Baugesetzbuch legt als Aufgabe der kommunalen Bauleitplanung die Vorbereitung und Leitung der baulichen und sonstigen Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde nach Maßgabe des BauGB fest (§ 1 Abs. 1 BauGB). Die Kommunen agieren insofern als „Produktionsbetrieb für Standorte“ (Einig 2009b, 23), da erst sie durch rechtliche Regelungen, raumordnerische Maßnahmen und infrastrukturelle Erschließungen un bebauten Grund und Boden in Bauland verwandeln (Seele 1995, 56). Aus diesem Grund bilden die Kommunen den zentralen Akteur der Gewerbebaulandmärkte. Eine erfolgreiche Gewerbeflächenpolitik bildet einen elementaren Baustein der kommunalen und regionalen Wirtschaftspolitik (Greiving et al. 2003, 38; Landesplanungsbericht NRW 2001, 57). Dabei spiegelt die Produktion gewerblichen Baulands durch die Kommunen immer weniger die konkrete Nachfrage wider. Nur durch eine verstärkt angebotsorientierte Planung lässt sich erklären, dass trotz einer rein rechnerisch in den meisten Stadtregionen realisierbaren Deckung der mittelfristigen Baulandnachfrage durch baureife Baulandpotentiale und Wiedernutzungspotentiale (Dosch 2000, 32) über die Hälfte der Kommunen eine zusätzliche Bereitstellung von Gewerbebauland planen (BBR 2007, 116 f.). Bereits heute weisen zahlreiche Regionen Überangebote auf.

Die wachstumsorientierte Angebotsplanung der Kommunen ist auf den **interkommunalen** sowie zunehmend **internationalen Wettbewerb** um Unternehmen, Beschäftigte und Investitionen zurückzuführen, in dem sich die Kommunen befinden. Der kommunalen Gewerbebaulandproduktion kommt im Hinblick auf die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit eine entscheidende Bedeutung zu (Einig 2003c, 258; 2003a, 105). Durch die Bereitstellung von Gewerbebauland versuchen die Kommunen aktiv Einfluss auf die Entwicklung der Gemeinde zu nehmen. Dabei verfolgen sie unterschiedliche Zielsetzungen (vgl. auch Einig 2010, 179 ff.).

Im Vordergrund steht die Schaffung eines attraktiven Gewerbeflächenangebots zur Stärkung der wirtschaftlichen Entwicklung. Grundsätzlich streben alle Kommunen in Form einer **Bodenvorratspolitik** ein in Größe und Qualität umfassendes Gewerbeflächenangebot an, das den Flächenbedarf expansionswilliger, ortsansässiger Unternehmen befriedigt und die Ansiedlung neuer Betriebe erlaubt (Wuschansky/König 2006, 9). Durch die Vorratshaltung baureifen Gewerbebaulands soll eine durch Flächenengpässe verursachte Verlagerung der ansässigen Betriebe verhindert werden. Neben der Bestandspflege zielt die Vorratshaltung auf die Befriedigung eines kurzfristigen Bedarfs an unmittelbar nutzbarem Gewerbebauland ab. Insofern bewerben sich die Kommunen mit baureifen Standorten und den vorhandenen Standortverhältnissen um Betriebe (Bonny 2001, 5).

Mit der expansiven Baulandstrategie verfolgen die Kommunen insbesondere **beschäftigungspolitische Ziele**. Im Idealfall sollen bestehende Arbeitsplätze erhalten bleiben, arbeitsintensive Betriebe angesiedelt und am lokalen Arbeitsmarkt stark nachgefragte Arbeitsplätze geschaffen werden. Je höher die Arbeitsplatzdichte der Unternehmen ist, desto eher kann die Neuansiedlung zur Sicherung des lokalen Arbeitsmarktes sowie zur Reduktion der Arbeitslosigkeit und somit zur Entlastung kommunaler Haushalte von Sozialhilfezahlungen beitragen. Um eine konkrete Ansiedlung zu ermöglichen, werden jedoch die Ansprüche der Kommunen an die Arbeitsintensität und Branchenzugehörigkeit des Unternehmens oft reduziert. So bleiben die erhofften positiven Effekte einer Ansiedlung bei kapitalintensiven Unternehmen oder Unternehmen, deren Arbeitskräftebedarf durch die am regionalen Arbeitsmarkt bestehenden Qualifikationen nicht gedeckt werden kann, aus (Schöler 2005, 1115).

Obwohl die beschäftigungspolitischen Ziele vermehrt an Bedeutung gewinnen, besitzen **fiskalische Ziele** weiterhin einen hohen Stellenwert in der kommunalen Baulandpolitik. Vielfach werden Flächenausweisungen vor dem Hintergrund fiskalischer Ertragserwartungen getätigt (Reidenbach et al. 2007, 24). Im Vordergrund steht die Maximierung der Gewerbesteuer, die als Realsteuer der alleinigen Steuerhoheit der Gemeinden unterliegt und den höchsten Anteil kommunaler Steuereinnahmen bildet (Deutscher Städtetag 2010, 10). Die Gemeinden sind berechtigt, von jedem Gewerbebetrieb die Gewerbesteuer als Gemeindesteuer zu erheben. Sie ist für die Kommunen die zentrale originäre Einnahmequelle zur Finanzierung der öffentlichen Ausgaben (Wuschansky/König 2006, 77). Jeder Gewerbebetrieb, der in Deutschland tätig ist, muss Gewerbesteuer zahlen. Die Gewerbesteuer bemisst sich aus dem Gewerbeertrag des Unternehmens, der sich aus dem einkommens- bzw. körperschaftssteuerlichen Gewinn ergibt, einer Steuermesszahl und dem von der Kommune jährlich festgelegten Gewerbesteuerhebesatz (Beckord/Jurczek 2002, 75). Für die tatsächlichen Gewerbesteuererinnahmen ist dementsprechend der Gewinn des Unternehmens entscheidend. Die Höhe der zu erwartenden Steuereinnahmen variiert in Abhängigkeit von der Art und Ertragskraft eines Betriebes und ist somit sowohl konjunktur- als auch branchenabhängig (Wuschansky/König 2006, 59). Durch die Bereitstellung attraktiver Gewerbeflächen sollen wirtschaftlich erfolgreiche Unternehmen angezogen oder die Expansion bereits ansässiger Betriebe unterstützt werden, um die Unternehmensgewinne in der Gemeinde sowie dadurch die Gewerbesteuererinnahmen zu erhöhen. Ob die Bereitstellung neuen gewerblichen Baulands tatsächlich den erhofften positiven Effekt auf den Finanzhaushalt der Kommunen besitzt, wird in der Regel, auch bei abgrenzbaren und spektakulären Großprojekten, nicht kalkuliert (Reidenbach et al. 2007, 207). Neben fehlenden einfachen Verfahren und Modellen ist hierfür offensichtlich auch ein fehlendes Interesse der lokalen Akteure an einer transparenten Kosten-Nutzen-Kalkulation ausschlaggebend. Bei der Berechnung fiskalischer Effekte sind neben den betriebsabhängigen Zuwächsen der Gewerbesteuer in Folge einer Neuansiedlung auch andere Effekte auf die kommunalen Einnahmen zu beachten. Von zentraler Bedeutung ist der kommunale Finanzausgleich. Durch die Erhöhung der Einnahmen und der Steuerkraft sinkt der Bedarf der Kommune, so dass sich die Höhe des Ausgleichs reduziert. Ebenfalls von Bedeutung ist die auf Grundlage der Steuereinnahmen und Schlüsselzuweisungen berechnete Kreisumlage, die bei steigenden Steuereinnahmen ebenfalls ansteigt. Reidenbach et al. (2007, 17) weisen darauf hin, dass sich dieser Umstand vor allem bei Gewerbegebieten „sehr nivellierend“ auswirkt. Untersuchungen zeigen, dass die fiskalische Wirkung von Bauflächen von der Größe der Maßnahme, den daraus entstehenden Erschließungskosten und dem Verhältnis von Wachstum (Neuansiedlung) und Umverteilung (Betriebsverlagerung) abhängig ist (Reidenbach et al. 2007, 17). Allerdings verliert die Gewerbesteuer an Bedeutung, da sie für zahlreiche Städte und Gemeinden vermehrt keine zuverlässige Einnahmequelle bildet (Beckord/Jurczek 2002, 141).

Um die Ansiedlung neuer Betriebe zu unterstützen und um wettbewerbsfähig zu bleiben, greifen die Kommunen häufig nicht nur auf die Bereitstellung eines ausreichenden Gewerbeflächenangebots, sondern zusätzlich auf **Subventionen** zurück. Durch direkte und indirekte Subventionen für die Unternehmen versuchen sie die Attraktivität des Gewerbeflächenangebots zusätzlich zu erhöhen. Da die Kosten eines Standortes als ein entscheidender Standortfaktor bei betrieblichen Standortentscheidungen angesehen werden⁴, veräußern die Kommunen die Gewerbeflächen oft ohne Berücksichtigung der Herstellungskosten (BBR 2006,

⁴ Der Anteil der Gewerbeflächen an der Gesamtinvestition eines Betriebs liegt bei 0,9 % (Bonny 2006, 270). Trotz dieser im Hinblick auf die Gesamtkosten untergeordneten Bedeutung wird den Grundstückskosten von den Unternehmen häufig eine wichtige Rolle als Standortfaktor zugerechnet (Mielke 2001, 11).

4). Um die Einstandskosten möglichst gering zu halten, werden häufig keine hochwertigen und hochpreisigen Standorte, sondern nachrangige Standorte mit einer geringen Nutzungskonkurrenz entwickelt (Bonny 2001, 6). In diesem Zusammenhang weist der Gewerbeflächenpreis nur auf „den Haushaltsstatus der Kommune bzw. das jeweils aktivierte Fördervolumen“ (Bonny/Glaser 2005, 29) hin. Eine Subventionierung erfolgt vielfach auch über die Höhe der Gewerbesteuerhebesätze, indem diese auf ein Minimum reduziert werden. Seit 2004 muss der Hebesatz mindestens 200 von Hundert betragen (BVerfG, 2 BvR 2185/04 vom 25.1.2005). In Folge der Subventionierung besitzt der Preis der Gewerbeflächen nur eine geringe Diskriminierungswirkung. Unterschiedliche Qualitäten sind nicht am Preis zu erkennen spiegeln sich nicht im Preis wider, so dass Unternehmen dazu ermuntert werden große Grundstücke mit höchsten Ausstattungsqualitäten nachzufragen, ohne dass diese für das einzelne Unternehmen tatsächlich nutzbringend sind. Eine Differenzierung zwischen unterschiedlichen Ansprüchen sowie Zahlungsbereitschaft und -fähigkeit findet nicht statt (Bonny 2001, 7). So werden Gewerbe- und Industrieflächen teilweise durch Nutzungen (z.B. Bürobetriebe) in Anspruch genommen, die entsprechende Flächenqualitäten nicht benötigen und aus städtebaulicher Sicht besser auf Mischflächen angesiedelt werden sollten (Hennings 2001, 11). Im Extremfall entstehen statt Technologieparks im Wortsinne Handels- und Dienstleistungszentren (Bonny 2001, 6). Kommunale Subventionen können sich vor allem dann negativ auf den kommunalen Haushalt auswirken, wenn ein Unternehmen auch ohne diese Vergünstigung diesen Standort gewählt hätte. In diesem Fall reduziert der Mitnahmeeffekt den finanziellen Handlungsspielraum der Kommune (Schöler 2005, 1116).

Neben den kommunalen Subventionen haben zudem auch staatliche Subventionen Einfluss auf die Flächeninanspruchnahme. Für die **Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW)**, einem Bestandteil der nationalen Strukturpolitik, konnte ein verstärkender Effekt auf die Entwicklung der Gewerbeflächen statistisch nachgewiesen werden (Siedentop et al. 2008, 4). Im Rahmen der GRW werden einzelbetriebliche Investitionen, der Ausbau wirtschaftsnaher Infrastruktur sowie integrierte regionale Entwicklungskonzepte und Regionalmanagementvorhaben gefördert. In diesem Zusammenhang erfolgt auch eine Förderung von Gewerbegebietsausweisungen. In Regionen mit einer höheren Zuweisung von GRW-Mitteln für Infrastrukturvorhaben fand demnach eine erhöhte Neuinanspruchnahme von Gewerbeflächen statt (Siedentop et al. 2008, 4).

In zahlreichen Kommunen ist die paradoxe Situation zu beobachten, dass gleichzeitig ein Flächenüberangebot baureifer Gewerbeflächen und Flächenengpässe bestehen. Dies wird als sogenanntes „**Baulandparadoxon**“ (Davy 2000) bezeichnet. Aufgrund der wachstumsorientierten Baulandstrategie der Kommunen ist das Flächenangebot zumeist deutlich höher als die Flächennachfrage. Ein gleichzeitiger Mangel an verfügbaren Bauflächen kann entstehen, wenn die Mobilisierung der durch die Planung entwickelten oder bereits vorhandenen Flächen nicht gelingt (Kötter 2001, 153). Zahlreiche meist ältere Flächennutzungspläne weisen umfangreiche bis heute ungenutzte Gewerbeflächen aus. Allerdings befinden sich die Flächen häufig nicht in kommunalem Besitz, sondern werden von Unternehmen für potentielle Erweiterungen und eine Standortsicherung vorgehalten. Ebenso können Vorbehalte gegen die Wiedernutzung von Brach- und Konversionsflächen die Nutzung verhindern (Greiving et al. 2003, 3). Neben einer fehlenden Verkaufsbereitschaft der Eigentümer spielt auch die wachsende Bedeutung der Umweltbelange eine Rolle, durch die viele dieser Flächen heute als ökologisch wertvoll eingestuft werden. Eine zentrale Ursache der Flächenengpässe ist zudem in zahlreichen Fällen die Qualität der von den Kommunen angebotenen Flächen, die nicht den Standortansprüchen der Unternehmen entspricht. Da immer weniger Kommunen die Möglichkeit besitzen, qualitativ hochwertige Standorte zu entwickeln, werden vielfach

Standorte „zweiter“ und „dritter“ Wahl angeboten (Bonny 2006, 265). Gründe für diese Entwicklung sind eine bereits bestehende Nutzung geeigneter Flächen mit einer guten Standort- und Lagequalität oder auch ökologische Restriktionen, die eine Nutzung verhindern. In einzelnen Regionen, z.B. Siegerland und Sauerland in NRW, ist bereits heute aufgrund topographischer Gegebenheiten keine wirtschaftliche Entwicklung von Gewerbestandorten mehr möglich (Bonny 2001, 6). Die Nichtnutzung vorhandener Flächen deutet auf schlechte bzw. fehlende Standortfaktoren hin. Dies spiegelt sich auch in der stark variierenden Nutzungsdichte von Gewerbe- und Industriegebieten oder einzelnen Grundstücken wider (BBR 2006, 39). Insbesondere Flächen in peripheren Lagen ohne ausreichende Anbindung an das regionale Verkehrsnetz sowie mit negativem Image werden kaum nachgefragt (Bonny 2001, 20). Eine Überwindung des Paradoxons würde eine aktive Bodenpolitik der Kommunen voraussetzen. Diese dürften die Baureife eines Grundstückes erst nach dessen Erwerb entwickeln, um zu verhindern, dass Eigentümer Bauland horten (Einig 2005a, 49). Allerdings können Kommunen aufgrund des hohen Preisniveaus einen Zwischenerwerb häufig nicht finanzieren, vor allem in Stadtregionen (Aring 2000, 57). Auf regionaler Ebene führen die Einzelhandlungen der Kommunen in vielen Fällen zu kollektiv unerwünschten Folgen. Da in den meisten Regionen Neuansiedlungen gegenüber innerregionalen Betriebsverlagerungen von untergeordneter Bedeutung sind, ist die Verteilungsmasse, um die die Kommunen konkurrieren, weitgehend regional limitiert. Vor diesem Hintergrund ist der Ansiedlungserfolg einer Gemeinde mit dem Verlust von Unternehmen und Arbeitsplätzen in einer anderen Gemeinde verbunden. Im Ergebnis führt diese Verschiebung zu einem Null-Summen-Wettbewerb, bei dem für die Gesamtentwicklung der Region keine Vorteile entstehen (Einig 2003a, 105; Wuschansky 1985, 8). Es besteht vielmehr die Gefahr, dass potentielle Investoren von diesem ruinösen interkommunalen Wettbewerb profitieren, indem sie die Baulandpreise durch Parallelverhandlungen mit mehreren Kommunen auf ein Minimum reduzieren (Wuschansky/König 2006, 9). Kommunale Finanzressourcen und staatliche Fördermittel werden so ineffizient genutzt.

2.5 Nachhaltige Gewerbeflächenentwicklung

Als zentraler Akteur des Gewerbebaulandmarktes besitzen die Kommunen einerseits die Aufgabe, ein der Nachfrage entsprechendes Bauflächenangebot zu schaffen (Bedarfsdeckungsprinzip) (Einig/Siedentop 2005, 168 f.). Andererseits werden aber auch Anforderungen hinsichtlich einer nachhaltigen, an ökologischen Aspekten orientierten, Gewerbebaulandausweisung an sie gestellt.

Die Aufgabe der Baulandvorsorge ist im Raumordnungsgesetz festgelegt. Gemäß § 1 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 ROG 1998 sind demnach die Standortvoraussetzungen für wirtschaftliche Entwicklungen zu schaffen, während § 2 Abs. 2 Nr. 9 ROG vorsieht zur Verbesserung der Standortbedingungen für die Wirtschaft in erforderlichem Umfang Flächen vorzuhalten, die wirtschaftsnahe Infrastruktur auszubauen und die Attraktivität der Standorte zu erhöhen. Das aktuelle Raumordnungsgesetz schreibt weiterhin eine Vorsorge für einzelne Nutzungen und Funktionen des Raums (§ 1 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 ROG 2008) vor. Zudem wird eine Entwicklung des Raums im Hinblick auf eine langfristig wettbewerbsfähige und räumlich ausgewogene Wirtschaftsstruktur und wirtschaftsnahe Infrastruktur sowie auf ein ausreichendes und vielfältiges Angebot an Arbeits- und Ausbildungsplätzen (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 ROG 2008) gefordert. Aktuell weisen die meisten Gewerbebaulandmärkte bereits Angebotsüberhänge auf (Beckmann/Dosch 2004, 59). Interkommunaler Wettbewerb und eine nicht am Investorenbedarf ausgerichtete Angebotsplanung der Kommunen haben in der Vergangenheit eine Entkopplung von Gewerbeflächenproduktion und -nachfrage bewirkt (Fachkommission Städte-

bau 2004, 5; Bonny 2006, 272). Solange andere Kommunen in der Region eine expansive Baulandstrategie verfolgen und Unternehmenssubventionen einsetzen, wird der Verzicht auf Gewerbeflächenausweisungen und Subventionen als Wettbewerbsnachteil angesehen (Einig 2007, 24), auch wenn eine Ausweisung tatsächlich nur unter günstigen Bedingungen zu einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung beiträgt. Die zusätzlichen Bauflächen werden zudem in der Regel „auf der Grünen Wiese“ ausgewiesen, da von vielen Unternehmen Standorte im Außenbereich gegenüber Bestandsflächen bevorzugt werden und diese Flächen geringere Herstellungskosten für die Kommunen verursachen. Dass vielfach überdimensionierte Gewerbeflächen ausgewiesen werden, verdeutlicht der Bund für Naturschutz in einem Schwarzbuch Gewerbeflächen Bayern (Bund Naturschutz in Bayern 2003) und in einer weiteren Untersuchung in Bayern, Baden-Württemberg und Thüringen (Merkel/Bergner 2004).

Die steigende Flächeninanspruchnahme durch Siedlungs- und auch Verkehrsflächen, vor allem im suburbanen und ländlichen Raum, ist mit zahlreichen ökologischen Problemen verbunden. So werden naturnahe Landschaften umgewandelt und zerschnitten, Lebensräume für wildlebende Tier- und Pflanzenarten zerstört, natürliche Bodenfunktionen irreversibel geschädigt, die Bodenversiegelung verstärkt, Wasserhaushalt und Mikroklima verändert sowie Luftschadstoffe und Lärmbelastungen erhöht (SRU 2004, 169 ff; Dosch 2006, 15; Troge 2002, 8; Eitel 2001, 105). Zudem treten auch ökonomische Belastungen etwa in Form von hohen Kosten für den Erhalt und den Ausbau technischer Infrastrukturen sowie für die wohn- und arbeitsbedingte Mobilität der Bevölkerung in Erscheinung (BBR 2007, 63, Dosch 2002, 37). Vor dem Hintergrund dieser offensichtlichen negativen Effekte einer ungezügelter Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung sind eine ressourcenschonende Flächeninanspruchnahme und ein sparsamer Umgang mit Grund und Boden bereits seit vielen Jahren als Zielsetzung in unterschiedlichen Gesetzen verankert. Entsprechende Regelungen weisen neben dem Baugesetzbuch auch das Raumordnungsgesetz sowie die Naturschutzgesetze von Bund und Ländern auf.

Bereits 1986 wurde die sogenannte „**Bodenschutzklausel**“ - „mit Grund und Boden soll sparsam und schonend umgegangen werden“ (§ 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB) - in das Baugesetzbuch aufgenommen (BauGB vom 8.12.1986 (BGBl. I S. 2191)). Dieser Kernsatz wurde im Rahmen von Novellen des BauGB⁵ sprachlich erweitert. Zudem erfolgte eine neue inhaltliche Akzentuierung (Krautzberger 2008, 1). So wird seit 1998 zusätzlich die Begrenzung der "Bodenversiegelung auf das notwendige Maß" (§ 1 a Abs. 1 BauGB 1998) gefordert. 2004 folgte die Erweiterung um den Halbsatz: "dabei sind zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen die Möglichkeiten der Entwicklung der Gemeinde insbesondere durch Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung zu nutzen" (§ 1 a Abs. 2 Satz 1 BauGB). Demnach sind die Kommunen heute im Rahmen der Bauleitplanung durch die Bodenschutzklausel zu einem sparsamen und schonenden Umgang mit Grund und Boden, einer Begrenzung der Bodenversiegelung sowie einer Ausnutzung von Möglichkeiten der Innenentwicklung verpflichtet. Allerdings ist mit der Bodenschutzklausel weder ein Versiegelungsverbot noch eine Baulandsperr (Außenentwicklung setzt Ausschöpfung der Innenentwicklungsmöglichkeiten voraus) verbunden. Vielmehr handelt es sich um ein Optimierungsgebot, das die Kommunen zu einem „möglichst“ sparsamen und schonenden Umgang mit Grund und Boden verpflichtet (Krautzberger 2008, 5).

⁵ Bau- und Raumordnungsgesetz vom 27.8.1997 (BGBl. I S. 2141); Europarechtsanpassungsgesetz Bau (EAG Bau) vom 24.6.2004 (BGBl. I S. 1359).

Im Raumordnungsgesetz ist seit 1998 die **nachhaltige Entwicklung als Leitbild der räumlichen Entwicklung** verankert. So sieht das ROG eine Raumentwicklung vor, die „die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung führt“ (§ 1 Abs. 2 ROG 1998). Diese Festlegung wurde mit der Novellierung 2008 noch um den Aspekt der „gleichwertigen Lebensverhältnisse in den Teilräumen“ ergänzt. Bei der Umsetzung einer nachhaltigen Raumentwicklung spielt die Flächennutzung eine zentrale Rolle (Spehl 2005, 683). Vor diesem Hintergrund gebietet das Gesetz die Vermeidung weiterer Zerschneidung der freien Landschaft und von Waldflächen, eine Begrenzung der Flächeninanspruchnahme im Freiraum (2 Abs. 2 Nr. 2 ROG) sowie die Verminderung einer erstmaligen Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke, „insbesondere durch die vorrangige Ausschöpfung der Potentiale für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, für die Nachverdichtung und für andere Maßnahmen zur Innenentwicklung der Städte und Gemeinden“ (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG). Zentrale Leitbilder für die Siedlungs- und Verkehrsentwicklung sind die Dezentrale Konzentration und das Zentrale-Orte-System (Dosch 2002, 21).

Das **Naturschutzrechtliche Vermeidungsgebot** des Bundesnaturschutzgesetzes verpflichtet Verursacher eines Eingriffs, vermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu unterlassen (§ 15 Abs. 1 BNatSchG). Allerdings ist die Planungsbehörde durch das Gebot nicht zur Wahl der „ökologisch günstigsten Planungsalternative“ (Stüer 2000, 4) gezwungen. Auch bedingt das Gebot in der Regel keinen Verzicht auf eine Maßnahme. Die Vermeidbarkeit eines Vorhabens ist unter Beachtung der planerischen Ziele und Konzepte zu beurteilen. Diese müssen auch bei alternativen Planungen gewahrt bleiben. Obwohl die Festlegung als strikt bindender Planungsleitsatz über ein Optimierungsgebot hinausgeht, wird die konkrete Beurteilung in hohem Maße von den planerischen Festlegungen gesteuert (Stüer 2000, 5). Die Regelung bezieht sich nur auf fachgesetzlich zulässige Vorhaben.

Die genannten gesetzlichen Festlegungen zu einer flächensparenden Siedlungsentwicklung weisen bislang keine ausreichende Operationalisierung auf, um einen entscheidenden Einfluss auf die kommunale Bauleitplanung nehmen zu können. So betrug die Zunahme der neu versiegelten Fläche bis zum Jahr 2000 bundesweit noch ca. 130 ha pro Tag. Vor diesem Hintergrund formulierte die Bundesregierung in ihrer **Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie** 2002 erstmalig ein konkretes Mengenziel für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Demnach soll der Flächenverbrauch für Siedlung und Verkehr bis 2020 auf 30 ha/Tag reduziert werden (**30-ha-Ziel**) (Bundesregierung 2002, 287). Ziele des quantitativen Ansatzes sind eine weitere Entkopplung der Flächeninanspruchnahme vom Wirtschaftswachstum sowie die Reduzierung der Versiegelung. Hierfür soll auf flächensparendes Bauen, die Bündelung von Infrastrukturen und eine Entsiegelung von nicht mehr genutzten Flächen zurückgegriffen werden. Zudem wird dem Flächenrecycling, einer verstärkten Nutzungsmischung und verkehrssparenden Siedlungsstrukturen mit einer Siedlungskonzentration an den Verkehrsknoten und entlang der Verkehrsachsen ein positiver Einfluss auf die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme zugerechnet (Bundesregierung 2002, 290 f.). Neben der quantitativen Reduzierung der Flächeninanspruchnahme fordert die Regierung im Sinne einer Doppelstrategie auch eine qualitative Verbesserung der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen, um die „Siedlungsentwicklung in Deutschland auf nachhaltige Weise zu gestalten“ (Bundesregierung 2002, 291). Hierzu zählen beispielsweise eine ansprechende Gestaltung von Gewerbegebieten und deren Umfeld und der Erhalt von unzerschnittenen landschaftlichen Freiräumen in ländlichen Regionen. Durch das 30-ha-Ziel sollen vor allem in Städten und Gemeinden neue Leitbilder einer integrierten Stadtentwicklung angeregt werden (BBR 2007, 63 f.).

Eine zentrale Rolle bei der Umsetzung des sogenannten 30-ha-Ziels nimmt bei der weiterhin bestehenden Nachfrage nach Siedlungsflächen eine verstärkte Ausrichtung der Bautätigkeit auf den Siedlungsbestand ein. Vor diesem Hintergrund gibt die Bundesregierung als Zielsetzung ein **Verhältnis von 3:1 von Innen- zu Außenentwicklung** vor (Bundesregierung 2002, 296; Bundesregierung 2004, 209). Die Zielsetzungen beziehen sich jeweils auf die gesamte Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung. Als Teil dieser Größe muss auch die Gewerbeflächenentwicklung ihren Teil zur Zielerreichung beitragen. Auch wenn eine Quantifizierung dieses Beitrags nicht möglich ist, gilt es auch die gewerbliche Flächenentwicklung im Sinne einer ressourcenschonenden Entwicklung in städtebauliche Innenbereiche zu lenken (Krumm 2008, 5; Troge 2002, 11).

Innenentwicklungspotentiale bilden neben klassischen Baulücken auch mindergenutzte Flächen, Arrondierungsflächen, Freiflächen oder Brachflächen (Flächenrecycling) (Seiler 2006, 24 f.). Anders als bei den Baulücken werden durch Nachverdichtung und Flächenrecycling neue Baurechte durch die Überplanung vorhandener Baugebiete im Innenbereich geschaffen (BMBS 1993, 119).

Infolge des wirtschaftlichen Strukturwandels weisen vor allem Kernstädte in altindustriellen Gebieten umfangreiche Brachflächen oder mindergenutzte Flächen im Bestand auf, so dass erhebliche Nachverdichtungspotentiale vorhanden sind (Dosch 2000, 25). Zudem sind Potentiale vermehrt auch in kleineren Städten und Gemeinden zu finden (Siedentop 2002, 43). Dabei konzentrieren sich diese auf Verdichtungsräume und deren Umland (Hömme 2001, 99). Einen überdurchschnittlichen Anteil von Wiedernutzungsmöglichkeiten weist Ostdeutschland auf (BBR 2007, 121). Die Gewerbebaulandumfrage des BBSR zeigt, dass Wiedernutzungspotentiale für gewerbliche Nutzung vor allem auf zuvor gewerblich genutzten Flächen (63 %) bestehen, die infolge des Strukturwandels brach fallen. Die Bedeutung ehemals militärisch genutzter Flächen (20 %) sowie von Bahn- und Postflächen und sonstigen Verkehrsflächen (13 %), deren Existenz auf Standortentscheidungen öffentlicher Institutionen zurückzuführen ist, ist deutlich geringer (BBR 2007, 125). Unabhängig ihrer Herkunft sind alle Brachen für die Stadtentwicklungspolitik relevant (Wiegandt 2001, 16).

Bedingt durch **unzureichende Informationen** wird der Umfang von Brachflächen und Baulücken von den kommunalen Akteuren häufig unterschätzt, so dass Flächensparpotentiale unerkant bleiben (Siedentop et al. 2008, 134). Erst in einem Teil der Kommunen kommen Brachflächenkartierungen bzw. -kataster zum Einsatz. So liegt ein flächendeckendes Baulandkataster 2006 erst in 23 % der in der Gewerbebaulandumfrage des BBR befragten Kommunen vor (BBR 2007, 112). Bei einer 2003 durchgeführten Umfrage unter 275 bayerischen Städten und Gemeinden konnten 9 Städte und Gemeinden identifiziert werden, die ein Brachflächenkataster führen (Besler/Wiegandt 2006, 134). Aufgrund der unzureichenden Datenlage ist eine Quantifizierung der Einsparpotentiale durch die Revitalisierung von Brachflächen schwierig. Vor allem Informationen zur räumlichen Verteilung sowie zur Struktur der Flächen fehlen vielfach (Hömme 2001, 82). Ausgehend von den Ergebnissen der Gewerbebaulandumfrage des BBSR kommt Dosch (2000, 26) zu der Einschätzung, dass alleine über eine Wiedernutzung baureifer, nicht altlastenbehafteter Flächen eine Deckung des kurz- und mittelfristigen gewerblichen Bedarfs möglich ist. Vor diesem Hintergrund kann die Innenentwicklung und die Ausnutzung bestehender Potentiale grundsätzlich zu einer vollständigen Vermeidung oder doch wenigstens zu einer Reduktion zusätzlicher gewerblicher Flächeninanspruchnahme führen (vgl. auch Eitel 2001, 106).

Jedoch wird die Ausnutzung der Potentiale durch unterschiedliche Faktoren eingeschränkt. **Hemmnisse für eine Brachenreaktivierung** sind vor allem hohe Preisanforderungen oder mangelnde Verkaufsbereitschaft von Grundeigentümern, eine fehlende Nachfrage sowie Altlasten (Beckmann/Dosch 2004, 70; BBR 2007, 127). Eine fehlende Nachfrage ist dabei auf unterschiedliche Ursachen zurückzuführen. In Ostdeutschland wird die fehlende Nachfrage vor allem durch die bestehenden Gewerbeflächenreserven bedingt, da hier nach der Wende in großem Umfang Gewerbeflächen auf der Grünen Wiese ausgewiesen wurden. Im gesamten Bundesgebiet verhindert zudem häufig die interkommunale Konkurrenz eine vorrangige Brachflächenentwicklung. Solange in anderen Kommunen preisgünstige Standorte entwickelt werden, fehlen ausreichende Anreize für eine Bestandsentwicklung. Zudem bevorzugen die Kommunen häufig eine Flächenentwicklung auf der Grünen Wiese aufgrund günstigerer Erschließungskosten, einer zügigeren Planbarkeit, des Fehlens von Restitutionsansprüchen und Altlastenvorbehalten (Dosch 1997, 98) sowie eines besseren Flächenzuschnitts und Erscheinungsbildes für Unternehmen. Die tatsächlichen Kosten für eine Flächenentwicklung auf der grünen Wiese werden von den Kommunen vielfach unterschätzt. Unter Berücksichtigung der Folgekosten der Freiflächenerschließung sind mit Brachflächenentwicklungen häufig keine höheren Kosten verbunden (Eitel 2001, 111). Eine weitere Rolle spielen Lagekriterien. So werden Flächen in peripheren Lagen, ohne ausreichende Anbindung an das regionale Verkehrsnetz und mit negativem Image aufgrund ihrer unzureichenden Qualität nicht nachgefragt (Bonny 2001, 20). Vor allem Konversionsflächen können häufig nur veräußert werden, wenn keine Konkurrenz durch besser eingebundene Flächen besteht. Vom produzierenden Gewerbe werden insbesondere Innenbereichsstandorte wegen der schwierigen verkehrlichen Erschließung, unzureichender Betriebserweiterungsmöglichkeiten oder Problemen mit der Einhaltung von Abstandsregeln abgelehnt (Einig 2003a, 105).

Zur **Förderung von Innenentwicklung und Brachflächenrecycling** werden unterschiedliche Strategien diskutiert. Als besonders geeignet wird die Subventionierung von Investitionen auf Brachflächen z.B. in Form von Steuerbegünstigungen angesehen. Aber auch der Regional- und Strukturförderung wird eine wichtige Bedeutung beigemessen, um die Kosten der Investitionen zu senken (Hömme 2001, 99). Einen weiteren Impuls für die Wiedernutzung innerstädtischer Brachen können auch Restriktionen im Außenbereich darstellen (Dosch 1997, 112). Dabei wird eine ausschließlich restriktive Verknappung des Baulands zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme sowie zur Stärkung der Innenentwicklung aufgrund unerwünschter wirtschaftlicher und sozialer Folgen kritisch gesehen. Eine durch die Verknappung erzeugte Bodenpreissteigerung würde demnach zu sozialen und ökonomischen Verschiebungen führen (Aring 2000, 39). Das wirtschaftliche Wachstum würde gehemmt (Bundesregierung 2002, 291). Problematisch erscheint dabei auch, ob alleine durch Bestandsflächen die Standortanforderungen der Betriebe und Unternehmen erfüllt werden können (Difu 2001, 47). Die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie sieht daher eine Kombination aus freiraumschützenden und durch ökonomische Anreize, z.B. Subventionen, steuernden Instrumenten vor (Bundesregierung 2002, 292). Bei ausreichenden Innenentwicklungspotentialen und einer rückläufigen Flächennachfrage würde, so lassen die Ergebnisse einer Untersuchung der Einflussfaktoren der Siedlungsentwicklung vermuten, eine restriktive Siedlungspolitik, allerdings nicht unbedingt zu negativen wachstums- oder sozialpolitischen Effekten in regionalen oder überregionalen Maßstäben führen (Siedentop et al. 2008, 5;121).

In **Zukunft** sind positive Effekte, die auf eine flächenschonendere Gewerbeflächenentwicklung hinwirken, vor allem von den bestehenden Angebotsüberhängen und einer erfolgreichen Brachflächenrevitalisierung zu erwarten. So ist in den letzten Jahren bereits ein Rückgang der Bereitstellungsaktivität der Kommunen zu erkennen. Im Rahmen der Gewerbebau-

landumfrage des BBR ist ein Rückgang des Anteils ausweisender Kommunen von 60 % 1998/1999 auf 42 % 2004/2005 zu beobachten. Der Vergleichswert beruht auf den Angaben von 172 Kommunen. Diese Entwicklung ist vor allem auf eine geringere Bereitstellung in kleineren Städten und Gemeinden sowie in Mittelstädten zurückzuführen. Demgegenüber verzeichnen Großstädte und Metropolen weiterhin Zuwächse (BBR 2007, 109). Der Anteil von Brachen an neu bereitgestelltem Gewerbebauland nahm im gleichen Zeitraum von 27 % auf 52 % zu (BBR 2007, 126). Durch die Wiedernutzung von Brachflächen als Erweiterungsfläche bestehender Betriebe oder als betriebsnaher Alternativstandort sollen vor allem Betriebsverlagerungen verhindert werden (Greiving et al. 2004, 251). Zudem wird voraussichtlich auch die wachsende Bedeutung flächenintensiver Branchen infolge des wirtschaftsstrukturellen Wandels zu einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme führen, da Dienstleistungsbetriebe in der Regel einen geringeren Flächenbedarf als gewerbliche Nutzungen besitzen (Siedentop et al. 2008, 9). Auch von einer umfangreichen politischen Auseinandersetzung mit dem Thema Flächeninanspruchnahme auf Landesebene werden positive Impulse hinsichtlich einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme erwartet (Siedentop et al. 2008, 115). In verschiedenen Bundesländern werden bereits zahlreiche Projekte und Initiativen durchgeführt, die sich mit einem Flächenressourcenmanagement oder nachhaltiger Gewerbeflächenentwicklung beschäftigen (Dosch 2006, 36). Zudem wollen zahlreiche Kommunen im Rahmen einer lokalen Agenda 21 zu einer nachhaltigen Entwicklung beitragen (Spehl 2005, 684). So wurden vielfach bereits Grundsatzbeschlüsse zum haushälterischen Umgang mit Grund und Boden gefasst (Dosch 2006, 34). Nach der BBR-Gewerbebaulandbefragung 2006 besitzen Grundsätze der sparsamen, schonenden und effizienten Flächenentwicklung in knapp der Hälfte der befragten Kommunen einen hohen Stellenwert (BBR 2007, 117). Allerdings geben in der Umfrage gleichzeitig rund 75 % der Kommunen an, Gewerbeflächen vorrangig auf Neuausweisungsflächen zu entwickeln.

2.6 Regionale Koordination der Gewerbeflächenentwicklung

Obwohl der Umfang der Wiedernutzungspotentiale für gewerbliche Nutzung kontinuierlich wächst (BBR 2007, 124) und fast alle westdeutschen Städte Projekte zum Brachflächenrecycling aufweisen (Wiegandt 2001, 18), konnte die Neubautätigkeit bislang nicht in einem ausreichenden Maße auf eine Bestands- bzw. Innenentwicklung ausgerichtet werden. Ausschlaggebend ist hierfür auch die infolge der Standortkonkurrenz weiterhin betriebene expansive Baulandentwicklung auf der Grünen Wiese. Darüber hinaus ist die Entwicklung aber auch auf die Ausbautendenzen einzelner Branchen zurückzuführen. So werden etwa durch die Logistikbranche dezentrale Standorte mit einer guten Autobahnerreichbarkeit nachgefragt. Eine disperse Entwicklung der regionalen Siedlungsstruktur, die sowohl ökologische Probleme als auch hohe Kosten verursacht (Dosch 2002, 25), wird hierdurch unterstützt.

Eine ressourcenschonende, auf ökonomisch und ökologisch sinnvolle Standorte ausgerichtete Gewerbeflächenentwicklung kann nicht alleine auf kommunaler Ebene erreicht werden. Um den hohen Flächenverbrauch zu reduzieren, die Entwicklung verstärkt auf den Siedlungsbestand sowie raumordnerisch erwünschte Standorte zu konzentrieren und gleichzeitig eine Inanspruchnahme des Außenbereichs zu beschränken, kommt vor allem der regionalen Ebene eine entscheidende Bedeutung zu. Auf Ebene der Regionen ist eine Erstellung und Umsetzung von Konzepten nachhaltiger Raumentwicklung möglich (Spehl 2005, 682). Eine zentrale Rolle spielen dabei interkommunal abgestimmte und langfristig angelegte Siedlungskonzepte die zur Standortlenkung und Mengenbegrenzung der Gewerbeflächenausweisungen beitragen können.

Die regionale Ebene erhält auch durch veränderte Standortansprüche von Unternehmen eine wachsende Bedeutung, da der Erfolg einer expansiven Baulandpolitik nur noch selten sicher gestellt ist. In den letzten Jahren ist ein deutlicher Wandel bei der Standortsuche für Neuansiedlungen zu erkennen. Betriebe führen ihre Standortsuche aufgrund einer wachsenden Markttransparenz und der Standardisierung der Standortfaktoren auf internationaler Ebene durch, so dass der Einfluss der Kommunen auf die Standortentscheidung sehr gering ist (Wuschansky/König 2006, 9 f.). In vielen Fällen können die Standortanforderungen der Unternehmen nicht mehr durch einzelne Kommunen erfüllt werden. Bei ihrer Standortwahl berücksichtigen die Unternehmen die Standortvorteile bzw. Qualitäten einer ganzen Region (Panteleit 1992, 31). Hiervon sind sowohl weiche als auch harte Standortfaktoren betroffen (Danielzyk 1999, 578). Die unterschiedlichen Standortansprüche erfordern ein differenziertes Flächenangebot mit einem breiten Spektrum unterschiedlicher Qualitäten und Flächenpreise. Zudem muss eine Lenkung der Nutzungen auf geeignete Flächen stattfinden, um die Tertiärisierung in Folge des Strukturwandels einzuschränken. Vor diesem Hintergrund sind ein hochwertiges Flächenangebot und die Verbesserung der Kooperation auf regionaler Ebene eine grundlegende Voraussetzung für die Wettbewerbsfähigkeit von Regionen im europäischen bzw. globalen Standortwettbewerb (Danielzyk 1999, 586; Wuschansky/König 2006, 10). Um ein ressourcenschonendes und gleichzeitig marktgerechtes Flächenangebot zu erzeugen, müssen Menge und Qualität der Gewerbeflächen auf Ebene der Gesamtregion an den Bedarf der Unternehmen angepasst werden. Die Gewerbeflächen müssen sowohl ein traditionelles Angebot für regionale Handwerks- und Gewerbebetriebe als auch Flächen- und Standortentwicklungen für zukunftsweisende Betriebe (Gewerbe- und Technologieparks, Gründer- und Innovationszentren etc.) umfassen. Zudem muss eine Sicherung vorhandener Standorte ermöglicht werden (Kötter 2001, 161).

Von den Kommunen wird bereits zunehmend erkannt, dass eine regionale Abstimmung in der Gewerbeflächenpolitik sowie die gemeinsame Definition von Kernkompetenzen notwendig sind (Dressen 2004, 4), um von Unternehmen im „Wettbewerb der Regionen“ wahrgenommen zu werden. Es werden bereits zahlreiche Gewerbegebiete im Rahmen von interkommunalen Kooperationen entwickelt (Wuschansky/König 2006). Jedoch beziehen sich diese Kooperationen in der Regel auf Einzelflächen, so dass mit diesen Ansätzen keine regionale Standortsteuerung und Mengengrenzung erreicht werden kann.

Die regionale Koordination der Bauflächenausweisung ist in Deutschland traditionell Aufgabe der Regionalplanung. Sie besitzt daher als hierarchisch übergeordnete Instanz eine zentrale Bedeutung bei der Steuerung der kommunalen Gewerbeflächenentwicklung. Ihre Aufgabe ist die Koordination staatlicher und privater Flächenansprüche auf Grundlage einer gemeinwohlorientierten Abwägung. Im folgenden Kapitel werden die Möglichkeiten und Schranken einer Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung durch Raumordnungspläne diskutiert.

3 Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung durch Raumordnungspläne

Die räumliche Planung in Deutschland besteht aus einem differenzierten vertikal, horizontal und sektoral gegliederten System. Unter dem Begriff Raumplanung werden alle räumlichen Gesamtplanungen der öffentlichen Hand auf Ebene des Bundes, der Länder, der Regionen und der Kommunen sowie die räumliche Fachplanung zusammengefasst (Brohm 2002, 627). Durch die Planungen werden „in einem geordneten Verfahren Vorränge für die Nutzung der Erdoberfläche festgelegt“ (Wagener 1989, 1280). Teil der Raumplanung ist die Raumordnung, die neben der Bauleitplanung und der sektoralen Fachplanung steht.

Die Raumordnung als „Planung der Planung“ (Runkel 11/2006, K § 3 Rn 236) stellt Vorschriften für nachfolgende raumbedeutsame Planungen öffentlicher Stellen auf. Eine der wichtigsten raumbedeutsamen Planungen ist die kommunale Bauleitplanung. Raumordnung und Bauleitplanung umfassen unterschiedliche Aufgabenstellungen und Funktionen. Als "raumbezogene Gesamtplanung" (Schink 1994, 105) besitzt die Raumordnung im Planungssystem eine Querschnittsfunktion. Nach der klassischen Definition des Baurechtsgutachtens des Bundesverfassungsgerichts ist Raumordnung die „zusammenfassende, übergeordnete Planung und Ordnung des Raums. Sie ist übergeordnet, weil sie überörtliche Planung ist und weil sie vielfältige Fachplanungen zusammenfasst und aufeinander abstimmt“ (BVerfGE 3, 407/425). Aufgabe der Raumordnung ist ein Ausgleich zwischen den vielfältigen Ansprüchen an den Raum. Im Gegensatz zu der überfachlich-überörtlichen Raumordnung handelt es sich bei der Bauleitplanung um eine überfachlich-örtliche Planung (Schink 1994, 106). Erst über die Bauleitplanung wird die Raumordnung im Bereich der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung wirksam (Battis et al. 2009, § 1 Rn 40) und in bodenrechtlich gegenüber dem Einzelnen verbindliche Festlegungen transformiert (Runkel 12/2008, K § 4 Rn 283).

Als Planungsträger treten in Deutschland vier Ebenen in Erscheinung: die Bundesraumordnung, die Landesplanung, die Regionalplanung und die Kommunalplanung. Das deutsche Raumplanungssystem umfasst somit neben dem landesweiten Raumordnungsplan, den Regionalplan, den Flächennutzungsplan und den Bebauungsplan. Zudem wird das System um eine Genehmigungsstufe ergänzt (Runkel 11/2006, K § 3 Rn 41). Seit 2004 besitzt der Bund darüber hinaus die Ermächtigung eigene Bundesraumordnungspläne für die nicht zum deutschen Hoheitsgebiet gehörende ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) in Nord- und Ostsee aufzustellen. Diese Ermächtigung wurde 2008 ausgedehnt. § 17 ROG ermöglicht seitdem eine Konkretisierung der Grundsätze der Raumordnung durch Bundesraumordnungspläne. Während die Bundesraumordnungspläne für die AWZ bereits seit 2009 verbindlich sind, liegt bislang kein konkretisierender bundesweiter Raumordnungsplan vor.

Die Verwirklichung der landes- und regionalplanerischen Festlegungen setzt die Harmonisierung der Bauleitplanung mit der Landes- und Regionalplanung voraus (Buchner 1982, 15; Moench 2005, 683). Eine homogene Planung über die verschiedenen Planungsebenen kann nur durch Bindungswirkungen und Pflichten für nachgeordnete Ebenen erreicht werden. Insofern ist die erfolgreiche Verwirklichung von der Steuerungswirkung der Raumordnung und der Wirksamkeit ihres Instrumentariums abhängig. Im Vordergrund steht hierbei die Frage nach dem Steuerungspotential der Raumordnung. Dieses wird durch den festgesetzten rechtlichen Rahmen geprägt. Es ist zu klären, in welchem Rahmen eine gezielte Steuerung der Bauleitplanung auf Grundlage des rechtlichen Handlungsinstrumentariums der Raumordnung möglich ist.

Die Analyse des rechtlichen Steuerungspotentials stellt einen wichtigen Ausgangspunkt für die Wirkungskontrolle der Regionalplanung im Bereich der gewerblichen Siedlungsentwicklung dar. Bestehen bereits Zweifel am Umfang der Steuerungsmöglichkeiten auf Grundlage der rechtlichen Instrumente der Raumordnung, lässt dies auch Schwächen in der Steuerungswirkung dieser Instrumente erwarten (Spannowsky 2004, 3).

Im Folgenden werden zunächst die gesetzlichen Grundlagen der Landes- und Regionalplanung sowie deren Organisation und Aufgaben thematisiert (Kapitel 3.1). Anschließend wird der Blick auf zentrale Instrumente der Raumordnungspläne, die Erfordernisse der Raumordnung (Kapitel 3.2) und Raumordnungsgebiete (Kapitel 3.3), gerichtet. Im Mittelpunkt von Kapitel 3.4 stehen die Instrumente, die konkret zur Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung eingesetzt werden können. Verfahren durch die Planungen bzw. Vorhaben, die Zielen der Raumordnung widersprechen, dennoch realisiert werden können, werden in Kapitel 3.5 angesprochen. Zusammenfassend werden in Kapitel 3.6 Steuerungsschwächen der Raumordnung bei der Umsetzung verbindlicher Festlegungen der Raumordnungspläne angesprochen.

3.1 Organisation und Aufgaben der Landes- und Regionalplanung

Das Instrumentarium der Raumordnung wird im **Raumordnungsgesetz (ROG)**, der zentralen bundesgesetzlichen Grundlage für die Raumordnung auf Bundes-, Landes- und Regionalebene, sowie in den Landesplanungsgesetzen festgelegt.

Das ROG verpflichtet die Länder zur Durchführung einer Raumordnung auf Landesebene in Form von Raumordnungsplänen. Gemäß § 1 Abs. 1 S. 1 ROG ist es Aufgabe der Raumordnung, den Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume "durch zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Raumordnungspläne, durch raumordnerische Zusammenarbeit und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern". Zentrales Element der Raumordnung und deren "bedeutendstes Instrument" (Heemeyer 2006, 10) bzw. „zentrales Steuerungsmittel“ (Stürer 2009, Rn 260) sind die zusammenfassenden und übergeordneten Raumordnungspläne. Sie bilden die Grundlage für die Koordinierung unterschiedlicher Ansprüche an den Raum durch die Raumordnung. In ihnen werden unter Berücksichtigung der Grundsätze des Raumordnungsgesetzes die unterschiedlichen Ansprüche an den Raum betrachtet und im Rahmen einer Abwägung untereinander abgestimmt. Gemäß § 8 Abs. 1 ROG sind von den Ländern ein Raumordnungsplan für das Landesgebiet (landesweiter Raumordnungsplan) sowie Raumordnungspläne für die Teilräume der Länder (Regionalpläne) aufzustellen. Von der Pflicht Regionalpläne aufzustellen sind nur die Länder Berlin, Bremen, Hamburg und das Saarland befreit. In den Stadtstaaten kann die Funktion des landesweiten Raumordnungsplans durch einen Flächennutzungsplan übernommen werden. Von diesem Wahlrecht haben alle Stadtstaaten Gebrauch gemacht.

Das **Raumordnungsgesetz** wurde 2008 **neu gefasst**. Bis zur im Jahr 2006 wirksam gewordenen Föderalismusreform I besaß die Bundesebene in der Raumordnung eine Rahmengesetzgebungskompetenz gemäß Art. 75 Abs. 4 GG (alte Fassung). Die im Rahmen der Reform durchgeführte Änderung des Grundgesetzes hat die Überführung des Kompetenztitels für die Raumordnung aus der Rahmengesetzgebung in die konkurrierende Gesetzgebung mit Abweichungsrecht für die Länder (Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG) bewirkt (Kment 2009, 94). Die Verschiebung des Kompetenztitels bedingt eine Ausweitung der Bundesbefugnisse. Der Bund hat grundsätzlich die Möglichkeit einer Vollregelung des Rechts der Raumordnung. Nimmt der Bund seine Gesetzgebungskompetenz im Bereich der konkurrierenden Gesetz-

gebung wahr, ist Landesrecht, das diesem entgegensteht, nicht mehr anwendbar (Söfker 2009, 167). Gleichzeitig besitzen die Länder im Bereich der Raumordnung gemäß Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 GG jetzt eine uneingeschränkte Abweichungskompetenz. Diese Neuregelung führt zu einer gewissen Kompensation der neuen Bundesbefugnisse. Durch die Änderungen des Grundgesetzes wurde die Neufassung des Raumordnungsgesetzes erforderlich. Das Gesetz zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes und zur Änderung anderer Vorschriften (BGBl. I 2008, 2986 ff.) ist seit dem 30.6.2009 vollständig in Kraft. Abschnitt 3 des ROGs war bereits am 31.12.2008 in Kraft getreten. Das ROG 2008 strafft die Vorschriften des ROGs 1998, während der materieller Regelungsgehalt weitgehend unverändert bleibt (Runkel 11/2008, K § 4 Rn 3). Es werden neue zentrale Entwicklungen wie der Klimawandel sowie der Demographische Wandel aufgegriffen. Zudem wurden die "Grundsätze der Raumordnung" überarbeitet und an die "Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland" angepasst. Als ein Ziel der Neufassung wird die Betonung der Innenentwicklung und der Verringerung der Flächeninanspruchnahme genannt. Zudem ist es das Ziel des ROG 2008, auf der einen Seite bundesweit eine möglichst große Rechtseinheit zu gewährleisten und auf der anderen Seite den Ländern einen ausreichend großen Spielraum zu belassen, so dass eine Abweichungsgesetzgebung nur in Ausnahmen zum Einsatz kommt (<http://www.bmvbs.de/artikel-,302.1029638/Novellierung-des-Raumordnungsg.htm>, 11.6.2009). Insbesondere die Regelung verfahrensrechtlicher Aspekte bleibt Sache der Länder (Kment 2009, 94).

Vor diesem Hintergrund werden Organisation, Verfahren und Instrumente der Landes- und Regionalplanung in den Landesplanungsgesetzen geregelt. Aufgrund des durch das ROG erhaltenen Gestaltungsspielraums der Länder variiert die Landes- und Regionalplanung in den Bundesländern sowohl materiell als auch organisatorisch. Während die Länder in der Regel einen zumeist als Landesentwicklungsplan oder -programm bezeichneten landesweiten Raumordnungsplan (im Folgenden: Landespläne) besitzen, stellt die in Berlin-Brandenburg und NRW zweistufig organisierte **Landesplanung** einen Sonderfall dar. Neben einem als Gesetz aufgestellten Landesentwicklungsprogramm existieren hier Landesentwicklungspläne in Form von Verordnungen. Bis 2008 besaß auch Niedersachsen eine solche Struktur der Landesplanung. Ebenso wie in Niedersachsen ist auch in NRW eine Reduktion der Stufen bzw. die Zusammenführung von Landesraumordnungsprogramm- und -plan beabsichtigt. Regelungen über die Rechtsform der Raumordnungspläne enthält das ROG nicht. Aus diesem Grund kommen in der Planungspraxis vielfältige Rechtsformen zum Einsatz. Landespläne werden überwiegend als Rechtsverordnungen aber auch als Gesetze erlassen (Real 2007, 65, Brohm 2002, 641 f.).

Der **Regionalplanung** kommt als Bindeglied zwischen Landes- und Kommunalplanung eine besondere Bedeutung zu. Ihre Aufgabe ist es, die Festlegungen der Landespläne für die Teilräume zu konkretisieren (Brohm 2002, 642). In den Regionalplänen wird unter Berücksichtigung der Festlegungen der landesweiten Raumordnungspläne ein Zielsystem für die zukünftige Struktur und Entwicklung der Regionen definiert. Gleichzeitig legen die Pläne Instrumente fest, mit deren Hilfe die gesetzten raumplanerischen Ziele erreicht werden sollen (Peine 1997, 13). Da das Raumordnungsgesetz die Träger der Regionalplanung nicht konkret bestimmt, ist die Regionalplanung in den einzelnen Ländern unterschiedlich organisiert. Es sind sowohl staatliche als auch verbandlich-kommunale Formen der Regionalplanung zu finden. Im Rahmen der verbandlich-kommunalen Regionalplanung schließen sich Gemeinden und Gemeindeverbände zu regionalen Planungsgemeinschaften zusammen. Diese Organisationsform kommt in den Ländern Baden-Württemberg (Regionalverbände), Bayern (regionale Planungsverbände), Brandenburg (regionale Planungsgemeinschaften), Mecklen-

burg-Vorpommern (regionaler Planungsverband), Rheinland-Pfalz (Planungsgemeinschaften), Sachsen (regionale Planungsverbände), Sachsen-Anhalt (regionale Planungsgemeinschaften) und Thüringen (regionale Planungsgemeinschaft) zum Einsatz. In Niedersachsen wird die Regionalplanung von den Kreisen durchgeführt. Das staatliche Organisationsmodell, bei dem die Kommunen an der Regionalplanung lediglich beteiligt werden, kommt in Schleswig-Holstein zum Einsatz. In Hessen (Regionalversammlung) und NRW (Regionalrat) wird eine Mischform genutzt. Die Regionalplanung ist hier bei der staatlichen Mittelinstanz verortet. Aufgrund der Relevanz der regionalplanerischen Entscheidungen für die Landesentwicklung und -politik muss auch bei einer kommunal-verbandlichen Organisation der Regionalplanung ein staatlicher Einfluss bestehen (Wahl 1978, 186). Dieser kann sich in Form von Weisungsrechten im Rahmen einer Fachaufsicht, durch Genehmigungsvorbehalte oder andere Mitwirkungsrechte des Staates äußern (Brohm 2002, 643).

In der bestehenden Planungshierarchie besitzen die jeweils höheren Planungsstufen keinen uneingeschränkten Vorrang. Eine entscheidende Rolle im Verhältnis zwischen den Planungsebenen spielt das in § 1 Abs. 2 ROG verankerte **Gegenstromprinzip**. Das Gegenstromprinzip kann als das grundlegende Prinzip des bundesdeutschen Raumordnungssystems angesehen werden (Brohm 2002, 624). Es legt eine gegenseitige Rücksichtnahme fest. Demnach soll die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamttraums die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Teilräume berücksichtigen, während sich die Entwicklung, Ordnung und Sicherung der Teilräume in die Gegebenheiten und Erfordernisse des Gesamttraums einfügen sollen. Eine unmittelbare hierarchische Weisungsbefugnis zwischen Planungsebenen besteht nicht (Scharpf/Schnabel 1979, 17).

3.2 Erfordernisse der Raumordnung

Damit die Planungen verwirklicht werden können, muss das Verhalten der Adressaten durch die Instrumente beeinflusst bzw. verändert werden (Jung 2008, 29). Es gilt auf Seiten der Adressaten Handlungen auszulösen bzw. ein Unterlassen zu erreichen.

In welchem Maße die Instrumente den Handlungsspielraum der Adressaten rechtsverbindlich einschränken, ist von ihrer Rechtsnormqualität abhängig. Die Raumordnungsplanung weist als wichtigste verbindliche Instrumente die Erfordernisse der Raumordnung auf, die gemäß der Legaldefinition in § 3 Nr. 1 ROG Ziele und Grundsätze sowie sonstige Erfordernisse der Raumordnung umfassen. Nur von den Erfordernissen der Raumordnung geht eine Bindungswirkung aus. Dabei können in einem Raumordnungsplan als Erfordernisse der Raumordnung entweder Ziele oder Grundsätze der Raumordnung enthalten sein (Runkel 11/2006, K § 3 Rn 20). Bei den sonstigen Erfordernissen der Raumordnung handelt es sich in den meisten Fällen um Ergebnisse administrativer Handlungen (Runkel 9/2008, K § 4 Rn 41). Werden in den Raumordnungsplänen raumordnerische Aussagen gemacht, die nicht den Erfordernissen der Raumordnung zugeordnet werden können, so wird von ihnen keine Bindungswirkung ausgelöst (Runkel 9/2008, K § 4 Rn 38). Hierzu gehören u.a. beschreibende Bestandsdarstellungen, nachrichtliche Übernahmen anderer Fachplanungen, die nicht Gegenstand der raumordnerischen Abwägung waren, politische Absichtserklärungen und Begründungen zum Raumordnungsplan (Runkel 11/2006, K § 3 Rn 6). Dementsprechend handelt es sich bei den Erfordernissen der Raumordnung um die einzigen Steuerungsinstrumente der Raumordnungsplanung und gleichzeitig um „das bedeutendste Steuerungsinstrument der Raumordnung“ (Heemeyer 2006, 11).

Die Erfordernisse der Raumordnung werden seit 1998 durch das Bundesraumordnungsgesetz definiert. Zuvor wurden die Begriffe durch die Rechtsprechung bestimmt, da eine gesetzliche Festlegung fehlte (Folkerts 1988, 33 ff.). Obwohl seitdem eine bundesweit einheitliche Begriffsbestimmung vorliegt und Ziele und Grundsätze Normkategorien angehören, die sich gegenseitig ausschließen, ist in der Praxis eine Abgrenzung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung häufig schwierig (Goppel 1999, 332; Heemeyer 2006, 2). In den Raumordnungsplänen sind sehr unterschiedliche Formulierungen zu finden. Abweichungen zwischen den Ländern und Regionen resultieren häufig aus abweichenden Problemstellungen und Planungstraditionen (Heemeyer 2006, 2 f.). Eine eindeutige Abgrenzung ist allerdings notwendig, da von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung unterschiedliche Bindungswirkungen ausgehen (Hoppe 1999, 1457).

Erfordernisse der Raumordnung gemäß § 3 ROG

Ziele der Raumordnung (§ 3 Nr. 2 ROG):

Verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen (§ 7 Abs. 2) textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums.

Grundsätze der Raumordnung (§ 3 Nr. 3 ROG):

Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen; Grundsätze der Raumordnung können durch Gesetz oder als Festlegungen in einem Raumordnungsplan (§ 7 Abs. 1, 2) aufgestellt werden.

Sonstige Erfordernisse der Raumordnung (§ 3 Nr. 4 ROG):

In Aufstellung befindliche Ziele der Raumordnung, Ergebnisse förmlicher landesplanerischer Verfahren wie des Raumordnungsverfahrens und landesplanerische Stellungnahmen.

Gesetzliche Regelungen im ROG und in Fachplanungsgesetzen, die die Bindungswirkung von Erfordernissen der Raumordnung in Bezug auf Fachplanungen bestimmen, werden als **Raumordnungsklauseln** bezeichnet (Stüer/Hönig 2002, 333). Die sogenannten allgemeinen Raumordnungsklauseln sind im Raumordnungsgesetz (§ 4 ROG) zu finden. Demnach sind Ziele der Raumordnung bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen zu beachten sowie Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung in Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen. Neben dem Raumordnungsgesetz enthalten auch zahlreiche Fachgesetze Raumordnungsklauseln. Bei diesen handelt es sich im Gegensatz zu den allgemeinen Raumordnungsklauseln im ROG um spezielle Klauseln. Der Regelungsinhalt dieser speziellen Raumordnungsklauseln muss mindestens dem des § 4 Abs. 1 bis 4 ROG entsprechen. Allerdings ist die Nutzung qualifizierter Raumordnungsklauseln möglich, die über den Regelungsinhalt von § 4 ROG hinausgehen (Runkel 12/2008, K § 4 Rn 259 f.). Durch diese Klauseln dürfen jedoch die Grundsätze nicht der Abwägung und Ermessensentscheidung entzogen werden (Runkel 12/2008, K § 4 Rn 273). Im Hinblick auf die Raumordnung ist das Baugesetzbuch eines der wichtigsten Fachgesetze. Es bildet die rechtliche Grundlage für die kommunale Bauleitplanung und enthält mit § 1 Abs. 4 BauGB eine qualifizierte Raumordnungsklausel. Bei raumbedeutsamen Maßnahmen Privater ist zudem als qualifizierte Raumordnungsklausel § 35 Abs. 3 S. 2 BauGB für Vorhaben im Außenbereich zu beachten. Durch diese Klausel werden Ziele der Raumordnung zur tatbestandlichen Voraussetzung in baurechtlichen Genehmigungsverfahren.

3.2.1 Ziele der Raumordnung

Das maßgebliche Steuerungsinstrument der Raumplanung sind die Ziele der Raumordnung, da von diesen materiellen Normen aufgrund der Vorschriften über die Bindungswirkung eine strikte Bindungswirkung ausgeht.

3.2.1.1 Formelle und materielle Anforderungen an Ziele der Raumordnung

Damit ein Ziel der Raumordnung vorliegt, müssen die in § 3 Nr. 2 ROG genannten Anforderungen erfüllt werden. Der gesetzliche Zielbegriff umfasst sechs Begriffsmerkmale: Es muss sich um (1) verbindliche Vorgaben (2) in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, (3) vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogene (4) textliche oder zeichnerische Festlegungen (5) in Raumordnungsplänen (6) zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums handeln. Herausragende Bedeutung besitzen dabei das zweite und dritte Begriffsmerkmal: die Bestimmtheit und die abschließende Abwägung der Festlegung, auf die im Folgenden genauer eingegangen wird.

Ziele der Raumordnung müssen **räumlich und sachlich bestimmte oder bestimmbare Festlegungen** sein. Eine eindeutige Auslegung der Festlegung aufgrund von allgemeinen Auslegungsregeln oder einer gefestigten Rechtsprechung muss möglich sein (Heemeyer 2006, 180). Aufgrund des Rahmencharakters der Raumordnung kann die Bestimmbarkeit nicht mit Hilfe eines hohen Konkretisierungsgrads der Festlegung erreicht werden.

Der Konkretisierungsgrad der Festlegungen nimmt grundsätzlich mit jeder Planungsstufe vom Landesplan bis zum Bauleitplan zu (Kment 2006, 1338). Aus diesem Grund sind auf Landesebene meist relativ abstrakte Zielformulierungen zu finden. Sie werden gewählt, um den nachfolgenden Ebenen einen ausreichenden Spielraum für die räumliche und/oder sachliche Konkretisierung zu belassen. Allerdings ist es auch möglich, dass sich die Landesplanung unmittelbar an die Bauleitplanung richtet und bei ihren Zielen einen entsprechend höheren Konkretisierungsgrad wählt (Heemeyer 2006, 183). Je nachdem, ob das Ziel eine geringe oder hohe inhaltliche Dichte besitzt, variieren der Ausgestaltungsspielraum der Adressaten und die Reichweite der rechtlichen Bindungswirkung (Hendler 2003, 257). Dabei ist der planerische Gestaltungsspielraum durch die Auslegung des Ziels zu ermitteln (Goppel 1998b, 289 f.). Eine Festlegung ist bestimmbar, wenn der Zieladressat den räumlichen und sachlichen Inhalt aufgrund der Festlegung, der Zusammenschau mit anderen Festlegungen, der Beachtung naturräumlicher Gegebenheiten oder anerkannter Standards konkretisieren und bestimmen kann. Hierfür können auch weitere Erhebungen oder Untersuchungen tatsächlicher Art notwendig sein (Heemeyer 2006, 181; Runkel 11/2006, K § 3 Rn 28). Ob eine Festlegung bestimmbar ist, ist aus der Sicht des Adressaten und nicht der des Plangebers zu beurteilen. Entscheidend ist, dass dieser zur Befolgung der Beachtungspflicht den verbindlichen Zielkern erkennen kann. Als Maßstab für die Bestimmbarkeit kann dabei das Urteilsvermögen von Fachleuten leistungsfähiger öffentlicher Stellen oder großer privater Konzerne zugrunde gelegt werden, da überwiegend öffentliche Stellen und leistungsfähige Gesellschaften des privaten Rechts Zieladressaten der Raumordnungspläne sind (Runkel 11/2006, K § 3 Rn 41). Der konkrete Adressat eines Ziels muss jeweils über die räumlichen und sachlichen Bestimmbarkeitsmerkmale identifiziert werden können (Heemeyer 2006, 190).

Die **räumliche Bestimmtheit** kann sowohl über textliche als auch zeichnerische Festlegungen erreicht werden. Auch eine Kombination ist möglich, wenn beispielsweise Verweise den Zusammenhang deutlich machen (Heemeyer 2006, 193). Zeichnerische Festlegungen kommen verstärkt auf den unteren Ebenen des Planungssystems (Bauleitplanung) zum Einsatz, während in den Landesplänen textliche Festlegungen vorherrschen. Auf regionaler Ebene ist

eine weitgehend ausgeglichene Situation vorzufinden (Runkel 11/2006, K § 3 Rn 34). Eine Festlegung ist dann räumlich bestimmbar, wenn der von ihr betroffene (Teil-)Raum, Bereich oder Standort mit hinreichender Sicherheit feststellbar ist (Runkel 11/2006, K § 3 Rn 31). So kann ein regelmäßiger Nutzungskonflikt generell geregelt werden und aufgrund örtlicher Gegebenheiten im Anwendungsfall zu einer bestimmten Aussage konkretisiert werden (Goppel 1998b, 289). Bei einer rein textlichen Festlegung muss das Gebiet in seinem Kern verbal beschrieben werden. Die genaue Abgrenzung kann nachfolgenden Raum- oder Fachplanungen überlassen werden (OVG Lüneburg, DÖV 1969, 642; Scheipers 1995, 50). Auch die Nennung von Kriterien für räumliche Festlegungen nachfolgender Planungsebenen ist möglich (Runkel 11/2006, K § 3 Rn 36). Ziele der Raumordnung sind dann zwingend zeichnerisch darzustellen, wenn sie flächenbezogene Aussagen beinhalten, deren Beschreibung in verbaler Form eine zu hohe Schärfe aufweisen würde (Goppel 1984, 230). Der räumliche Konkretisierungsgrad der Landes- und regionalplanerischen Festlegungen kann in vier Stufen aufgliedert werden (Schmidt-Assmann 1978, 11): **übergemeindliche, gemeindegrenzscharfe, gebietsscharfe und parzellenscharfe Bestimmungen**. Übergemeindliche Planinhalte erfassen Gebiete, die nicht auf den Raum einer Gemeinde beschränkt sind. Demgegenüber beziehen sich gemeindegrenzscharfe Festlegungen auf die gesamte Gemeinde. Durch gebietsscharfe Festlegungen werden einzelne Gebiete einer Gemeinde angesprochen, sie wirken innergemeindlich (Scheipers 1995, 78). Der Rahmencharakter der Raumordnung verwehrt die Nutzung von parzellenscharfen zeichnerischen Darstellungen, um räumlich bestimmte bzw. bestimmbar Ziele festzulegen. Gebietsscharfe Festlegungen der Landesplanung sind bei einem qualifizierten überörtlichen Interesse zulässig (Schink 1994, 115). Eine Parzellenscharfe liegt vor, wenn der Zieladressat aufgrund der Darstellung für jede im Grenzbereich der Festlegung gelegene Parzelle feststellen kann, ob diese in den Geltungsbereich fällt oder nicht (Heemeyer 2006, 197). Eine Parzellenscharfe kann auch durch textliche Festlegungen erreicht werden, indem Bezug auf naturräumliche Gegebenheiten genommen wird. Zum Schutz der kommunalen Planungshoheit sind nur ausnahmsweise parzellenscharfe Festlegungen erlaubt (Kment 2006, 1340). Hierbei handelt es sich zumeist um situations- oder lagebedingte Standortfestlegungen (z.B. Kraftwerke), die in ihrem Umfang und ihrer Lage durch überwiegende überörtliche Interessen gerechtfertigt sind (Brohm 2002, 654). Regelmäßig dürfen dabei flächensichernde Ausweisungen räumlich detaillierter gestaltet sein als Funktionszuweisungen (Scheipers 1995, 79). Grundsätzlich muss durch die Ziele der Raumordnung für nachgeordnete Planungen ein Konkretisierungsspielraum von Gebiets- zu Parzellenscharfe und von genereller Nutzungsart zur Festlegung von Art und Maß der baulichen Nutzung bestehen bleiben (Runkel 11/2006, K § 3 Rn 47, Goppel 2009, 52).

In der Praxis werden bei zeichnerischen Festlegungen unterschiedliche **Darstellungsformen** mit variierender räumlicher Genauigkeit genutzt. Hierzu zählen Außenlinien, Schraffuren und Symbole. Die höchste räumliche Genauigkeit erreicht die Darstellung von Außenlinien. Grundsätzlich kann mit Hilfe dieser Darstellungsform eine parzellenscharfe Festlegung getroffen werden, die keinen Konkretisierungsspielraum für die nachfolgende Planungsebene belässt. Welche räumliche Schärfe bzw. Unschärfe eine Außenlinie tatsächlich erreicht, ist von deren Strichstärke und dem Kartenmaßstab abhängig. Die Karten der Regionalpläne weisen mit 1:50 000 meist einen relativ kleinen Maßstab auf. Außenlinien besitzen hier im Randbereich eine gewisse Unschärfe. Aufgrund dieser Randunschärfe beschränkt sich die Zielbindung der Festlegung auf die Bereiche, die dem sogenannten räumlichen Kernbereich zugeordnet werden können, die also eindeutig innerhalb der Außengrenze liegen (Kment 2006, 1340; Heemeyer 2006, 198; Goppel 2009, 52). Neben Außenlinien kommen in Raumordnungsplänen häufig Gebietsschraffuren zum Einsatz, die durch ihre

größere Randunschärfe verdeutlichen, dass keine parzellenscharfe Darstellung beabsichtigt ist (Goppel 1984, 231). Die Nutzung von Schraffuren oder (Punkt-)Rastern deutet darauf hin, dass der Plangeber den nachfolgenden Planungsebenen insbesondere im Randbereich die Bestimmung der Gebietsgrenzen übertragen will (Heemeyer 2006, 199). Durch die Reduktion des verbindlichen Kernbereichs wird die räumliche Steuerungswirkung der Festlegung reduziert (Kment 2006, 1340). **Symbole** weisen zumeist die größte räumliche Unschärfe auf. Voraussetzung für die Bestimmbarkeit von Symbolen ist, dass sowohl der eingeräumte Spielraum als auch dessen Grenzen durch Auslegung, auch unter Nutzung der textlichen Festlegungen, vom Adressaten erkennbar sind (Heemeyer 2006, 201).

Eine Festlegung muss zudem auch **sachlich bestimmt** oder bestimmbar sein. Diese Voraussetzung ist erfüllt, wenn der Adressat sowohl den betroffenen fachlichen Bereich (z.B. Siedlungsentwicklung) als auch Art und Umfang der entsprechenden Bindung, in Form einer Handlungsanweisung, erkennen kann (Runkel 11/2006, K § 3 Rn 32; Hoppe 1999, 1458). Auch unbestimmte, auslegungsfähige Rechtsbegriffe können genutzt werden, sofern sie aufgrund allgemeingültiger Auslegungsmethoden und/oder aufgrund einer gefestigten Rechtsprechung bestimmbar sind. Zudem sind örtliche Verhältnisse und die Planbegründung heranzuziehen (Heemeyer 2006, 202).

Die in § 3 Nr. 2 ROG geforderte **abschließende Abwägung** setzt voraus, dass Ziele der Raumordnung das Resultat eines überfachlichen Abwägungsprozesses sind und inhaltlich nicht mehr abgewogen werden können (Runkel 11/2006, K § 3 Rn 57; Spoerr 2000, 347). Inhaltlich liegt dabei eine Überschneidung mit dem Merkmal der verbindlichen Vorgabe vor (Heemeyer 2006, 209). Als landesplanerische Letztentscheidung ist ein Ziel auf „Befolgung, Einhaltung, Anpassung oder Beachtung angelegt“ (Hendler 2003, 257) und darf nicht mit anderen Zielen in Konflikt stehen (Hoppe 1999, 1458; 2001, 82). Der Letztentscheidungscharakter schließt jedoch einen Ausgestaltungsspielraum des gebundenen Planungsträgers nicht aus. Dieser darf allerdings nur eine "zielinterne, zielkonforme konkretisierende Ausgestaltung" (Hoppe 1999, 1460) umfassen. Nicht zulässig ist das Einräumen von Ermessen oder die Ermächtigung zu originären Abwägungen. Ob eine abschließend abgewogene Festlegung vorliegt ist durch eine auf die Sicht des Zieladressaten gestützte Auslegung zu bestimmen (Heemeyer 2006, 209). Eine wichtige Rolle spielt dabei die Formulierung der Planaussage, die deutlich machen muss, dass der Plangeber für die Festlegung beansprucht, abschließend abgewogen zu sein (Heemeyer 2006, 210). Besonders „Ist“- oder „Sind“- Formulierungen verdeutlichen den strikten Verbindlichkeitsanspruch (Runkel 9/2008, K § 4 Rn 25). Demgegenüber deuten Worte wie „möglichst“ auf Abwägungsspielräume hin. Hinweise auf den beabsichtigten Verbindlichkeitsanspruch geben auch die Kennzeichnung des Plansatzes oder dessen Entstehungsgeschichte (Heemeyer 2006, 179). Festlegungen von Fachplänen, die nicht Gegenstand der raumordnerischen Abwägung waren, sondern von anderen Stellen auf Grundlage von gesetzlichen Vorschriften außerhalb der Landesplanungsgesetze getroffen wurden, können keine Ziele der Raumordnung sein, sondern nur den Status nachrichtlicher Übernahmen besitzen (Runkel 11/2006, K § 3 Rn 61; Scheipers 1995, 40; Folkerts 1988, 67 f.).

Wird eine vom Gesetzgeber im Rahmen der Begriffsdefinition genannte Anforderung nicht erfüllt, so handelt es sich begrifflich nicht um ein Ziel der Raumordnung (Runkel 11/2009, K § 3 Rn 22). Die Restriktivität der rechtlichen Anforderungen an Ziele der Raumordnung wird vor dem Hintergrund abweichender Interessen unterschiedlich interpretiert. Mit zunehmend restriktiver Interpretation ist eine wachsende Einschränkung des hoheitlichen Steuerungspotentials der Raumordnung verbunden.

Neben diesem Zielbegriff bestehen weitere allgemeine **Wirksamkeits- und Rechtmäßigkeitsanforderungen** an Raumordnungsziele. Diese stellen allerdings nicht den Zielcharakter einer Festlegung in Frage, der sich alleine nach § 3 Nr. 2 ROG bestimmt, sondern deren Rechtmäßigkeit. Hierzu sind unter anderem die Kennzeichnungspflicht (§ 7 Abs. 4 ROG), das Entwicklungs- und Berücksichtigungsgebot (§ 8 Abs. 2 ROG) und die Beteiligungsnotwendigkeit (§ 10 ROG) zu zählen. Zudem gelten landesrechtliche Verfahrens-, Zuständigkeits- und Formvorschriften.

Die in § 7 Abs. 4 ROG beinhaltetete **Kennzeichnungspflicht** für Ziele und Grundsätze der Raumordnung in Raumordnungsplänen dient dazu, Dritten die Bindungswirkungen der Planaussagen im Hinblick auf § 4 ROG aufzuzeigen (BT-Drucks. 16/6392, 83). Im ROG 1998 war die Kennzeichnungspflicht noch auf Ziele der Raumordnung beschränkt. Die Kennzeichnungspflicht bezieht sich sowohl auf textliche als auch auf zeichnerische Festlegungen (Runkel 11/2006, K § 3 Rn 89) und kann auf unterschiedliche Art und Weise vorgenommen werden. Häufig werden Ziele mit einem "Z" und Grundsätze mit einem "G" markiert. In einigen Regionalplänen werden Ziele durch Fettdruck gekennzeichnet. Zielförmige Festlegungen ohne Kennzeichnung sind rechtswidrig (Heemeyer 2006, 229). Die Kennzeichnung verdeutlicht den subjektiven Willen des Plangebers ein Ziel aufzustellen (Hendler 1998, 105; Hoppe 1999, 1461) und soll Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Bindungswirkung der Festlegung vermeiden (Goppel 1999, 331 f., Spannowsky 10/2005, K § 7 Rn 40). In der Praxis führt die Kennzeichnung jedoch auch dazu, dass die normative Aussagekraft der textlichen Festlegungen von dieser Kennzeichnung abgeleitet wird und sowohl Planungsträger als auch Rechtsanwender aufgrund der Kennzeichnung als Ziel von einem Zielcharakter der Festlegung ausgehen. Die Kennzeichnung eines Plansatzes als Ziel bedingt jedoch nicht seine Zielqualität, sondern besitzt einen ausschließlich deklaratorischen Charakter (Hoppe 1999, 1458 ff.). Sie ist für das Vorliegen eines Ziels "notwendig, aber nicht hinreichend" (Spoerr 2000, 346 f.). Ausschlaggebend für die Festlegungsqualität sind allein die in § 3 Nr. 2 ROG formulierten Begriffsmerkmale. Der Plangeber kann nur insofern eine Festlegung als Ziel der Raumordnung bestimmen, als dass er die hier geforderten Merkmale erfüllt. Im Plan als Ziel gekennzeichnete Festlegungen, die diese Anforderungen nicht erfüllen, können allenfalls Grundsätze sein. Allerdings besteht für den Rechtsanwender solange eine Beachtungspflicht gegenüber einer als Ziel gekennzeichneten Festlegung bis deren Zielqualität im Rahmen einer Normenkontrolle widersprochen wird (Spannowsky 10/2005, K § 7 Rn 40). Wird ein Plansatz als Grundsatz gekennzeichnet, so ist in der Regel davon auszugehen, dass er die materiellen Kriterien des § 3 Nr. 2 ROG für ein Ziel der Raumordnung nicht erfüllt (Heemeyer 2006, 239).

Gemäß § 8 Abs. 2 S. 1 ROG (§ 9 Abs. 2 S. 1 ROG 1998) (**raumordnungsrechtliches Entwicklungsgebot**) sind Regionalpläne aus dem Raumordnungsplan für das Landesgebiet zu entwickeln. Sie müssen aus dessen planerischer Gesamtkonzeption abgeleitet werden (Runkel 11/2006, K § 3 Rn 150). Hierdurch findet eine Einordnung der im Übrigen eigenständigen Regionalplanung in die höherstufige Landesplanung statt. Wie groß der Spielraum der Regionalplanung im Hinblick auf das „Entwickeln“ ist hängt davon ab, ob der Landesplan überwiegend auf Ziele oder Grundsätze der Raumordnung zurückgreift und wie umfangreich die rahmenhaften Vorgaben des Plans sind (Mößle 2000b, 77). Im Sinne des Gegenstromprinzips sind gleichzeitig die Flächennutzungspläne und die Ergebnisse der von den Gemeinden beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planungen in der Abwägung der Regionalplanung zu berücksichtigen (§ 8 Abs. 2 S. 2 ROG, **Berücksichtigungsgebot**). Die Zielvorgaben der Raumordnung können nur dann einen Vorrang für sich in Anspruch nehmen, wenn die gemeindlichen Belange abwägend berücksichtigt werden (Stürer 2004, 814).

Zudem enthält das Raumordnungsgesetz zur Sicherung der materiellen Belange bei einer mehr als geringfügigen Berührung kommunaler Interessen Beteiligungsrechte für Kommunen in Form eines Informationsrechts und dem Recht zur Stellungnahme (Stüer 2004, 815). Sofern die Mitwirkungsrechte einer Kommune bei der Aufstellung nicht beachtet wurden, ist das Ziel für diese nicht bindend (Runkel 12/2008, K § 4 Rn 280).

Durch das Gegenstromprinzip und die Beteiligungsverpflichtung der Zieladressaten an der Zielaufstellung wird sichergestellt, dass eine sinnvolle Konkretisierung der Ziele durch nachfolgende Planungen möglich ist (Runkel 9/2008, K § 4 Rn 105).

3.2.1.2 Beachtungspflicht des Raumordnungsgesetzes

Die von den, aufgrund von § 3 Nr. 2 ROG als Ziele der Raumordnung qualifizierten, Festlegungen ausgehende Bindungswirkung bestimmt sich zunächst nach den allgemeinen Raumordnungsklauseln des § 4 ROG. Der Paragraph entspricht im Wesentlichen dem Recht nach dem ROG 1998 (Krautzberger/Stüer 2009, 3; Söfker 2009, 163). Kennzeichnend für die Ziele der Raumordnung ist § 4 Abs. 1 S. 1 ROG, der die **Beachtungspflicht** auslöst. Demnach sind Ziele der Raumordnung bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen zu beachten. Die Beachtungspflicht gilt darüber hinaus für Entscheidungen öffentlicher Stellen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen anderer öffentlicher Stellen sowie für Entscheidungen öffentlicher Stellen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen von Personen des Privatrechts, die der Planfeststellung oder der Genehmigung mit der Rechtswirkung der Planfeststellung bedürfen. Die Beachtungspflicht schließt die Überwindung eines Ziels der Raumordnung durch andere öffentliche Belange aus (Heemeyer 2006, 51).

Als Adressat der Bindungswirkung werden öffentliche Stellen genannt. Gemäß der Legaldefinition in § 3 Nr. 5 ROG umfassen **öffentliche Stellen** Behörden des Bundes und der Länder, kommunale Gebietskörperschaften, bundesunmittelbare und die der Aufsicht eines Landes unterstehenden Körperschaften sowie Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. So sind beispielsweise Gemeinden, die einen Flächennutzungsplan oder einen Bebauungsplans aufstellen, Adressat der Beachtungspflicht.

Voraussetzung für die Bindungswirkung der Erfordernisse der Raumordnung ist als Objekt der Bindungswirkung jeweils das Vorliegen einer **raumbedeutsamen Planung oder Maßnahme** gemäß § 3 Nr. 6 ROG (Runkel 9/2008, K § 4 Rn 38). Nur dann kann die Raumordnung auch ihre Wirkung entfalten (Stüer 2009, Rn 234). Als raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen nennt das Raumordnungsgesetz Planungen einschließlich der Raumordnungspläne, Vorhaben und sonstige Maßnahmen, durch die Raum in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflusst wird, einschließlich des Einsatzes der hierfür vorgesehenen öffentlichen Finanzmittel. Für die Bestimmung der Raumbedeutsamkeit ist die Konzeption des Plangebers oder Maßnahmeträgers entscheidend (Runkel 9/2008, K § 4 Rn 59). Bei Vorhaben, die in Abschnitten realisiert werden, ist der Endzustand der Planung oder Maßnahme für die Beurteilung der Raumbedeutsamkeit ausschlaggebend (Runkel 9/2008, K § 4 Rn 60). Voraussetzung für eine raumbedeutsame Planung oder Maßnahme ist, dass sie entweder raumbeanspruchend oder raumbeeinflussend ist (Runkel 11/2006, K § 3 Rn 242). Ab welcher Größenordnung eine Planung oder Maßnahme als raumbeanspruchend anzusehen ist, kann nicht konkret festgelegt werden, sondern muss bereichsbezogen bestimmt werden. Es muss sich um eine Planung oder Maßnahme handeln, die eine normale Größenordnung überschreitet. Bei Schutzgebieten wird in der Regel von 10 ha als Voraussetzung von Raumbedeutsamkeit ausgegangen (Stü-

er 2009, Rn 234). Im Hinblick auf die Erweiterung von Gewerbegebieten ist auf die regionale Maßstäblichkeit abzustellen. Ausschlaggebend ist vor allem die Raumstruktur (verdichteter Raum, ländlicher Raum). Eine Planung oder Maßnahme ist demnach raumbeanspruchend, wenn sie unter Beachtung der Gegebenheiten des Planungsraumes aufgrund ihrer Größenordnung einer raumordnerischen Einordnung bedarf. In der Praxis spielt allerdings das Kriterium „raumbeeinflussend“ für die Bestimmung der Raumwirksamkeit eine größere Rolle. Durch eine Planung oder Maßnahme können sowohl die räumliche Entwicklung als auch die Funktion eines Gebietes beeinflusst werden (Runkel 11/2006, K § 3 Rn 250). Aufgrund der genannten Kriterien kann die gleiche Planung oder Maßnahme in unterschiedlichen Planungsräumen raumbedeutsam sein oder die Anforderungen nicht erfüllen (Runkel 11/2006, K § 3 Rn 239). Als raumbedeutsame Planungen unterliegen auch die Regionalpläne der Beachtungspflicht. Werden in einem Regionalplan die Ziele der Raumordnung der Landesraumordnungspläne nicht beachtet, liegt ein Verstoß gegen die Beachtungspflicht vor.

Die mit der Beachtungspflicht verbundene **Verhaltenspflicht des Zieladressaten** variiert in Abhängigkeit vom Planungs- und Maßnahmenträger sowie von der konkreten Planung oder Maßnahme (Runkel 9/2008, K § 4 Rn 76). Die Beachtungspflicht umfasst neben einer generellen Unterlassenspflicht auch eine spezielle Handlungspflicht (Runkel 9/2008, K § 4 Rn 77).

Die **Unterlassenspflicht** verbietet raumbedeutsame Planung und Maßnahmen, die ein bestimmtes Ziel nicht mehr möglich machen oder auch beeinträchtigen könnten. Die Zielerreichung darf nicht gefährdet oder erschwert werden (Runkel 9/2008, K § 4 Rn 79). Die Unterlassenspflicht kann durch die Untersagung raumrechtswidriger Planung und Maßnahmen (§ 14 ROG) durchgesetzt werden.

Die **Handlungspflicht** beinhaltet die positive Umsetzung eines Ziels der Raumordnung mit den Instrumenten der räumlichen Gesamtplanung (Bauleitplanung) für den Aufgabenbereich, in den die Planung oder Maßnahme fällt. Eine positive Umsetzung muss dabei nicht in Form einer optimalen Umsetzung erfolgen. Ausreichend ist eine „ordnungsgemäße Umsetzung i.S. einer sachlich und räumlich vom Ziel umfassten Art“ (Runkel 9/2008, K § 4 Rn 85). Eine positive Handlungspflicht besteht bei der erstmaligen Erstellung eines raumbedeutsamen Plans, bei dessen Änderungen und Erweiterung als auch bei der Aufhebung eines Plans (Runkel 9/2008, K § 4 Rn 84 f.). Wird ein Planänderungsverfahren durchgeführt, so müssen alle Teile eines Plans geändert werden, die Ziele betreffen, die zwischen dessen Erstellung oder letzten Änderung und dem aktuellen Planverfahren aufgestellt wurden, so dass der geänderte Plan insgesamt an die Ziele der Raumordnung angepasst ist (Runkel 9/2008, K § 4 Rn 87). Allerdings ist jeweils zu prüfen, ob durch ein Ziel eine Handlung zum aktuellen Zeitpunkt geboten wird und somit erforderlich ist. Dies gilt beispielsweise, wenn der Regionalplan Gewerbeflächen für zukünftige Entwicklungen ausweist. Diese müssen von den Gemeinden im Rahmen des Bauleitplanverfahrens nicht vollständig überplant werden. Werden im Regionalplan Standorte mit Zielqualität für konkrete raumbedeutsame Planungen freigehalten, ist hiermit ebenfalls keine konkrete Handlungspflicht im Sinne einer tatsächlichen Nutzung dieses Standorts bei Realisierung der Maßnahme verbunden. Es handelt sich vielmehr um ein raumordnerisches Angebot. Die Festlegung zielt darauf ab, eine Verwirklichung nicht zu erschweren oder unmöglich zu machen. Sofern aufgrund der Aufgaben und Funktionszuweisung eine Befugnis auf Seiten des Trägers der Raumordnungsplanung vorliegt, kann dieser auch zuweisende Standortfestlegungen als Ziel der Raumordnung treffen. In einem solchen Fall muss der Träger der raumbedeutsamen Maßnahme bei einer Verwirklichung auf den zugewiesenen Standort zurückgreifen (Runkel 9/2008, K § 4 Rn 90).

Eine Planungspflicht besteht nur unter bestimmten Voraussetzungen. So muss die Raumordnungsplanung eine kompetenzrechtliche Befugnis besitzen, ein Handlungsziel in einem konkreten Aufgabenbereich zu formulieren. Zudem ist der materielle Erforderlichkeitsvorbehalt zu beachten, wonach die raumbedeutsame Planung zur Verwirklichung des Ziels erforderlich sein muss. Ebenso muss eine Erforderlichkeit in zeitlicher Hinsicht bestehen, wonach die Umsetzung sofort und unverzüglich erfolgen muss (Runkel 9/2008, K § 4 Rn 93 f.). Inwieweit eine Erstplanungspflicht für Kommunen besteht, wird unten im folgenden Abschnitt angesprochen.

Die konkrete Bindungswirkung eines Ziels muss im Einzelfall bestimmt werden. Diese ist von dem durch den Plangeber vorgegebenen strikt verbindlichen Zielkern und dem damit verbundenen Gestaltungsspielraum des Zieladressaten abhängig (Heemeyer 2006, 12 f.).

3.2.1.3 Anpassungspflicht des Baugesetzbuches

Für die kommunale Bauleitplanung wird die allgemeine Beachtungspflicht durch die spezielle Raumordnungsklausel des § 1 Abs. 4 BauGB im Sinne einer Anpassungspflicht konkretisiert und erweitert. Durch die Festlegung wird die Zielbeachtungspflicht auf alle Bauleitpläne unabhängig von ihrer Raumbedeutsamkeit ausgeweitet. Die Anpassungspflicht verdeutlicht, dass für die gemeindliche Bauleitplanung bei der Umsetzung der Beachtungspflicht die Handlungspflichten eine besondere Rolle spielen. Die Beachtungspflicht gemäß § 4 Abs. 1 ROG sowie die Anpassungspflicht des § 1 Abs. 4 BauGB sind materiell deckungsgleich (BVerwGE 90, 3298; Battis et al. 2009, § 1 Rn 33). Beide Regelungen unterscheiden sich in ihrem Geltungsbereich jedoch nicht im Bedeutungsgehalt (Schrage 1998, 15). Sowohl Zielbeachtungspflicht als auch Anpassungspflicht bedingen inhaltlich „eine Unterlassungspflicht, im Sinne eines Verbots gegen Ziele der Raumordnung zu verstoßen, einer Handlungspflicht aus Anlass einer konkreten Bauleitplanung, eine Erstplanungs- und Planänderungspflicht sowie eine Rücksichtnahmepflicht“ (Runkel 12/2008, K § 4 Rn 284). Dabei ist auch bei der Anpassungspflicht der Vorbehalt der materiellen und zeitlichen Erforderlichkeit zu beachten.

Eine **Erstplanungspflicht** für Kommunen aufgrund von § 1 Abs. 4 BauGB wurde zum ersten Mal 2003 vom Bundesverwaltungsgericht (BVerwG, Urteil vom 17.9.2003 – 4 C 14/01) angenommen. Danach können Kommunen zur erstmaligen Aufstellung eines Bebauungsplans verpflichtet sein. Dieser muss für die Verwirklichung der Ziele der Raumordnung zwingend erforderlich sein (Moench 2005, 683). Eine solche Erstplanungspflicht zur aktiven Verwirklichung landesplanerischer Ziele wurde bereits zuvor von der überwiegenden Meinung gesehen (Schink 1994, 108; Buchner 1982, 15; Battis et al. 2009, § 1 Rn 32). Argumentiert wurde, "dass die Raumordnung und Landesplanung durch passives Verhalten der Gemeinde leerlaufen könnte, falls diese nicht verpflichtet wäre, zur Umsetzung der in Landesplänen festgelegten Ziele bauleitplanerisch tätig zu werden" (Schink 1994, 109). In einzelnen Ländern (u.a. NRW) ist das bereits im Landesplanungsrecht verankert. Auslöser für die Einführung des raumplanerischen Planungsgebots in NRW waren vor dem Hintergrund der wachsenden Anforderungen des Umweltschutzes Schwierigkeiten, in dem dicht besiedelten Bundesland größere Flächen für bedeutende Industriegebiete zu sichern (Brohm 2002, 657; Folkerts 1988, 13). Durch dieses Instrument steht der Landesplanung ein Instrument zur Verwirklichung von flächenintensiven Großvorhaben auch bei gegenläufigen kommunalen Interessen zur Verfügung (Wahl 1978, 112). Im Regierungsentwurf zum ROG 1998 war ebenfalls ein Planungsgebot für die Bauleitplanung vorgesehen. Letztendlich wurde aufgrund von Bedenken der kommunalen Spitzenverbände diese Vorschrift nicht aufgenommen (Runkel 9/2008, K § 4 Rn 97).

Für die Kommunen besteht eine **dauerhafte Anpassungspflicht**, die sich nicht nur auf den Zeitpunkt der Aufstellung beschränkt (Schink 1994, 108; Buchner 1982, 15; Goppel 1984, 231). Die Anpassung eines Bauleitplans an ein nach Inkrafttreten des Plans verbindlich gewordenen Ziel kann gegebenenfalls von der Kommunalaufsicht durchgesetzt werden (Stüer 2009, Rn 238). Entspricht ein Bebauungsplan der Anpassungspflicht nicht, so ist er nichtig. Das Anpassungsgebot wird auch dann verletzt, wenn ein Bebauungsplan, der aus den Darstellungen eines Flächennutzungsplans entwickelt wurde, einem Ziel der Raumordnung widerspricht (Stüer 2009, Rn 306). Er verliert allerdings nicht seine Gültigkeit, weil er noch nicht an ein zeitlich nachfolgendes Ziel angepasst ist (OVG Lüneburg, NJW 1984, 1776; Battis et al. 2009, § 1 Rn 42). Hier wird durch die Ziele eine Planänderungspflicht ausgelöst. Die Anpassungspflicht beinhaltet gleichzeitig für die Kommunen die Berechtigung und Verpflichtung die Vorgaben der Ziele der Raumordnung zielkonform auszugestalten (Stüer 2009, Rn 300).

3.2.2 Selbstverwaltungsgarantie und kommunale Planungshoheit

Durch die Anpassungspflicht des § 1 Abs. 4 BauGB wird die kommunale Handlungsfreiheit eingeschränkt. Die verbindlichen Festlegungen der Raumordnung werden teilweise als Gefahr für die kommunale Planungshoheit wahrgenommen (Schroeder 2000, 58). Aufgrund der institutionellen Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG muss den Gemeinden das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Selbstverwaltung stellt in diesem Sinn den Gegensatz zur Fremdverwaltung dar. Die Gemeinden sind zum einen Teil der staatlichen Verwaltung und nehmen Aufgaben im Auftrag des Staates wahr. Zum anderen besitzen sie für ihre Hoheitsbereiche eine Kompetenz zum eigenständigen Handeln (Scherer 1994, 55).

Nach vorherrschender Meinung wird auch die kommunale Planungshoheit als Bestandteil der Selbstverwaltungsgarantie durch Art. 28 Abs. 2 GG geschützt (Spoerr 2000, 344, Moench 2005, 676, Hendler 2003, 257). Die Planungshoheit umfasst die Befugnis der Gemeinden für ihr Gebiet die Grundlagen der Bodennutzung und städtebaulichen Entwicklung festzulegen. Neben diesem "Recht zur Gestaltung der Bodennutzung" umfasst die Selbstverwaltungsgarantie auch ein "Recht der gemeindlichen Selbstgestaltung". Die Kommunen fühlen sich insbesondere in dem Recht auf Selbstgestaltung durch überörtliche Gesamtplanung aber auch Fachplanungen beeinträchtigt. Dieses umfasst das Recht jeder Gemeinde, „das Gepräge und die Struktur ihres Ortes zu bestimmen, ihre Identität und die Richtung ihrer Entwicklung selbst festzulegen“ (Schink 1994, 103). Durch eine zunehmende flächendeckende Ausweisung von Gebietsfestlegungen bleibt teilweise "von der Selbstgestaltung der Gemeinde in der örtlichen räumlichen Planung nichts Substantielles mehr übrig" (Spoerr 2000, 345).

Allerdings besteht die kommunale Planungshoheit als Teil der Selbstverwaltungsgarantie nicht uneingeschränkt, sondern ist nur "im Rahmen der Gesetze" gewährleistet. Der planerische Gestaltungsspielraum der Kommunen kann dementsprechend zulässig durch gesetzliche Regelungen, wie z.B. das Landesrecht, eingeschränkt werden. Die Aufstellung von Landes- und Regionalplänen sowie die Anpassungspflicht verstoßen nicht gegen die gemeindliche Selbstverwaltungsgarantie (Battis et al. 2009, § 1 Rn 34). Dennoch können die Ziele der Raumordnung aufgrund ihrer strikten Beachtungspflicht in Einzelfällen der Selbstverwaltungsgarantie widersprechen, wenn die Gemeinde eigene Planungsvorstellungen nicht entwickeln oder nicht umsetzen kann (Schink 1994, 111 f.). Es ist zwischen einer Verletzung des Kernbereichs der Selbstverwaltungsgarantie und einer sonstigen Verletzung zu unterscheiden.

Der Kern der Selbstverwaltungsgarantie gewährleistet das Selbstverwaltungsrecht institutionell, als Aufgabe aller Gemeinden. Eine Verletzung des Kernbereichs liegt nicht bereits dann vor, wenn die Planungshoheit einzelner Gemeinden durch landesplanerische Festsetzungen erheblich beschränkt wird. Vielmehr setzt eine sie voraus, dass durch eine Festlegung das Selbstverwaltungsrecht allen Gemeinden des Planungsraumes entzogen wird. Da sich landes- und regionalplanerische Festlegungen grundsätzlich an einzelne Gemeinden richten, ist eine Verletzung des Kernbereichs unwahrscheinlich. Allerdings wird der Schutz der Planungshoheit durch Art. 28 Abs. 2 GG auch außerhalb des Kernbereichs gewährleistet (Schink 1994, 112), so dass hier eine Verletzung möglich ist.

Landesplanerische Festlegungen, die für einzelne Gemeinden eine Sonderbelastung darstellen, z.B. Standortfestlegungen für raumbeanspruchende Großvorhaben, sind mit der gemeindlichen Planungshoheit vereinbar, wenn eine Beschränkung der Planungshoheit durch ein überörtliches Interesse von höherem Gewicht gerechtfertigt ist. Es müssen umso wichtigere Gründe für einen Eingriff vorliegen, je gravierender der Eingriff in die kommunale Planungshoheit ist. Die Anforderungen an das Gewicht der Belange der Raumordnung steigen mit wachsender Konkretetheit der Zielvorgaben (Stürer 2009, Rn 301, Moench 2005, 677). Zudem muss der Sachverhalt umfassend ermittelt und die Gemeinde angehört worden sein (Schink 1994, 114). Eine abschließende Vor- und Fremdbestimmung der gemeindlichen Bauleitplanung durch die Zielbindung und somit eine Beschränkung der Gemeinden auf den reinen Vollzug landesplanerischer Festlegungen ist nicht zulässig (Spoerr 2000, 348; Buchner 1982, 15). Die Kommunen erkennen in der Regionalplanung die stärkste Einschränkung ihrer Selbstverwaltungsgarantie (Scherer 1994, 54). Von ihnen werden vor allem die bestehende Planungsdichte und die Tendenz zur flächendeckenden Regionalplanung kritisch gesehen (Schink 1994, 103 f.).

3.2.3 Flexibilisierung landes- und regionalplanerischer Festlegungen

Mit Hilfe der Ziele der Raumordnung ist aufgrund der durch sie ausgelösten Beachtens- und Anpassungspflicht eine strikte Steuerung möglich. Gleichzeitig bedingt die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden nach Art. 28 Abs. 2 GG, dass die Ziele der Raumordnung eine gewisse Flexibilität besitzen müssen. Dieses Spannungsverhältnis zwischen strikter Steuerung und Flexibilität spiegelt sich in den landes- und regionalplanerischen Festlegungen in Form von Festlegungen mit Regel-Ausnahmestrukturen wider. Diese können sich in konkreten Ausnahmeregelungen äußern oder als „Soll“- und „In der Regel“- Festlegungen in Erscheinung treten (Heemeyer 2006, 5). Durch die Nutzung von Festlegungen mit Regel-Ausnahme-Struktur nimmt der Plangeber Einfluss auf die Steuerungswirkung der Plansätze. Die durch die Ausnahmeregelung erfassten Anwendungsfälle werden aus dem strikt verbindlichen Regelungsbereich des Ziels entfernt und unterliegen nicht mehr dessen Bindungswirkung (Kment 2006, 1340). Ausnahmen spielen vor allem bei Festlegungen mit einer hohen sachlichen und räumlichen Detailschärfe eine wichtige Rolle, da so der Abwägungsumfang im Aufstellungsprozess reduziert werden kann (Heemeyer 2006, 267). Zudem ermöglichen sie dem Plangeber, „die Steuerungswirkung des Ziels auf das aus übergeordneten raumordnerischen Gesichtspunkten erforderliche Maß zu beschränken“ (Heemeyer 2006, 267 f.)

2003 stellte das Bundesverwaltungsgericht fest, dass Plansätze mit einer Regel-Ausnahme-Struktur die Merkmale einer verbindlichen Vorgabe oder abschließenden landesplanerischen Abwägung erfüllen können, wenn Regel- und Ausnahmenvoraussetzung mit hinreichender Bestimmtheit oder Bestimmbarkeit festgelegt werden (BVerwG, Urt. V. 18.9.2003 - 4 CN 20.02 -, BVerwG 119, 54). Inwieweit diese Voraussetzung von konkreten Ausnahmeregelungen, Soll- und In-der-Regel-Festlegungen erfüllt wird, wird im Folgenden thematisiert.

3.2.3.1 Konkrete Ausnahmeregelung

Bei Plansätzen, die eine konkrete, nach Art und Umfang bestimmbare, Ausnahmeregelung treffen, ist im Regelfall von einem strikten Verbindlichkeitsanspruch der Festlegung auszugehen. Die Ausnahme kann auch durch abstrakte Kriterien bestimmt werden, sofern diese und die damit verbundenen Ausnahmefälle mindestens bestimmbar sind (Heemeyer 2006, 269 f.). Insofern muss der Zieladressat durch Auslegung der abstrakten Formulierungen erkennen können, für welche raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen die Bindungswirkung der Festlegung aufgehoben werden soll. Festlegungen, die Abweichungsmöglichkeiten unter Voraussetzung einer weiteren Abwägung enthalten, besitzen keinen Anspruch auf strikte Verbindlichkeit und stellen daher auch keine Ziele der Raumordnung dar (Heemeyer 2006, 272).

3.2.3.2 Soll-Vorschriften/In der Regel-Vorschriften

Eine andere von den Plangebern genutzte Möglichkeit von Regel-Ausnahme-Strukturen sind „in der Regel“-Formulierungen und „Soll“-Vorschriften. Durch eine Soll-Regelung erfolgt „für ein bestimmtes Gebiet eine sachlich-räumlich verbindliche Festlegung für den Normalfall in Form einer Funktionszuweisung bzw. raumstrukturellen Aussage“ (Spannowsky 2004, 9). Zugleich wird für atypische Ausnahmen eine Abweichungsmöglichkeit eröffnet.

Werden in Festlegungen, die „Soll“- und „In der Regel“- Formulierungen enthalten, atypische Fälle abschließend aufgezählt, so handelt es sich um verbindliche und abschließend abgewogene Festlegungen mit Zielcharakter. Eine beispielhafte Aufzählung atypischer Ausnahmefälle erfüllt demgegenüber die Anforderungen an ein Ziel der Raumordnung nicht, es sei denn, dass hiermit eine abstrakte Beschreibung der Atypik verbunden ist, die dem Zieladressaten hinreichende Anhaltspunkte für eine Identifizierung des Ausnahmefalls gibt (Heemeyer 2006, 281 f.). Zumeist werden die atypischen Fälle in „Soll“- und „In der Regel“-Festlegungen nicht konkretisiert, so dass der Planadressat keine genauen Anhaltspunkte für eine Auslegung erhält. Durch diese Festsetzungen will der Plangeber auch unvorhergesehene Ausnahmefälle berücksichtigen sowie eine besonders hohe Flexibilität erzielen und vor allem den Gemeinden einen ausreichenden Spielraum gewährleisten (Heemeyer 2006, 276).

Ob diese Soll-Ziele die Zielmerkmale des § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG erfüllen, ist umstritten. Es wird sogar von einem „Glaubenskrieg um die Soll-Ziele“ (Goppel 2002, 449) gesprochen. Im Mittelpunkt der Diskussion steht die Frage, ob es sich bei Soll-Zielen um hinreichend bestimmte und landesplanerisch abschließend abgewogene Festlegungen handelt und auf welcher Ebene die planerischen Letztentscheidungen getroffen werden müssen (Schroeder 2000, 53). Während einzelne Autoren (Goppel 2002, 1998a; Hendlar 2003) Soll-Zielen eine eindeutige Zielqualität bescheinigen, sprechen sich anderen Autoren (Hoppe 2004, 2005; Heemeyer 2006, Kment 2006) gegen eine solche Qualität von Soll-Festlegungen, die keine Kriterien für das Vorliegen von Ausnahmen angeben, aus. Als problematisch angesehen wird, dass der Zieladressat alleine entscheiden muss, ob ein atypischer Fall, der demnach als unvorhersehbarer Einzelfall vom Normgeber nicht einbezogen werden konnte (Goppel 2002, 451), vorliegt, der die Festlegung für eine Abwägung öffnen würde. Demnach ist „ein unüberwindbarer und abschließend festgestellter Rahmen nicht eindeutig feststellbar“ (Heemeyer 2006, 289). Dem Zieladressaten verbleiben Abweichungsmöglichkeiten im Rahmen einer autonomen Zielabweichungsentscheidung. Bei dieser Abwägungs- und Ermessensentscheidung unterliegt er keinen landesplanerisch steuernden Maßgaben (Hoppe 2005, 358). Grundlage für eine Zielabweichung kann demnach bei atypischen Sachverhalten nur ein Zielabweichungsverfahren sein (Hoppe 2005, 359, Kment 2009, 96) (vgl. Kapitel 3.5).

Hinsichtlich der Festlegungsqualität von Regel-Ausnahme-Zielen und Sollzielen ist noch keine einheitliche Spruchpraxis festzustellen (Kment 2006, 1345). Nachdem in mehreren obergerichtlichen Entscheidungen Soll-Ziele als eine Beachtungspflicht auslösende Ziele der Raumordnung anerkannt wurden (BayVGH, Urt. v. 15.10.2003 - 26 N 99.3785 -, BayVBI 2004, 530; BayVGH, Urt. v. 7.6.2000 - 26 N 99.2961 -, BayVBI 2001, 535; BayVGH, Urt. v. 25.11.1991 - 14 B 89.3207 -, BayVBI 1992, 529; OVG NRW, Urt. v. 7.12.2000 - 7 a D 60.99.NE - DVBI 2001, 657), ist ein Wandel in der Rechtsprechung zu Soll-Zielen zu erkennen. In Folge des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts wurden von mehreren Obergerichten nunmehr die vom Bundesverwaltungsgericht genannten Anforderungen an Sollziele gestellt (OVG NRW, Urt. v. 6.6.2005 - 10 D 145/04.NE - ZfBR 2005, 815; OVG NRW, Urt. v. 4.12.2006 - 7 D 1862/06 - NVwZ-RR 2007, 442; Nieders. OVG, Urt. v. 1.9.2005 - 1 LC 107/05 - ZfBR 2005, 809). Hierdurch fand eine Abkehr von der bisherigen Rechtsprechung statt, wonach Sollziele uneingeschränkt als Ziel der Raumordnung anerkannt wurden (Kment 2009, 98). So hat das OVG Münster festgestellt, „dass eine Sollformulierung grundsätzlich zulässig sein kann, sofern der Normgeber die vorhersehbaren Abweichungslagen erkennt und die Ausnahmen hinreichend bestimmt oder bestimmbar mitregelt; atypische Fälle seien dem eigens dafür geschaffenen raumordnerischen Zielabweichungsverfahren vorbehalten“ (Kment 2006, 1343). Auch der BayVGH hat unter Anwendung der Rechtsprechung des BVerwG zu Regel-Ausnahme-Festlegungen einem Soll-Ziel die Zielqualität abgesprochen, das die Voraussetzungen für Abweichungen nicht bestimmt (BayVGH, Urt. v. 19.4.2004 - 15 B 99.2605 -, BayVBI 2005, 80).

3.2.3.3 Ausnahmen gemäß ROG 2008

Das ROG 2008 sieht vor, dass in Raumordnungsplänen Ausnahmen von Zielen der Raumordnung festgelegt werden können (§ 6 Abs. 1 ROG). In der Begründung des Regierungsentwurfs heißt es hierzu: "Diese Vorschrift soll dem Anliegen einiger Bundesländer Rechnung tragen, Ziele der Raumordnung mit ihren starren Bindungswirkungen in den Raumordnungsplänen flexibler gestalten zu können. Für bestehende Raumordnungspläne, die Ziele mit Ausnahmen im Sinne des vorgeschlagenen § 6 Abs. 1 beinhalten, hat Absatz 1 klarstellenden Charakter" (BT-Drucks. 16/10292, 23). Eine solche Regelung war im ROG 1998 noch nicht enthalten und ist auf die Diskussion bezüglich der Bindungswirkung von Soll-Zielen und In-der-Regel-Festlegungen zurückzuführen (Kment 2009, 94). Die Festlegung greift die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu Festlegungen mit Regel-Ausnahmestruktur auf (Söfker 2009, 164). Es werden allerdings keine Anforderungen an die Ausnahmeregelungen genannt, so dass ein Interpretationsspielraum verbleibt, der möglicherweise als Zugeständnis an die Befürworter von Sollzielen interpretiert werden kann (Kment 2009, 99).

3.2.4 Grundsätze der Raumordnung und sonstige Erfordernisse der Raumordnung

Während die Ziele eine strikte, dem Abwägungsprozess vorgelagerte Anpassungspflicht auslösen, findet die Steuerung mit **Grundsätzen** über Vorgaben für den Abwägungsprozess der abhängigen Planungsträger statt. Gemäß der Legaldefinition in § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG handelt es sich bei Grundsätzen der Raumordnung um Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen. Die Grundsätze treten hier als „Planungsleitlinien und Abwägungsdirektiven“ (Hoppe 1999, 1458) in Erscheinung. Sie besitzen keinen strikten Verbindlichkeitsanspruch. Im Gegensatz zu den Zielen der Raumordnung sind Grundsätze entweder nicht räumlich oder sachlich bestimmt oder bestimmbar oder ihnen fehlt eine abschließende Abwägung

durch den Träger der Raumordnungsplanung. Der Plangeber kann dies über eine Kennzeichnung als Grundsatz deutlich machen. Auch Formulierungen wie „zu berücksichtigen“, „auf etwas Rücksicht nehmen“, „es ist Sorge für etwas zu tragen“ verdeutlichen den eingeschränkten Verbindlichkeitsanspruch (Heemeyer 2006, 224 f., Runkel 11/2006, K § 3 Rn 172). Die Legaldefinition schreibt anders als bei den Zielen der Raumordnung nicht vor, dass Grundsätze nur Inhalt von Raumordnungsplänen sein können. Sie sind auch in Form von Rechtssätzen zulässig (Runkel 11/2006, K § 3 Rn 170). Die Aufgabe der Raumordnung gemäß § 1 Abs. 1 ROG wird durch die gesetzlichen Grundsätze der Raumordnung (§ 2 ROG) inhaltlich ausgefüllt (Spannowsky 10/2005, K § 7 Rn 18). Sie stellen die verbindliche parlamentarische Bestimmung der Leitlinien der Raumordnungspolitik in Bund und Ländern dar (Mößle 2000a, 63). Aufgrund der allgemeinen und abstrakten Formulierung handelt es sich insofern um Direktiven für die planerische Abwägung (Scheipers 1995, 107). Das ROG 2008 weist insgesamt 8 räumliche bzw. raumstrukturelle Grundsätze sowie Fachgrundsätze auf. Die Grundsätze des ROG sind gemäß § 2 Abs. 1 ROG durch Festlegungen in Raumordnungsplänen, in Form von Zielen oder Grundsätzen der Raumordnung zu konkretisieren. Grundsätze in Gesetzesform sind zudem in Landesplanungsgesetzen zu finden.⁶ Dementsprechend weisen sowohl Ziele als auch planerische Grundsätze einen höheren Konkretisierungsgrad als gesetzliche Grundsätze auf. Auf die im ROG festgelegten Grundsätze darf im Rahmen von raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen nur dann zurückgegriffen werden, wenn diese nicht bereits durch Festlegungen der Raumordnungspläne konkretisiert werden (Runkel 9/2008, K § 4 Rn 43).

Ein Großteil der Literatur bewertet zudem die in Raumordnungsplänen aufgestellten "allgemeinen Ziele" der Raumordnung als Grundsatz der Raumordnung (Hoppe 1999, 1462; Runkel 11/2006, K § 3 Rn 53). Die allgemeinen Ziele beziehen sich grundsätzlich auf den gesamten Planungsraum. Ihre Zielqualität scheitert in der Regel an einer fehlenden abschließenden Abgewogenheit (Kment 2006, 1340).

Zu den **sonstigen Erfordernissen** der Raumordnung gehören gemäß § 3 Nr. 4 ROG in Aufstellung befindliche Ziele der Raumordnung, Ergebnisse förmlicher landesplanerischer Verfahren wie des Raumordnungsverfahrens und landesplanerische Stellungnahmen. Die Aufzählung der sonstigen Erfordernisse ist abschließend (Runkel 11/2006, K § 3 Rn 186).

Welches Gewicht ein in Aufstellung befindliches Ziel der Raumordnung als sonstiges Erfordernis einnimmt, ist vom Stand des Raumordnungsplanverfahrens abhängig (Runkel 9/2008, K § 4 Rn 193). Je weiter die Planung fortgeschritten ist, desto höher ist das Gewicht. Grundsätze eines in Aufstellung befindlichen Raumordnungsplans werden nicht zu den sonstigen Erfordernissen gezählt. Trotz ihrer fehlenden Bindungswirkung können sie bei raumordnerischen Stellungnahmen aufgegriffen werden (Runkel 9/2008, K § 4 Rn 40) und sind dadurch als sonstiges Erfordernis zu berücksichtigen.

Bei einem Raumordnungsverfahren können Grundsätze der Raumordnung zusammengefasst und untereinander zum Ausgleich gebracht werden. Dies führt dazu, dass für diese Planung oder Maßnahme neben dem Ergebnis des Raumordnungsverfahrens die gesetzlichen und planerischen Grundsätze bei der nachfolgenden Entscheidung nicht mehr zu berücksichtigen sind. Bestehende Ziele der Raumordnung können allerdings nicht durch das Ergebnis eines Raumordnungsverfahrens verdrängt werden (Runkel 9/2008, K § 4 Rn 196).

⁶ Während das ROG 1998 die Länder ermächtigte weitere Grundsätze aufzustellen, sofern diese den Grundsätzen des § 3 Abs. 2 ROG nicht widersprechen, ist diese Ermächtigung aufgrund kompetenzrechtlicher Gründe im neuen ROG 2008 entfallen (Söfker 2009, 162).

Im Rahmen von landesplanerischen Stellungnahmen werden konkrete raumbedeutsame Planungen oder Maßnahmen durch den Träger der Landes- oder Regionalplanung beurteilt. Die Stellungnahmen werden in einem förmlichen fachplanerischen Verfahren abgegeben. Ein solches Verfahren stellt die Beteiligung von Trägern öffentlicher Belange nach § 4 BauGB dar (Runkel 9/2008, K § 4 Rn 202). Die Stellungnahme kennzeichnet als sonstiges Erfordernis der Raumordnung, dass neben berührten Zielen und Grundsätzen der Raumordnung weitere raumordnerische Belange genannt oder konkretisiert werden (Runkel 11/2006, K § 3 Rn 199). Findet eine wertende Zusammenführung der Belange innerhalb der Stellungnahme statt, so kann die planende Stelle dieses Ergebnis in ihre Abwägungsentscheidung einstellen (Runkel 9/2008, K § 4 Rn 202). Eine Einschränkung oder Relativierung von Zielen der Raumordnung durch Stellungnahmen ist nicht möglich. Zudem kann eine Bindungswirkung auch hier nur von Äußerungen erreicht werden, die den Aufgabenbereich der Raumordnung beachten.

Die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung sind gemäß § 4 Abs. 1 ROG bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen in Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen (**Berücksichtigungspflicht**). Somit sind die Objekte sowie die Adressaten der Bindungswirkung identisch zu denen der Ziele der Raumordnung, während grundlegende Unterschiede bei der Bindungswirkung bestehen.

Grundsätze sind "Abwägungsdirektiven für planerische Entscheidungen" und nicht bereits das "Produkt einer Abwägung" (Hoppe 1999, 1458). Aufgrund der fehlenden Abwägung stellen sie die Sichtweise der Raumordnung dar, während noch keine Auseinandersetzung mit den im konkreten Fall relevanten öffentlichen und auch privaten Interessen stattgefunden hat (Runkel 9/2008, K § 4 Rn 171). Stehen gewichtige andere Belange den Grundsätzen entgegen, können sie von den Kommunen im Rahmen der Abwägung überwunden werden (Stürer 2009, Rn 243). Anders als bei den Zielen der Raumordnung können zwischen Grundsätzen Konflikte bestehen, die im Rahmen der Abwägung auf der nachfolgenden Planungsebene gelöst werden (Goppel 1999, 323). Die Grundsätze können sich auf einer Planungsebene untereinander widersprechen. Sie dürfen jedoch nicht im Widerspruch zu den Grundsätzen einer höheren Planungsebene stehen (Goppel 1999, 336). Werden Grundsätze des landesweiten Raumordnungsplans auf der Ebene der Regionalplanung durch Abwägung überwunden, sind diese für den Geltungsbereich des Regionalplans „nicht mehr existent“ (Runkel 9/2008, K § 4 Rn 45). Auf Grundsätze des landesweiten Raumordnungsplans, die nicht im Regionalplan umgesetzt bzw. konkretisiert werden, ist ein Rückgriff zulässig. Es besteht auf Seiten der Regionalplanung keine Verpflichtung, alle Grundsätze des landesweiten Plans zu konkretisieren (Runkel 9/2008, K § 4 Rn 46).

3.3 Raumordnungsgebiete

Zu dem Instrumentarium der Raumordnungspläne gehören Gebietskategorien, durch die eine positive Standortzuweisung für bestimmte raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen vorgenommen werden kann. Sie dienen der Flächenvorsorge und Sicherung standortgebundener Nutzungen und Funktionen. Seit 1998 ist im Raumordnungsgesetz eine Kategorisierung festlegungsfähiger Raumordnungsgebiete zu finden. Es werden Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete unterschieden.

Raumordnungsgebiete gemäß § 8 ROG

Vorranggebiete (§ 8 Abs. 7 S. 1 Nr. 1 ROG):

Gebiete, die für bestimmte raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen vorgesehen sind und andere raumbedeutsame Nutzungen in diesem Gebiet ausschließen, soweit diese mit den vorrangigen Funktionen oder Nutzungen nicht vereinbar sind.

Vorbehaltsgebiete (§ 8 Abs. 7 S. 1 Nr. 2 ROG):

Gebiete, in denen bestimmten raumbedeutsamen Funktionen oder Nutzungen bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen besonderes Gewicht beizumessen ist.

Eignungsgebiete (§ 8 Abs. 7 S. 1 Nr. 3 ROG):

Gebiete, in denen bestimmten raumbedeutsamen Maßnahmen oder Nutzungen, die städtebaulich nach § 35 des Baugesetzbuchs zu beurteilen sind, andere raumbedeutsame Belange nicht entgegenstehen, wobei diese Maßnahmen oder Nutzungen an anderer Stelle im Planungsraum ausgeschlossen sind.

Festlegungen zur Raumstruktur können in Form dieser Gebietstypen vorgenommen werden. Bereits zuvor enthielten Raumordnungspläne Festlegungen, die Gebiete mit einer bestimmten Aufgabe oder Raumfunktion auswiesen und Bezug auf die Eigenschaften dieser Flächen nahmen (Runkel 1998, 11; Goppel 1998a, 26). Die Vorschriften des ROG 1998 sind im OG 2008 unverändert übernommen worden (§ 8 Abs. 7 S. 1 ROG). Zudem legt § 8 Abs. 7 S. 2 ROG fest, dass eine Verbindung von Vorranggebieten mit der Ausschlusswirkung von Eignungsgebieten möglich ist. Von den Raumordnungsgebieten gehen unterschiedliche Bindungswirkungen aus.

Vorranggebiete weisen die Rechtsqualität von Raumordnungszielen auf (Hendler 1998, 105). Hierdurch werden gemeindliche Planungen, die der vorrangigen Flächennutzung widersprechen, ausgeschlossen. Eine Sicherung vorhandener Bestände oder Randabstimmungen mit angrenzenden Gebieten durch gemeindliche Planungen bleiben jedoch möglich (Runkel 12/2008, K § 4 Rn 285). Die Vorranggebiete können von den Kommunen konkretisiert werden, indem sie die gebietsscharfen Festlegungen in eine Parzellenscharfe überführen oder indem sie Nutzungen oder Funktionen, die der vorrangigen Nutzung nicht widersprechen, festlegen. Eine Abwägung der Vorrangfestlegungen ist nicht möglich (Schroeder 2000, 54). Wie bei den Zielen der Raumordnung setzt die mit der Festlegung von Vorranggebieten oder -standorten verbundene Einschränkung der kommunalen Planungshoheit ein überörtliches Interesse von höherem Gewicht voraus (Busse 1998, 293). Zudem müssen die betroffenen Gemeindegebiete bestimmte Standortvoraussetzungen besitzen. Eine Verwirklichung der Ziele muss grundsätzlich möglich sein (Bartlsperger 2000b, 143).

Während die Vorranggebiete den Zielen der Raumordnung zugerechnet werden, sind **Vorbehaltsgebiete** als Grundsätze der Raumordnung anzusehen (Runkel 11/2006, K § 4 Rn 185; Heemeyer 2006, 266). Allerdings wird Vorbehaltsgebieten teilweise auch eine Zielqualität zugesprochen (Goppel 1984, 232; 2002, 450; 1998, 291; Hendler 2003, 259; BayVG, BayVBl., 1997, 178,179). Dieser Auffassung wird in der Literatur überwiegend nicht gefolgt, da das Kriterium der abschließenden Abgewogenheit als nicht erfüllt angesehen wird (Spannowsky 10/2005, K § 7 Rn 104). Die Gemeinden haben bei sachgerechten und hinreichend gewichtigen Gründen die Möglichkeit, die durch Vorbehaltsgebiete festgelegten raumbedeutsamen Funktionen oder Nutzungen durch konkurrierende raumbedeutsame Belange wegzuwägen (Runkel 9/2008, K § 4 Rn 188). Als Gewichtungsvorgabe für eine

nachgeordnete Abwägung wird den Vorbehaltsgebieten dementsprechend die rechtliche Eigenschaft eines Grundsatzes der Raumordnung zugerechnet (Heemeyer 2006, 266; Bartlsperger 2000,152). Diese Auffassung wird auch vom BVerwG (Urt. V. 13 März 2003, Az.: 4 C 4/02, BVerwGE 118, 33 ff. [47 f.]) vertreten. Als Grundsätze der Raumordnung sind die Vorbehaltsgebiete flexibler als Vorranggebiete, weisen jedoch eine geringere räumliche Steuerungswirkung auf.

Eignungsgebiete entfalten ihre Steuerungswirkung im Außenbereich. Sie bestimmen konkrete Gebiete im Außenbereich, die für einzelne Vorhaben geeignet sind, und bedingen hierdurch eine Konzentration dieser Vorhaben. Die innergebietliche Eignungswirkung wird durch eine außergebietliche Ausschlusswirkung ergänzt, indem die betroffenen Vorhaben außerhalb der Gebiete ausgeschlossen sind (Hendler 1998, 111). Die außergebietliche Wirkung wird in ihrer Bindungswirkung unstreitig als Ziel der Raumordnung kategorisiert (Bartlsperger 2000, 121). Demgegenüber ist die Rechtsqualität der innergebietlichen Flächen umstritten. Nach herrschender Meinung sind Eignungsgebiete innergebietlich als Vorbehaltsgebiete zu betrachten und besitzen dementsprechend die Wirkung von Grundsätzen der Raumordnung (Bartlsperger 2000, 153).

Mit der Ausweisung von Vorrang- bzw. Vorbehaltsgebieten ist zunächst keine außergebietliche Ausschlusswirkung verbunden. § 8 Abs. 7 S. 2 ROG eröffnet jedoch die Möglichkeit, **Vorranggebieten die Wirkung von Eignungsgebieten** für raumbedeutsame Maßnahmen oder Nutzungen zuzuweisen. Hierdurch wird die innergebietlich mit einem Vorrang ausgestattete Nutzung außergebietlich ausgeschlossen (Real 2007, 41; Spannowsky 10/2005, K § 7 Rn 106). An diese Eignungsgebiete sind Bauleitpläne als Ziele der Raumordnung anzupassen (Stüer 2009, Rn 262).

Die Länder können auf Grundlage von § 8 Abs. 7 S. 1 ROG wählen, ob sie die aufgeführten Gebiete in Landesrecht umsetzen. Auch die Übernahme einzelner Gebietskategorien ist möglich, eine Modifikation oder Erweiterung der Kategorien jedoch nicht (Real 2007, 40, Spannowsky 10/2005, K § 7 Rn 107). Vor diesem Hintergrund geben die Länder der Landes- und Regionalplanung abweichende Steuerungsinstrumente an die Hand (vgl. Tabelle 5).

Tabelle 5: Vorgaben der Landesplanungsgesetze für den Einsatz von Raumordnungsgebieten

Land	Vorranggebiet	Vorbehaltsgebiet	Eignungsgebiet	Vorranggebiet / Wirkung vom Eignungsgebiet	Ausschlussgebiet	rechtliche Grundlage
Baden-Württemberg	ja	ja	nein	nein	ja	§ 11 Abs. 7 LplG BW
Bayern	ja*	ja*	nein	nein	ja	Art. 11 Abs. 2 BayLplG
Berlin-Brandenburg	ja	ja	ja	ja	nein	Art. 8 Abs. 2 Landesplanungsvertrag; § 2 Abs. 3 RegBkPlG
Hessen	ja	ja	nein	ja	nein	§ 6 Abs. 3 HLPg
Mecklenburg-Vorpommern	nein	nein	nein	nein	nein	LPIG MV
Niedersachsen	ja	ja	ja	ja	nein	§ 3 Abs. 4 NROG
Nordrhein-Westfalen	nein	nein	nein	ja	nein	§ 13 Abs. 5 LPIG NW **
Rheinland-Pfalz	ja	ja	nein	nein	ja	§ 6 Abs. 2 LPlg RP
Saarland	ja	ja	ja	ja	nein	§ 2 Abs. 7 SLPG
Sachsen	ja	ja	nein	ja	nein	§ 2 Abs. 2 SächsLPIG
Sachsen-Anhalt	ja	ja	ja	ja	nein	§ 3 Abs. 7 LPIG
Schleswig-Holstein	nein	nein	nein	nein	nein	LPIG SH
Thüringen	ja*	ja*	nein	ja*	nein	§ 7 Abs. 3 ThürLPIG

* nur für die im LEP vorgesehenen Festlegungen ** Landesplanungsgesetz vom 3.5.2005

Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: Landesplanungsgesetze der Länder

Durch die Festlegung von Raumordnungsgebieten können Räume mit unterschiedlichen Funktionen bestimmt und auch untereinander verknüpft werden. Sie spielen bei der Standortvorsorge und Standortsicherung eine wichtige Rolle (Bartlsperger 2000b, 119). So können hierdurch Raumansprüche industrieller Großvorhaben ebenso gesichert werden wie ökologische Raumfunktionen. Aufgrund ihrer Zielqualität besitzen vor allem die Vorrang- und Eignungsgebiete eine besonders hohe Eingriffsintensität.

3.4 Instrumente zur Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung

Um die Festlegungen der zahlreichen Pläne im Hinblick auf die Entwicklung und Ordnung des Gesamttraumes der BRD zu koordinieren, legt das Raumordnungsgesetz in § 8 Abs. 5 ROG (§ 7 Abs. 2 ROG alte Fassung) **Kerninhalte von Raumordnungsplänen** fest. Es sind drei Kategorien raumstruktureller Festlegungen vorgesehen: Festlegungen zur Siedlungsstruktur, zur Freiraumstruktur und zu „zu sichernden Standorten und Trassen für Infrastruktur“. Die Aufzählung der drei Regelungsbereiche ist nicht abschließend, sondern gibt vielmehr den Mindestinhalt der Raumordnungspläne vor (Real 2007, 25; Spannowsky 10/2005, K § 7 Rn 45). Siedlungsstruktur und Freiraumstruktur bilden ein Gegensatzpaar, das aufgrund des bestehenden wechselseitigen Einflusses untrennbar miteinander verbunden ist. Alle Nutzungen, die nicht dem Freiraum oder den Flächen für Infrastruktur zugeordnet werden können, sind zur Siedlungsstruktur zu zählen (Spannowsky 10/2005, K § 7 Rn 54).

Als mögliche Festlegungen im Hinblick auf eine anzustrebende Siedlungsstruktur nennt das ROG Raumkategorien, Zentrale Orte, besondere Gemeindefunktionen, wie Entwicklungsschwerpunkte und Entlastungsorte, Siedlungsentwicklungen und Achsen (§ 8 Abs. 5 S. 1 Nr. 1 ROG). Die aufgezählten Unterkategorien stellen, mit Ausnahme der Festlegung von Zentralen Orten, Beispiele dar und müssen nicht zwingend in Landesrecht umgesetzt werden (Real 2007, 26). Durch die Verankerung des Zentrale-Orte-Konzepts in den Grundsätzen der Raumordnung des ROG handelt es sich bei den Zentralen Orten um einen rechtsverbindlich vorgegebenen Festlegungsinhalt (Spannowsky 10/2005, K § 7 Rn 47). Mittels Festlegungen zur Siedlungsentwicklung sollen bestimmte raumrelevante Flächennutzungen, zu denen auch die gewerblichen Siedlungsflächen zu zählen sind, gesteuert (gefördert, geordnet, gesichert) werden. Die Steuerungsmöglichkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Freiraumstruktur werden nur abstrakt umschrieben (Spannowsky 10/2005, K § 7 Rn 84). Als beispielhafte Steuerungsmittel werden großräumig übergreifende Freiräume und Freiraumschutz aufgeführt.

Auf Basis der Festlegungen des ROG weisen die im Detail sehr unterschiedlich strukturierten und auch im Umfang stark variierenden integrierten Regionalpläne jeweils Festlegungen zur Siedlungs-, Freiraum- und Infrastruktur auf. Die **Instrumente** der Regionalpläne können anhand dieser Themenbereiche **klassifiziert** werden. Es lassen sich Instrumente zur räumlichen Koordination der Siedlungsentwicklung, Instrumente zum Freiraum- und Ressourcenschutz und zur Koordination konkurrierender Freiraumfunktionen sowie Instrumente zur räumlichen Steuerung technischer und sozialer Infrastrukturen unterscheiden (Kistenmacher 1991, 28). Für die Verwirklichung des im Regionalplan festgelegten gesamträumlichen Zielsystems sind alle instrumentellen Komponenten des Regionalplans in ihrem Gesamtzusammenhang relevant (Kment 2002, 37). Die verschiedenen Instrumente zielen auf die Verwirklichung unterschiedlicher Teilbereiche des Zielsystems ab. Während häufig verschiedene Instrumente zur Erreichung eines Teilziels beitragen sollen, kann auch ein einzelnes Instrument zur Umsetzung mehrerer Teilziele dienen. Steht ein einzelner Themenbereich des Regionalplans, wie die Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung, im Mittelpunkt der Betrachtung

tung, so können die hierfür relevanten Instrumente identifiziert und separat untersucht werden. Die einzelnen Instrumente des Regionalplans bilden hierbei einen Instrumentenverbund (Einig et. al 2011; Einig 2011, 188).

Vor dem Hintergrund der zentralen Funktionen der Landes- und Regionalplanung, der Ordnungsfunktion sowie der Entwicklungsfunktion, weisen die Raumordnungspläne neben Festlegungen, die durch die Abstimmung unterschiedlicher Anforderungen an den Raum auf eine geordnete räumliche Entwicklung abzielen, ebenso Festlegungen mit konkreten räumlichen Entwicklungsvorstellungen auf. Im Rahmen der Entwicklungsfunktion ist es Aufgabe der Planung, Vorsorge für einzelne Nutzungen und Funktionen des Raums zu treffen (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 ROG). Im Hinblick auf die Förderungen einer ökonomischen Entwicklung gehört hierzu auch eine ausreichende Flächenvorsorge für die Ansiedlung von Wirtschaftsbetrieben. Während im ROG 1998 zur Verbesserung der Standortbedingungen für die Wirtschaft eine Vorrhaltung von Flächen in erforderlichem Umfang gefordert wurde (§ 2 Abs. 2 Nr. 9 ROG), ist dieser Grundsatz im ROG 2008 nicht mehr vorhanden. Weiterhin ist die zentrale Leitvorstellung der Raumordnung, die „nachhaltige Raumentwicklung“ (§ 1 Abs. 2 ROG) zu beachten, nach der soziale und wirtschaftliche Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang zu bringen sind. Festlegungen zur Lenkung kommunaler gewerblicher Baulandausweisungen zielen daher nicht nur auf eine regional ausgerichtete bedarfsgerechte Flächenvorsorge ab, sondern auch auf die Konzentration der Entwicklung auf Zentrale Orte sowie weitere geeignete Standorte und den Schutz von Natur und Landschaft.

Zur raumordnerischen Steuerung der Gewerbeflächenausweisungen der Kommunen greifen die Raumordnungspläne auf unterschiedliche verbindliche Festlegungen (Ziele und Grundsätze der Raumordnung) zurück, die regelmäßig zwei Gruppen, den **positiv- und negativplanerischen Instrumenten**, zugeordnet werden (Einig 2005a, 51, Einig et al. 2011; Domhardt/Spannowsky 2002; Siedentop 2008, 115 ff.; Lendi 1997). Positivplanerische Instrumente, die räumliche Veränderungen fördern oder gebieten um bestimmte räumliche Entwicklungen zu erreichen (Lendi 1997, 127), ermöglichen der Regionalplanung eine aktive Steuerung der gewerblichen Baulandausweisungen. Die positivplanerische Steuerung zielt vor allem auf eine Konzentration der gewerblichen Entwicklung auf bestimmte, geeignete Standorte ab. Währenddessen stehen bei negativplanerischen Instrumenten ein Verbot bestimmter Verhaltensweisen der Planadressaten, bestimmter räumlicher Veränderungen sowie der Bestandschutz im Vordergrund (Lendi 1997, 127). Negativplanerische Instrumente können so dem Schutz ökologisch sensibler Flächen vor einer baulichen Inanspruchnahme dienen.

Abbildung 2: Steuerungsinstrumente in Raumordnungsplänen

	Positivplanerischer Ansatz	Negativplanerischer Ansatz
Standortsteuernde Instrumente	Vorranggebiete für gewerbliche Siedlungsentwicklung Gemeindefunktion Gewerbe	Vorranggebiete für Freiraumschutz Regionale Grünzüge
Mengensteuernde Instrumente	Gemeindegrenze Kontingente maximal zulässiger gewerblicher Brutto-Neubaulandausweisung	Mindestflächenanteil des Biotopverbundes an Planungsregion

Quelle: eigene Darstellung (verändert nach Einig 2005b, 287)

Die positiv- und negativplanerischen Instrumente verfolgen dabei jeweils einen **standort- oder mengensteuernden** Ansatz (Einig 2005b) (vgl. Abbildung 2). Durch standortsteuernde positivplanerische Instrumente können Raumordnungspläne die kommunale Gewerbebaulandentwicklung auf raumordnerisch gewünschte Standorte lenken. Zentrale Instrumente

sind die gebietsscharfen Raumordnungsgebiete. Vor allem Vorranggebiete erlauben einen strikten Schutz vor konkurrierenden Nutzungen. Durch die Ausweisung von Vorranggebieten für gewerbliche Bautätigkeit kann die Landes- und Regionalplanung Bereiche für gewerbliche Vorhaben freihalten, in denen zudem die Kommunen vorrangig ihre gewerbebezogene Bauleitplanung vollziehen sollen. Ein Anspruch auf eine bauplanungsrechtliche Zulassung eines gewerblichen Vorhabens besteht durch die Ausweisung nicht. Während durch die Festlegung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten die gewerbliche Nutzung mit einem Vorrang bzw. einem höheren Gewicht versehen werden kann, umfasst dies keine Aussage zur Zulässigkeit der Nutzung außerhalb der Gebiete. Eine entsprechende Ausschlusswirkung besitzen nur Eignungsgebiete. Dementsprechend erlauben standortsteuernde negativplanerische Instrumente einen standortscharfen Schutz vor einer gewerblichen Inanspruchnahme. Werden negativplanerische Instrumente in einem großen Umfang in unmittelbarer Nähe zum Siedlungsraum festgelegt, so können diese die gewerbliche Entwicklung der Kommunen erheblich beeinflussen.

Positivplanerische mengensteuernde Instrumente sind auf eine Regulierung des Umfangs der gewerblichen Baulandausweisungen ausgerichtet. Eine solche Begrenzung kann durch die Festlegung von Richt- und Orientierungswerten erfolgen. So kann eine maximal erlaubte Ausweisungsmenge in Form konkreter ha-Werte je Gemeinde festgelegt werden. Ein negativplanerisches mengensteuerndes Instrument würde demgegenüber beispielsweise einen bestimmten Umfang oder einen bestimmten Anteil des Freiraums vor einer baulichen Inanspruchnahme schützen.

Da durch die Nutzung positivplanerischer Instrumente eine Raumnutzung aktiv geändert werden kann, ist eine Positivplanung Ausdruck der Entwicklungsfunktion der Raumordnungspläne. Demgegenüber unterstützen negativplanerische Instrumente, bei denen ein Bestandsschutz dominiert, vor allem die Ordnungsfunktion der Pläne. Welche positivplanerischen Instrumente zur aktiven Steuerung der gewerblichen Entwicklung bundesweit zum Einsatz kommen, wird in Kapitel 4 untersucht.

3.5 Vorhabenrealisierung trotz Zielverstoß - Planänderungs- und Zielabweichungsverfahren

Ein Vorhaben, das den Zielen der Raumordnung widerspricht, kann aufgrund der Bindungswirkung der §§ 4 Abs. 1 ROG, 1 Abs. 4 BauGB grundsätzlich nicht realisiert werden. Dies gilt z.B. auch für Gewerbeflächenausweisungen in kommunalen Bauleitplänen. Bei einer bestehenden Kollision von Planungen und Maßnahmen mit Zielen der Raumordnung ist deren Umsetzung unter bestimmten Voraussetzungen dennoch über zwei Wege möglich. Zum einen kommt eine Planänderung, zum anderen eine Zielabweichung in Betracht. Welches Verfahren eingesetzt wird, ist von der Ausgestaltung des Konfliktes (Ausmaß der notwendigen Abweichung, Bindungsintensität der Zielfestlegung) abhängig (Schrage 1998, 23).

Das Verfahren zur **Planänderung** wird in den Landesplanungsgesetzen geregelt und entspricht dem Verfahren zur Aufstellung von Raumordnungsplänen. Im Rahmen der Planänderung wird die Zielaussage des Raumordnungsplans an die konkrete Planung angepasst, indem das ursprüngliche Ziel aufgehoben und durch ein neues Ziel ersetzt wird, das eine Verwirklichung des Vorhabens ermöglicht (Schrage 1998, 24). Eine Änderung von Zielen der Raumordnung erfolgt bei einer Veränderung der ihnen zugrundeliegenden Sachlage oder Erkenntnisse (Bartlsperger 2000c, 226).

Bei strikt verbindlichen Zielen der Raumordnung, die keine Regel-Ausnahme-Struktur aufweisen, steht den Kommunen für eine Abweichung das **Zielabweichungsverfahren** nach § 6 Abs. 2 ROG zur Verfügung. Das Zielabweichungsverfahren ist eine flexible Alternative zur Planänderung. Anders als beim Planänderungsverfahren wird beim Zielabweichungsverfahren nicht das kollidierende Ziel, sondern dessen Bindungswirkung gegenüber dem betroffenen Vorhabenträger aufgehoben. Gegenüber anderen gebundenen Planungs- und Maßnahmenträgern bleibt die Bindungswirkung bestehen (Schrage 1998, 27). Voraussetzung für die Anwendung eines Zielabweichungsverfahrens ist das Vorliegen eines Zieles der Raumordnung nach § 3 Nr. 2 ROG (Bartlsperger 2000c, 219). Eine Zielabweichung ist möglich, wenn die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden (§ 6 Abs. 2 S. 1 ROG). Das Erfordernis der Vertretbarkeit setzt voraus, dass das Vorhaben ein zulässiges Ergebnis einer förmlichen Planung sein könnte und bereits bei der Zielaufstellung als Festsetzung in den Plan hätte aufgenommen werden können. Demnach liegt eine raumordnungsrechtlich vertretbare Abweichung vor, wenn sie der Leitvorstellung der Raumordnung (§ 1 Abs. 2 ROG und den Grundsätzen der Raumordnung (§ 2 ROG) nicht widerspricht (Schrage 1998, 56). Die Grundkonzeption des Raumordnungsplans stellt den durch das Abwägungsergebnis geschaffenen Ausgleich zwischen den von den Aussagen des Plans betroffenen Interessen und den durch die Abwägung entstandenen Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Raumordnungszielen dar (Schrage 1998, 71). Die Grundzüge der Planung sind immer dann berührt, wenn die Zielabweichung dem Abwägungsergebnis widerspricht und Abwägungsbedarf besteht (Kment 2009, 95). Eine Berührung ist bereits bei geringfügigen Abweichungen möglich (Schrage 1998, 72). Im Rahmen der Zielabweichung soll nicht neu geplant werden (Spoerr 2000, 353). Werden die Grundzüge der Planung berührt, muss statt eines Zielabweichungsverfahrens ein Planänderungsverfahren durchgeführt werden (Stürer 2009, Rn 277).

Durch das förmliche Zielabweichungsverfahren wird die förmliche Bindungswirkung von Zielen der Raumordnung verstärkt, da eine Korrektur der Ziele nicht der Auslegung des jeweiligen Anwenders der Festlegung überlassen wird. Die Entscheidung über eine Befreiung liegt bei der Landesplanung und bietet bei richtigem Gebrauch die Chance einer Stärkung der Effektivität der Landesplanung (Bartlsperger 2000c, 222). Antragsberechtigt sind die öffentlichen Stellen und die Personen des Privatrechts, die das Ziel, von dem eine Abweichung zugelassen werden soll, zu beachten haben (§ 6 Abs. 2 ROG). Die konkrete Ausgestaltung des Verfahrens findet durch die Länder statt. Diese bestimmen insbesondere die Zuständigkeit für eine Abweichungsentscheidung sowie die zu beteiligenden Stellen und Personen (Real 2007, 94 f.).

3.6 Steuerungsschwächen der Raumordnung bei der Verwirklichung der Erfordernisse der Raumordnung

Eine raumordnerisch gesteuerte Gewerbeflächenentwicklung setzt die Verwirklichung der landes- und regionalplanerischen Festlegungen durch die kommunale Bauleitplanung voraus. Für Steuerungsschwächen der Raumordnung gibt es dabei sowohl rechtliche als auch politische Gründe.

Die Regionalplanung trägt mit der Aufstellung von Regionalplänen, in denen die Festlegungen ihren größten Konkretisierungsgrad erreichen, zur Verwirklichung der Zielsetzungen der Raumordnung bei (Buchner 1982, 8). Die im Raumordnungsgesetz festgelegte Bindungswirkung der Ziele und Grundsätze der Raumordnung gibt dabei den maximalen Rahmen der gesetzlichen Steuerungswirkung vor. Die tatsächliche Steuerungswirkung der Raumord-

nungspläne ist davon abhängig, in welchem Umfang die jeweiligen Planungsträger von diesen Steuerungsinstrumenten Gebrauch machen und ob die Festlegungen die gesetzlichen Vorgaben erfüllen, um die beabsichtigte Bindungswirkung zu entfalten. Es liegt im Ermessen der Träger der Raumordnungsplanung, ob sie für die Konkretisierung der gesetzlichen Grundsätze der Raumordnung Ziele oder Grundsätze der Raumordnung nutzen. Auch für die vom ROG vorgegebenen Kerninhalte der Raumordnungspläne enthält das ROG keine Vorgabe bezüglich der zu nutzenden Festlegungsqualität (Real 2007, 26; Spannowsky 10/2005, K § 7 Rn 52). Eine Beschränkung der Landesplanung etwa auf die Festlegung von Grundsätzen und der Regionalplanung auf eine Steuerung mit Zielen der Raumordnung würde den Gestaltungsspielraum der Planungsträger unangemessen einschränken (Spannowsky 10/2005, K § 7 Rn 93).

Aufgrund ihrer hohen Bindungswirkung spielen die Ziele der Raumordnung eine zentrale Rolle für die Verwirklichung der Raumordnungspläne. Die höchste räumliche Steuerungswirkung können dabei Vorranggebiete erzielen. Grundsätzlich gilt, dass wenn in einem höherrangigen Recht (ROG oder Landesplanungsgesetz) ein Mindestinhalt für Landes- oder Regionalpläne festgelegt wird, dieses Thema in wesentlichen Teilen durch ein Zielkonzept im Raumordnungsplan umzusetzen ist. Dieses kann durch Grundsätze ergänzt werden. Die ausschließliche Nutzung von Grundsätzen kommt nur außerhalb von Schwerpunktthemen in Betracht (Goppel 1999, 334). Kommen zu viele Grundsätze zum Einsatz, wird die Effektivität der Raumordnungspläne reduziert (Bartlsperger 2000d, 41; Spannowsky 2004, 7). Kritisch zu sehen ist vor allem eine Instrumentalisierung von Grundsätzen mit dem Ziel, Konfliktlösungen auf nachgeordnete Planungsebenen zu verschieben (Goppel 1999, 336). Durch die Nutzung konsensfähigerer Grundsätze entzieht sich die Regionalplanung den Schwierigkeiten der Problemlösung bei unbequemen Themen auf Kosten der Steuerungswirkung.

Allerdings garantiert auch ein umfassender Einsatz von Zielen der Raumordnung keine hohe Bindungswirkung der Festlegungen. Die Steuerungswirkung der Pläne wird häufig dadurch geschwächt, dass viele der als Ziele der Raumordnung gekennzeichneten Festlegungen nicht den Vorgaben des ROG entsprechen. Ausschlaggebend können hierbei sowohl die gewählte Formulierung als auch der Inhalt der Festlegung sein (vgl. Kapitel 3.2.1). Durch eine strikt an der Definition des ROG orientierten Formulierung kann der Träger der Regionalplanung eine maximale Steuerungswirkung der Festlegungen unterstützen. Er wird in einem solchen Fall auf die Formulierung von Soll-Festlegungen, auf relativierende Zusätze wie „möglichst“ oder Gewichtungsvorgaben verzichten (Hendler 2003, 260). Allerdings tendieren aufgrund dieser Formulierungen zahlreiche Festlegungen entgegen ihrer Kennzeichnung zu Grundsätzen der Raumordnung (Hoppe 2001, 83). Dennoch versuchen alleine aufgrund der Verfahrensdauer nur wenige gebundene Planungsträger ihre Auffassung zur Festlegungsqualität im Rahmen von Verwaltungsstreitverfahren durchzusetzen (Hoppe 2001, 86).

Ebenfalls keine Zielqualität besitzen Festlegungen, die Leerformeln aufweisen oder allgemeinpolitische Selbstverständlichkeiten enthalten. Solche ungenauen oder unklaren Formulierungen des Regionalplans können durchaus politisch gewollt sein und auf Kompromissen beruhen (Schmitz/Treuner 1990, 25). Auch die Überschreitung der Kompetenzgrenzen der Raumordnung durch die Festlegungen der Regionalpläne schränkt immer wieder deren Steuerungswirkung ein (Hoppe 2001, 84). Insofern können die rechtlichen Bindungswirkungen ein „Defizit an inhaltlichen Steuerungsleistungen der Raumordnung und Landesplanung nicht ausgleichen“ (Wahl 1978, 148).

Steuerungsschwächen der Regionalplanung können zudem bereits durch landesplanerische Festlegungen bedingt werden. Die der Regionalplanung zur Verfügung stehenden Regelungsinhalte können in den Landesplanungsgesetzen, Landesplänen oder in Planungsverordnungen festgelegt werden. Insofern ist die Regionalplanung darauf angewiesen, durch das Land effektive Steuerungsinstrumente bereitgestellt zu bekommen. Auch von der Landesebene zugelassene, politisch begründete Abweichungen von restriktiven Festlegungen im Einzelfall bedingen eine Schwächung der Steuerungsfähigkeit (Spannowsky 2004, 19).

Weitere zentrale Ursachen für eine Steuerungsschwäche der Raumordnung liegen im Bereich der Planverwirklichung. Die Regionalplanung ist auf eine Umsetzung der Planinhalte durch die Regelungsadressaten angewiesen. Die Kommunen sind zwar verpflichtet ihre Bauleitpläne dauerhaft an die verbindlichen Ziele der Raumordnung anzupassen (vgl. Kapitel 3.2.1.3), jedoch sind die bestehenden Bauleitpläne so lange weiter gültig, bis sie unter Beachtung neu aufgenommenen Ziele der Raumordnung korrigiert werden (Erbguth 1997, 275). Aussagen darüber, wann und mit welchen Mitteln eine Verwirklichung durch den Adressaten zu realisieren ist, enthalten die Festlegungen der Regionalpläne in der Regel nicht (Buchner 1982, 16). Aus diesem Grund wird die Verwirklichung der Festlegungen durch die Adressaten oft ohne größeren Nachdruck verfolgt (Goedecke 2000b, 265). Eine zurückhaltende Anpassung der Bauleitpläne steht zudem im Zusammenhang mit möglichen Entschädigungspflichten für die Kommunen. Während durch die Änderung eines Flächennutzungsplans keine entsprechenden Pflichten entstehen, kann die Änderung oder Aufhebung von Bebauungsplänen zu Entschädigungsansprüchen nach den §§ 39 ff. BauGB führen, wenn eine zulässige Nutzung geändert oder aufgehoben wird. Allerdings entfällt der Entschädigungsanspruch, sofern die betroffene zulässige Nutzung auch nach Ablauf von sieben Jahren ab dem Zeitpunkt der Zulässigkeit nicht ausgeübt wird (§ 42 Abs. 2 f: BauGB). Sind Kommunen durch Änderungen von Bebauungsplänen, die zur Anpassung an Ziele der Raumordnung erfolgen, entschädigungspflichtig, so besitzen sie die Möglichkeit einen Nachteilsausgleich vom Träger der Raumordnung zu verlangen. Diese landesplanerische Entschädigung wird in den Landesplanungsgesetzen geregelt (Battis 2006, 47). Strebt der Träger der Raumordnung die Durchsetzung der Anpassungspflicht durch die Kommunalaufsicht an, so muss er auch die hiermit verbundenen Kosten berücksichtigen. Der Regionalplanung stehen zudem weder Fördermittel noch Ordnungsmittel zur Verfügung, mit denen sie eine aktive und zeitnahe Umsetzung der Vorgaben durch die Adressaten (insbesondere die Kommunen) erreichen kann. Insofern ist die Umsetzung von der Akzeptanz der Festlegungen abhängig (Wiechmann 2001, 5). Da die raumordnerischen Zielsetzungen, unter anderem zur gewerblichen Entwicklung, häufig den Entwicklungsvorstellungen einzelner Gemeinden widersprechen, besteht vielfach ein Spannungsverhältnis zwischen Regionalplanung und Kommunalplanung (Einig 2003b, 483).

Die Ausführungen verdeutlichen, dass die Landesplanung durch ihr klassisches, in den Raumordnungs- und Landesplanungsgesetzen verortetes, Instrumentarium nur einen eingeschränkten Einfluss auf die Umsetzung ihrer Raumordnungspläne besitzt. Vorrangig hat sie die Möglichkeit zur Sicherung der verbindlichen Festlegungen.

Das Raumordnungsgesetz enthält mit § 13 ROG eine allgemeine Verpflichtung der Träger der Landes- und Regionalplanung zur Vorbereitung oder Verwirklichung von Raumordnungsplänen oder von sonstigen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen mit den hierfür maßgeblichen öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts einschließlich Nichtregierungsorganisationen und der Wirtschaft zusammenzuarbeiten oder auf die Zusammenarbeit dieser Stellen und Personen hinzuwirken (§ 13 Abs. 1 ROG). Als Formen der

Zusammenarbeit werden u.a. vertragliche Vereinbarungen, regionale Entwicklungskonzepte oder die Durchführung einer Raumbesichtigung genannt (§ 13 Abs. 2 ROG). Durch diese Kooperationen sollen neben dem repressiven Instrumentarium gestaltende Anreize für die Verwirklichung der Pläne geschaffen werden. Eine nach alter Rechtslage rahmenrechtskonforme Umsetzung dieser Vorschrift des Raumordnungsgesetzes hat nicht in allen Ländern stattgefunden. Während das bayerische Landesplanungsgesetz auf § 13 ROG verweist, bleiben die Festlegungen in NRW hinter den Anforderungen des § 13 zurück (Real 2007, 109 f.).

Bereits heute kommen in den Ländern und Regionen verschiedene raum- und landesplanerische Handlungsansätze zum Einsatz, die die klassischen Instrumente ergänzen. Hierzu zählen Städtenetze, Regionalkonferenzen, Teilraumgutachten, raumordnerische Entwicklungskonzepte, grenzüberschreitende Entwicklungskonzepte, Regionalmanagement, Regionalmarketing u.a.. Diese Handlungsansätze ermöglichen eine stärker handlungsorientierte und projektbezogene Planung. Sie können unter den Begriffen „informelle Planung“, „neue Instrumente“, „informelle Ansätze“ oder „weiche Instrumente“ zusammengefasst werden (Danielzyk 2005; Maier 2004; Koch/Veit 2000; Gorsler 2002).

Die weichen Instrumente können von den Trägern der Landes- und Regionalplanung nicht nur zur Verwirklichung konkreter raumplanerischer Festlegungen, sondern auch zur Vorbereitung von Raumordnungsplänen eingesetzt werden (Kraus 2006, 80). Eine inhaltliche Beschränkung der Handlungsansätze auf die Festlegungen der Raumordnungspläne ist dabei nicht notwendig. Charakteristisch für diese Instrumente ist der Verzicht auf eine rechtliche Verbindlichkeit. Hierdurch sind Abweichungen und die Festlegung widersprechender Planungen und Maßnahmen möglich. Auch eine Überführung der unverbindlichen Festlegungen in verbindliche Festlegungen ist bei Zustimmung aller Kooperationspartner möglich.

Für eine konkrete Umsetzung landesplanerischer Raumentwicklungskonzepte sind weiche Instrumente allerdings nicht ausreichend. Zur Steuerung der verschiedenen Akteure der Raumentwicklung sind zudem raumordnungsrechtliche Instrumente notwendig (Spannowsky 2004, 20).

Im Folgenden wird das bundesweit von der Landes- und Regionalplanung zur Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung eingesetzte Instrumentarium analysiert. Dabei wird der Blick auf die positivplanerischen Ansätze gerichtet, durch die eine aktive Einflussnahme sowohl auf den Standort als auch den Umfang der gewerblichen Flächennutzung möglich ist.

4 Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung durch positivplanerische Instrumente - eine bundesweite Analyse der Landes- und Regionalpläne

Für die Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung stehen der Regionalplanung positiv- und negativplanerische sowie mengen- und standortsteuernde Instrumente zur Verfügung (vgl. Kapitel 3.4). Die Träger der Regionalplanung müssen bei der Wahl des Steuerungsinstrumentariums im Rahmen der Aufstellung der Regionalpläne gesetzliche Vorgaben der Länder bzw. des Bundes sowie Festlegungen der Landespläne beachten. Im hierarchischen deutschen Planungssystem ist es die vorrangige Aufgabe der Regionalplanung, übergeordnete Ziele und Grundsätze der Raumordnung zu konkretisieren. Die Konkretisierung muss sich im von der Landesplanung definierten Rahmen bewegen. Die Landesplanungsbehörden legen das Steuerungsinstrumentarium der Regionalplanung abschließend fest. Allerdings sind die Landesplanungsbehörden nicht verpflichtet einen konkreten Steuerungsansatz vorzuschreiben, so dass sie sich auch auf die Forderung, geeignete Instrumente einzusetzen, beschränken können. Eine Festlegung des Steuerungsinstrumentariums erfolgt in der Regel durch den Landesplan, ist aber grundsätzlich bereits auf Ebene des Landesplanungsgesetzes möglich. Darüber hinaus werden in verschiedenen Bundesländern Verwaltungsvorschriften, Richtlinien oder Planzeichenverordnungen erlassen, die vor allem der Vereinheitlichung der regionalplanerischen Festlegungen dienen und Bezeichnung und Darstellungsform der zeichnerischen Planelemente bestimmen.

Ausweisungen zur räumlichen Entwicklung der Gewerbeflächen können in den Raumordnungsplänen in zeichnerischer und/oder textlicher Form erfolgen (vgl. Kapitel 3.2.1.1). Die folgende Auswertung umfasst positivplanerische Steuerungsansätze der Landes- und Regionalpläne. Unberücksichtigt bleiben Festlegungen zur Siedlungsentwicklung, die nur mittelbar die Gewerbeflächen einbeziehen⁷ sowie negativplanerische Steuerungsinstrumente. Durch diese Vorgehensweise erfolgt eine Konzentration auf Instrumente, die eine aktivplanerische Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung ermöglichen.

Nach einem kurzen Überblick über den Stand der Landes- und Regionalplanung in Deutschland (Kapitel 4.1) wird der Blick zunächst auf die zeichnerischen Festlegungen der Landesraumordnungspläne gerichtet (Kapitel 4.2). Anschließend werden Umfang und Bindungsintensität der Vorgaben der Landesplanung hinsichtlich des Instrumenteneinsatzes der Regionalplanung untersucht (Kapitel 4.3). Zentrale Aspekte sind der für die Regionalplanung verbleibende Gestaltungsspielraum und dessen Ausgestaltung. Eine detaillierte Analyse der Steuerungsinstrumente der Regionalplanung in den einzelnen Flächenstaaten erfolgt in Kapitel 4.4. Abschließend wird die Steuerungswirkung der in den Ländern genutzten positivplanerischen Instrumente eingeschätzt (Kapitel 4.5).

⁷ Hierdurch werden folgende Festlegungen ausgeklammert: In NRW die Allgemeinen Siedlungsbereiche (ASB), die auch gemischte und gewerbliche Bauflächen für die Bestandssicherung und Erweiterung vorhandener Gewerbebetriebe und für die Ansiedlung neuer, nicht wesentlich störender bzw. nicht erheblich belästigender Gewerbebetriebe umfassen; Siedlungsbereiche Bestand und Zuwachs in Mittelhessen, in die auch kleinere gewerbliche Bauflächen fallen; Vorranggebiete für Siedlungsentwicklung in Niedersachsen, die teilweise Bezug zum Gewerbe nehmen. Siedlungsbereiche und Siedlungsschwerpunkte, die eine allgemeine Entwicklung der Siedlungsflächen betreffen, sind zudem in den Ländern Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen zu finden.

4.1 Datengrundlagen

Bundesweit liegen derzeit für 102 der insgesamt 111 Planungsregionen verbindliche Regionalpläne vor. In vier Regionen ist der Regionalplan auf Basis einer gesetzlichen Regelung der Geltungsdauer der Pläne außer Kraft getreten. So wurde in den niedersächsischen Regionen Aurich, Osterholz und Oldenburg sowie in der sachsen-anhaltinischen Region Halle eine rechtzeitige Neuaufstellung der Regionalpläne versäumt. Darüber hinaus sind auch für die fünf brandenburgischen Planungsregionen bislang keine integrierten Regionalpläne in Kraft getreten. Sachliche Teilpläne zum Themenbereich der Siedlungs- und Gewerbeflächenentwicklung existieren hier nicht.

Im Rahmen der Untersuchung wurden die Texte und Karten aller 102 verbindlichen Regionalpläne einer Inhaltsanalyse unterzogen. Für die Auswertung der zeichnerischen Festlegungen konnte auf Daten des im BBSR geführten Raumordnungsplan-Monitor (ROPLAMO) zurückgegriffen werden. ROPLAMO ist ein bundesweites GIS-gestütztes Planinformationssystem, in dem unter anderem die zeichnerischen Festlegungen der Raumordnungspläne der Landes- und Regionalplanung erfasst werden (Einig/Dora 2008). Zentraler Bestandteil des ROPLAMO sind neben einer tabellarischen Auflistung der in der Legende der Pläne genannten Planzeichen die Geodaten der einzelnen Festlegungen. Zum Zeitpunkt der Analyse lagen im ROPLAMO noch keine vollständigen Informationen bzw. Geodaten der gewerbebezogenen zeichnerischen Festlegungen der Regionalplanung im Monitor vor. Fehlende Daten mussten aus diesem Grund von Hand erzeugt bzw. digitalisiert werden, um bundesweite Analysen zu ermöglichen.

Die Auswertung der Regionalpläne bezieht sich auf den Stand 31.2.2010 und umfasst alle zu diesem Zeitpunkt verbindlichen Pläne (vgl. Anhang) und Fortschreibungen. Bei der Analyse werden zudem die zum Zeitpunkt der Aufstellung bzw. Genehmigung der Regionalpläne gültigen rechtlichen Grundlagen berücksichtigt. Aus diesem Grund schließt die Untersuchung bereits außer Kraft getretene Landespläne, -gesetze und sonstige Vorschriften ein, sofern ein verbindlicher Plan auf deren Grundlage erlassen wurde. Einen Überblick über den Stand der Regionalpläne in den Bundesländern sowie die relevanten Landespläne gibt Tabelle 6.

Tabelle 6: Zeitspanne des Inkrafttretens der Landes- und Regionalpläne und ihrer Fortschreibungen

Bundesland	Regionalpläne	Landespläne
Baden-Württemberg (BW)	1987-2009	<u>1983</u> ¹ ; 2002
Bayern (BY)	1985-2009	<u>1984</u> ; <u>1994</u> ; <u>2003</u> ; 2006
Berlin-Brandenburg (BB)	1998-2008 (sachl. Teilpläne)	2009 LEP BB; 2008 LEPro ²
Hessen (HE)	2001-2004	2000
Mecklenburg-Vorpommern (MV)	1994-1999	<u>1993</u> ; 2005
Niedersachsen (NI)	1997-2009	<u>1994</u> ; 2008
Nordrhein-Westfalen (NRW)	1996-2008	1995
Rheinland-Pfalz (RP)	1986-2006	<u>1980</u> ; <u>1995</u> ; 2008
Saarland (SL)		2004; 2006
Sachsen (SN)	2003-2009	2004
Sachsen-Anhalt (ST)	2005-2009	1999
Schleswig-Holstein (SH)	1998-2005	1998
Thüringen (TH)	1999	<u>1993</u> ; 2004

¹ unterstrichen: Plan ist außer Kraft ² Für Berlin-Brandenburg werden die aktuellen Landespläne betrachtet, da die sachlichen Teilpläne keine Aussagen zum Gewerbe enthalten.

Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: Pläne und Programme der Länder und Regionen

4.2 Steuerungsansätze der Landesplanung

Zwar ist es der Landesplanung grundsätzlich verwehrt Ausweisungen zur Flächennutzung in einer dem Charakter der überörtlichen Gesamtplanung widersprechenden Detailschärfe vorzunehmen. Im Einzelfall kann allerdings die landesweite Bedeutung einer Planung standort- oder sogar gebietsscharfe Festlegungen rechtfertigen. Die Neuansiedlung von Großunternehmen setzt große, zusammenhängende Flächen mit hohen Standort- und Lagequalitäten sowie einer kurzfristigen Verfügbarkeit voraus. In der Regel sind entsprechende Standorte in den Ländern rar und unterliegen einer starken Nutzungskonkurrenz. Eine Flächenvorsorge und -sicherung mittels der Landesplanung bzw. des Landesraumordnungsplans kann erforderlich erscheinen. In Form einer Angebotsplanung werden geeignete Standorte für industrielle Großvorhaben festgelegt und dadurch planerisch gesichert. Diese Vorgehensweise erlaubt kurzfristige Reaktionen auf Investitionsanfragen. Um dem potentiellen Nachfragespektrum großer Unternehmensansiedlungen zu entsprechen, ist die Beachtung unterschiedlicher Qualitätskriterien notwendig. Eine aktive Angebotsplanung durch das Land zeichnet sich durch die planerische Sicherung von Standorten unter Berücksichtigung der Eigentümerstruktur und etwaiger Nutzungseinschränkungen aus. Das Land tritt hier bei einem unsicheren Gewinn in Vorleistung.




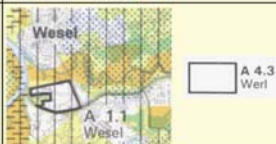

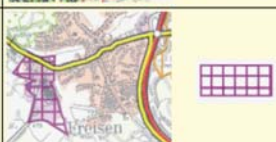


Statt einer Angebotsplanung kann die Landesplanung auch einen nachfrageorientierten Ansatz nutzen, um auf potentielle Großinvestitionen zu reagieren. Auf Basis einer konkreten Investitionsanfrage wird in diesen Fällen eine an den Kriterien des Investors ausgerichtete Flächensuche durchgeführt. Planungskosten im Vorfeld der Anfrage entfallen. Allerdings können bei diesem Ansatz die Flächen im Gegensatz zur Angebotsplanung meist nicht zeitnah zur Verfügung gestellt werden. Der hohe Zeitaufwand kann aufgrund der globalen Standortkonkurrenz zum Verlust der Investition führen. Zudem wird die Standortsuche durch die geringe Verfügbarkeit zusammenhängender, für die industrielle Nutzung geeigneter Großflächen aufgrund wachsender Nutzungskonflikte eingeschränkt.

In den letzten Jahren war durch den verstärkten Einsatz standortsichernder Instrumente im Bereich der Gewerbeflächen ein Bedeutungszuwachs der Angebotsplanung auf Landesebene wahrzunehmen. Heute sind in sieben der dreizehn verbindlichen Landespläne, drei westdeutschen und vier ostdeutschen, positivplanerische Instrumente zur Sicherung von Gewerbe- bzw. Industrieflächen zu finden. Während die erste Generation der Landespläne, mit Ausnahme von Berlin-Brandenburg, in den neuen Bundesländern noch keine zeichnerischen Festlegungen zur Gewerbeflächenentwicklung enthielt, sind diese Instrumente bei der zweiten Plangeneration mit Ausnahme von Sachsen in allen Ländern verbreitet. Demgegenüber verzichtet Rheinland-Pfalz im aktuellen Landesplan auf die Darstellung landesweit bedeutender Gewerbebestände.

Tabelle 7 listet die zeichnerischen Festlegungen der Landespläne auf. Neben Planzeichen der verbindlichen Landespläne werden auch Festlegungen bereits außer Kraft getretener Pläne wiedergegeben, sofern diese die rechtliche Grundlage für derzeit verbindliche integrierte Regionalpläne bilden.

Je Land werden aktuell zwischen 7 und 24 Flächen bzw. Standorte ausgewiesen. Das Saarland stellt einen Sonderfall dar. Da in dem kleinsten Flächenstaat Deutschlands die Ebene der Regionalplanung nicht existiert, erreichen die Festlegungen der Landesplanung eine mit der Regionalplanung vergleichbare Detailschärfe. Die hohe Anzahl der ausgewiesenen Flächen ist darauf zurückzuführen.

Tabelle 7: Planzeichen der Landespläne zum Thema Gewerbe und Industrie

Land	Landesplan	Planzeichen	Rechtl. Status	Anzahl der Standorte/Flächen	Fläche in ha	Darstellung
BB	2009	Vorsorgestandort für gewerblich-industrielle Vorhaben	Grundsatz	24	-	
MV	2006	Vorranggebiet für Gewerbe und Industrie (landesweit bedeutsame gewerbliche und industrielle Großstandorte)	Ziel	13	-	
NI	2008	Vorranggebiet hafensorientierte wirtschaftliche Anlagen	Ziel	7	6590	
	1994 ¹	Vorranggebiet hafensorientierte industrielle Anlagen	Ziel	7	6589	
NRW	1995	Gebiete für flächenintensive Großvorhaben	Ziel	13	3588	
RP	1995	<u>Bestehende landesweit bedeutsame Gewerbestandorte</u>	Grundsatz	28	-	
	1995	<u>Zu entwickelnde landesweit bedeutsame Gewerbestandorte</u>	Ziel	9	-	
SL	2004	Vorranggebiete für Gewerbe, Industrie und Dienstleistungen Vorranggebiete für Gewerbe, Industrie und Dienstleistungen, grenzüberschreitend	Ziel	88	5895	
			Ziel	4	349	
ST	1999 ²	Landesbedeutsame großflächige Industrieanlagen Schwerpunktstandorte für Industrie und Gewerbe	Ziel	13	-	
			Ziel	8	-	
TH	2004	Standortraum für Industriegroßflächen	Ziel	10	-	

¹ unterstrichene Planzeichen sind außer Kraft ² zuletzt geändert 2005

Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: Pläne und Programme der Länder

Als zentrale Ziele der Festlegungen nennen die Landespläne die Förderung der Wirtschaftsentwicklung des Landes, die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen, die Verbesserung der Standortbedingungen sowie die Schaffung eines attraktiven, nachfrageorientierten Angebots.

Zeichnerische Festlegungen zur Gewerbeflächenentwicklung besitzen in fast allen Landesplänen den Charakter von Zielen der Raumordnung. Lediglich die Landesplanung von Berlin-Brandenburg beschränkt sich auf die mit einer geringeren Bindungswirkung ausgestatteten Grundsätze der Raumordnung. Zudem kamen in Rheinland-Pfalz bis 2008 parallel eine zieldarstellende Festlegung und ein Grundsatz der Raumordnung zum Einsatz. Neben der Rechtsqualität beeinflusst die gewählte räumliche Konkretisierung die Steuerungsintensität der Festlegungen. Die größtmögliche Standortsicherung erreichen gebietsscharfe Zielfestlegungen.

gen in Form von Vorranggebieten. Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen weisen 7 bzw. 13 solcher Vorranggebiete aus. Im Saarland sind rund 90 Flächen zu finden.

Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen verzichten auf eine gebietsscharfe Ausweisung der Vorranggebiete bzw. -standorte für Großvorhaben. Die Festlegung erfolgt in Form bildhafter bzw. geometrischer Punktsignaturen. Der jeweilige räumliche Bezug der Festlegung kann nur unter Zuhilfenahme der textlichen Festlegungen des Landesplans identifiziert werden. Grundsätzlich sind gemeindegrenze- und standortsscharfe Ausweisungen möglich. Im ersten Fall repräsentiert die Punktsignatur eine Gemeinde. Im zweiten Fall wird durch die textliche Festlegung ein direkter Flächen- bzw. Gebietsbezug hergestellt, indem beispielsweise der Bezug zu einem bestehenden oder geplanten Gewerbegebiet hergestellt wird. Zudem können Zwischenstufen wie ortsteilscharfe Festlegungen oder die Darstellung von Standortbereichen ohne direkten Flächenbezug genutzt werden. Auch eine Kombination der Ausprägungen ist möglich. Eine standortsscharfe Festlegung liegt beispielsweise in Mecklenburg vor. Die Signatur des Planzeichens „Vorranggebiet für Gewerbe und Industrie“ bezieht sich hier auf vorhandene und erweiterbare Gewerbe- und Industrieflächen, deren Abgrenzung bekannt ist und die im Textteil konkret benannt werden. Darüber hinaus werden mit derselben Punktsignatur Standortneuerschließungen dargestellt, bei denen kein direkter Flächenbezug hergestellt wird. Die Lage der Flächen wird nur grob über die Nennung von Belegenheitskommunen⁸ oder -ortsteilen bestimmt. Auch in Sachsen-Anhalt variiert der räumliche Bezug der Festlegungen und umfasst neben konkreten Gewerbegebieten auch Belegenheitskommunen. Der Landesplan von Thüringen beschränkt sich bei der Festlegung von Standorträumen auf die Nennung der betroffenen Kommunen. Im LEP 1995 von Rheinland-Pfalz werden die „zu entwickelnden landesweit bedeutsamen Gewerbebestandorte“ nicht näher erläutert. Die Punktsignatur bezieht sich auf größere Standorträume.

In zwei Ländern erfolgt die Festlegung der Planzeichen zur Standortsicherung von Gewerbeflächen in Form von standortsscharfen bzw. gemeindegrenze- Grundsätzen der Raumordnung. Während der Landesplan von Berlin-Brandenburg 2004 noch gebietsscharfe Vorsorgestandorte vorsah, weist der Landesplan von 2009 nur noch Punktsignaturen mit grobem Standort- bis Ortsteilbezug auf. Nur in Rheinland-Pfalz wurden bis 2008 gemeindegrenze- zeichnerische Festlegungen angewendet.

Die Auswahl der in den Landesplänen gesicherten Flächen und Standorte durch die Landesplanung erfolgt unter Berücksichtigung verschiedener **Kriterien**, die in der Regel im Landesplan in der Begründung der textlichen Festlegungen genannt werden (vgl. Tabelle 8). Im Folgenden wird ein Überblick über die von der Landesplanung bei der Festlegung der Flächen zugrunde gelegten Merkmale gegeben.

Zentrale Anforderungen die die Landesplanung an die landesbedeutsamen bzw. großflächigen Industrie- und Gewerbebestandorte stellt, sind demnach vor allem eine Mindestflächengröße, eine verkehrsgünstige Lage sowie die räumliche Nähe zu Zentralen Orten. Jeweils mindestens drei Länder legen diese Kriterien ihren Ausweisungen zu Grunde. So beträgt die geforderte Mindestflächengröße in NRW 200 ha, in Thüringen 100 ha sowie in Berlin-Brandenburg 50 (2004) bzw. 100 ha (2009). Für die Bewertung der Verkehrsgunst des Standortes ist in Thüringen die Lage zu Autobahn, Flughafen und Schienennetz entscheidend, während in Mecklenburg-Vorpommern insbesondere der Autobahnanschluss zählt. Die Landespläne von Berlin-Brandenburg und Sachsen-Anhalt enthalten keine differenzierten Anga-

⁸ Belegenheitskommunen sind Städte und Gemeinden, die ganz oder mit einem Teil ihrer Flächen von der konkreten Festlegung des Regionalplans betroffen sind.

ben. Die Ausrichtung der Großstandorte auf Zentrale Orte variiert ebenfalls. So ist für die Vorsorgestandorte in Berlin-Brandenburg allgemein eine Ausrichtung auf Zentrale Orte vorgesehen, während in Thüringen nur die Oberzentren und in Mecklenburg-Vorpommern Ober- und Mittelzentren relevant sind.

Tabelle 8: Auswahlkriterien der Landesplanung für die Festlegung von Gewerbe- und Industriestandorten in Landesplänen

Kriterien	Bundesland						
	BB	MV	NI	NRW	RP ¹	ST ²	TH
Mindestflächengröße	X			X			X
Verkehrsgünstige Lage	X	X				X	X
Bahnanschluss							X
Lage am seeschifftiefen Fahrwasser			X				
Räumliche Nähe zu Zentralen Orten	X	X					X
Vorhandene gute Entwicklungsansätze						X	
Arbeitskräftemarkt bzw. -angebot	X						X
Gleichwertige, ausgewogene Verteilung im Raum	X						
Weiche Standortfaktoren	X						X
Regionalpolitische Bedeutung							X
Baurechtliche Voraussetzungen		X					
Flächenzuschnitt, Verfügbarkeit	X						
Verfügbarkeit	X						
Erschließungsqualität, technische Erschließung	X						X
Geringes Konfliktpotential zu anderen Nutzungen	X	X					
Ehemaliger großflächiger Militärstandort					X		
Teilraum mit hoher militärischer Belastung					X		

¹ Nur standortscharfe Festlegung ² Für landesbedeutsame großflächige Industrieanlagen werden keine Kriterien genannt.

Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: Pläne und Programme der Länder

Länderspezifische Sonderfälle sind in zwei Ländern zu erkennen. In Niedersachsen spielt die Lage am seeschifftiefen Fahrwasser eine zentrale Rolle für die Ausweisung der Großstandorte. Die Landesplanung in Rheinland-Pfalz nimmt Bezug auf Militärstandorte bzw. militärisch belastete Teilräume.

Alle Landespläne enthalten **Nutzungsvorschriften** für die zeichnerisch dargestellten Standorte. In Berlin-Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern erfolgt eine Standortsicherung für eine gewerblich-industrielle Nutzung. Demgegenüber stehen in Nordrhein-Westfalen und Thüringen industrielle bzw. industriell geprägte Nutzungen sowie in Rheinland-Pfalz gewerbliche Nutzungen im Vordergrund. Sachsen-Anhalt bietet sowohl Standorte für Industrie als auch für Industrie und Gewerbe an. Besonders detaillierte Vorschriften zur Branchenausrichtung der ausgewiesenen Standorte enthält der Landesplan von Niedersachsen. Die Flächen stehen ausschließlich „hafensorientierten“ Betrieben zur Verfügung. Dabei sieht der Plan eine weite Auslegung dieses Begriffs vor, so dass Anlagen und Betriebe, die auf einen hafennahen Standort ausgerichtet oder angewiesen sind, erfasst werden. Mit Ausnahme von Niedersachsen sind die Standorte jeweils für flächenintensive Ansiedlungen mit strukturpolitischer oder landesweiter Bedeutung vorgesehen. Der Landesplan von NRW nennt zudem Kriterien für die Bewertung der besonderen Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes (z.B. zukunftsorientierte Betriebe (zu messen über Wertschöpfung je Arbeitsplatz, der Anzahl und den qualitativen Anforderungen der Arbeitsplätze und am Exportanteil) oder möglichst hohe Arbeitsplatzdichte je Flächeneinheit). Zudem wird als Ziel der Raumordnung ein Mindestflächenbedarf von 80 ha in der Endausbaustufe einer Ansiedlung vorgeschrieben. In Thüringen stehen die Flächen neben flächenintensiven Ansiedlungen mit außerordentlichem Flächenbedarf auch solche mit einer hohen Zahl an neuen Arbeitsplätzen oder mit erheblichen finanziellen Investitionsaufwendungen zur Verfügung. Die übrigen Landespläne konkretisieren die bevorzugten oder notwendigen Eigenschaften der Ansiedlungen nicht.

Auf das Erfordernis einer **interkommunalen Kooperation** bei der Entwicklung der Standorte verweisen nur einzelne Pläne. Während der Landesplan von Sachsen-Anhalt eine solche Kooperation in Form eines Soll-Ziels fordert, sind die Standorte in Thüringen bevorzugt interkommunal zu entwickeln. In Rheinland-Pfalz beschränken sich Ausführungen zur interkommunalen Kooperation auf die Begründung. Demnach wird hier eine Abstimmung durch interkommunale Konzepte bei der Planung großflächiger Gewerbe- und Industriegebiete als erforderlich angesehen.

4.3 Vorgaben der Landesplanung für die Regionalplanung

Sowohl gebietsscharfe als auch standortscharfe Festlegungen der Landesplanung bedürfen grundsätzlich unabhängig von ihrer Rechtsnormqualität einer Konkretisierung durch die nachgeordnete Planungsebene. Art und Weise der Konkretisierung werden in den Landesplänen bzw. sonstigen Landesvorschriften definiert. Darüber hinaus können die Landespläne den Einsatz weiterer Steuerungsinstrumente im Bereich des Gewerbes vorschreiben. Die Regionalplanung wird beispielsweise verpflichtet, die aufgeführten Instrumente zu nutzen (Bindung „Pflicht“) bzw. dann zu nutzen, wenn bestimmte im Landesplan genannte Voraussetzungen erfüllt werden (Bindung „Pflicht, bedingt“). Zudem kann die Landesplanung die Entscheidung über die Nutzung einer Festlegung der Regionalplanung übertragen („freiwillig“). Ist die Festlegung der Regionalplanung freigestellt und unterliegt dennoch bestimmten Voraussetzungen kann von einer „freiwillig, bedingten“ Bindung gesprochen werden.

Tabelle 9 gibt einen Überblick über den Umfang des Steuerungsinstrumentariums der Regionalplanung sowie den Einfluss der Landesplanung.

Alle Landespläne, die zeichnerische Festlegungen zum Gewerbe aufweisen, enthalten den Handlungsauftrag für die Regionalplanung, die Festlegungen zu konkretisieren bzw. zu übernehmen. In NRW, Niedersachsen, Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern erfolgt die Konkretisierung durch die Ausweisung gebietsscharfer Vorranggebiete in den Regionalplänen. Demgegenüber werden in Sachsen-Anhalt auch auf Regionsebene überwiegend standortscharfe Punktsignaturen eingesetzt, die nur in Einzelfällen durch gebietsscharfe Ausweisungen ergänzt werden. Durch eine detailliertere textliche Abgrenzung der Standorte wird die Konkretisierungspflicht umgesetzt. In Berlin-Brandenburg ist nur eine nachrichtliche Übernahme der Standorte in Regionalplänen vorgesehen. Der Landesplan 1995 von Rheinland-Pfalz sah zudem statt einer Konkretisierung der gemeindegrenzt bestehenden landesweit bedeutsamen Gewerbestandorte, die Ergänzung dieses Netzes um Funktionsausweisungen für Gemeinden mit der besonderen Funktion Gewerbe vor.

Die Landesplanung gibt den Regionen in allen Ländern, mit Ausnahme von Bayern und Berlin-Brandenburg, über diese Festlegungen hinaus, konkrete Instrumente zur Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung vor. Der verbleibende Spielraum der Regionalplanung differiert. Besonders restriktiv sind die Vorgaben in Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen. In diesen Ländern ist die Regionalplanung zum Einsatz bestimmter Festlegungen verpflichtet.⁹

⁹ In Schleswig-Holstein schreibt der Landesplan die Festlegung einer besonderen Funktion von Gemeinden vor. Die Gewerbefunktion wird in vier der fünf Regionen genutzt. Über die Festlegung anderer Funktionen werden die Vorgaben auch in der fünften Region erfüllt. In Baden-Württemberg ist die Ausweisung regionalbedeutsamer Schwerpunkte für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungseinrichtungen laut LPIG nur für Stuttgart verpflichtend.

Tabelle 9: Vorgaben der Landesplanung für den Instrumenteneinsatz der Regionalplanung

Bundesland	Landesplan von	Instrument	Bindungswirkung für RP
Baden-Württemberg	1983/ 2002	Siedlungsbereich	Pflicht (bedingt)
	2002	regionalbedeutsame Schwerpunkte für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungseinrichtungen	Pflicht (Stuttgart), Pflicht (bedingt)
	Ergänzung RP	Gewerbe- und Industriestandort (evtl Schwerpunkt) Interkommunale Gewerbegebiete/- parks Vorratsstandorte für Gewerbe- Großansiedlungen	
Bayern	1994, 2003, 2006	-	Pflicht (seit 2006)
	Ergänzung RP	Vorbehaltsgebiet für gewerbliche Siedlungstätigkeit	seit 2006 keine Neuausweisung möglich
Hessen	2000	Bereiche für Industrie und Gewerbe Gewerbliche Schwerpunkte	Pflicht Freiwillig
Mecklenburg-Vorpommern	1993/ 2006	Siedlungsschwerpunkte	Freiwillig (1993 bedingt)
Niedersachsen	1994 (2006), 2008	Vorranggebiete für hafensorientierte industrielle Anlagen; Vorranggebiete hafensorientierte wirtschaftliche Anlagen (seit 2008) Vorranggebiete für industrielle Anlagen (in LROP 2008 weggefallen) Schwerpunktaufgabe Sicherung und Entwicklung von Arbeitsstätten (in LROP 2008 nicht mehr als zeichnerische Darstellung)	Pflicht (Konkret. LEP) Pflicht (bedingt) Pflicht (bedingt), Freiwillig (seit 2008)
		1995	Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereiche flächenintensive Großvorhaben GIB für zweckgebundene Nutzung
Rheinland-Pfalz	1995	Vorrangbereich Gewerbe "besondere Funktion Gewerbe", Verdichtung der landesweit bedeutsamen Gewerbestandorte	Pflicht (Konkret. LEP) Pflicht
	2008	Gemeinden mit der besonderen Funktion Gewerbe Vorranggebiete für die Siedlungserweiterung (zur Konkretisierung der Gemeindefunktion) Vorbehaltsgebiete für die Siedlungserweiterung (zur Konkret. Gemeindefunktion)	Freiwillig Freiwillig Freiwillig
	Ergänzung RP	Vorbehaltsbereiche für gewerbliche Entwicklung Siedlungsentwicklung Industrie und Gewerbe	
Sachsen	2003	Schwerpunktbereiche für Siedlungsentwicklungen (z.B. Vorsorgestandorte für Industrie und Gewerbe (Vorrang)) Gemeinden mit besonderen Gemeindefunktionen	Pflicht (bedingt) Pflicht
	Ergänzung RP	Vorbehaltsgebiet Industrie und Gewerbe	
Sachsen-Anhalt	1999/ 2005	Vorrangstandorte für landesbedeutsame, großflächige Industrieanlagen Schwerpunktstandorte für Industrie und Gewerbe regional bedeutsame Standorte	Pflicht (Konkret. LEP) Pflicht (Konkret. LEP) Pflicht (bedingt)
Schleswig-Holstein	1998	Hafen Brunsbüttel „besonderen Funktionen“ (planerische Wohn-, Gewerbe- und Dienstleistungsfunktion u.a.)	Freiwillig Pflicht
Thüringen	1993	Für Branchen mit besonderen Standortanforderungen sollen in Übereinstimmung mit der Raumstruktur an geeigneten Standorten bevorzugt Flächen bereit gestellt werden	Pflicht (bedingt)
Thüringen	2004	-	

Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: Pläne und Programme der Länder

Instrumente, die nur unter bestimmten Voraussetzungen eingesetzt werden müssen, werden in den Ländern Baden-Württemberg, Niedersachsen, Sachsen und Thüringen festgelegt. In diesen Ländern sind entsprechende Festlegungen nur in einem Teil der Regionen zu finden. Ausschließlich freiwillig ist die Anwendung der im Landesplan genannten Instrumente in Mecklenburg-Vorpommern. Die Landesplanung überlässt die Entscheidung über deren Einsatz der Regionalplanung. Nur zwei der vier Regionen bestimmen vor diesem Hintergrund Siedlungsschwerpunkte Gewerbe. Zudem sieht auch der aktuelle Landesplan von Rheinland-Pfalz nur noch auf freiwilliger Basis die Festlegung von Gemeinden mit der besonderen Funktion „Gewerbe“ sowie von konkretisierenden Vorrang- bzw. Vorbehaltsgebieten für die Siedlungserweiterung vor.

Tabelle 10: Planzeichenverordnungen der Länder

Land	Planzeichenverordnungen
Baden-Württemberg	Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums über die Aufstellung von Regionalplänen und die Verwendung von Planzeichen (VwV Regionalpläne) vom 14.9.2005
Bayern	Planzeichenkatalog für die Regionalplanung vom 10.7.2006
Berlin-Brandenburg	Richtlinie für die Aufstellung, Fortschreibung, Änderung und Ergänzung von Regionalplänen vom 14.9.2004
Bremen	-
Hamburg	-
Hessen	Planzeichenverordnung Regionalpläne, Verordnung über die Anforderungen an die Form und den Mindestinhalt von Regionalplänen vom 18.9.2005
Mecklenburg-Vorpommern	-
Niedersachsen	Verordnung über das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen (LROP) - Anlage 3 vom 21.1.2008
Nordrhein-Westfalen	Verordnung über die Abgrenzung des Kreises der Beteiligten und das Verfahren der Beteiligung bei der Erarbeitung der Raumordnungspläne und Gegenstand, Form und für die Vergleichbarkeit bedeutsamen Merkmale der Festlegungen in Raumordnungsplänen, einschließlich zu verwendender Planzeichen und ihrer Bedeutung und das Verfahren der Umweltprüfung (Plan-Verordnung) vom 10.5.2005
Rheinland-Pfalz	Hinweise und Erläuterungen zur Umsetzung des Landesentwicklungsprogramms Rheinland-Pfalz (LEP IV) und zur Arbeitsweise bei der Aufstellung der regionalen Raumordnungspläne vom 9.6.2009
Saarland	-
Sachsen	-
Sachsen-Anhalt	-
Schleswig-Holstein	-
Thüringen	-

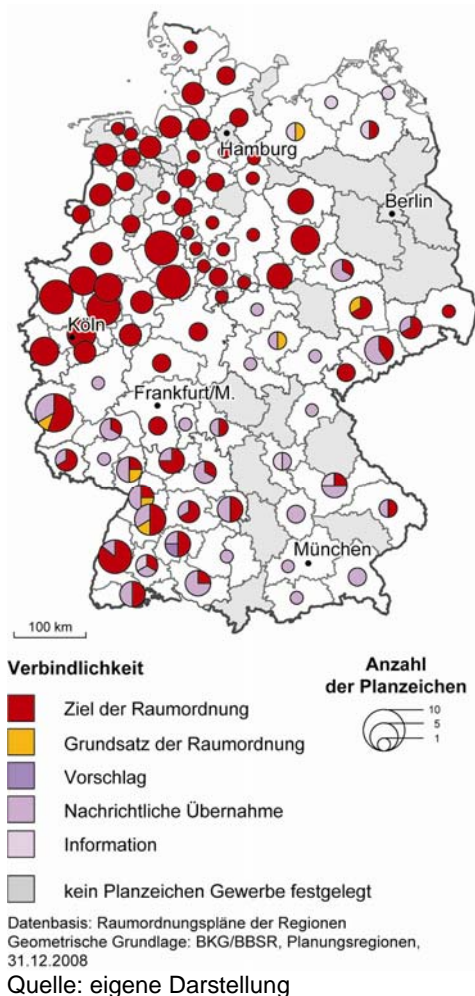
Quelle: eigene Darstellung

In einzelnen Ländern (Baden-Württemberg, Hessen, Sachsen-Anhalt) legt bereits das Landesplanungsgesetz konkrete Instrumente zur Steuerung der Gewerbeentwicklung in den Regionalplänen fest. Die Landespläne wiederholen in diesen Fällen die bereits im Gesetz formulierten Instrumente. Darüber hinaus werden in sechs Bundesländern ergänzende Vorschriften zur Nutzung von Planzeichen aufgestellt (vgl. Tabelle 10). Verordnungen auf Basis der Landesplanungsgesetze, Richtlinien sowie Verwaltungsvorschriften kommen zum Einsatz. Diese im Folgenden unter dem Begriff Planzeichenverordnungen zusammengefassten Vorschriften, legen in der Regel die Darstellungsform der vom Landesplan vorgegebenen zeichnerisch zum Einsatz kommenden Instrumente fest. Teilweise werden die dort genannten Instrumente durch die Verordnung weiter untergliedert (Hessen, NRW). Die Planzeichenverordnung von Bayern stellt hinsichtlich der gewerblichen Planzeichen einen Sonderfall dar. Gemäß Art. 11 Abs. 2 BayLPIG sind Vorrang- und Vorbehaltsgebiete als zeichnerisch verbindliche Darstellungen nur noch für die im LEP bestimmten Belange darzustellen. Gewerbeflächen werden nicht genannt. Die in einzelnen Regionalplänen genutzten und im Planzeichenkatalog aufgeführten Vorbehaltsgebiete für gewerbliche Siedlungstätigkeit besaßen noch bis 2009 Bestandsschutz (Planzeichenkatalog vom 10.7.2006, 6). Eine Neuausweisung von Raumordnungsgebieten zum Gewerbe ist seit 2006 nicht mehr möglich. Sofern die Regionalpläne nicht, wie in Art 34 Abs. 2 S. 2 i.V.m. Art. 17 Abs. 2 BayLPIG gefordert, innerhalb von drei Jahren an das neue LEP angepasst wurden, gelten die Ausweisungen der Regionalpläne jedoch fort (Auskunft Landesplanung Bayern vom 16.12.2009). Zukünftig scheidet somit in Bayern eine über den Landesplan hinausgehende Festlegung von Steuerungsinstrumenten durch die Regionalplanung aus. Grundsätzlich ist jedoch in allen Ländern eine Ergänzung der Verordnungen bei Bedarf und nach Abstimmung mit der obersten Landespla-

nungsbehörde durch weitere Planzeichen möglich. In Berlin-Brandenburg sieht die Richtlinie die Anwendung eines im LEP nicht genannten Instruments vor, sofern hierfür auf Regionsebene eine entsprechende Notwendigkeit besteht. Auch in anderen Ländern wird das Steuerungsinstrumentarium der Regionalplanung von den Ländern nicht abschließend geregelt. In Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen haben einzelne Regionen von diesem Spielraum Gebrauch gemacht. Sie ergänzen die auf Landesebene festgelegten Instrumente um weitere Festlegungen.

4.4 Steuerungsansätze der Regionalplanung

Karte 2: Planzeichen der Regionalpläne zum Gewerbe



Die Analyse der landesplanerischen Regelungen hat das in der Regel geringe Instrumentenangebot der Regionalplanung bei der Nutzung positivplanerischer Steuerungsansätze deutlich gemacht. Karte 2 stellt den rechtlichen Status der zeichnerischen Festlegungen zur Gewerbeflächenentwicklung in den Regionen dar. Zu unterscheiden sind zum einen verbindliche Ziele und Grundsätze der Raumordnung. Zum anderen werden unverbindliche Festlegungen, die den Status von Vorschlägen, nachrichtlichen Übernahmen und Informationen besitzen können, abgebildet.

Verbindliche zeichnerische Festlegungen zum Gewerbe sind, mit Ausnahme der Planungsregionen in Berlin-Brandenburg, in mindestens einer Planungsregion jeden Flächenstaates zu finden. Insgesamt kommen in 74 der 111 Planungsregionen entsprechende Planzeichen zum Einsatz. Während in den Ländern Baden-Württemberg (mit Ausnahme der grenzüberschreitenden Region Donau-Iller), Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Sachsen-Anhalt (mit Ausnahme der „planlosen“ Region Halle) alle Regionen entsprechende Ausweisungen besitzen, greift in den Ländern Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein der überwiegende Teil der Regionen sowie in Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen nur ein geringer Teil der Regionen auf verbindliche zeichnerische Festlegungen zum Gewerbe zurück.

Die Festlegung der verbindlichen Planzeichen erfolgt in der Regel als Ziel der Raumordnung. 67 Regionen, darunter die Regionen in Bayern, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein legen ausschließlich zielförmige Planzeichen fest. Ergänzend zum Ziel der Raumordnung findet in einer Region von Sachsen sowie in jeweils zwei Regionen in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz eine Ausweisung in Form von Grundsätzen der Raumordnung statt. Ausschließlich einen Grundsatzcharakter weisen die Festlegungen in Mecklenburg-Vorpommern (Westmecklenburg), Thüringen (Mittelthüringen) und in der Region Rheinpfalz auf. Vor allem in Süd- und Ostdeutschland stellen die Regionalpläne häufig bestehende Gewerbeflächen auf Basis der Flächennutzungspläne als nachrichtliche Übernahme ohne Rechtswirkung dar. Nur vereinzelt nimmt die Regionalplanung auch Vorschläge oder Planzeichen mit reinem Informationsgehalt in die Pläne auf.

Zur Steuerung und Sicherung der großräumigen und kleinräumigen Gewerbeflächenentwicklung greifen die Regionalpläne auf ein ausdifferenziertes Instrumentarium zurück. Im Mittelpunkt der **großräumigen Steuerung** mittels ausschließlich auf das Gewerbe bezogenen positivplanerischen Instrumenten steht die Festlegung der **Gemeindefunktion Gewerbe**. Diese kennzeichnet Städte und Gemeinden, die von der Regionalplanung als für eine intensive, über die gewerbliche Eigenentwicklung hinausgehende, Gewerbeflächenentwicklung besonders geeignet angesehen werden. Sie verdeutlicht die Bedeutung und den überörtlichen Charakter der Funktion gegenüber den übrigen Funktionen der Gemeinde. Eng verknüpft mit der Gemeindefunktion ist die Festlegung von Zentralen Orten. Unter Bezug auf das siedlungsstrukturelle Leitbild der dezentralen Konzentration dienen die **Zentralen Orte** einer großräumigen Konzentration der Siedlungs- und dementsprechend auch der Gewerbeflächenentwicklung. Unter Beachtung von § 2 Abs. 1 ROG 1998 werden in allen Flächenstaaten, bei einer abweichenden Ausgestaltung und Definition, Zentrale Orte verschiedener Zentralitätsstufen bestimmt. Die einzelnen Festlegungen können vier zusammenfassenden Stufen zugeordnet werden: Oberzentren, Mittelzentren, Grundzentren und nichtzentrale Orte. Während die Zentralen Orte höherer Stufen (Oberzentren, Mittelzentren) bereits auf Landesebene festgelegt werden, ist es grundsätzlich Aufgabe der Regionalplanung einzelnen Gemeinden den zentralörtlichen Status von Grundzentren zuzuweisen. Verbunden mit der Ausweisung als Zentraler Ort ist für die Gemeinden oder Ortsteile in der Regel die Zielsetzung einer verstärkten, auch gewerblichen, Siedlungsentwicklung¹⁰. Gemeinden und Ortsteile ohne zentralörtlichen Status sind demgegenüber generell auf eine am Bedarf der ortsansässigen Betriebe orientierte gewerbliche Eigenentwicklung begrenzt. Als einziges Flächenland beschränkt Baden-Württemberg nur einen Teil der Gemeinden ohne Zentralitätsstatus auf Eigenentwicklung. In den anderen nichtzentralen Orten ist eine am Bedarf der ortsansässigen Betriebe und einer geringen Zuwanderung dimensionierte Entwicklung zulässig. Definition und Umfang der zulässigen Eigenentwicklung differieren in den Bundesländern deutlich.

Durch die Gemeindefunktion Gewerbe kann eine weitere Differenzierung und Spezialisierung innerhalb dieses Zentrale-Orte-Systems vorgenommen werden. Insofern trägt die Zuweisung von Gemeindefunktionen zu einer Flexibilisierung des Zentrale-Orte-Systems bei (Spannowsky 10/2005, K § 7 Rn 62). Eine Funktionszuweisung kann jede Kommune unabhängig von ihrem zentralörtlichen Status erhalten. Erfolgt eine Ausweisung für Zentrale Orte, so ist hiermit eine Beschränkung der übrigen Gemeinden bzw. Ortsteile der jeweiligen Zentralitätsstufe auf eine gewerbliche Eigenentwicklung verbunden. Die ausgewiesenen Gemeinden sollen im regionalen Rahmen über die jeweils mögliche Eigenentwicklung und gegebenenfalls zentralörtlichen Aufgaben hinaus Entwicklungsaufgaben übernehmen. Die Festlegung ist vor diesem Hintergrund sowohl als Erlaubnis als auch als Verpflichtung einer verstärkten Gewerbeflächenentwicklung anzusehen.

Kriterien für die Festlegung der Gemeindefunktion Gewerbe sowie deren Bezug zu unterschiedlichen Zentralitätsstufen variieren in den Ländern. Ob und unter welchen Voraussetzungen die Regionalplanung einzelnen Gemeinden die Gemeindefunktion Gewerbe zuweisen kann, ist von den landesplanerischen Bestimmungen abhängig. Während einzelne Länder die Gewerbefunktion insbesondere Zentralen Orten zuweisen und so eine Spezialisierung einzelner Zentraler Orte fördern, begrenzen andere Länder die Funktionszuweisung auf nichtzentrale Orte. Die Entlastung der Zentralen Orte sowie eine Konzentration der Gewerbeflächenentwicklung auf geeignete nichtzentrale Orte stehen hier im Vordergrund. Bundes-

¹⁰ Ausnahmen bilden die Länder Nordrhein-Westfalen und Hessen, in denen jeder Gemeinde ein zentralörtlicher Status zugewiesen wird.

weit erfolgt in insgesamt 56 der 111 Planungsregionen eine Festlegung der Gemeindefunktion Gewerbe. Dabei legen 42 Regionen die Gemeindefunktion sowohl textlich als auch zeichnerisch fest. In weiteren 14 Regionen enthält ausschließlich der Text des Regionalplans die verbindliche Funktionszuweisung. Aufgrund des engen Zusammenhangs der Gemeindefunktion Gewerbe und der zentralörtlichen Ausweisung werden diese Instrumente im Hinblick auf die großräumige Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung gemeinsam betrachtet. Einen Überblick über die Zentralitätsstufen der Kommunen, für die eine Gemeindefunktion Gewerbe bestimmt wird, sowie den räumlichen Bezug der Zentralen Orte und der Eigenentwicklung in den Ländern gibt Tabelle 11.

Tabelle 11: Instrumente der Landes- und Regionalplanung zur großräumigen Gewerbeflächensteuerung

Bundesland	Räumlicher Bezug der zentralen Orte	Zuordnung Gemeindefunktion Gewerbe zu Zentralen Orten	gewerbliche Eigenentwicklung
BW	Gemeinde	Alle Stufen (tw. Ortsteilbezug)	Regionalplan legt betroffene nZ fest/ alle nZ oder alle Gemeinden ohne Schwerpunkt
BY	Gemeinde	nZ bzw. MZ/UZ	Gemeinden ohne zentralörtlichen Status
HE	Zentraler Ortsteil der Gemeinde	OZ, MZ, UZ	Ortsteile ohne Siedlungsbereich, Zuwachs
MV	Gemeinde	nZ	Gemeinden ohne zentralörtlichen Status
NI	Zentraler Ortsteil der Gemeinde	OZ, MZ, UZ, nZ (in Ausnahmefällen)	variiert in den Regionen, keine einheitliche Regelung im LEP
NRW	Gemeinde	-	Ortsteile < 2000 EW
RP	Gemeinde	OZ, MZ, UZ, nZ	Gemeinden ohne Gewerbefunktion
SN	Gemeinde	UZ, nZ	Gemeinden ohne zentralörtlichen Status
ST	Zentraler Ortsteil der Gemeinde	-	Ortsteile ohne zentralörtlichen Status
SH	Gemeinde	nZ	Gemeinden ohne zentralörtlichen Status, außerhalb der Achsen, keine Stadtrandkerne
TH	Kernort der Gemeinde	-	Ortsteile ohne zentralörtlichen Status

OZ = Oberzentren, MZ = Mittelzentren, UZ = Unterzentren, nZ = nicht zentrale Orte

Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: Raumordnungspläne der Länder und Regionen

Von zentraler Bedeutung für die **kleinräumige Steuerung** der Gewerbeflächenentwicklung sind die gebiets- und standortscharfen zeichnerischen Festlegungen der Regionalpläne. Raumordnungsrechtlich verbindliche Flächenausweisungen erfolgen als **Raumordnungsgebiete** in Form von Vorrang- oder Vorbehaltsgebieten. Durch die Ausweisung von Raumordnungsgebieten für eine gewerbliche Entwicklung kennzeichnet die Regionalplanung raumverträgliche Standorte, auf die kommunale Ausweisungen von Industrie- und Gewerbegebieten ausgerichtet werden sollen. Gleichzeitig dient die Ausweisung der Sicherung eines ausreichenden sowohl kommunalen als auch regionalen Gewerbeflächenangebotes. Über den Umfang und die Lage der Festlegungen ist eine kleinräumige Standortsteuerung möglich. Für die tatsächliche Wirksamkeit der Festlegung ist deren Rechtscharakter von entscheidender Bedeutung. Vorranggebiete können einen deutlich höheren Schutz vor der Inanspruchnahme durch konkurrierende Nutzungen bieten als Vorbehaltsgebiete. Ob in einer Region die umfassende Standortsteuerung der Gewerbeflächenentwicklung oder der Schutz regionalbedeutsamer Flächen im Vordergrund steht, spiegelt sich im Umfang der Ausweisungen wider. Der erstgenannte Ansatz setzt eine umfassende Flächenausweisung voraus. Demgegenüber kann sich die Flächensicherung auf wenige Standorte beschränken.

Neben der Standortsteuerung kann die Regionalplanung grundsätzlich auch eine **Mengensteuerung** der Gewerbeflächenentwicklung vornehmen. Hierbei sind zwei Ansätze denkbar. Zum einen kann die Mengensteuerung indirekt über die Ausweisung von Gebieten erfolgen, in denen die Entwicklungen ausschließlich konzentriert werden müssen. Zum anderen ist die Festlegung gemeindegrenzscharfer Entwicklungswerte möglich.

Die einzelnen Steuerungsansätze bzw. -instrumente der Regionalplanung werden im Folgenden aus Länderperspektive dargestellt.

Baden-Württemberg

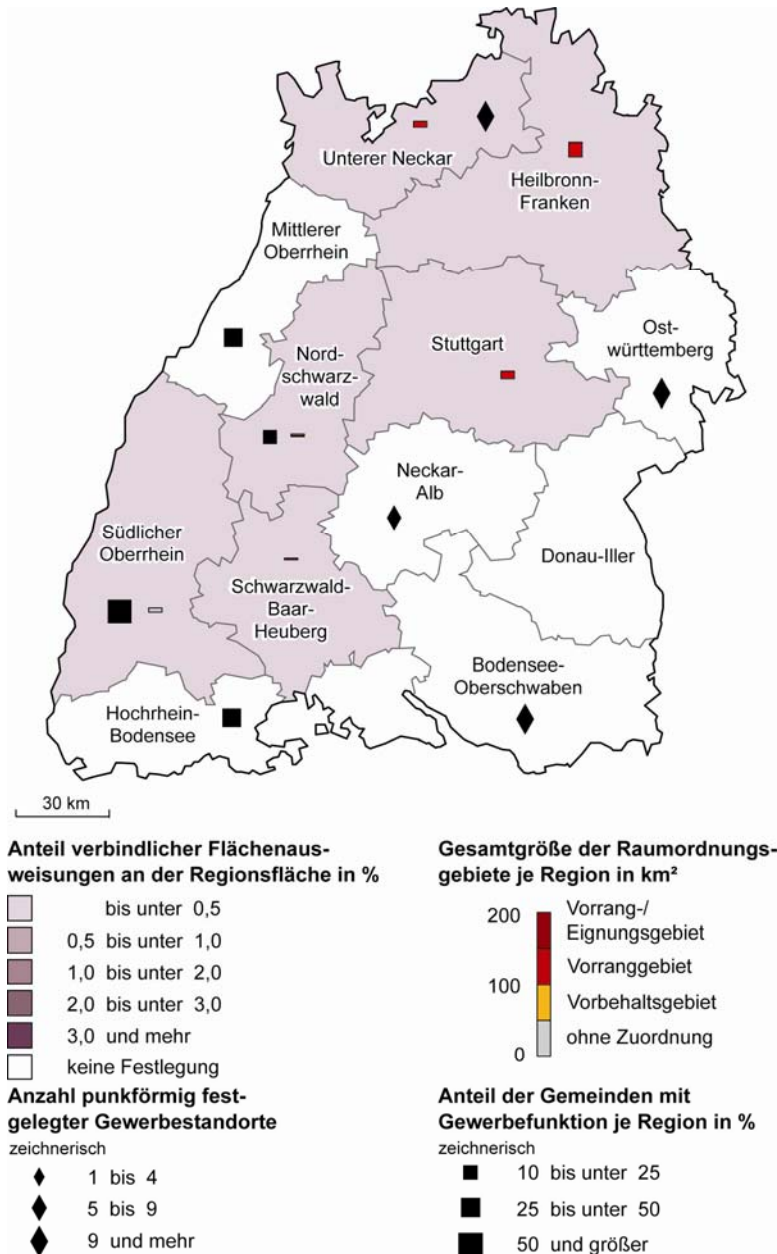
Die Regionalplanung verfolgt in Baden-Württemberg unterschiedliche Ansätze zur Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung. Von der Landesplanung vorgesehen ist neben der Konzentration der gewerblichen Siedlungstätigkeit auf Zentrale Orte (Grundsatz 2.5.3 LEP 2002) eine vorrangige Ausrichtung auf **Siedlungsbereiche** sowie **Schwerpunkte für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungseinrichtungen** (Ziel 3.1.2 LEP 2002). Bei der Ausweisung der Schwerpunkte in den Regionalplänen besitzt die Regionalplanung hinsichtlich des räumlichen Bezugs der Festlegungen einen großen Handlungsspielraum. Mit Ausnahme der Region Stuttgart, in der gebietsscharfe Festlegungen vom LEP (Ziel 3.1.4 LEP 2002) vorgeschrieben werden, kann die Regionalplanung zwischen einer gebietsscharfen, standortscharfen oder gemeindegarten Festlegung der Schwerpunkte für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungseinrichtungen wählen. Vor diesem Hintergrund variiert der räumliche Bezug der Festlegungen deutlich.

Eine Festlegung von Gewerbefunktionen erfolgt in vier der 12 Planungsregionen. Die Regionen Nordschwarzwald, Südlicher Oberrhein und Hochrhein-Bodensee bestimmen auf Gemeindeebene sowie die Region Mittlerer Oberrhein auf Ortsteilebene, Schwerpunkte mit abweichenden inhaltlichen Schwerpunktsetzungen (Schwerpunkte für Gewerbe, für Industrie und Gewerbe, für Industrie und Dienstleistungseinrichtungen). Während in der Region Nordschwarzwald neben dem Oberzentrum, dem größten Teil der Mittelzentren und wenigen Unterzentren eine Schwerpunktfunktion zugewiesen werden, erhalten in den Regionen Südlicher Oberrhein, Mittlerer Oberrhein und Hochrhein-Bodensee deutlich mehr Unterzentren sowie ein Teil der nichtzentralen Orte eine entsprechende Funktion. Einzelne der in der Region Mittlerer Oberrhein als Ziel der Raumordnung festgelegten Schwerpunkte werden zusätzlich in Form eines Grundsatzes als „entwicklungspolitisch für die Region besonders bedeutsam“ eingestuft. Grundsätzlich sind die übrigen Gemeinden auf eine industriell-gewerbliche Entwicklung im Umfang der Eigenentwicklung begrenzt. In der Region Hochrhein-Bodensee erfolgt die Festlegung auf Eigenentwicklung allerdings nur für einen Teil der nichtzentralen Orte ohne Schwerpunktfunktion.

Neben einer gemeindegarten Festlegung der Schwerpunkte nutzen weitere Regionen einen standortscharfen Ansatz. In diesen Fällen wird die Lage der Schwerpunkte bzw. Siedlungsbereiche in der Raumnutzungskarte mit einem punktförmigen Symbol abgebildet, während eine genauere Abgrenzung im Textteil des Regionalplans vorgenommen wird.

Die Bauleitplanung besitzt bei dieser Vorgehensweise gegenüber einer gebietsscharfen Darstellung einen deutlich größeren Spielraum. Standortscharfe Ausweisungen in Form von Zielen der Raumordnung wählen Bodensee-Oberschwaben (21 Standorte), Ost-Württemberg (16), Unterer Neckar (31) und Neckar-Alb (5). Die in Ost-Württemberg im verbindlichen Planatz textlich getroffene Abgrenzung der Standorte ist für die kommunale Bauleitplanung verbindlich. Dagegen befinden sich Aussagen zur Lage der Flächen in den Plänen von Bodensee-Oberschwaben und Neckar-Alb lediglich in der Begründung, die für die Kommunen nicht verbindlich ist.

Karte 3: Gewerbefestlegungen in Baden-Württemberg



Datenbasis: Raumordnungspläne der Regionen
 Geometrische Grundlage: BKG/BBSR, Planungsregionen, 31.12.2008

Quelle: eigene Darstellung

den Regionen Stuttgart und Heilbronn-Franken 0,3 bzw. 0,4 ha/km² als regionalbedeutsame Schwerpunkte für eine gewerbliche Nutzung gesichert werden, beschränkt sich die Festlegung des Regionalplans von Schwarzwald-Baar-Heuberg auf einen rund 140 ha großen regionalen Schwerpunkt für Gewerbe.

Die gemeinde- und standortscharfen Festlegungen werden in drei dieser Regionen durch flächenhafte Ausweisungen ergänzt. Gebietscharfe

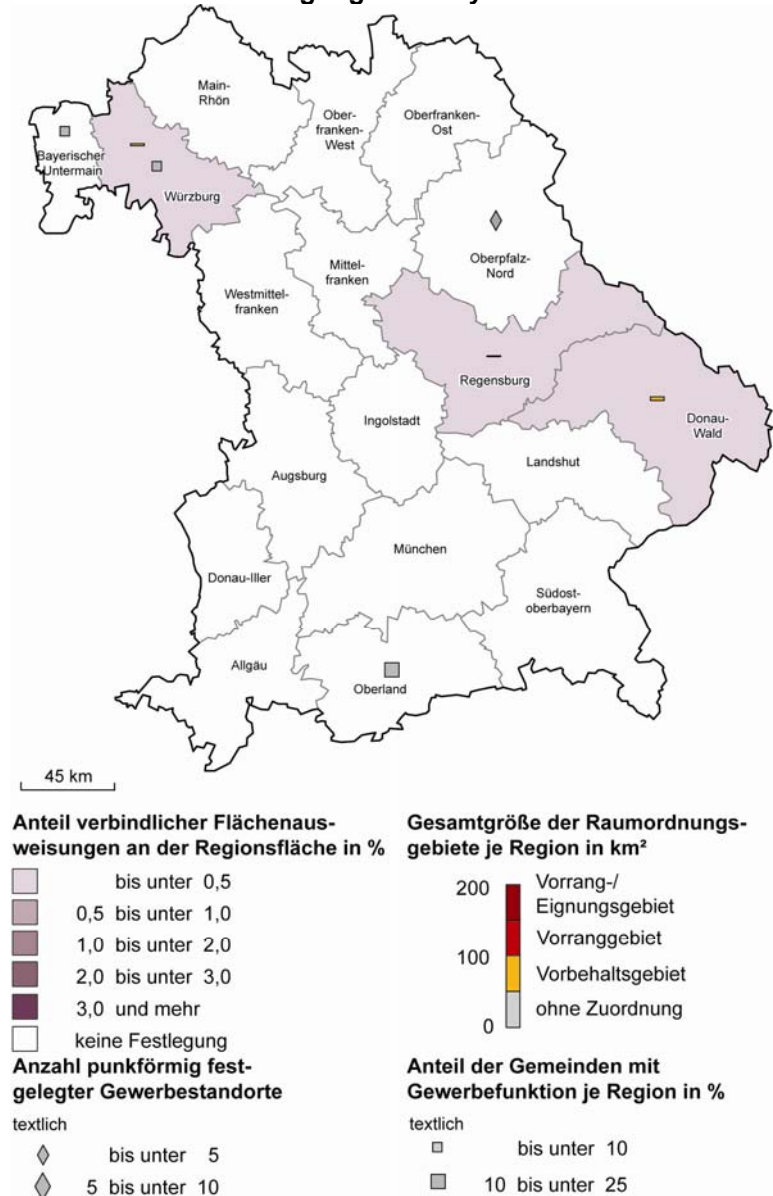
Schwerpunktausweisungen nehmen zunächst die Regionen Unterer Neckar und Südlicher Oberrhein als Ziele der Raumordnung vor, allerdings ohne Zuweisung einer Vorranggebietsfunktion. Es werden einzelne Flächen für interkommunale Industrie- und Gewerbegebiete oder großflächige Ansiedlungen gesichert. In der Region Nord-schwarzwald erfolgt neben der Ausweisung von sechs interkommunalen Gewerbegebieten als Vorranggebiet die Festlegung von zwei Vorrangstandorten für Gewerbe-Großansiedlungen als Vorbehaltsgebiet. Diese Flächen dienen besonderen Fällen größerer Bau- und Planungsvorhaben und umfassen in der Regel rund 50 ha.

Ausschließlich gebietscharfe Festlegungen in Form von Vorranggebieten sind in den Regionen Stuttgart, Heilbronn-Franken und Schwarzwald-Baar-Heuberg zu finden. Dabei variiert der Umfang der Ausweisungen deutlich. Während in

Bayern

Positivplanerische, konkret auf die Gewerbeflächenentwicklung bezogene Steuerungsinstrumente besitzen in Bayern **in der Regel keine Bedeutung**. Eine großräumige Steuerung erfolgt grundsätzlich ausschließlich über die Ausweisung von Zentralen Orten. Auf diese Städte und Gemeinden sollen sich großflächige Gewerbegebiete konzentrieren (Ziel B VI 2.4 LEP 2006). Gleichzeitig ist die Ausweisung von gewerblichen Flächen im Rahmen der Eigenentwicklung („organische Entwicklung“) in allen Gemeinden zulässig. Ergänzende **Gemeindefunktionen**, zu denen von der Landesplanung keine Regelungen getroffen werden, werden nur in wenigen bayerischen Planungsregionen ausgewiesen. So wird in den Regionen Bayerischer Untermain und Würzburg durch die Regionalplanung für einzelne Gemeinden ohne zentralörtlichen Status die Beschränkung auf eine organische Entwicklung aufgehoben, indem eine Gewerbefunktion zugewiesen wird.

Karte 4: Gewerbefestlegungen in Bayern



Datenbasis: Raumordnungspläne der Regionen
Geometrische Grundlage: BKG/BBSR, Planungsregionen, 31.12.2008

Quelle: eigene Darstellung

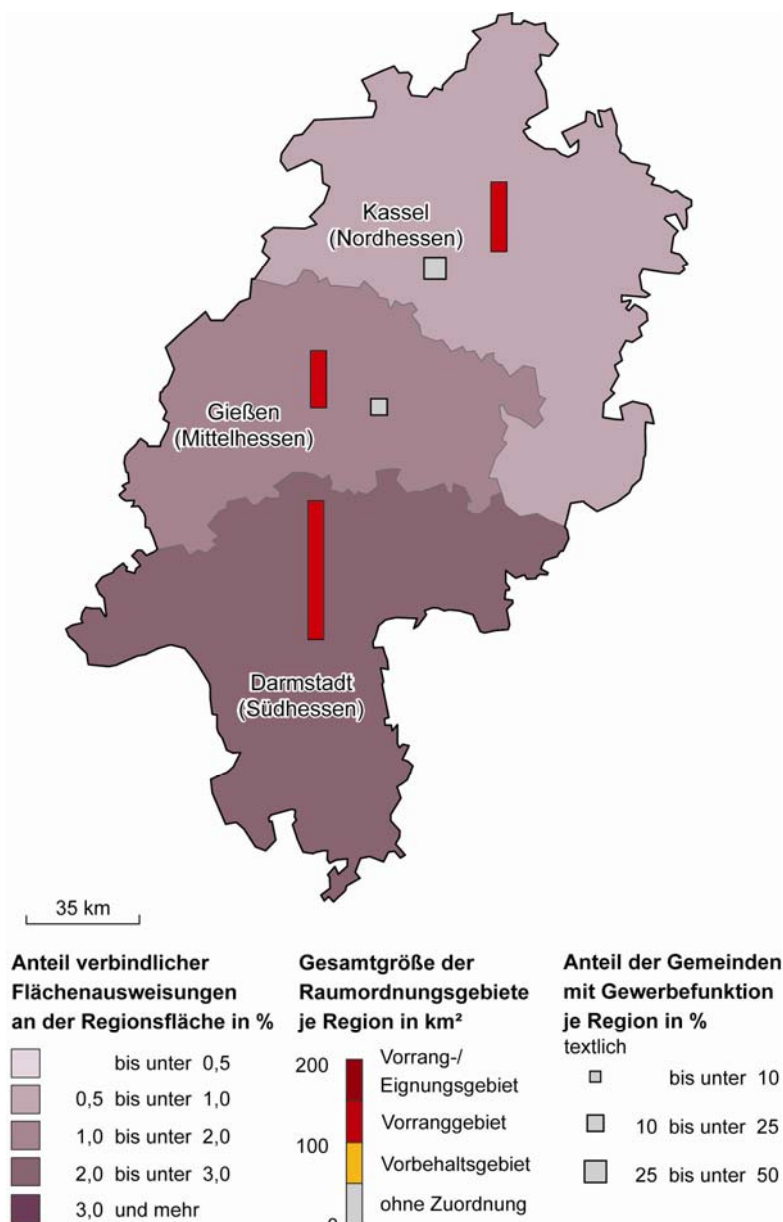
Währenddessen ist die Festlegung als **gewerblicher Schwerpunkt** in der Region Oberland auf den überwiegenden Teil der Mittelzentren sowie einzelne Unterzentren gerichtet. Durch die Konzentration der Entwicklung auf die Schwerpunkte soll die Beeinträchtigung des Fremdenverkehrs in den südlichen Teilen der Region reduziert werden.

Die kleinräumige Gewerbeflächensteuerung wird in Bayern in Zukunft keine Rolle mehr spielen. Während zurzeit die Regionalpläne von Donau-Wald, Regensburg und Würzburg **Vorbehaltsgebiete für gewerbliche Siedlungstätigkeit** festlegen, ist eine Neuausweisung gemäß LEP 2006 unzulässig (vgl. Kapitel 4.3). Derzeit werden maximal 0,1 ha/km² mit Hilfe der Raumordnungsgebiete für die gewerbliche Siedlungstätigkeit gesichert.

Hessen

Gegenüber den zuvor thematisierten Steuerungsansätzen hebt sich das Instrumentarium in Hessen deutlich ab. Alle Gemeinden besitzen einen zentralörtlichen Status. Die Funktion des Zentralen Ortes übernimmt jeweils ein zentraler Ortsteil. Wichtiger Bestandteil des Steuerungsansatzes ist die umfangreiche Ausweisung von **Bereichen für Industrie und Gewerbe**, in denen eine bauleitplanerische Ausweisung von Industrie- und Gewerbegebieten zulässig ist. Die auf Basis von Gewerbeflächenkonzepten identifizierten Flächen werden in **Bestands- und Planungsflächen** differenziert. Bebaute Industrie- und Gewerbeflächen sowie Flächen, für die zum Zeitpunkt der Aufstellung des Regionalplans ein rechtskräftiger Bebauungsplan für Industrie oder Gewerbe besteht, bilden den Bestand. Flächen für Neuansiedlungs-, Erweiterungs- und Verlagerungsbedarf von Industrie und Gewerbe (ohne großflächigen Einzelhandel) werden ab einer Größe von 5 ha als Planungsflächen festgelegt.

Karte 5: Gewerbefestlegungen in Hessen



Datenbasis: Raumordnungspläne der Regionen
 Geometrische Grundlage: BKG/BBSR, Planungsregionen, 31.12.2008

Quelle: eigene Darstellung

In diesen Planungsflächen ist eine über die Eigenentwicklung hinausgehende Entwicklung möglich. Alle anderen Standorte und Gemeinden sind auf eine am örtlichen Bedarf orientierte Flächenausweisung begrenzt. Flächen bis zu 5 ha können bei einer fehlenden Ausweisung von Zuwachsflächen in einem Ortsteil auch in den parallel festgelegten Siedlungsbereichen oder in "Bereichen für Landschaftsnutzung und -pflege" ausgewiesen werden.

Gemäß Landesentwicklungsplan sollen Planungsflächen für Neuansiedlungen von Betrieben mit regionaler Bedeutung oder mit besonderem, verkehrsbezogenem Anforderungsprofil vorrangig in den von der Regionalplanung bestimmten **gewerblichen Schwerpunkten** ausgewiesen werden (Grundsatz 4.1.2 LEP 2000). Nordhessen und Mittelhessen weisen vor diesem Hintergrund Ortsteile und Standorte textlich als gewerbliche Schwerpunkte aus. Diese Standorte zeichnen sich unter anderem durch geeignete Flächen in ausreichender Größe

sowie eine gute Erreichbarkeit (überörtliches und regionales Verkehrsnetz) aus. Gewerbliche Schwerpunkte sind vorrangig die zentralen Ortsteile der Ober- und Mittelzentren. Neben dem Oberzentrum besitzen in beiden Planungsregionen jeweils 84 % der Mittelzentren eine entsprechende Zuweisung. Bei einem Flächenmangel wird die Funktion auf geeignete nichtzentrale Nachbarorte und andere Nachbargemeinden („Gewerbeflächenspenden“ (Begr. zu Ziel C 5.4-1, RP Mittelhessen 2001)) erweitert. In Nordhessen werden zudem gewerbliche Schwerpunkte an regionalen Verkehrsachsen und -knotenpunkten außerhalb der Ober- und Mittelzentren sowie mit einer guten Erreichbarkeit durch den regionalen und überörtlichen Verkehr aufgrund besonderer örtlicher Bedingungen festgelegt. Vor diesem Hintergrund erfolgt in Nordhessen für 20 % der Unterzentren eine Funktionszuweisung, während in Mittelhessen 9 % der Unterzentren betroffen sind. Insgesamt sind 33 % (Nordhessen) bzw. 25 % (Mittelhessen) aller Gemeinden ein gewerblicher Schwerpunkt.

Der Umfang der in den drei hessischen Regionen ausgewiesenen Bereiche für Industrie und Gewerbe spiegelt die strukturellen Differenzen des Landes wider. Südhessen, mit dem Ballungsraum Frankfurt, weist mit 1,87 ha/km² deutlich umfangreichere Bestandsflächen als Mittelhessen mit 0,92 ha/km² sowie das strukturschwache Nordhessen mit 0,74 ha/km² aus. Gleichzeitig ist allerdings der Umfang der Zuwachsflächen in allen Regionen fast identisch (Südhessen und Mittelhessen 0,31 ha/km², Nordhessen 0,24 ha/km²).

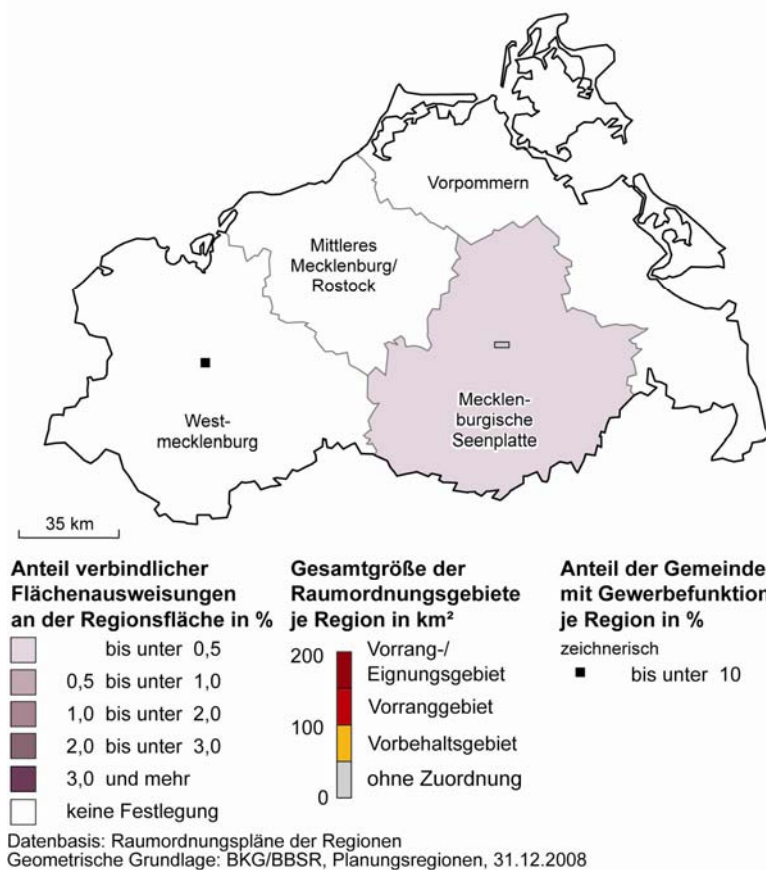
Mit dem genannten Instrumentarium verfolgt die Regionalplanung einen standort- und indirekt auch mengensteuernden Ansatz. Da die Entwicklung grundsätzlich auf die ausgewiesenen Standorte zu konzentrieren ist, wird durch die Flächendarstellung gleichzeitig ein maximales Flächenkontingent definiert. Neben der durch den Umfang der Flächenausweisung bedingten Mengensteuerung greift die Region Südhessen als einzige Region bundesweit auf eine ergänzende Ausweisung verbindlicher, **quantifizierter Flächenwerte für zukünftig realisierbaren Gewerbeflächenbedarf** zurück. Ergänzend zu der in allen hessischen Planungsregionen durchgeführten gemeindebezogenen Flächenermittlung des Wohnbaulandbedarfs legt die Region den maximalen Bedarf für die gewerbliche Siedlungsentwicklung im Geltungszeitraum des Regionalplans fest. Die bestehenden Kontingente können in den Bereichen für Industrie und Gewerbe realisiert werden. Aufgrund des Einsatzes gemeindscharfer Orientierungswerte für die Gewerbeflächenentwicklung verzichtet die Region auf die Festlegung von gewerblichen Schwerpunkten.

Mecklenburg-Vorpommern

Um die gewerbliche Bauflächenentwicklung zu konzentrieren, können in Mecklenburg-Vorpommern neben Zentralen Orten auch Siedlungsschwerpunkte durch die Regionalplanung festgelegt werden (1.1 LEP 1993). Die vier Planungsregionen setzen das Instrument auf unterschiedliche Weise um.

Mit Ausnahme der Region Mecklenburgische Seenplatte erfolgt die Festlegung für nichtzentrale Orte in Form einer Gemeindefunktion. Während die Regionen Vorpommern und Mittleres Mecklenburg/Rostock Siedlungsschwerpunkte für eine allgemeine Siedlungsentwicklung ausweisen, weist nur die Region Westmecklenburg einzelnen Gemeinden konkret die **Funktion Gewerbe** zu.

Karte 6: Gewerbefestlegungen in Mecklenburg-Vorpommern



Quelle: eigene Darstellung

Für eine gebietsscharfe Abgrenzung der Schwerpunkte hat sich die Region Mecklenburgische Seenplatte entschieden. Insgesamt werden 15 **regionale Schwerpunkte für produzierendes Gewerbe** festgelegt, auf die Nachfrage und Gewerbeflächenentwicklung gelenkt werden sollen. Die Kommunen werden aufgefordert, Ansiedlungsbedingungen für größere Betriebe vorzuhalten sowie deren Entfaltungsbedingungen (Stabilisierung und Expansion bestehender Gewerbebetriebe) zu sichern.

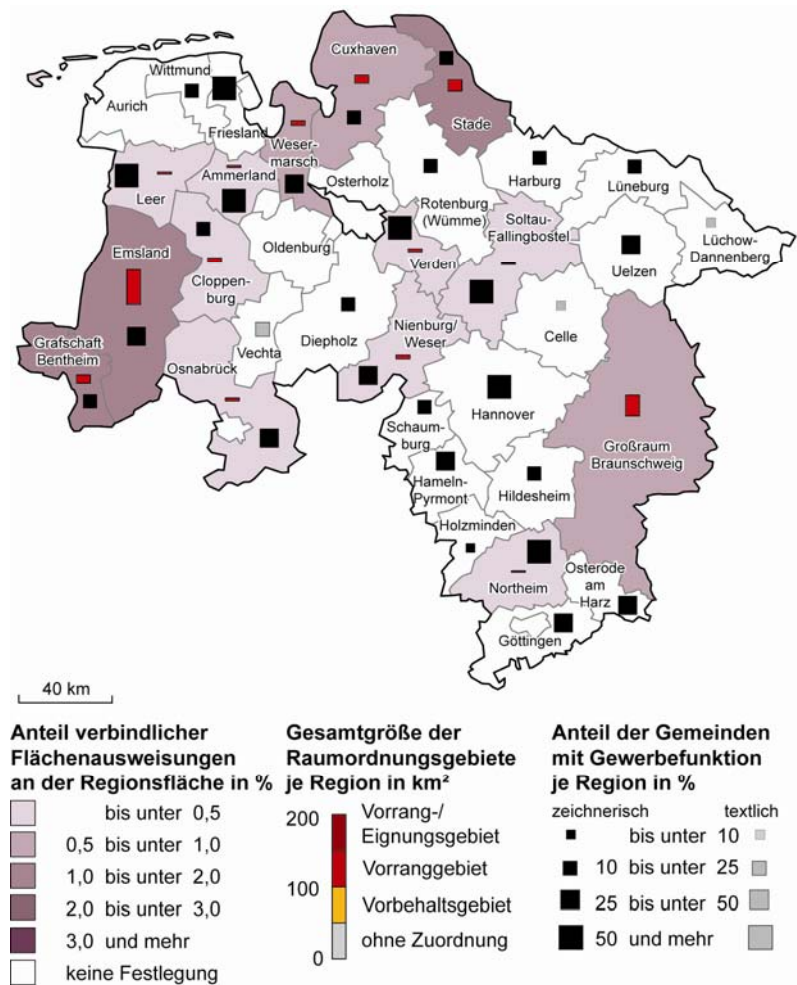
Niedersachsen

Die großräumige Schwerpunktsetzung für die Gewerbeflächenentwicklung findet in Niedersachsen durch die Zuweisung einer Schwerpunktaufgabe für die Sicherung und Entwicklung von Arbeitsstätten statt. Entsprechende Aufgaben besitzen gemäß LROP 1994 Gemeinden mit ober- und mittelzentraler Funktion, Gemeinden mit grundzentraler Funktion in der Nachbarschaft von Ober- und Mittelzentren soweit besondere Standortvorteile vorhanden sind und Gemeinden mit grundzentraler Funktion, die aufgrund einer regionalen Sondersituation geeignet sind. „In ihnen ist durch Bereitstellung von Flächen für Industrie- und Gewerbeansiedlung sowie durch geeignete Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse [...] für ein entsprechend umfangreiches, möglichst vielfältiges Angebot an Arbeitsplätzen zu sorgen“ (B 6 07 LROP 1994). Vergleichbar zur Festlegung der Zentralen Orte bezieht sich die Zuweisung der Schwerpunktaufgabe in Niedersachsen auf einzelne Ortsteile. In der Regel ist dies der Zentrale Ort einer Gemeinde mit zentralörtlicher Funktion. Schwerpunktaufgaben können mehreren Ortsteilen einer Gemeinde zugewiesen werden. In einzelnen Fällen bestimmt die Regionalplanung Schwerpunktaufgaben auch für bestehende Gewerbegebiete.

Während die Funktionszuweisung für alle Ober- und Mittelzentren bereits durch das Landesraumordnungsprogramm erfolgt, ist es Aufgabe der Regionalplanung Schwerpunkte auf Ebene der Grundzentren festzulegen. Die folgenden Angaben beziehen sich auf die Ebene der Gemeinden. Die konkrete Anzahl der im Regionalplan für die Gemeinde festgelegten Schwerpunkte wird nicht berücksichtigt.

In Niedersachsen weisen durchschnittlich 30 % der Gemeinden eine Schwerpunktfunktion auf. Während in der Planungsregion Holzminden 3 % der Gemeinden betroffen sind, liegt der Anteil in Northeim bei 92 %. 5 der 34 niedersächsischen Planungsregionen beschränken sich auf eine Übernahme der landesplanerisch geforderten Schwerpunkte. Demgegenüber weisen ebenfalls 5 Regionen allen Zentralen Orten eine solche Funktion zu. Allerdings ordnet fast die Hälfte der Planungsregionen (14) die Schwerpunktaufgabe nur einem Teil der Unterzentren, durchschnittlich 42% (das Spektrum reicht von 9 % bis 88 %), zu. Über die Vorgaben des LEP hinaus erhalten in 6 Planungsregionen auch Gemeinden ohne zentralörtlichen Status eine Schwerpunktaufgabe für die Sicherung und Entwicklung von Arbeitsstätten.

Karte 7: Gewerbefestlegungen in Niedersachsen



Datenbasis: Raumordnungspläne der Länder
Geometrische Grundlage: BKG/BBSR, Planungsregionen, 31.12.2008

Quelle: eigene Darstellung

Das seit 2008 verbindliche Landesraumordnungsprogramm sieht nunmehr eine freiwillige Festlegung der Schwerpunktaufgabe vor. Die Region Braunschweig hat vor diesem Hintergrund in ihrem Mitte 2008 in Kraft getretenen Regionalplan auf eine entsprechende Zuweisung verzichtet.

Neben der großräumigen ortsteilscharfen Steuerung nutzen einzelne Regionen gebiets-scharfe, standortsichernde Instrumente. Hierbei handelt es sich zunächst um eine Konkretisierung der von der Landesplanung bereits gebiets-scharf abgegrenzten **Vorranggebiete für hafensorientierte industrielle Anlagen**. Der Umfang der von den betroffenen Planungsregionen Cuxhaven, Emsland, Leer, Stade und Wesermarsch ausgewiesenen Vorranggebiete liegt zwischen 0,1 ha/km² (Leer) und 0,6 ha/km² (Stade). Maximal rund 900 ha der Regionsfläche werden so für hafensorientierte Betriebe gesichert. Ergänzend weisen diese fünf sowie neun weitere Planungsregionen **Vorranggebiete für industrielle Anlagen** aus. Besonders intensiv kommt das Instrument in den Regionen Emsland (1,5 ha/km²) und Grafschaft Bentheim (1,2 ha/km²) zum Einsatz. Durch die Vorrangausweisung sind raumbedeutsame Vorhaben, die mit der festgelegten vorrangigen Zweckbestimmung unvereinbar sind, unzulässig. Mit dieser Festlegung ist kein Ausschluss der Gewerbeflächenentwicklung an anderen Stellen in der Region verbunden.

Nordrhein-Westfalen

Der in Nordrhein-Westfalen genutzte Ansatz zur Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung weist eine relativ große Ähnlichkeit zum hessischen Instrumentarium auf. Im Mittelpunkt steht eine kleinräumige Steuerung durch die Ausweisung von Siedlungsbereichen. Da jede Gemeinde einen zentralörtlichen Status besitzt, spielt die innergemeindliche Steuerung eine große Rolle. Der Landesentwicklungsplan sieht vor, dass die siedlungsräumliche Schwerpunktbildung von Wohnungen und Arbeitsstätten in Verbindung mit zentralörtlichen Einrichtungen angestrebt und inner-gemeindlich auf Siedlungsschwerpunkte ausgerichtet werden soll (2.2 LEP 1995). Gemäß Plan-Verordnung vom 10. Mai 2005¹¹ ist die Regionalplanung zur Ausweisung gebietsscharfer **Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzung (GIB)** sowie **GIB für zweckgebundene Nutzungen** verpflichtet. GIB werden dabei als „Flächen für die Unterbringung insbesondere von emittierenden Industrie- und Gewerbebetrieben und emittierenden öffentlichen Betrieben und Einrichtungen sowie jeweils zuzuordnenden Anlagen (Flächen für Versorgungs- und Serviceeinrichtungen, Grün- und Erholungsflächen, Abstandsflächen)“ (Planzeichendefinition der Plan-Verordnung) definiert. Ihnen können über Symbolsignaturen Spezialisierungen für Kraftwerke und einschlägige Nebenbetriebe sowie Abfallbehandlungsanlagen zugeordnet werden. Basis für die Ausweisung geeigneter GIB sind Regionale Gewerbeflächenkonzepte. Bei den GIB für zweckgebundene Nutzungen handelt es sich um GIB oder GIB-Teilbereiche, die aufgrund ihrer räumlichen Lage, besonderer geologischer, verkehrlicher oder anderer spezifischer Standortfaktoren oder rechtlicher Vorgaben bestimmten Nutzungen vorbehalten sind. Zweckbestimmung können u.a. übertägige Betriebsanlagen und -einrichtungen des Bergbaus sowie Standorte des kombinierten Güterverkehrs sein. Darüber hinaus sind die von der Landesplanung festgelegten **Bereiche für flächenintensive Großvorhaben** durch die Regionalplanung zu konkretisieren. Wohnverträgliches Gewerbe kann zudem in den parallel festgelegten **Allgemeinen Siedlungsbereichen (ASB)** ausgewiesen und entwickelt werden.

Mindestgröße der verschiedenen Festlegungen sind in der Regel 10 ha. Die raumbedeutsame gewerbliche Siedlungstätigkeit der Kommunen muss auf diese Bereiche konzentriert werden. Auf Basis des Landesplanungsgesetzes vom 3. Mai 2005 werden GIB sowie ASB als Vorranggebiete mit der Wirkung von Eignungsgebieten bestimmt. Hierdurch ist eine Ausweisung der in den GIB bzw. ASB zulässigen Nutzungen in anderen Bereichen der Region unzulässig. Zuvor erfolgte eine Festlegung als Vorranggebiet. Die Regelung des neuen LPIG ist bislang nur für die nach 2005 aufgestellten Regionalpläne in Siegen und Paderborn relevant. Ortsteile mit weniger als 2000 Einwohnern, für die keine Siedlungsbereiche (GIB bzw. ASB) dargestellt werden, sind auf eine gewerbliche Entwicklung im Rahmen Eigenentwicklung beschränkt.

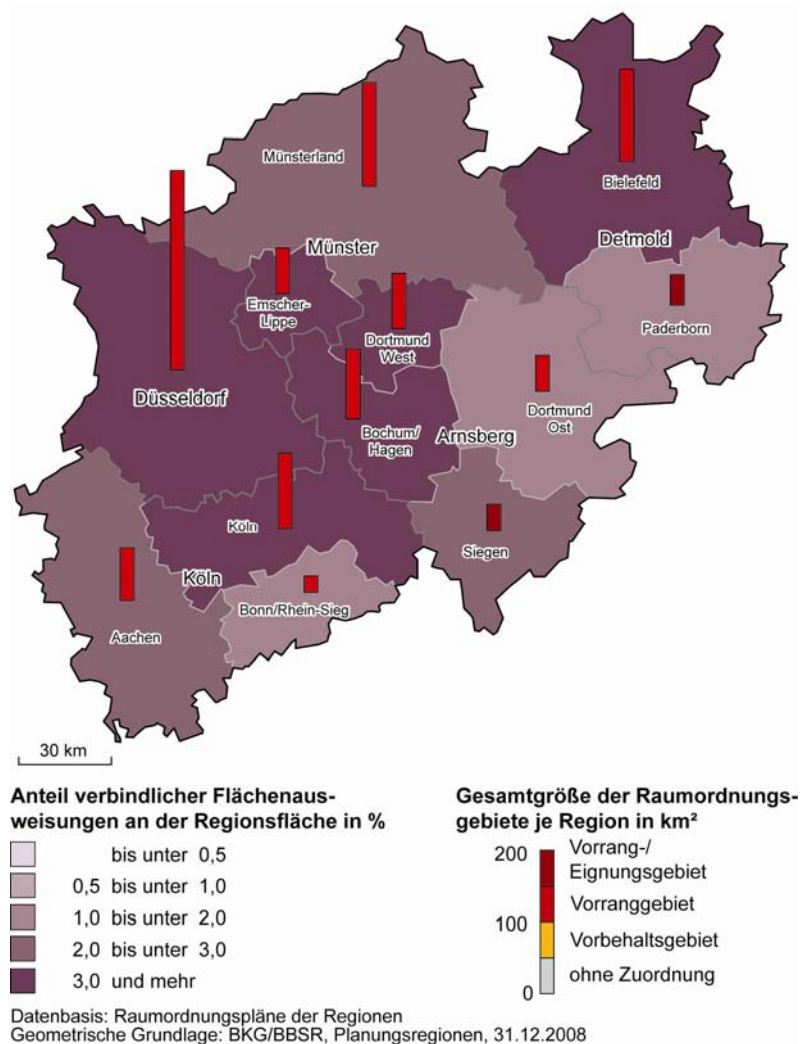
Die gebietsscharfe Darstellung von Bereichen für gewerbliche und industrielle Nutzung vereint in NRW Aspekte einer Standort- und Mengensteuerung. Zunächst kann die Regionalplanung über die Lage bzw. den Standort der GIB Einfluss hinsichtlich einer zukünftigen Flächenentwicklung an raumordnerisch verträglichen Standorten nehmen. Gleichzeitig ist über den Umfang der GIB eine Mengensteuerung möglich, da den Gemeinden eine über die dargestellten Flächen hinausgehende Entwicklung in der Regel verwehrt ist. Allerdings wird das Instrument bislang nicht in Form einer restriktiven Flächenbegrenzung genutzt. In der Regel

¹¹ Die in der Verordnung genannten Instrumente zur Gewerbeflächensteuerung entsprechen der zuvor verbindlichen Verordnung über Gegenstand, Form und Merkmale des Planungsinhalts der Landesentwicklungspläne, Gebietsentwicklungspläne und der Braunkohlenpläne (3. DVO LPIG) vom 17.01.1995.

reichen die ausgewiesenen GIB über den tatsächlichen regionalen Bedarf deutlich hinaus (vgl. Kapitel 9.5.1).

Unter Berücksichtigung der gesetzlichen Regelungen legen alle Regional- und Teilregionalpläne in Nordrhein-Westfalen GIB fest. Zudem sind **Bereiche für flächenintensive Großvorhaben**, die die Festlegungen des LEP NRW konkretisieren, außer in den Teilregionen Bonn/Rhein-Sieg und Oberbereich Bielefeld, ebenfalls in allen Teilregionen zu finden. Die Flächen umfassen 0,02 ha/km² (Region Oberbereich Bochum/Hagen) bis 1,1 ha/km² (Region Emscher-Lippe). Der Umfang der **GIB-Ausweisung** variiert innerhalb des Landes stark. Besonders umfangreiche Festlegungen weisen die Regionen in Ballungsräumen (Ruhrgebiet, Rheinschiene) auf. Mit 6,8 ha/km² wird im Oberbereich Dortmund westlicher Teil

Karte 8: Gewerbefestlegungen in Nordrhein-Westfalen



Quelle: eigene Darstellung

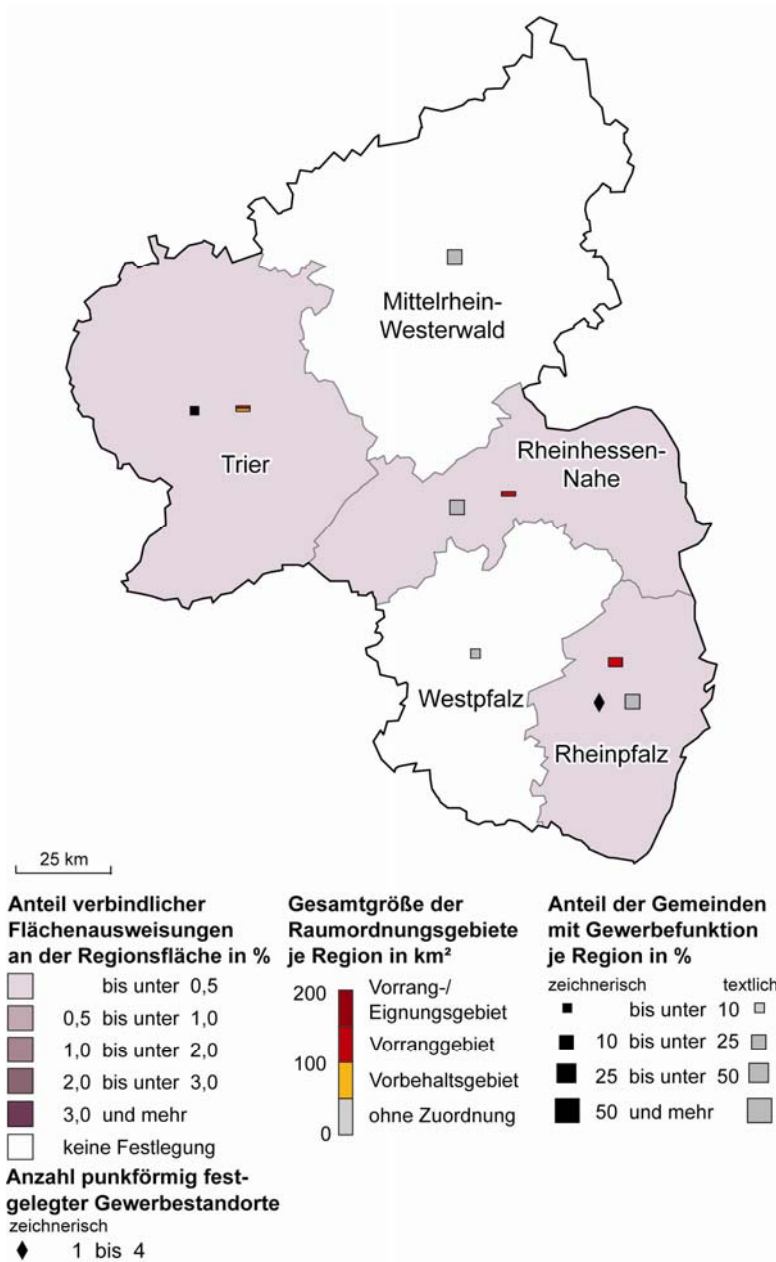
die höchste Dichte erreicht, während die Region Düsseldorf mit rund 2 600 ha absolut die meisten Flächen ausweist. Sowohl das ländlich geprägte Münsterland als auch die durch die Topographie der Mittelgebirge geprägten Teilregionen im Südosten des Landes weisen deutlich weniger GIB aus. Den geringsten Wert besitzt die Region Oberbereich Dortmund östlicher Bereich, mit 1,3 ha/km². In ganz NRW werden durchschnittlich 3,2 ha/km² für großflächige Gewerbeflächenentwicklungen bereitgestellt. Abfallbehandlungsanlagen sowie Kraftwerke und einschlägige Nebenbetriebe als Spezialisierung der GIB weisen 10 bzw. 7 der Teilregionen für durchschnittlich 4 bzw. 6 Standorte aus.

Der Flächenumfang der **GIB für zweckgebundene Nutzungen**, in einzelnen Regionen auch als GIB für standortgebundene Anlagen bezeichnet, ist gegenüber den GIB deutlich geringer (Min: 0,003 ha/km² Region Oberbereich Bielefeld; Max: 0,4 Region Emscher-Lippe). Durchschnittlich werden 0,1 ha/km² in den Plänen ausgewiesen. Einzelne Flächen werden in fünf Regionen als Standort des kombinierten Güterverkehrs konkretisiert. Übertägige Betriebsanlagen und -einrichtungen des Bergbaus sind in den Regionen Düsseldorf (5 Standorte) und Oberbereiche Bochum/Hagen (1) vorgesehen. Darüber hinaus weist die Region Bielefeld einen Standort für Tank- und Rastanlagen aus. Ergänzend zu dem von der Planverordnung geforderten Planzeichen greift die Region Paderborn/Höxter in geringem Umfang (0,2 ha/km²) auf die Festlegung von „Vorsorgebereichen für gewerbliche und industrielle Nutzungen“ zurück.

Rheinland-Pfalz

In Rheinland-Pfalz werden zur großräumigen Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung Gemeinden mit der **besonderen Funktion Gewerbe** ausgewiesen. Die Funktion erhalten neben den bereits im Landesplan festgelegten landesweit bedeutsamen Gewerbestandorten auch Gemeinden und Gemeindegruppen mit einem bedeutsamen Gewerbebesatz, dessen Bestandpflege und Weiterentwicklung Baulandausweisungen über die Eigenentwicklung hinaus erfordern, sowie Gemeinden, in denen das produzierende Gewerbe verstärkt werden soll und die dafür besonders geeignet sind (Ziel 2.4.2.3 LEP 1995). Als wesentliche Eignungskriterien legt das LEP für gewerbliche Ansiedlungen spezifische Standortvoraussetzungen, eine räumliche Zuordnung zu Zentralen Orten und die Beachtung von Belangen der Freiraumsicherung fest. Ziel ist es, bereits auf Ebene der Regionalplanung für die Gewerbeansiedlung grundsätzlich geeignete Teilräume auszuweisen. Die Gewerbefunktion kann

Karte 9: Gewerbefestlegungen in Rheinland-Pfalz



Datenbasis: Raumordnungspläne der Regionen
 Geometrische Grundlage: BKG/BBSR, Planungsregionen, 31.12.2008

Quelle: eigene Darstellung

Gemeinden aller Ebenen des Zentrale-Orte-Systems zugewiesen werden. Neben den Oberzentren weisen die meisten Mittelzentren sowie ein Großteil der Unterzentren und einzelne nichtzentrale Orte eine entsprechende Funktion auf. Insgesamt werden 8 bis 15% der Gemeinden einer Region genannt.

Gewerbeflächenausweisungen und -erschließungen sind in den übrigen Gemeinden auf die Eigenentwicklung beschränkt. In hochverdichteten und verdichteten Räumen fordert das LEP 1995 (Ziel 2.4.2.3 LEP 1995) eine bereichsscharfe Konkretisierung der Funktion Gewerbe. Vor diesem Hintergrund sichern drei Regionen durch die Ausweisung von **Vorranggebieten Gewerbe** Flächen, die für die Weiterentwicklung, Verlagerung und Neuansiedlung von Betrieben geeignet sind. Vergleichsweise umfangreich fällt die Flächensicherung in der Region Rheinpfalz aus. Durch die Festlegung aller in Gewerbeschwerpunkten dargestellten geplanten Gewerbeflächen als Vorranggebiet werden 0,5 ha/km² der Regi-

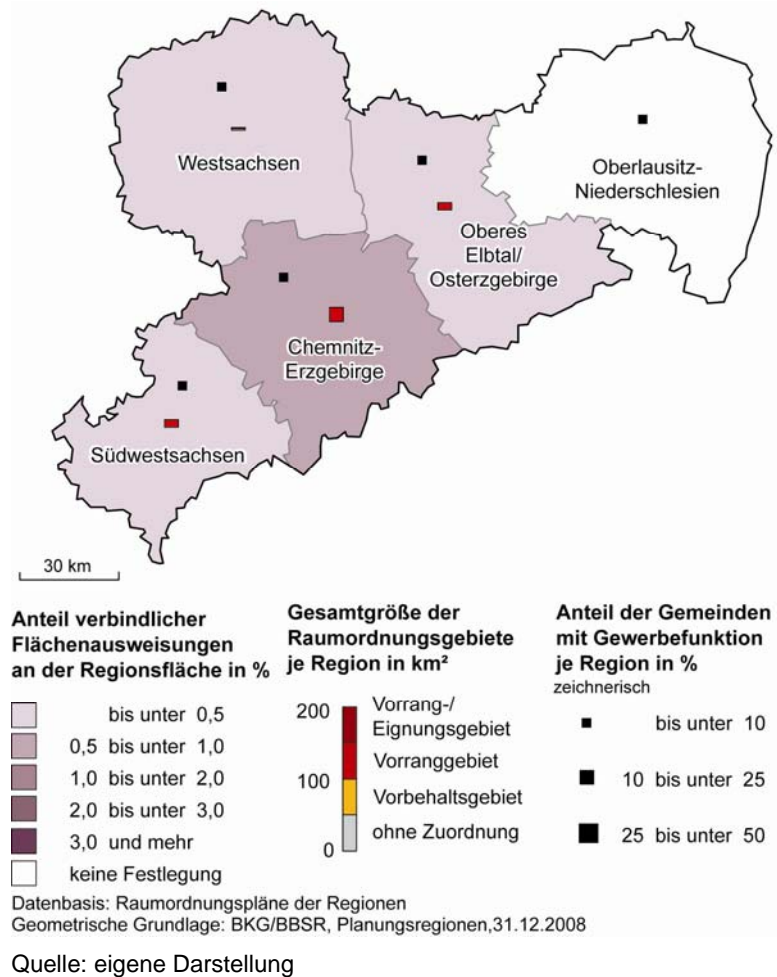
onsfläche gesichert. In den Regionen Rheinhessen-Nahe sowie Trier liegt der Wert mit 0,2 ha/km² bzw. 0,1 ha/km² niedriger. Neben Vorranggebieten für gewerbliche Entwicklung legt der Regionalplan Trier zudem Vorbehaltsbereiche fest. Während die Vorrangbereiche von der Regionalplanung für eine uneingeschränkte gewerbliche Entwicklung vorgesehen sind, sollen die Vorbehaltsgebiete nur dann genutzt werden, wenn eine Nutzung der in unmittelbarer Nähe gelegenen Vorranggebiete nicht möglich ist.

Sachsen

Neben den Zentralen Orten ist in Sachsen eine über die Eigenentwicklung hinausgehende Siedlungstätigkeit auch in den Gemeinden mit einer besonderen Gemeindefunktion zulässig (Ziel 5.1.2 LEP 2003). Eine Funktionszuweisung ist auf nichtzentralörtliche Gemeinden sowie Grundzentren, in denen die Funktion eine deutlich herausgehobene Stellung gegenüber anderen Aufgaben eines Grundzentrums einnimmt, begrenzt (LEP 2003, 20). Voraussetzung für die **Gemeindefunktion Gewerbe** sind über 400 sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze je 1 000 Einwohner sowie ein hoher Besatz mit verarbeitendem Gewerbe (Anteil der im Ort Beschäftigten im verarbeitenden Gewerbe über 30 %) (Begr. zu Ziel 2.4.4 LEP). In diesen Gemeinden ist die Gewerbebauflächenentwicklung nicht auf die Flächenbedarfe der ortsansässigen Gewerbebetriebe und Dienstleistungseinrichtungen begrenzt. Die Regionalplanung weist in Sachsen je 2 bis 5 Gemeinden einer Region (max. 4 % aller Gemeinden) die Spezialisierung im Gewerbe zu. Während in der Region Westsachsen ausschließlich Gemeinden ohne zentralörtlichen Status diesen Status erhalten, sind in den übrigen Regionen jeweils auch einzelne Untertentren betroffen.

Karte 10: Gewerbefestlegungen in Sachsen

Gebietsscharfe Ausweisungen für eine langfristige Standortvorsorge sind in Sachsen erst im Rahmen des LEP 2003 eingeführt worden. Dieser sieht die Ausweisung von Schwerpunktbereichen für Siedlungsentwicklungen, unter anderem in Form von **regional und überregional bedeutsamen Vorsorgestandorten für Industrie und Gewerbe**, durch die Regionalplanung vor (Grundsatz 5.1.1 LEP). Ziel der Ausweisungen, die eine Mindestgröße von 25 ha nicht unterschreiten sollen, ist die Flächensicherung für die Ansiedlung von Industrie- und Gewerbebetrieben mit überregionaler Bedeutung durch die Träger der Regionalplanung (Grundsatz 6.1.4 LEP). Im Rahmen der ersten Gesamtfortschreibung der sächsi-



schen Regionalpläne wurden diese Forderungen umgesetzt. Vier der fünf Planungsregionen weisen unter Nutzung abweichender Bezeichnungen (u.a. Regionaler Vorsorgestandort für Industrie und produzierendes Gewerbe, industriell-gewerblicher Vorsorgestandort) gebiets-scharfe Vorranggebiete aus. Während die Regionen Oberes Elbtal/Osterzgebirge, Chemnitz/Erzgebirge und Südwestsachsen zwischen 0,3 und 0,5 ha/km² für eine industrielle und gewerbliche Nutzung sichern, werden in Westsachsen nur ein Vorranggebiet sowie ein weiteres Vorbehaltsgebiet festgesetzt. Dabei soll das Vorbehaltsgebiet durch die Bauleitplanung erst nach Vorliegen konkreter Ansiedlungsabsichten als Industrie- oder Gewerbegebiet ausgewiesen werden. Keine verbindliche Ausweisung hat die Region Oberlausitz-Niederschlesien vorgenommen.

Sachsen-Anhalt

Die Regionalplanung in Sachsen-Anhalt ist zunächst verpflichtet die im Landesplan festgelegten **Vorrangstandorte für landesbedeutsame, großflächige Industrieanlagen** sowie **Schwerpunktstandorte für Industrie und Gewerbe** als nachrichtliche Übernahme in ihren Plänen darzustellen. Für die in den Regionen Altmark und Magdeburg verorteten Vorrang-

Karte 11: Gewerbefestlegungen in Sachsen-Anhalt



Datenbasis: Raumordnungspläne der Regionen
Geometrische Grundlage: BKG/BBSR, Planungsregionen, 31.12.2008

Quelle: eigene Darstellung

standorte erfolgt durch die Regionalplanung eine gebiets-scharfe Abgrenzung, während die Region Harz auf diese Konkretisierung verzichtet. Hingegen sieht der Landesplan für die Region Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg keine Ausweisung vor. Die Region Halle verfügt zum Zeitpunkt der Auswertung über keinen verbindlichen Regionalplan.

Zentraler Steuerungsansatz der regionalen Planungsebene ist die Festlegung **regional bedeutsamer Standorte für Industrie und Gewerbe**. Eine großräumige Ausrichtung der gewerblichen Entwicklung ist zunächst auf die zentralen Ortsteile vorgesehen. Darüber hinaus erhalten in den Regionalplänen in Sachsen-Anhalt auch einzelne Zentren der Wirtschaftsentwicklung und -ansiedlung, die nicht einem Zentralen Ort zugeordnet sind sowie Flächen im Außenbereich, die sich entsprechend den räumlichen Gegebenheiten für die Ansiedlung von stark emittierenden Wirt-

schaftszweigen eignen, diese Funktionszuweisung. Der räumliche Bezug der im Plan als Symbol dargestellten Standortzuweisung variiert. Neben einzelnen Ortsteilen bezieht sich die Festlegung in der Regel auf Flächen, deren räumliche Abgrenzung zumeist im Text vorgenommen wird. Mit neun regional bedeutsamen Vorrangstandorten für Industrie und Gewerbe außerhalb Zentraler Orte weist die Region Harz die höchste Anzahl auf. In den übrigen Regionen werden jeweils fünf bis sieben Standorte festgelegt.

Schleswig-Holstein

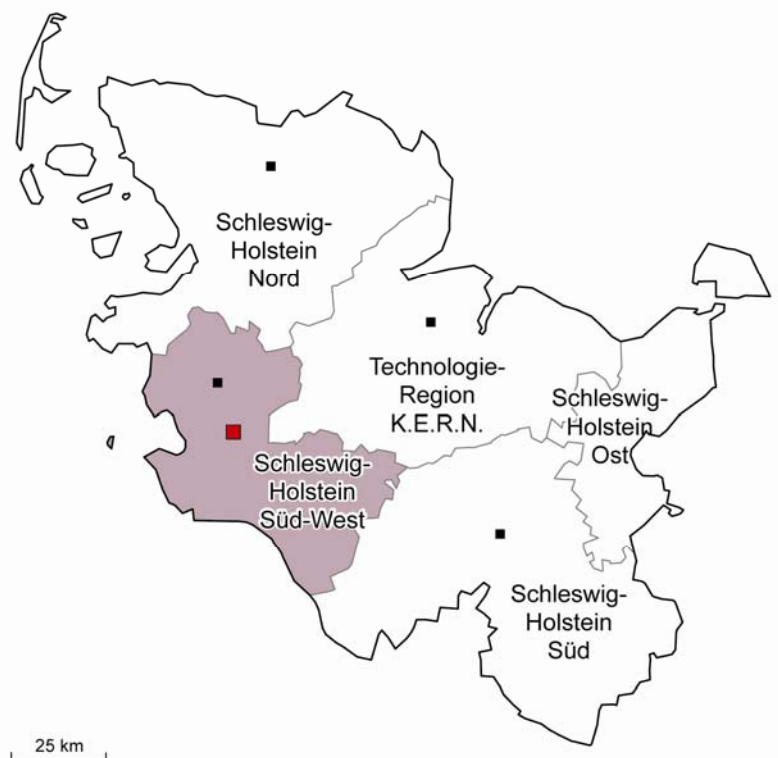
Zur Konzentration der Siedlungsentwicklung bestimmt das LEP 1998 für Schleswig-Holstein Schwerpunkte der Siedlungsentwicklung. Als Schwerpunkte werden neben den Zentralen Orten, Stadtrandkernen sowie Gemeinden auf Achsen (in Ordnungsräumen) auch Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung mit einer planerischen Funktion bestimmt (Ziel 7.1 (2) LEP 1998). Außerhalb der Schwerpunkte der Siedlungsentwicklung ist die Flächenvorsorge auf die Ansiedlung ortsangemessener Gewerbe- und Dienstleistungsbetriebe sowie die Erweiterung ortsansässiger Betriebe begrenzt (Grundsatz 7.1 (5) LEP 1998).

Die Regionalplanung ist verpflichtet einzelnen Gemeinden im Ordnungsraum und in den Stadt- und Umlandbereichen der ländlichen Räume eine besondere Funktion zuzuweisen. Gemeinden, in denen eine verstärkte Gewerbeflächenausweisung erfolgen soll, erhalten die

planerische Gewerbe- und Dienstleistungsfunktion (Ziel 6.2.1.2. LEP 1998). Die Funktion erhalten Gemeinden, die aufgrund ihrer Lage und Struktur die Voraussetzungen für die Ansiedlung oder Erweiterung von Gewerbe- und Dienstleistungsbetrieben und damit die Voraussetzungen für die planerische Erhöhung der Beschäftigtenzahl bieten. Das Landesraumordnungsprogramm formuliert verschiedene Abwägungskriterien, die von der Regionalplanung als Grundsatz der Raumordnung bei der Festlegung der Gemeindefunktionen berücksichtigt werden müssen. Als Kriterien werden u.a. Gewerbeflächenengpässe im Zentralen Ort, hinreichende Gewerbeflächenpotentiale sowie eine gute überörtliche Verkehrsanbindung genannt.

Während die Region Schleswig-Holstein Ost keine planerische Gewerbe- und Dienstleistungsfunktion nutzt, wird die

Karte 12: Gewerbefestlegungen in Schleswig-Holstein



Datenbasis: Raumordnungspläne der Regionen
Geometrische Grundlage: BKG/BBSR, Planungsregionen, 31.12.2008

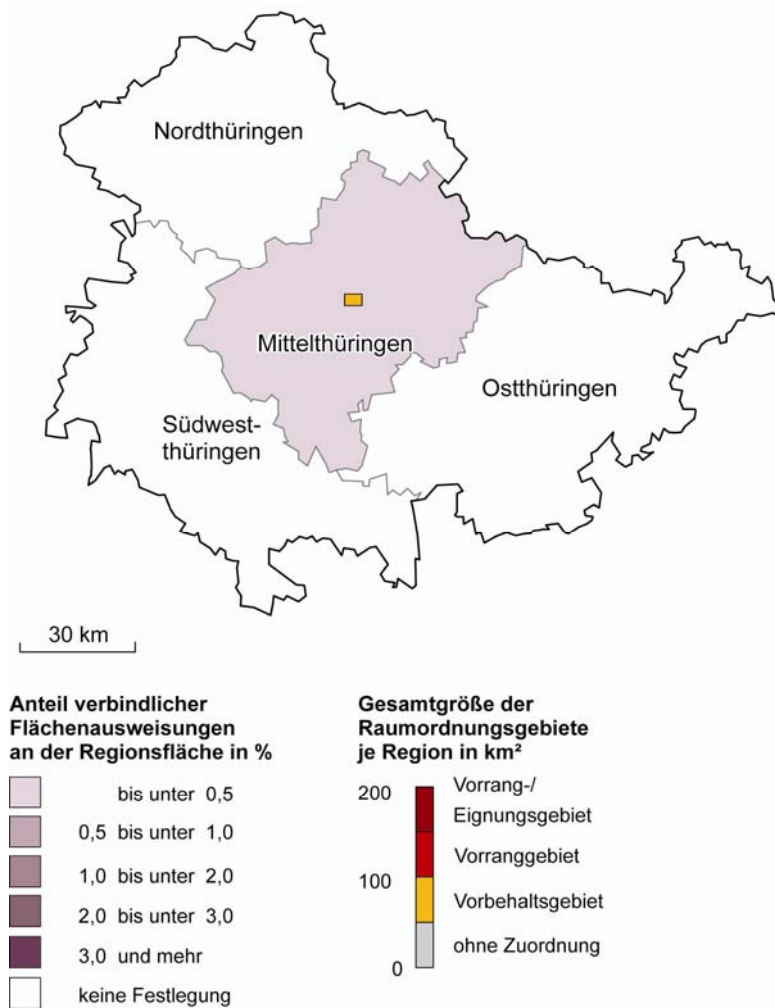
Quelle: eigene Darstellung

Funktion in den übrigen Regionen bis zu 2 % der Gemeinden zugewiesen. Nur in einzelnen Fällen handelt es sich dabei auch um Zentrale Orte. Eine ergänzende gebietsscharfe Flächensicherung für industrielle Nutzungen liegt nur in der Region Schleswig-Holstein Süd-West vor. Als wichtigster Industriestandort im Planungsraum erfolgt für den rund 2 000 ha großen gewerblichen Bereich Brunsbüttel eine Vorrangfestlegung, mit dem Ziel einer Stärkung des Kerngebiets der industriellen Entwicklung sowie eines weiteren Ausbaus des Areals.

Thüringen

Ansätze für eine kleinräumige Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung besitzt in Thüringen lediglich die Planungsregion Mittelthüringen. In dieser Planungsregion werden „**Flächen, hauptsächlich für Großinvestoren des verarbeitenden Gewerbes**“ als gebietsscharfe Vorbehaltsgebiete festgelegt. Die insgesamt 0,3 ha/km² umfassenden Flächen sollen insbesondere Branchen mit besonderen Standortanforderungen zur Verfügung stehen. Zur großräumigen Steuerung wird in dem Bundesland auf Zentrale Orte zurückgegriffen. Eine Gemeindefunktion Gewerbe wird nicht ausgewiesen.

Karte 13: Gewerbefestlegungen in Thüringen



Datenbasis: Raumordnungspläne der Regionen
Geometrische Grundlage: BKG/BBSR, Planungsregionen, 31.12.2008

Quelle: eigene Darstellung

Steuerungsintensität der Regionalplanung in den Ländern

Die Analyse der positivplanerischen Instrumente der Regionalplanung zur Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung zeigt ein breites Spektrum unterschiedlicher Steuerungsansätze. Der erhebliche Einfluss der Landesplanung auf das Steuerungsinstrumentarium der Regionalplanung wurde bereits im Kapitel 4.3 verdeutlicht.

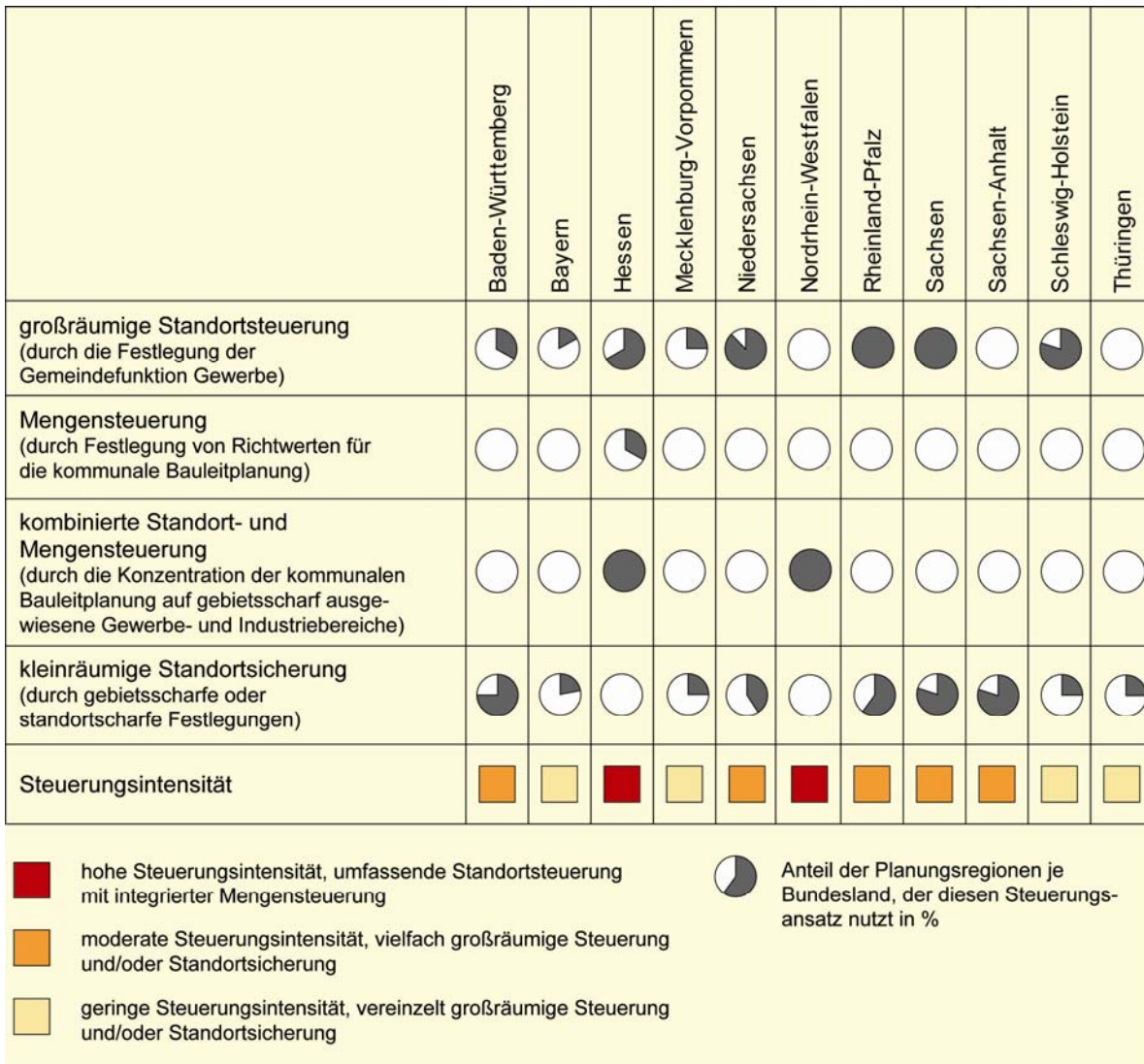
Auf Basis der Analyse der regionalplanerischen Steuerungsansätze in den Ländern ist zu erkennen, dass von der Regionalplanung insgesamt vier verschiedene Ansätze in unterschiedlicher Kombination zur Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung genutzt werden:

- 1) Eine großräumige Standortsteuerung erfolgt durch die Festlegung der Gemeindefunktion Gewerbe. Dieser Ansatz erlaubt der Regionalplanung innerhalb des in allen Ländern festgelegten Zentrale-Orte-Systems eine weitere Spezialisierung der Kommunen. Indem in den betroffenen Kommunen eine über die Eigenentwicklung hinausgehende Gewerbeflächenentwicklung ermöglicht und gefordert wird, soll die Entwicklung auf diese Gemeinden bzw. Ortsteile konzentriert werden. Auf die Standorte der Flächenentwicklung innerhalb der Gemeinden nimmt dieser Steuerungsansatz keinen Einfluss.
- 2) Auf Ebene der Einzelflächen setzt die kleinräumige Standortsicherung durch gebiets-scharfe oder standortscharfe Festlegungen an. Durch die Festlegung von Vorranggebieten können Flächen vor konkurrierenden Nutzungen geschützt werden. Die Steuerungsintensität dieses Ansatzes ist aufgrund seines Gebietsbezugs höher zu bewerten als die des großräumigen Steuerungsansatzes. Eine aktive Lenkung der Entwicklung auf aus regionalplanerischer Sicht sinnvolle Standorte ist mit diesem Ansatz nicht möglich.
- 3) Die höchste Standortsteuerungsintensität besitzt die Ausweisung von Gebieten, auf die die Gewerbeflächenentwicklung zu konzentrieren ist. Da hierdurch eine gewerbliche Nutzung in der übrigen Region grundsätzlich ausgeschlossen wird, beinhaltet der Ansatz gleichzeitig Aspekte einer Mengensteuerung.
- 4) Den vierten Steuerungsansatz bildet die Mengensteuerung durch die Festlegung von verbindlichen Richtwerten für die kommunale Bauleitplanung.

Im Folgenden wird eine Klassifizierung der eingesetzten Steuerungsansätze in Bezug auf ihre Steuerungsintensität vorgenommen. Ausschlaggebend für die Bewertung der landesspezifischen Regionalplanungsansätze ist die Verbreitung der Steuerungsansätze in den Ländern. Es werden drei Intensitäts-Kategorien unterschieden: gering, moderat, hoch. Die Auswertung ergibt folgende Zuordnung (vgl. Abbildung 3, Karte 14):

Die höchste Steuerungsintensität weisen mit Abstand die Länder Hessen und Nordrhein-Westfalen auf. In beiden Ländern wird flächendeckend eine kombinierte Standort- und Mengensteuerung angewandt. Während NRW auf die zusätzliche Festlegung einer Gemeindefunktion Gewerbe verzichtet, machen zwei der drei Planungsregionen in Hessen hiervon Gebrauch. Die Steuerungsintensität wird hierdurch gegenüber Nordrhein-Westfalen allerdings nicht erhöht, da unabhängig von der Ausweisung als gewerblicher Schwerpunkt eine Ausweisung von Gewerbeflächen auf die gebietsscharf festgelegten Flächen beschränkt ist. In einer Planungsregion Hessens (Südhessen) wird zudem die bereits durch die Flächenausweisung bestehende Mengensteuerung durch die Festlegung von Richtwerten intensiviert.

Abbildung 3: Intensität der Steuerungsansätze der Regionalplanung



Quelle: eigene Darstellung

Die Steuerungsintensität der Regionalplanungsansätze in den übrigen Ländern fällt erheblich niedriger aus. Die Mehrheit der Länder konzentriert sich auf die großräumige Standortsteuerung sowie die kleinräumige Standortsicherung regionalplanerisch bedeutsamer Flächen. Ein umfassender Steuerungsanspruch, der eine aktive Lenkung der Flächeninanspruchnahme auf ausschließlich raumordnerisch bevorzugte Standorte verfolgt, besteht nicht. In Baden-Württemberg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Sachsen-Anhalt greifen jeweils mindestens 60 % der Planungsregionen auf Instrumente zurück, die eine kleinräumige Standortsicherung gewährleisten. Parallel hierzu verfolgen in Rheinland-Pfalz und Sachsen alle, in Niedersachsen rund 90 % sowie in Baden-Württemberg rund 30 % der Planungsregionen eine großräumige Standortsteuerung. Da in Sachsen-Anhalt zwar auf eine großräumige Standortsteuerung verzichtet wird, jedoch 80 % der Planungsregionen eine kleinräumige Standortsicherung vornehmen, kann hier ebenso wie in den übrigen vier Ländern von einer moderaten Steuerungsintensität im Bereich der Gewerbeflächenentwicklung gesprochen werden.

Demgegenüber fällt die Steuerungsintensität in Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein und Thüringen gering aus. Eine kleinräumige Standortsicherung erfolgt in maximal 25 % der Planungsregionen der Länder. Zudem greifen nur 25 % der Planungsregionen in Mecklenburg-Vorpommern sowie 17 % der bayerischen Planungsregionen auf eine

ergänzende großräumige Standortsteuerung zurück. In Thüringen fehlt dieser Steuerungsansatz vollständig. Zwar kommen in Schleswig-Holstein in vier der fünf Planungsregionen Instrumente zur großräumigen Standortsteuerung zum Einsatz. Da die kleinräumige Standortsicherung landesweit allerdings auf eine Fläche begrenzt ist, kann die Steuerungsintensität des Landes insgesamt kein moderates Niveau erreichen. Mit Ausnahme von Schleswig-Holstein sind in den meisten Regionen der Länder dieser Gruppe keine positivplanerischen Instrumente zu finden.

Die Typisierung zeigt kein eindeutiges räumliches Muster (vgl. Karte 14). Während eine hohe und moderate Steuerungsintensität vor allem im Westen zu erkennen ist, besitzen ebenso zwei ostdeutsche Planungsregionen eine moderate Steuerungsintensität. Auch ein Nord-Süd-Gefälle liegt nicht vor. Das Ergebnis lässt darauf schließen, dass die Steuerungsintensität der Regionalplanung, die stark durch die Landesplanung abhängig ist (vgl. Kapitel 4.3.), vielmehr von landesspezifischen Faktoren beeinflusst wird. Welche Faktoren (politische, historische, wirtschaftliche) im Einzelnen zur vorliegenden Steuerungsintensität geführt haben, kann auf Basis der hier durchgeführten Analyse nicht beurteilt werden.

Karte 14: Steuerungsintensität der Regionalplanung



Steuerungsintensität der Regionalplanung

- hoch
- moderat
- gering
- ohne Bewertung

Datenbasis: Raumordnungspläne der Regionen
Geometrische Grundlage: BKG/BBSP, Planungsregionen, 31.12.2008

Quelle: eigene Darstellung

4.5 Steuerungsinstrumente der Regionalplanung im Spiegel der Gewerbeflächenentwicklung

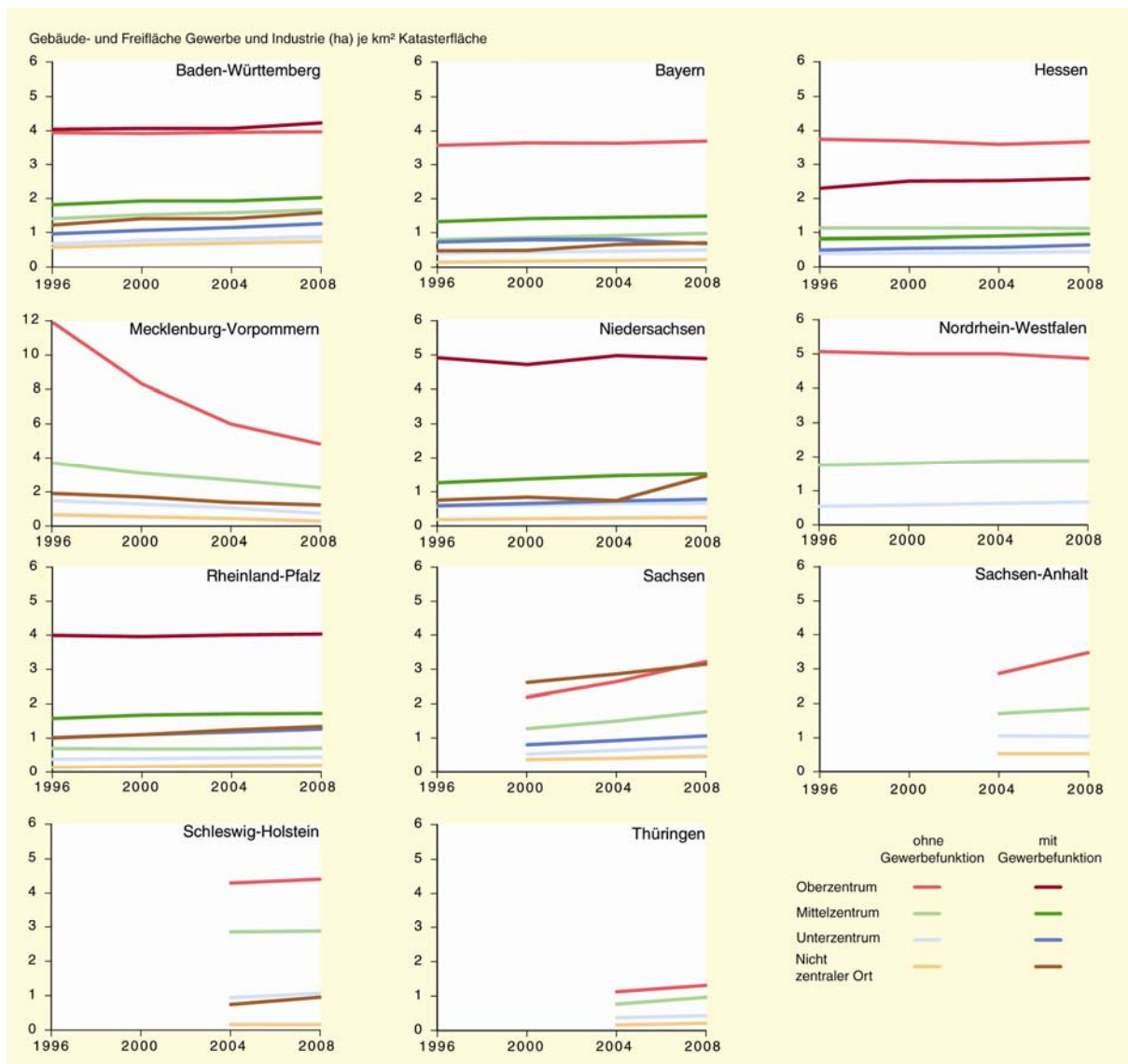
Bevor anhand einzelner Fallregionen eine detaillierte Evaluation der dort gewählten Instrumente und Instrumentenverbünde durchgeführt wird, wird im Folgenden eine Erfolgskontrolle der bundesweit eingesetzten positivplanerischen Steuerungsansätze der Regionalplanung vorgenommen. Aufgrund der großen Zeitspanne, die bundesweit zwischen dem Inkrafttreten der einzelnen verbindlichen Pläne liegt, steht die Analyse von Tendenzen der Zielerreichung im Vordergrund. Insbesondere bei erst vor kurzem in Kraft getretenen Plänen können noch keine Wirkungen auf die Gewerbeflächenentwicklung erwartet werden.

Zentraler Indikator für die Zielerreichung ist der Anteil der Gewerbeflächenentwicklung in den Zentralen Orten und Gemeinden mit Gemeindefunktion Gewerbe sowie in den gebiets-scharf festgelegten Vorrang- und Vorbehaltsgebieten. Wegen ihrer räumlichen Unschärfe bleiben standortscharfe Festlegungen an dieser Stelle unberücksichtigt. Eine Wirkung der Gemeindefunktionen ist insbesondere dann anzunehmen, wenn es gelungen ist, die Gewerbeflächenentwicklung auf die Zentralen Orte und/oder auf die Gemeinden mit Gewerbefunktion auszurichten. Dabei ist das in den Ländern abweichend definierte Verhältnis von Zentralen Orten und Gemeindefunktionen zu beachten. Vor dem Hintergrund einer teilweise fast inflationären Ausweisung von Zentralen Orten und eingeschränkter Vollzugsmöglichkeiten von Eigenentwicklungsvorschriften wird dem großräumigen Steuerungsansatz vielfach nur eine

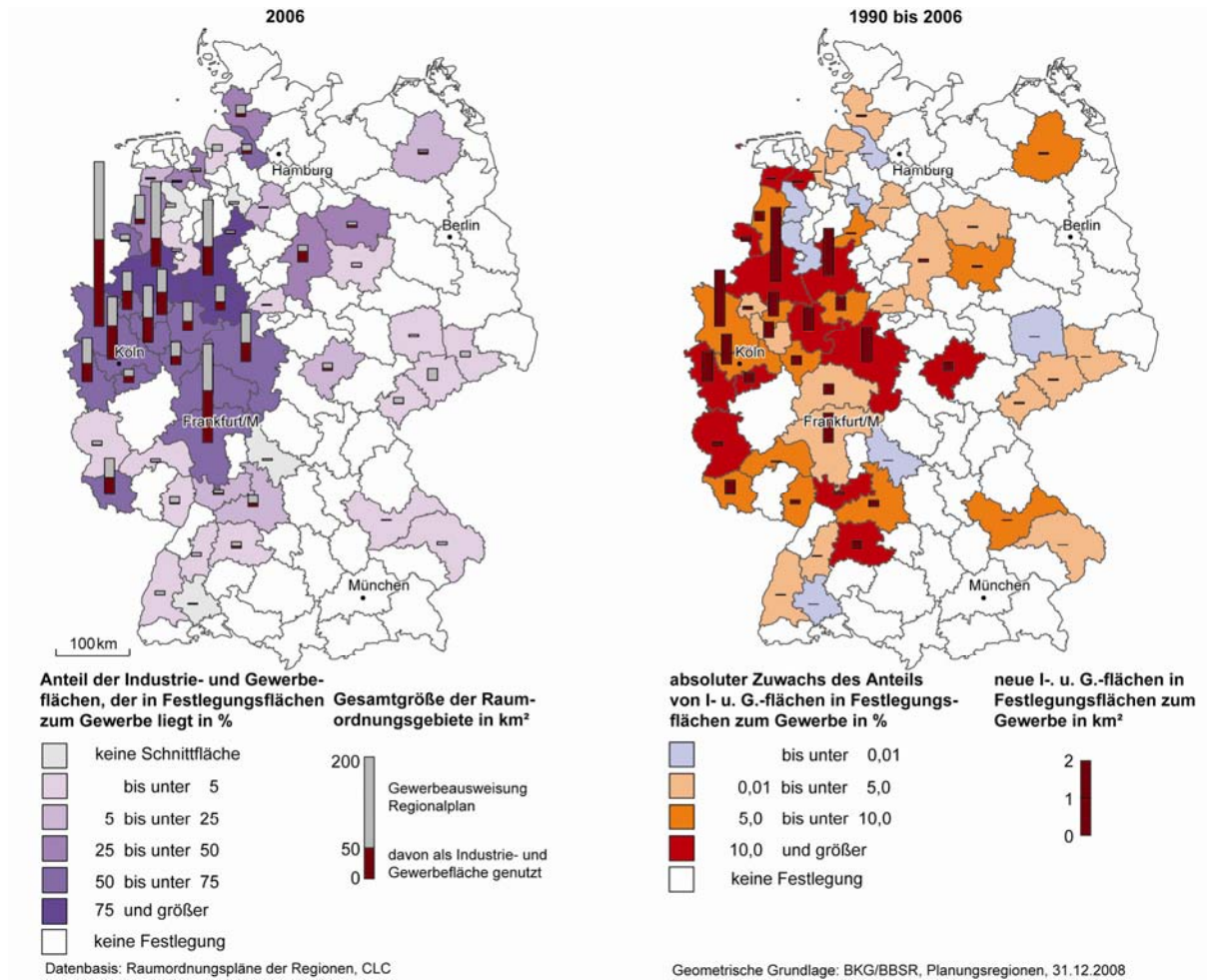
eingeschränkte Steuerungswirkung attestiert (BMVBS 2010, 36). Die Analyse der gemeindscharfen Festlegungen erfolgt mittels der Flächennutzungsstatistik.

Abbildung 4 zeigt für die verschiedenen Gemeindetypen die Entwicklung der Gebäude- und Freiflächen für Gewerbe und Industrie im Zeitraum 1996 bis 2008 (zur Erläuterung der Daten vgl. Kapitel 8.2.2). Die Entwicklung der Gewerbeflächen innerhalb von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten wird mit Hilfe von CORINE Land Cover (CLC)-Daten von 1990 und 2006 überprüft, die gebietscharfe Aussagen ermöglichen (vgl. Karte 15). Abhängig vom Steuerungsansatz der Länder ist eine Konzentration der Entwicklung oder die Inanspruchnahme der ausgewiesenen Flächen als Steuerungserfolg zu bewerten. Da die Mindest erfassungsgröße des CLC-Datensatzes 25 ha beträgt (vgl. Kapitel 8.2.2), können keine Aussagen über kleinere gewerblich genutzte Flächen gemacht werden. Verglichen wird die Verteilung der Industrie- und Gewerbeflächen 1990 mit der Verteilung 2006. Für die einzelnen erst nach 2006 in Kraft getretenen Pläne sind auf Basis dieser Daten keine Aussagen möglich. Hier kann nur die Entwicklung der Festlegungsbereiche vor der Ausweisung betrachtet werden.

Abbildung 4: Gebäude- und Freiflächen für Gewerbe und Industrie in Zentralen Orten und Gemeinden mit Gewerbefunktion



Karte 15: Gewerbeausweisungen und Gewerbeflächenentwicklung



Quelle: eigene Darstellung

Mit Ausnahme der Oberzentren ohne Gewerbefunktion ist der Anteil der Industrie- und Gewerbeflächen an der Katasterfläche in allen Gemeindeklassen in **Baden-Württemberg** im Zeitraum 1996 bis 2008 gestiegen. Ein überproportionales Wachstum weisen dabei die in vier Regionen des Landes als Schwerpunkte für Gewerbe und Industrie ausgewiesenen Untertentren und nichtzentralen Orte auf. In diesen Gemeinden konnte ein höherer Zuwachs erreicht werden als in der übrigen Region. Während das Niveau der Gewerbeflächenanteile in den unterschiedlichen zentralörtlichen Stufen zudem bereits im Bestand eine deutliche Konzentration der Gewerbeflächen auf Oberzentren und Mittelzentren zeigt, ist es im Untersuchungszeitraum kaum gelungen die Gewerbeflächenentwicklung verstärkt auf die Zentralen Orte zu lenken. In den ausgewiesenen Vorranggebieten für interkommunale Gewerbegebiete sowie regionalbedeutsamen Ansiedlungen in den Regionen Nordschwarzwald und Südlicher Oberrhein sind bislang keine umfangreichen Gewerbeflächenentwicklungen zu beobachten. Durch die CORINE Land Cover-Daten für die Jahre 1990 und 2006 kann die Wirkung des erst seit 2006 in der Region Schwarzwald-Baar-Heuberg ausgewiesenen regionalen Gewerbegebietes nicht bestimmt werden. Über eine reine Flächensicherung geht die gebietsscharfe Ausweisung regionalbedeutsamer Schwerpunkte für Industrie und Gewerbe in den Regionen Stuttgart, Unterer Neckar und Heilbronn-Franken hinaus. In einem geringen Umfang, ist eine Konzentration der Gewerbeflächenentwicklung im Sinne einer Standortsteuerung in den Regionen Stuttgart und Unterer Neckar zu erkennen. Die Regionen konnten den Anteil der Gewerbeflächen in den Schwerpunkten, gemessen an allen Gewerbeflächen in der Region, um rund 2 % erhöhen.

In **Bayern** ist in den neun nichtzentralen Gemeinden, denen die Funktion Gewerbe zugewiesen wird, eine verstärkte Ausweisung von Gewerbeflächen zu erkennen. Gleichzeitig sind die Unterzentren mit Gewerbefunktion als einzige Klasse von einem leichten Rückgang des Gewerbeflächenanteils betroffen. Die Entwicklung der übrigen Klassen weicht kaum voneinander ab. Die Niveauunterschiede zwischen den hierarchischen Stufen des Zentrale-Orte-Systems sind in Bayern deutlich ausgeprägt. Gemeinden mit Gewerbefunktion kennzeichnen sich gegenüber den Gemeinden der gleichen hierarchischen Stufe ohne Gewerbefunktion jeweils durch einen deutlich höheren Gewerbeflächenbesatz. Vorbehaltsgebiete für gewerbliche Siedlungstätigkeit werden bislang nur zu einem geringen Teil in Anspruch genommen. Als standortsichernde Ausweisung besitzen sie keine Bedeutung für die Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung in der Gesamtregion.

Eine Konzentration der gewerblichen Entwicklung auf Schwerpunkte im zentralörtlichen System ist offensichtlich in **Hessen** gelungen. Zuwächse verzeichnen insbesondere die als Schwerpunkte für gewerbliche Entwicklung ausgewiesenen Zentralen Orte, während der Anteil der Industrie- und Gewerbeflächen an der Siedlungsfläche in den übrigen Ober- und Mittelzentren rückläufig ist. Bei den Unterzentren sind kaum Veränderungen zu erkennen. Allerdings muss die in Hessen auf Ebene der Ortsteile vorgenommene Festlegung Zentraler Orte berücksichtigt werden. Die Daten erlauben keine Aussagen über die Standorte der Gewerbeflächenentwicklung innerhalb der Gemeinden. Die Analyse der kleinräumigen Entwicklung auf Basis von CLC zeigt, dass sich rund 69 % der Gewerbe- und Industrieflächen in den ausgewiesenen Gewerbe und Industriebereichen befinden. Ob die übrigen Flächen ausschließlich im Rahmen der Eigenentwicklung in Siedlungsbereichen sowie den vorgesehenen Freiraumbereichen entstanden sind oder den Vorgaben des Regionalplans widersprechen, kann nur im Rahmen kleinräumiger Analysen untersucht werden. Die Auslastung der Gebiete liegt zwischen 24 % (Mittelhessen) und 53 % (Südhessen). Den Gemeinden stehen demzufolge noch umfangreiche Flächenreserven für eine weitere Gewerbeflächenentwicklung zur Verfügung. Die Ausweisungen sind daher vor allem für eine Standortsteuerung weniger für eine Mengensteuerung der Gewerbeflächenentwicklung geeignet.

Eine aufgrund von Datenungenauigkeiten nur eingeschränkte Aussagekraft besitzt die Flächennutzungsstatistik für Ostdeutschland (vgl. Kapitel 8.2.2). Tendenziell ist in **Mecklenburg-Vorpommern** ein deutlicher Rückgang des Gewerbeflächenanteils an der Katasterfläche zu erkennen, von dem alle Gemeindeklassen betroffen sind. Im Zeitraum 2004 bis 2008 konnten die nichtzentralen Orte mit Gewerbefunktion die Verluste etwas reduzieren. Die ausschließlich in der Region Mecklenburgische Seenplatte flächenhaft ausgewiesenen regional bedeutsamen Schwerpunkte für produzierendes Gewerbe konnten ihren Gewerbeflächenbesatz leicht erhöhen. Allerdings wurde der überwiegende Teil neuer Gewerbeflächen außerhalb dieser Standorte entwickelt.

Auffällig in **Niedersachsen** ist ein deutlicher Zuwachs des Gewerbeflächenanteils in den nichtzentralen Orten mit Funktionszuweisung. Gleichzeitig weisen die Mittelzentren sowie die mit einer Schwerpunktfunktion ausgestatteten Unterzentren ein leicht höheres Wachstum als die Zentralen und nichtzentralen Orte auf. Demnach konnte durch die Schwerpunktausweisung eine leichte Konzentration der Gewerbeflächenentwicklung erreicht werden. Die Inanspruchnahme der durch die Landes- und Regionalplanung gesicherten Flächen für Großansiedlungen fällt in den Regionen sehr unterschiedlich aus. Hohe Zuwächse (> 10 %) sind im Untersuchungszeitraum in den Regionen Ammerland, Grafschaft Bentheim und Lees zu verzeichnen. Nur in den Regionen Northeim, Nienburg/Weser und Cuxhaven konzentriert sich die Gewerbeflächenentwicklung auch schwerpunktmäßig auf die gesicherten Flächen.

Die Auswertung zeigt für **Nordrhein-Westfalen** eine leichte Konzentration der Gewerbeflächen auf Mittel- und Unterzentren. Demgegenüber mussten die Oberzentren, deren Gewerbeflächenbesatz deutlich dominiert, im Zeitraum 1996 bis 2008 Verluste hinnehmen. Die gebietsscharf ausgewiesenen Vorranggebiete für Industrie und Gewerbe werden in den einzelnen Regionen bislang zu 33 % bis 54 % in Anspruch genommen. Die übrigen Flächen können weitgehend als Reserveflächen für gewerbliche Entwicklung angesehen werden. 2006 liegt mit durchschnittlich 69 % der Großteil der Industrie und Gewerbeflächen in den ausgewiesenen Bereichen. Der Wert entspricht dem Ergebnis für das Land Hessen. Weitere Gewerbeflächen sind in den Allgemeinen Siedlungsbereichen zu erwarten. Um den konkreten Erfolg der Vorrangausweisungen abschätzen zu können, wäre zudem eine Untersuchung der Bedeutung der Eigenentwicklung notwendig. Vor allem im Oberbereich Paderborn sind Gewerbeflächen vermehrt außerhalb der dargestellten GIB entstanden. Die Region weist allerdings gleichzeitig die höchste Konzentration der Flächen auf GIB auf.

Der Gewerbeflächenbesatz der in **Rheinland-Pfalz** auf allen Ebenen des Zentrale-Orte-Systems festgelegten Gemeinden mit Gewerbefunktion, liegt deutlich über dem der übrigen Gemeinden. Vergleichbar zu der Situation in anderen Ländern verliert das Gewerbe in den Oberzentren und Mittelzentren an Bedeutung, während die Unterzentren und nichtzentralen Orte mit Gewerbefunktion deutlich Zuwächse verzeichnen können. Vor allem auf diesen unteren Stufen ist die Funktionszuweisung erfolgreich umgesetzt worden. Schwerpunktaufgabe der von drei Regionen ausgewiesenen Raumordnungsgebiete ist die Flächensicherung. Dies erklärt den bislang geringen Anteil der Gewerbeflächen in Raumordnungsgebieten an allen Gewerbeflächen in der Region (max. 4 %). Allerdings konnten alle Regionen die Auslastung der Gebiete erhöhen. 2006 werden maximal 14 % der Flächen genutzt.

Die Flächennutzungsstatistik weist für **Sachsen** erst seit 2000 Gewerbe- und Industrieflächen aus. Für Ostdeutschland müssen dabei die in Kapitel 8.2.2 angesprochenen Restriktionen der Statistik beachtet werden. Nichtzentrale Orte mit der Gemeindefunktion Gewerbe zeichnen sich in diesem Land durch einen extrem hohen Gewerbeflächenbesatz aus. Die Gewerbeflächenentwicklung konzentrierte sich neben diesen Gemeinden auf Oberzentren und Mittelzentren. Eine Flächensicherung für Gewerbe und Industrie erfolgt mit Ausnahme der Region Südwestsachsen erst seit 2008, so dass auf Basis der vorliegenden Daten keine Aussagen über die Inanspruchnahme dieser Flächen nach ihrem Inkrafttreten getroffen werden können. Bis 2006 waren in diesen Gebieten nur wenige Gewerbeflächen zu finden.

Für die Länder Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen weist die Flächennutzungsstatistik erst seit 2004 Gebäude- und Freiflächen für Gewerbe und Industrie aus. Aufgrund des kurzen Untersuchungszeitraums (2004 - 2008) sind auf Basis dieser Statistik für diese Länder nur tendenzielle Aussagen möglich.

Eine Konzentration der Gewerbeflächenentwicklung auf Zentrale Orte der höheren Stufen ist in **Sachsen-Anhalt** zu beobachten. Die einzelnen flächenscharf festgelegten Gewerbestandorte mit landes- bzw. regionalplanerischer Bedeutung konnten einen leichten Zuwachs verzeichnen. Allerdings haben diese Entwicklungen schwerpunktmäßig bereits vor der Ausweisung durch die Regionalplanung stattgefunden. Die Flächensicherung durch die Regionalplanung zielt auf eine auch in Zukunft verstärkte Entwicklung in diesen Gebieten ab.

In **Schleswig-Holstein** konzentriert sich die Entwicklung auf Unterzentren sowie nichtzentrale Orte mit Funktionszuweisung. In den übrigen Klassen liegen kaum Veränderungen vor. Offensichtlich gelingt es durch die Funktionszuweisung ein erhöhtes Gewerbeflächenwachstum zu bedingen. Der als Vorranggebiete ausgewiesene gewerbliche Bereich Brunsbüttel spielt für die Konzentration der Gewerbeflächenentwicklung in der Region keine Rolle.

Eine leichte Konzentration der Entwicklung auf Ober- und Mittelzentren ist in **Thüringen** zu erkennen. In der Region Mittelthüringen weisen die hauptsächlich für Großinvestoren des verarbeitenden Gewerbes gesicherten Flächen seit Inkrafttreten des Regionalplans keine umfangreichen Entwicklungen auf. Ein geringer Zuwachs fand bereits zuvor statt.

4.6 Zusammenfassung

Entsprechend der Regelungskompetenzen, die den Trägern der Landes- und Regionalplanung vom Raumordnungsgesetz zugewiesen werden, nehmen beide Planungsebenen auf unterschiedliche Weise Einfluss auf die Gewerbeflächenentwicklung in den Planungsräumen. Der räumliche Bezug der eingesetzten Instrumente reicht dabei jeweils von der Gemeindegrenze bis zur Gebietsschärfe. Einige Planungsträger verzichten vollständig auf konkrete Instrumente oder beschränken sich auf die Formulierung abstrakter Leitsätze.

Gebietsscharfe Festlegungen der Landesplanung zielen ausschließlich auf die Sicherung großflächiger, landesbedeutsamer Standorte für Industrie und Gewerbe ab. Zusammenhängende Großflächen, die auf Basis definierter Kriterien festgelegt werden, werden so vor einer Inanspruchnahme durch konkurrierende Nutzungen geschützt. Weitergehende kleinteiligere Standortsicherungen sind der Landesplanung versagt. Eine großräumige Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung auf Ebene von Gemeinden oder Ortsteilen kann die Landesplanung zudem mittels der Festlegung von Zentralen Orten höherer Stufe (Ober-, Mittelzentren) vornehmen.

Aufgabe der Regionalplanung ist die Flächensicherung und Standortsteuerung im regionalen Kontext durch die Konkretisierung und Ausdifferenzierung der landesplanerischen Festlegungen. Die großräumige Standortsteuerung basiert auf der ergänzenden Festlegung der Grundzentren sowie der Zuweisung von Gemeindefunktionen. Eine zentrale Bedeutung besitzt die Regionalplanung für die standortscharfe bzw. gebietsscharfe Ausweisung regionalbedeutsamer Flächen für die gewerbliche Entwicklung. Im Vordergrund steht dabei in vielen Fällen die Standortsicherung. Qualitativ hochwertige Flächen werden so an Standorten geschützt, die aus Sicht der Regionalplanung raumverträglich sind.

Eine intensive aktive Standortsteuerung, die auf eine umfassende Beeinflussung der regionalen Gewerbeflächenentwicklung abzielt, kommt nur in Nordrhein-Westfalen und Hessen sowie ansatzweise in einzelnen baden-württembergischen Regionen zum Einsatz. Die hier gewählten Instrumente erlauben neben der Standortsicherung auch die Schaffung eines qualitativ und regional ausgewogenen Gewerbeflächenangebots, indem die Gewerbeflächenentwicklung auf die ausgewiesenen Bereiche konzentriert wird. Neben der Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Wirtschaft bieten die Instrumente die Möglichkeit einer Mengensteuerung mit dem Ziel einer flächensparenden Gewerbeentwicklung.

Die Analyse der tatsächlichen Gewerbeflächenentwicklung in den Regionen hat gezeigt, dass die zur großräumigen Steuerung eingesetzten Instrumente, vor allem die auf allen Ebenen des Zentrale-Orte-Systems vorzufindende Ausweisung von Gewerbefunktionen, in vielen Fällen Wirkung zeigt. So ist das Gewerbeflächenwachstum in den Gemeinden mit Gewerbefunktion häufig umfangreicher als in den übrigen Gemeinden der gleichen zentralörtlichen Stufe. Gleichzeitig ist jedoch eine nur geringe Konzentrationswirkung der Zentralen Orte zu erkennen. Die von der Regionalplanung für regionalbedeutsame Ansiedlungen gesicherten Einzelflächen wurden im Untersuchungszeitraum kaum in Anspruch genommen. Für die Länder Nordrhein-Westfalen und Hessen konnte gezeigt werden, dass der überwiegende Teil des Bestandes sowie der Gewerbeflächenentwicklung in den Gewerbebereichen konzentriert werden konnte.

Die Steuerungswirkung der Regionalplanung im Bereich der Gewerbeflächenentwicklung ist allerdings nicht nur von aktivplanerischen Festlegungen zum Gewerbe abhängig. Vielmehr wirkt der Regionalplan als Instrumentenverbund. Auch Regionen, die über keinerlei Festlegungen zum Gewerbe im Sinne einer aktiven Standortsicherung oder -steuerung verfügen, können Einfluss auf die räumliche Verteilung der Gewerbeflächenentwicklung nehmen. Besondere Bedeutung kommt in diesen Fällen Instrumenten des Freiraumschutzes zu, die in Form einer negativplanerischen Steuerung eingesetzt werden. Bei einer umfassenden Evaluation der Steuerungswirkung der Regionalplanung in Fallstudien gilt es, die Wirksamkeit sowohl positiv- als auch negativplanerischer Instrumente zu analysieren.

Im Folgenden werden verschiedene Methoden einer Planevaluation diskutiert (vgl. Kapitel 6). Auf dieser Basis wird ein Evaluationsansatz für die Evaluation der Regionalpläne abgeleitet (vgl. Kapitel 1), der anschließend für die Evaluation in zwei Fallregionen mit stark abweichenden Ansätzen zur Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung eingesetzt wird (vgl. Kapitel 9 und 10). Zuvor wird der Blick jedoch auf das Aufstellungsverfahren der Regionalpläne gerichtet, um die Einflussmöglichkeiten der Kommunen auf die Inhalte des Regionalplans in dieser Planungsphase zu bestimmen.

5 Einflussmöglichkeiten der Kommunen auf die Inhalte des Regionalplans im Aufstellungsverfahren

In den Schranken des Raumordnungsgesetzes, der Landesplanungsgesetze sowie der Landesraumordnungspläne erfolgen die Formulierung der Festlegungen sowie die Wahl der Steuerungsinstrumente im Aufstellungsverfahren des Regionalplans. Da in diesem Verfahren zentrale Weichen für die Restriktivität des eingesetzten Steuerungsansatzes sowie dessen Wirksamkeit gestellt werden und insofern das regionalplanerische Steuerungspotential festgelegt wird, wird im Folgenden der Einfluss unterschiedlicher Akteure auf den Planinhalt thematisiert.

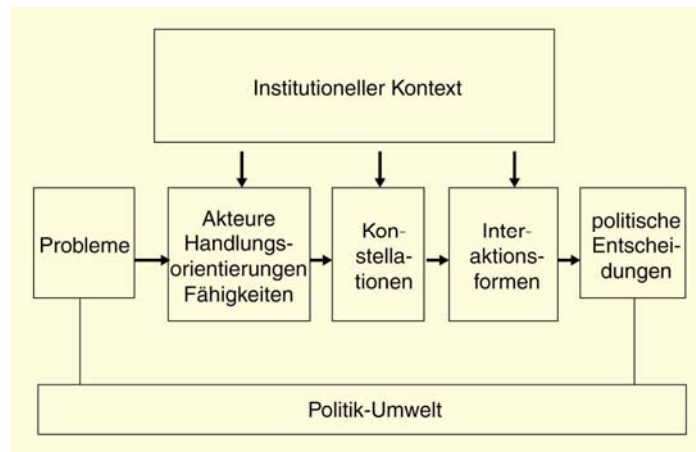
Im Mittelpunkt des Verfahrens steht ein Ausgleich der Interessen der Regionalplanung und der Adressaten des Plans - insbesondere der Kommunen. Dies gilt auch für die unterschiedlichen gewerbepolitischen Zielsetzungen der Akteure (vgl. Kapitel 2.4 ff.). Die Betroffenen werden jeweils über Beteiligungsverfahren in die Aufstellung einbezogen. Bei einer verbandlich-kommunalen Organisation der Regionalplanung besitzen die Kommunen über die gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligungsrechte deutlich hinausgehende Mitentscheidungsmöglichkeiten bei der Aufstellung der Regionalpläne. Sie sind hier auch Mitglieder der regionalen Planungsversammlung, die als Hauptorgan des Trägers der Regionalplanung den Aufstellungsbeschluss über den Regionalplan fasst. Diese Regionalparlamente können insofern als kommunale Interessenvertretungen angesehen werden. In diesen Fällen wird der Steuerungsspielraum der Regionalplanung erheblich durch die Adressaten der Regionalplanung beeinflusst. Ein regionaler Konsens zwischen dem Träger der Regionalplanung und den Adressaten kann durch die hiermit verbundene Akzeptanz der Festlegungen eine wichtige Grundlage für deren Umsetzung durch die Planadressaten darstellen.

Zur Beschreibung der zentralen Akteure und ihrer Handlungsorientierung im Aufstellungsprozess des Regionalplans (Kapitel 5.2) sowie von Handlungsstrategien und Interaktionsformen (Kapitel 5.3,) wird der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus (Mayntz/Scharpf 1995; Scharpf 2000) (Kapitel 5.1) herangezogen (vgl. Knieling et al. 2001; Fürst et al. 2003). Der Ansatz thematisiert den Einfluss des institutionellen Kontexts auf Interaktionen zwischen unterschiedlichen, intentional handelnden Akteuren sowie die daraus resultierenden politischen Entscheidungen (Scharpf 2000, 17).

5.1 Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus

Bei dem von Mayntz/Scharpf (1995) für die Untersuchung der Steuerung und Selbstorganisation auf Ebene ganzer gesellschaftlicher Teilbereiche aus der Netzwerkforschung und spieltheoretischen Analysen entwickelten Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus handelt es sich um keine Theorie im engeren Sinne (Mayntz/Scharpf 1995, 39; Knieling et al. 2003, 16). Vielmehr stellt der Ansatz ein Raster für die Analyse von relevanten Faktoren bei Entscheidungsprozessen in Akteurnetzwerken zur Verfügung. Er geht davon aus, dass die Interaktionsformen sowie die aus der Interaktion resultierenden politischen Entscheidungen durch Akteure mit ihren Handlungsorientierungen, Präferenzen und Wahrnehmungen und die Akteurkonstellation in einer konkreten Handlungssituation beeinflusst werden. Diese drei Elemente werden wiederum durch den institutionellen Kontext geprägt aber nicht vollständig gesteuert (Scharpf 2000, 319). Durch den Rückgriff auf Standardkonstellationen der Spieltheorie erfolgt eine Standardisierung und Begrenzung der Handlungs- bzw. Interaktionsformen der Akteure, so dass eine Vergleichbarkeit unterschiedlicher Politikprozesse mit abweichenden Akteuren möglich ist (Schubert/Bandelow 2003, 8 f.).

Abbildung 5: Gegenstandsbereich des akteurzentrierten Institutionalismus



Quelle: Scharpf 2001, 85

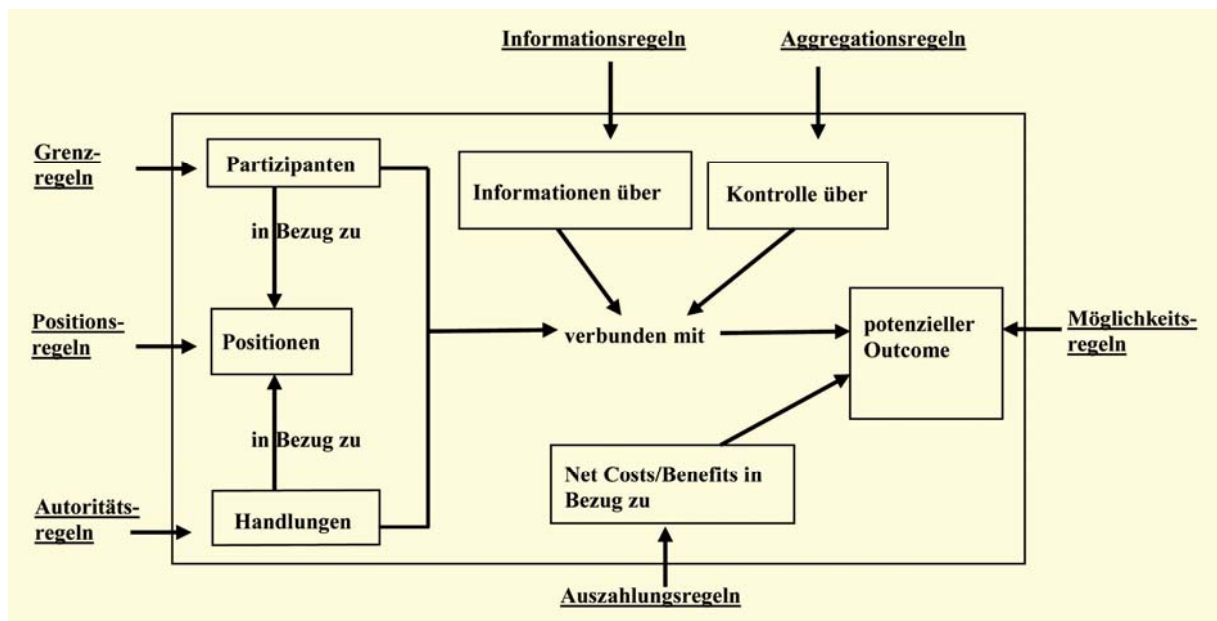
Institutionen bilden ein wichtiges Element des Gegenstandsbereichs des akteurzentrierten Institutionalismus (vgl. Abbildung 5). Obwohl es sich um den Zentralbegriff des Institutionalismus handelt, gibt es bislang noch keine einheitliche Definition von Institutionen. Vielfach wird der Regelcharakter von Institutionen in den Vordergrund gestellt (Einig 2009a, 5). Im Rahmen des akteurzentrierten Institutionalismus werden unter **Institutionen** ebenfalls Regelungsaspekte wie Verhaltens- und Verfahrensnormen, Regel zur Ressourcenverteilung sowie zur Relation zwischen bestimmten Akteuren (z.B. Abhängigkeitsbeziehungen) verstanden (Mayntz/Scharpf 1995, 47 f.). Voraussetzung für die Verhaltenswirksamkeit einer Regel im Sinne einer Institution ist, dass diese dauerhaft wirkt und für den Akteur gilt (Einig 2009a, 7 f.). Die institutionellen Regelungen konstituieren Akteure und weisen ihnen Ressourcen und Kompetenzen zu, die ihr Handeln ermöglichen (Mayntz/Scharpf 1995, 45). Zudem können sie Anreize für Handlungen sowie Restriktionen in Form von Ge- oder Verboten enthalten, so dass auch die Handlungsorientierung der Akteure beeinflusst wird. Durch den institutionellen Kontext werden darüber hinaus Akteurkonstellationen und Handlungssituationen bzw. Anlässe für Interaktionen einzelner Akteure geschaffen, in denen konkrete Akteure unter Beachtung bestimmter Entscheidungsregeln über spezifizierte Themen beraten oder entscheiden (Mayntz/Scharpf 1995, 48 f.). Eine Determinierung des Handelns erfolgt durch den institutionellen Kontext allerdings nicht. Die Regeln bilden zum einen den Kontext für das Handeln der Akteure, können aber zum anderen ihrerseits gestaltet und verändert werden. Obwohl sie zeitlich und räumlich variieren, sind sie jedoch innerhalb ihres Bereichs relativ stabil (Scharpf 2000, 41 f.), so dass ihre Einhaltung erwartet werden kann (Mayntz/Scharpf 1995, 49). Ihre Regelungsintensität und Tiefe kann variieren (Fürst et al. 2003, 57).

Während im Rahmen des akteurzentrierten Institutionalismus eine differenzierte Klassifikation der institutionellen Regelungsinhalte keine Rolle spielt, wird dieser Aspekt in dem von Elinor Ostrom und Kollegen entwickelten „Institutional Analysis and Development Framework (IAD)“ (Ostrom et al. 1994; Ostrom 2005) vertieft betrachtet. Die den beiden Ansätzen zugrundeliegenden Überlegungen weisen dabei eine recht große Ähnlichkeit auf. In beiden Fällen werden handlungstheoretische und institutionalistische Elemente miteinander verbunden (Scharpf 2000, 73).

Der IAD-Framework bildet die Grundlage für die Untersuchung des Einflusses unterschiedlicher Regeln auf verschiedene Elemente einer Handlungssituation (Ostrom 2005, 186 f., Einig 2009a, 8 f.). Bestandteil der Handlungssituation sind zunächst Akteure mit unterschiedlichen Präferenzen, Informationsverarbeitungskapazitäten, Auswahlkriterien und Ressourcen. Diese nehmen bestimmte Positionen ein und wählen zwischen verschiedenen Handlungen in

Abhängigkeit von den Informationen und der Kontrolle, die sie über die Verbindung ihrer Handlungen mit potentiellen Ergebnissen sowie die jeweils erzielten Kosten und Nutzen besitzen. Unter Berücksichtigung dieser Elemente der Handlungssituation werden die bestehenden Regeln nach sieben Regeltypen klassifiziert (vgl. Abbildung 6): Positionsregeln, die die Position von Akteuren in einer Handlungssituation definieren; Grenzregeln, die für Akteure den Zugang und den Verlust von Positionen bestimmen; Auswahlregeln, die bestimmte Handlungsmöglichkeiten mit einer Position verbinden; Informationsregeln, die den Umfang der Informationen in einer Situation festlegen; Aggregationsregeln, die den Umfang der Kontrolle auf die Verbindung von Handlung und Ergebnis beeinflussen; Möglichkeitsregeln, die festlegen, welche Ergebnisse erzielt werden müssen, können oder nicht erzielt werden dürfen; sowie Auszahlungsregeln, die die Kosten und Nutzen bedingen, die bei der gewählten Handlung mit dem Ergebnis verbunden sind (Ostrom 2005, 186 ff.).

Abbildung 6: Regeln als exogene Variablen einer Handlungssituation



Quelle: Einig 2009a, 8, nach Ostrom 2005, 189

Für die Darstellung des Einflusses der Kommunen auf die Inhalte der Regionalpläne in dieser Arbeit, ist die vom akteurzentrierten Institutionalismus gewählte undifferenzierte Betrachtung des institutionellen Kontexts allerdings ausreichend.

Im Mittelpunkt des akteurzentrierten Institutionalismus stehen komplexe **Akteure**, die als Mitglieder individuelle oder ebenfalls korporative Akteure besitzen. Diese komplexen Akteure verfügen jeweils über eigene Interessen, Handlungsressourcen (finanzielle, rechtliche, personelle, technische, informationelle und natürliche Ressourcen) und Handlungsorientierungen. Die Handlungsorientierung setzt sich aus unterschiedlichen Komponenten zusammen. Zunächst relevant ist die Aktionsorientierung der Akteure, die entweder ichbezogen - auf das Eigeninteresse ausgerichtet - oder systembezogen, d.h. gemeinwohlorientiert handeln können (Mayntz/Scharpf 1995, 52; Fürst et al. 2003, 57). Weitere Orientierungen sind die kognitive (Wahrnehmung der Handlungssituation, der verfügbaren Handlungsoptionen und erwartbaren Ergebnisse), die motivationale (handlungsleitende Interessen, Normen und Identitäten) sowie die Interaktionsorientierung. Die relationale Interaktionsorientierung beschreibt die Beziehung zwischen mehreren Akteuren als feindlich, kompetitiv, egoistisch-rational oder kooperativ (Mayntz/Scharpf 1995, 53 ff.). Es wird davon ausgegangen, dass die zweckge-

richteten Akteure unter Beachtung ihrer durch den institutionellen Kontext beeinflussten Präferenzen den jeweils für sie idealen Handlungsverlauf wählen (Scharpf 2000, 66). Die konkrete Handlungsorientierung und Zielsetzung der komplexen Akteure wird dabei vielfach durch Kompromisse zwischen den verschiedenen Akteuren innerhalb der komplexen Organisationsstruktur festgelegt (Einig 2010, 170 f.). Als komplexe Akteure treten neben kollektiven auch korporative Akteure in Erscheinung. Zu den kollektiven Akteuren, bei denen die Präferenzen der Mitglieder entscheidenden Einfluss auf das Handeln besitzen, zählen unter anderem Verbände, deren Mitglieder gemeinsame Ziele verfolgen und die kollektiv die bestehenden Handlungsressourcen kontrollieren. Die Leitung der Verbände und deren zentraler Mitarbeiterstab handeln im Auftrag der Mitglieder und verfolgen primär deren und keine eigenen Ziele. Allerdings besitzt die Führung die tatsächliche Kontrolle über die Handlungsressourcen des Verbandes (Scharpf 2000, 101 f.). Korporative Akteure stellen gesetzlich konstituierte oder sanktionierte, handlungsfähige Organisationen mit zentralisierten Handlungsressourcen dar (Mayntz/Scharpf 1995, 43 f.). Ihre Mitglieder sind in der Regel Arbeitnehmer, die auf Basis von Arbeitsverträgen die durch zentrale Entscheidungen festgelegten Interessen des Arbeitgebers vertreten (Scharpf 2000, 101). Zielorientierte Handlungen der Organisationen werden über deren individuelle Handlungen möglich (Einig 2010, 169). Kollektive und korporative Akteure stellen analytisch definierte Kategorien dar, so dass in der Realität vielfach auch Zwischenformen zu finden sind (Scharpf 2000, 106).

Da das Handeln von Individuen grundsätzlich die Interessen der komplexen Akteure widerspiegelt, wird dieses im Rahmen des Ansatzes in der Regel nicht betrachtet (Scharpf 2000, 35). Es kann aber im Einzelfall zur Erklärung von Strategien komplexer Akteure herangezogen werden, da einzelne Individuen in ihrer Funktion als Mitglied oder Repräsentant erheblichen Einfluss besitzen können (Mayntz/Scharpf 1995, 44).

Die Akteure handeln in konkreten **Situationen**, die Handlungsanlässe schaffen (Aufforderungspotential) und Handlungsoptionen bieten. Bestandteil der Situation sind die faktisch verfügbaren Ressourcen und die in der konkreten Situation gegebenen Handlungsalternativen (Mayntz/Scharpf 1995, 59). In der Regel stehen dabei die einzelnen Akteure nicht für sich, sondern bilden aufgrund von Interaktionen eine **Akteurkonstellation**. Verfolgen verschiedene korporative Akteure gemeinsame Interessen oder Wertvorstellungen ist auch die Bildung von „Advocacy-Koalitionen“ (Sabatier 1993) möglich. In einem solchen Fall schließen sich die Akteure in Form eines Netzwerks zur Durchsetzung gemeinsamer Ziele bzw. Werte (ihres „belief systems“) durch koordiniertes Verhalten zusammen. Die Akteurkonstellation beeinflusst die Strategieoptionen und Ergebnispräferenzen der Akteure und somit auch das vorzufindende Konfliktniveau (Scharpf 2000, 42).

Zur Verarbeitung der Konflikte stehen den Akteuren als zentrale **Interaktionsformen** das einseitige Handeln, die Verhandlung, die Mehrheitsentscheidung bzw. Abstimmung sowie die hierarchische Entscheidung/Steuerung zur Verfügung (Scharpf 2000, 129).

Unter **hierarchischer Steuerung** wird eine Übertragung von Konflikten, deren Lösung durch horizontale Koordination nicht möglich war, auf die nächsthöhere Hierarchie-Stufe verstanden (Scharpf 1993). Diese Instanz besitzt das Recht den Konflikt abschließend zu regeln (Fürst 1998, 29). Von einer „Koordination im Schatten der Hierarchie“ (Scharpf 1993) wird gesprochen, wenn die Akteure eine Konfliktlösung im Koordinationsprozess anstreben, um eine Entscheidung auf höherer Ebene zu vermeiden. Voraussetzung für den Erfolg dieser Art der hierarchischen Steuerung ist, dass die höhere Ebene tatsächlich zur Konfliktlösung legitimiert ist und den Akteuren bekannt ist, dass diese ihre Potentiale auch einsetzt (Fürst et al. 2003, 53).

Außerhalb der hierarchischen Steuerung können zwei zentrale Interaktionsmuster bei den Akteuren unterschieden werden: die **positive** und **negative Koordination**. Steht im Rahmen des Koordinationsprozesses ein kooperatives Verhalten im Vordergrund, bei dem sich die Akteure um eine konstruktive Lösung eines gemeinsamen Problems bemühen, wird von positiver Koordination gesprochen. Demgegenüber liegt eine negative Koordination vor, wenn ein Akteur die Koordination als externen Eingriff wahrnimmt, sich auf eine geschützte Interessenposition zurückzieht und durch ein Veto Handlungen verhindert, die diesen Interessen widersprechen. Bei der negativen Koordination spielt die Gesamtwohlfahrt keine Rolle. Insofern werden aus dieser Sicht grundsätzlich positive Veränderungen verhindert, sofern Interessen mindestens eines Vetoakteurs verletzt werden. Je mehr Vetopositionen vorhanden sind, desto geringer ist eine Abweichungsmöglichkeit vom Status quo (Scharpf 2000, 193 ff.).

Welche Verhaltensstrategie in einer konkreten Situation und Konstellation gewählt wird, ist vor allem von den für den Akteur mit der Strategie verbundenen Transaktionskosten abhängig. Unter **Transaktionskosten** werden „alle Kosten der Information und Kommunikation, die für Verhandlungspartner im Rahmen von Transaktionen bei Anbahnung (z.B. Such- und Beratungskosten), Vereinbarung (z.B. Verhandlungskosten, Rechtsberatung), Abwicklung (Management- und Vollzugskosten), Kontrolle (z.B. Qualitätssicherung und Zielerreichungskontrollkosten) sowie Anpassung (z.B. Kosten für Nachverhandlungen und Änderungen) anfallen“ (Einig 2005b, 488) subsumiert (vgl. auch Mayer 1996). Die Transaktionskosten positiver Koordination liegen deutlich über denen der negativen Koordination. Zudem steigen sie mit einer wachsenden Zahl an Verhandlungsparteien exponentiell an (Scharpf 2000, 226).

Im Folgenden wird die Situation des Aufstellungsverfahrens des Regionalplans unter Berücksichtigung des akteurzentrierten Institutionalismus beschrieben.

5.2 Akteure und ihre Handlungsorientierung im Aufstellungsverfahren

Der Regionalplan ist das Produkt strategischer Interaktionen zwischen verschiedenen politischen Akteuren, die unterschiedliche Interessen verfolgen und mit abweichenden Handlungsressourcen ausgestattet sind. Den institutionellen Kontext der Regionalplanung bilden das Raumordnungsgesetz, die Landesplanungsgesetze sowie die aufgrund dieser Normen erlassenen Rechtsvorschriften. In diesen Regelungen werden die Akteure sowie deren Akteurkonstellation bestimmt und Handlungssituationen geschaffen. Im Mittelpunkt der folgenden Betrachtung steht die Situation der Regionalplanaufstellung unter besonderer Berücksichtigung von Konzepten zur Gewerbeflächensteuerung.

Das Verfahren der Regionalplanaufstellung wird durch Beschluss des Trägers der Regionalplanung eingeleitet. Die anschließende Erarbeitung des Planentwurfs erfolgt durch die dem Träger zugeordnete Behörde oder Geschäftsstelle. Aufgrund der heterogenen Organisation der Regionalplanung sind in den Ländern unterschiedliche Stellen für diesen Arbeitsschritt zuständig. In dieser Phase ist die Einbindung der von dem Plan betroffenen Akteure bei der Entwicklung von Leitbildern oder Entwicklungskonzepten möglich aber nicht zwingend. Nach dem Erarbeitungsbeschluss durch den Träger der Regionalplanung sehen die Verfahrensregeln jeweils Beteiligungsverfahren vor. Das Landesplanungsgesetz von NRW schreibt beispielsweise die Beteiligung der öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts nach § 4 ROG, die durch den Raumordnungsplan in ihrem Aufgabenbereich betroffen sein könnten, vor (§ 14 Abs. 2 S. 1 LPIG NW). Nach der Offenlegung des Entwurfs können in einer gesetzten Frist Stellungnahmen zum Entwurf abgegeben werden. Geäußerte Anregungen und Bedenken werden anschließend von der erarbeitenden Stelle bewertet und wenn mög-

lich ausgeräumt. Eine abschließende Entscheidung über die Stellungnahmen obliegt dem Träger der Regionalplanung. Sofern das Beteiligungsverfahren keine erheblichen Änderungen des Entwurfs zufolge hatte, wird der Aufstellungsbeschluss gefasst und der Plan zur Genehmigung eingereicht. Bei wesentlichen Änderungen ist die Durchführung eines weiteren Beteiligungsverfahrens notwendig. Nach der öffentlichen Bekanntmachung der Genehmigung des Plans ist dieser verbindlich.

Die Regelungen zum Ablauf des Aufstellungsverfahrens bilden den institutionellen Rahmen für die Koordinationsaufgabe der Regionalplanung, die in diesem Verfahren unterschiedlichste Ansprüche an den Raum ausgleichen muss. Relevante Akteure bei der Aufstellung der Regionalpläne sind demnach neben dem Träger der Regionalplanung die Adressaten der Planung. Der konkrete Kreis der Akteure wird über die in den Landesplanungsgesetzen geregelten Beteiligungspflichten definiert. Hauptakteure sind in der Regel Behörden und Verbände, vor allem die Kommunen, Fachbehörden sowie die Industrie- und Handelskammern, die Landwirtschaftskammern und Umweltschutzverbände. Unternehmerverbände, Gewerkschaften, Bürger und wissenschaftliche Einrichtungen spielen zumeist eine untergeordnete Rolle (Fürst et al. 2003, 59). Aufgrund der großen Bedeutung der Kommunen für die Entwicklung bzw. Ausweisung von Gewerbeflächen wird der Blick im Folgenden nur auf den Träger der Regionalplanung und die Kommunen gerichtet.

Die **Träger der Regionalplanung** treten als korporative Akteure in Erscheinung. Das Handeln der Regionalplanung ist an Kollektiv- bzw. Regionalbelangen ausgerichtet. Im Vordergrund steht die Erarbeitung eines konsensfähigen Regionalplans. Aus gewerbepolitischer Sicht richtet sich die Handlungsorientierung auf die Schaffung eines Ausgleichs zwischen den am Eigenwohl orientierten Gewerbeflächenausweisungen der einzelnen Kommunen und die Vermeidung lokaler Entwicklungen (Gewerbeflächenüberangebot, Flächenentwicklung an aus raumordnerischer Sicht ungeeigneten Standorten), die sich negativ auf die Gesamtregion auswirken können. Ziel ist eine Maximierung der regionalen Wohlfahrt durch die kommunalen Planungen (Einig 2003b, 484). Um dies zu erreichen, muss die Regionalplanung die kommunale Bauleitplanung durch verbindliche, regional abgestimmte Festlegungen steuern. Die von der Regionalplanung angestrebten Festlegungen spiegeln das von dem Akteur angestrebte Modell der regionalen Gewerbeflächenstruktur und -entwicklung wider. Die Handlungsorientierung der Regionalplanung wird dabei durch die bestehenden landesplanerischen Festlegungen gebunden. Auch gute Beispiele aus Modellprojekten und selbst definierte planerische Prioritäten spielen eine wichtige Rolle (Fürst et al. 2003, 60). Zudem schränken die existierenden verbindlichen kommunalen Bauleitpläne die Handlungsspielräume der Regionalplanung ein. Im Aufstellungsprozess des Regionalplans besitzt die Regionalplanung heute in der Regel eine kooperative Handlungsorientierung (Einig 2003b, 485). Noch bis in die 1980er Jahre stand eine stärker kompetitive Orientierung im Vordergrund (Knieling et al. 2001, 12).

Im Gegensatz zur Regionalplanung verfolgen die ebenfalls als korporative Akteure zu betrachtenden **Kommunen** (vgl. Einig 2010) im Aufstellungsprozess des Regionalplans egoistische Belange. Anstelle einer regionalen Perspektive nehmen sie in der Regel eine ausschließlich auf ihre kommunalen Belange fokussierte Perspektive ein. Die konkrete Festlegung der kommunalen Ziele der Baulandpolitik erfolgt dabei im Rahmen machtpolitischer und verwaltungsinterner Prozesse (Einig 2010, 195). Im Vordergrund ihrer gewerbepolitischen Handlungsorientierung steht zumeist die lokale Wohlfahrtsoptimierung durch die Schaffung eines umfangreichen Gewerbeflächenangebots (vgl. Kapitel 2.4). Bedingt durch die Standortkonkurrenz und den interkommunalen Wettbewerb liegt keine kooperative Inter-

aktionsorientierung vor. Statt dem Streben nach einem gemeinsamen Nutzen der Festlegungen werden durch die Kommunen vielmehr Verteilungsfragen in den Vordergrund gerückt. Im Sinne einer kompetitiven Interaktionsorientierung wird der eigene Gewinn in Relation zum Gewinn der übrigen kommunalen Akteure gestellt. Aber nicht nur gegenüber den übrigen am Aufstellungsprozess beteiligten Kommunen, sondern auch gegenüber der Regionalplanung besteht zumeist keine kooperative Orientierung. So werden restriktive regionalplanerische Festlegungen von den Kommunen in der Regel als Einschränkung der eigenen Handlungsmöglichkeiten wahrgenommen (vgl. Kapitel 3.2.2). Während ein Teil der Kommunen von einer an der Maximierung der regionalen Wohlfahrt ausgerichteten Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung profitieren würde und aufgrund der von der Regionalplanung positiv bewerteten örtlichen Voraussetzungen auch in Zukunft eine expansive Baulandentwicklung verfolgen könnte, wird gleichzeitig ein anderer Teil der Kommunen in seiner Entwicklung eingeschränkt. Aus diesem Grund versuchen die Kommunen durch ihr Handeln vor allem restriktive regionalplanerische Festlegungen zu vermeiden (Einig 2003b, 487). Obwohl die Kommunen als komplexe Akteure agieren, können die individuellen Mitglieder im Einzelfall einen großen Einfluss auf die Ausgestaltung des Planentwurfs besitzen. So kann ein regionales Bewusstsein auf Seiten des zuständigen Kommunalplaners dazu führen, dass neben dem Eigeninteresse auch Regionalbelange das Handeln des Akteurs im Rahmen des Aufstellungsverfahrens bestimmen.

5.3 Handlungsstrategien und Interaktionsformen im Aufstellungsverfahren

Während die **Regionalplanung** in der Planvollzugsphase durch die rechtsverbindlichen Festlegungen des Regionalplans eine hierarchische Steuerung einsetzen kann, steht ihr ein solcher Zwang in der Aufstellungsphase nur bedingt zur Verfügung. Eine hierarchische Steuerung kann sie hier durch den Verweis auf landesplanerische Vorgaben sowie durch die Bildung einer Allianz mit der höheren Ebene (Landesplanung) anwenden (Fürst et al. 2003, 62).

Grundsätzlich besitzen in der Aufstellungsphase weder die Träger der Regionalplanung noch die Kommunen die Möglichkeit ihre Interessen gegen einen umfassenden Widerstand der übrigen Akteure durchzusetzen (Einig 2003b, 485). Ausschlaggebend ist die enge Verknüpfung von Regionalplanung und Kommunen. Bei einer verbandlich-kommunalen Organisation der Regionalplanung treten die Kommunen bzw. ein Teil der Kommunen einer Region als Mitglieder der Regionalparlamente, die den Aufstellungsbeschluss über den Regionalplan fassen, in Erscheinung. Ein Regionalplanentwurf kann nicht gegen den Willen der dort beteiligten Adressaten durchgesetzt werden. Die Regionalplanung kann auf unterschiedliche Interaktionsformen zurückgreifen, um einen Konsens zu erzielen.

In der Vergangenheit stand häufig eine passive Konsensbildung im Vordergrund. In diesem Fall wird der Entwurf des Regionalplans unabhängig von den Kommunen entwickelt. Ein Konsens wird über das Beteiligungsverfahren erreicht. Eine solche auf die Behördenfunktion reduzierte Regionalplanung, die sich auf das gesetzlich vorgeschriebene Verfahren zurückzieht, agiert im Sinne einer negativen Koordination (Fürst et al. 2003, 38). Zentrale Verhandlungsstrategien der Regionalplanung im Beteiligungsverfahren stellen Appelle und Anreize dar. So kann die Regionalplanung an die Kommunen appellieren (persuasive Strategie), ihre Eigeninteressen zum Vorteil einer sinnvollen regionalen Planung zurückzustellen. Neben reinem Argumentieren ist dabei auch der Austausch von Informationen von Bedeutung. Als Anreiz für die Lösung eines Koordinationskonflikts hat sie zudem die Möglichkeit Planziele im Sinne eines Tauschgeschäfts zu verändern (Fürst et al. 2003, 54 f.). So kann unter Beachtung der landesplanerischen Vorgaben die Restriktivität einer Festlegung abgeschwächt

werden oder etwa die Abgrenzung eines Vorranggebiets großzügiger oder enger gewählt werden. Im Extremfall kann die Regionalplanung durch den Verzicht auf ein Steuerungsinstrument bzw. eine Festlegung einen Konflikt vollständig ausklammern.

Ebenfalls als Strategie negativer Koordination kann das Verhalten der Regionalplanung bezeichnet werden, einen Regionalplanentwurf bereits soweit den voraussichtlichen Wünschen und Forderungen der Kommunen anzupassen, dass keine Konflikte im Beteiligungsverfahren entstehen (Fürst et al. 2003, 53). Können Konflikte im Rahmen des Beteiligungsverfahrens durch Verhandlungen nicht gelöst werden, erfolgt eine politische Klärung durch eine Mehrheitsentscheidung im Regionalparlament.

Vermeehrt spielt eine aktive Konsensfindung im Rahmen von Verhandlungen im Vorfeld des Aufstellungsverfahrens (positive Koordination) eine wichtige Rolle. Um Konflikte im Aufstellungsprozess zu vermeiden bzw. reduzieren, wird auf eine frühzeitige kooperative Erstellung eines regionalen (Gewerbeflächen-) Entwicklungskonzeptes zurückgegriffen. In diesem Fall finden nicht erst im Rahmen des Beteiligungsverfahrens Verhandlungen mit den Kommunen statt. Vielmehr kommen Konsensrunden oder Runde Tische mit allen Betroffenen zum Einsatz. Diese Prozesse zielen auf eine gemeinsame Zielformulierung ab. Durch die Einbeziehung der Adressaten der Planung soll die Akzeptanz des verbindlichen Plans erhöht, ein regionales Bewusstsein geschaffen und das lokale Expertenwissen der Kommunen genutzt werden. Allerdings erfolgt die kooperative Erarbeitung solcher Konzeptentwürfe bislang kaum (Einig 2003b, 489).

Auf welche der Strategien die Regionalplanung zurückgreift, ist auch von ihrer institutionellen Position, ihrer Ressourcenausstattung (Personal) und der lokalen politischen Kultur abhängig (Fürst et al. 2003, 39). So sind etwa intensive Verhandlungen nur bei einer ausreichenden Personalausstattung möglich. Zudem kann auch das individuelle Verhalten bzw. die Fähigkeit (Überzeugungskraft, Engagement, Bewertung regionaler und kommunaler Belange) der im Aufstellungsprozess zuständigen Personen relevant sein.

Im Gegensatz zur Regionalplanung verfolgen die **Kommunen** als Adressaten in der Regel die Strategie der negativen Koordination, d.h. sie konzentrieren sich auf ihre eigenen Interessen und versuchen Handlungen bzw. Festlegungen zu verhindern, die diesen widersprechen. Regionale Interessen finden keine Berücksichtigung. Mit dieser Strategie sind für sie die geringsten Koordinationskosten verbunden (Einig 2005a, 53; Fürst et al. 2003, 54). Vor dem Hintergrund ihrer kompetitiven gewerbepolitischen Interaktionsorientierung steht bei der Gestaltung von Festlegungen und Instrumenten zur Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung vielfach die Vermeidung von Störungen ihrer Eigeninteressen im Vordergrund. Festlegungen, die dazu geeignet sind den Umfang und den Standort der Gewerbeflächenentwicklung zu steuern, werden als Einschränkung der kommunalen Planungshoheit wahrgenommen (vgl. Kapitel 3.2.2). Durch die gemeinsame Forderung nach einer Abschwächung von Festlegungen können die Kommunen vielfach auf eine Reduktion der Festlegungsrestriktivität hinwirken. Steuerungsinstrumente, die von der Mehrheit der Kommunen einer Planungsregion abgelehnt werden, können kaum von der Regionalplanung durchgesetzt werden. Infolge der negativen Koordination der Kommunen liegt die Regelungsintensität der letztendlich verbindlichen Festlegungen häufig niedriger als im Entwurf der Regionalplanung zunächst vorgesehen. Der erfolgreiche Einfluss der Kommunen drückt sich in räumlich weitgehend unkonkreten und abstrakt formulierten Zielen der Raumordnung aus.

5.4 Fazit

Durch gesetzlich verankerte Beteiligungsrechte besitzen die Kommunen im Aufstellungsprozess einen umfangreichen Einfluss auf die später für sie bindenden Normen des Regionalplans. Sie können auf Festlegungen hinwirken, von denen eine möglichst geringe Einschränkung der kommunalen Entwicklungsspielräume ausgeht. Abhängig von der Organisation der Regionalplanung führt auch die intensive Verflechtung der Kommunen mit der Regionalplanung zu einem weitreichenden Einflusspotential. Eine wichtige Rolle spielt hierbei die Mitgliedschaft der Kommunen in Regionalparlamenten, die über die Aufstellung des Plans bestimmen. Vor allem in kommunal-verbandlich organisierten Planungsregionen besitzen hierdurch kommunale Interessen gegenüber regionalen Interessen einen besonders hohen Stellenwert.

Die Akzeptanz der Festlegungen ist dabei umso stärker, je mehr sich die Adressaten mit den Planinhalten identifizieren können und insofern je stärker sie ihren Einfluss im Aufstellungsverfahren auf die Festlegung geltend machen konnten (Peine 1998, 173). Da die Umsetzung der verbindlichen regionalplanerischen Festlegungen auch entscheidend von der Akzeptanz der Festlegungen abhängig ist, kann die Verhandlung mit den Kommunen im Aufstellungsprozess einen wichtigen Beitrag zur Steuerungswirkung der Regionalplanung leisten. Allerdings muss die Akzeptanz vielfach durch ein starkes Entgegenkommen der Regionalplanung erkaufte werden.

Die von den Kommunen verfolgte negative Koordination hat zur Folge, dass die endgültigen Festlegungen bzw. Steuerungsinstrumentarien des Regionalplans meist eine Lösung widerspiegeln, die von der Regionalplanung und der Mehrheit der Kommunen einer Region akzeptiert wird, die allerdings nicht uneingeschränkt die im Hinblick auf eine erfolgreiche Entwicklung der Gesamtregion von der Planung bevorzugte Variante darstellt. Von Relevanz ist nur, dass die entstehenden Kosten und die Nutzung möglichst gleichmäßig auf die Adressaten verteilt werden. Aus diesem Grund kann die Regionalplanung vielfach auch keine restriktiven Steuerungsinstrumente realisieren und ist im Rahmen der Konsensfindung zur unkonkreten Formulierung von Plansätzen gezwungen. Allerdings können engagierte und überzeugende Regionalplaner zur Akzeptanz regional sinnvoller restriktiver Steuerungsansätze beitragen. Zudem ist deren Durchsetzung über eine hierarchische Steuerung möglich. Voraussetzung sind landesplanerische Festlegungen, die den Einsatz bestimmter Instrumente für die Regionalplanung vorschreiben.

Nachdem in diesem Kapitel die Akteure im Aufstellungsprozess des Regionalplans im Mittelpunkt standen und zuvor der Blick auf die Instrumente der Regionalplanung gerichtet wurde, werden im folgenden Kapitel verschiedene Methoden für eine Evaluation der Regionalpläne diskutiert.

6 Methoden der Planevaluation und ihre Anwendbarkeit für eine Evaluation der Regionalpläne

Bislang sind Evaluationen in der Raumordnung bzw. Landes- und Regionalplanung zur Analyse räumlicher Wirkungen der Raumordnungspläne kaum verbreitet (Wollmann 2005, 279; Kittelmann/Hübler 1984, 44; Einig et al. 2011, 2009), obwohl grundsätzlich erst eine systematische Evaluation des Erfolgs bzw. der Wirkungen eines bestehenden Plans auch sachgerechte Aussagen bezüglich einer Fortschreibung oder Überarbeitung der Planinhalte erlaubt. Für eine solche Untersuchung stehen verschiedene Evaluationsansätze zur Verfügung, die unterschiedliche Schwerpunkte besitzen. Von besonderer Bedeutung für die Bewertung bestehender Pläne sind die Erfolgskontrolle sowie die Wirkungsanalyse. Ausgerichtet auf den Zielerreichungsgrad eines Plans, steht bei der Erfolgskontrolle die Bewertung beobachteter räumlicher Veränderungen am Maßstab der Festlegungen bzw. Ziele eines Plans im Vordergrund. Erfolg oder Misserfolg bestimmen sich über den Vergleich der Soll-Vorgaben des Plans mit dem beobachteten Ist-Zustand. Ob die gemessenen Veränderungen tatsächlich kausal auf den Plan zurückzuführen sind, wird vor allem im Rahmen einer Wirkungsanalyse untersucht.

Durch die Identifizierung wirksamer und unwirksamer Festlegungen erlaubt eine Evaluation die Ausrichtung zukünftiger Pläne auf sinnvolle und praktikable Planinhalte. Da eine entsprechende Entscheidungsbasis bei der Aufstellung und Fortschreibung von Regionalplänen in der Regel fehlt (Kühn 2004, 40; Hübler 2002, 12), stützen sich die Planer bei der Änderung von Festlegungen oder Instrumenten der räumlichen Planung zumeist auf ihre praktischen Erfahrungen oder pragmatische Überlegungen (Kittelmann/Hübler 1984, 44; Siedentop 2006, 71).

Waren in Deutschland Evaluationen bislang kaum durch Gesetze oder Programme vorgeschrieben (Stockmann 2004, 33), ist seit Anfang des Jahrtausends ein Bedeutungsgewinn im Rahmen der Regionalplanung festzustellen. Bereits ansatzweise als Erfolgskontrolle kann die in einzelnen Ländern schon seit vielen Jahren geforderte Vorlage von Raumordnungsberichten angesehen werden (Kittelmann/Hübler 1984, 45), in denen Entwicklungstendenzen und der Vollzug von Maßnahmen für einen bestimmten Zeitraum dargestellt werden. Allerdings fehlt bei diesen Berichten in der Regel ein systematischer Bezug zu den einzelnen Zielen der Raumordnungspläne, so dass zumeist die Monitoringfunktion im Vordergrund steht. Eine Ausnahme stellen seit jüngster Zeit die regionalen Raumordnungsberichte in Rheinland-Pfalz dar. Gemäß des im März 2006 eingeführten § 14 Abs. 3 S. 5 des Landesplanungsgesetzes erarbeiten die Planungsgemeinschaft im Abstand von fünf Jahren einen regionalen Raumordnungsbericht zum Zwecke der Systematisierung der Planung und der Planevaluation. Die Berichte waren erstmals bis Ende 2007 vorzulegen und wurden auch als Grundlage für die Erstellung des Landesraumordnungsberichts genutzt. Struktur und Kerninhalte wurden von der obersten Landesplanungsbehörde bestimmt (Planungsgemeinschaft Region Trier 2007). Ausgewertet werden jeweils unterschiedliche Indikatoren für den Berichtszeitraum 2000 bis 2005. Auf dieser Basis wird auch der Beitrag der Regionalpläne zur nachhaltigen Regionalplanung angesprochen. Insofern weisen die Berichte im weiteren Sinne eine Erfolgskontrolle auf. Wirkungsanalysen sind allerdings kein Bestandteil der Berichte.

Bereits seit 2002 fordert das Hessische Landesplanungsgesetz (§ 9 Abs. 2 HLP, vom 6. September 2002) bei der Erarbeitung des Regionalplanentwurfs eine Überprüfung des Umfangs, in dem die Festlegungen der bisherigen Pläne ausgeschöpft oder wirksam geworden

sind. Die gesetzliche Regelung schreibt demnach eine Evaluation vor, die sowohl Merkmale einer Erfolgskontrolle als auch einer Wirkungsanalyse umfasst. Die Ergebnisse der Evaluation sollen unmittelbar bei der Aufstellung der neuen Pläne Berücksichtigung finden. Aussagen über den Umfang der Inanspruchnahme regionalplanerischer Festlegungen können zunächst durch einen Vergleich der Festlegungen mit der tatsächlichen Entwicklung getroffen werden. Von der Regionalplanung wird hier vor allem eine Betrachtung positivplanerischer Instrumente gefordert, die den Adressaten in einem konkreten Umfang Nutzungsrechte einräumen. Entsprechende Festlegungen enthalten in Hessen alle Regionalpläne. Ausweisungen erfolgen in Form von räumlichen Siedlungsbereichen, auf die die Siedlungsentwicklung zu konzentrieren ist sowie in Form von ha-Werten, die den maximalen Umfang des zukünftigen Siedlungsflächenzuwachses einer Kommune bestimmen. Darüber hinaus soll auch die Wirksamkeit der Pläne bzw. der einzelnen Festlegungen untersucht werden. Diese Vorgabe macht grundsätzlich eine umfassende Wirkungsanalyse zur Bestimmung kausaler Effekte des Plans notwendig. Vor dem Hintergrund der Regelung des Hessischen Landesplanungsgesetzes wurden im Vorfeld der Planaufstellung des Regionalplans Mittelhessen 2010 sowie des Regionalplans Südhessen (Entwurf 2009) Evaluationen durchgeführt. Beide Planungsträger sind dabei in unterschiedlicher Weise den Forderungen gefolgt. Während in Südhessen eine umfassende, alle Themen des Regionalplans Südhessen 2000 betreffende, Untersuchung erfolgte, konzentrierte sich Mittelhessen auf einzelne Schwerpunkte des Plans von 2001 (u.a. Naturschutz und Landschaftspflege, Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Verkehr, Siedlungsentwicklung). Neben Zielen wurden jeweils auch Grundsätze der Raumordnung betrachtet. Die Erfolgskontrolle stützt sich überwiegend auf raumbezogene Daten und Statistiken. Aussagen zur Wirksamkeit beruhen auf Befragungen von Fachbehörden (Weick et al. 2007, 39).

Weitere in Einzelfällen freiwillig durchgeführte Untersuchungen greifen in der Regel nur Aspekte einer Erfolgskontrolle auf (z.B. Scherer (1994) für den Regionalplan Bodensee-Oberschwaben).

Die bis heute insgesamt geringe Verbreitung von Regionalplan-Evaluationen steht im Zusammenhang damit, dass solche Evaluationen allgemein als schwierig eingeschätzt werden (Fürst 2000, Schürmann 2006). Hierfür gibt es verschiedene Ursachen.

Von zentraler Bedeutung sind **methodische Schwierigkeiten**. Dieses Hemmnis spiegelt sich auch in den bereits durchgeführten Evaluationen wider, die sich zumeist auf die weniger voraussetzungsvolle Erfolgskontrolle beschränken. Nur in Ansätzen werden Wirkungsanalysen durchgeführt. Die Erfassung der Wirkung von Regionalplänen wird vor allem dadurch erschwert, dass die Pläne nur indirekt über andere Planungen und Zulassungsentscheidungen eine Steuerung der Flächennutzung erreichen können. Eine Wirkungsanalyse muss diese Wirkungskette berücksichtigen. Vor diesem Hintergrund können Erkenntnisdefizite hinsichtlich geeigneter Methoden für Wirkungsanalysen als weitere Schwierigkeit praktischer Planevaluation angesehen werden. Neben den wenigen vorhandenen Untersuchungen fehlen zudem Studien, die als Vorbild einer systematischen Evaluation herangezogen werden können.

Vielfach ist auch ein **Mangel geeigneter Datengrundlagen** für die Messung von Ursache-Wirkungszusammenhängen festzustellen (Kleinewefers 2004, 19). Informationen über die Raumentwicklung und das Verhalten der Planungsakteure können vor allem im Rahmen eines Monitoring gesammelt werden (Birkmann 2004; Bovet/Hanusch 2006; Gnest 2008; Jacoby 2009; Keiner 2005; Siedentop et al. 2008). Allerdings stehen entsprechende Informationen vielfach nicht in ausreichender Dichte und Tiefe zur Verfügung.

Sowohl bei Erfolgs- als auch bei Wirkungsanalysen können **unpräzise Zielformulierungen** sowie Adressatenbezüge der Pläne eine erhebliche Herausforderung für eine Evaluation darstellen.

Unabhängig von den methodischen Schwierigkeiten einer Planevaluation ist der Verzicht auf Planevaluationen häufig auch **politisch motiviert** oder auf **fehlende Ressourcen** zurückzuführen (Hübler 2002, 11 ff.). Während in den 1960er Jahren noch eine Planungseuphorie vorherrschte, war in den 1970er Jahren eine verstärkte Planungsfeindlichkeit zu beobachten. Heute kann nicht mehr, wie in den 1980er Jahren, von einer Krise der Regionalplanung gesprochen werden (Gust 1990, 79). Allerdings ist die Position der Regionalplanung insgesamt weiterhin als relativ schwach einzuschätzen. Ihre Existenz wird immer wieder hinterfragt. Vor diesem Hintergrund werden Evaluationen von den Regionen teilweise mit Skepsis betrachtet, da befürchtet wird, dass sie Kritikern durch die Identifizierung einer geringen Wirksamkeit der Regionalplanung weitere Argumente liefern. Bei dieser Einstellung wird allerdings übersehen, dass eine Evaluation auch zu einer Stärkung der Position der Regionalplanung beitragen kann, indem ihre Wirksamkeit verdeutlicht wird oder wirkungslose Instrumente identifiziert und ersetzt werden können. Da die Regionalplanung bundesweit in vielen Regionen auf geringe personelle und finanzielle Ressourcen begrenzt ist, stehen vielfach auch keine Kapazitäten für Evaluationen zur Verfügung. Hiervon sind auch bereits die gesetzlich vorgeschriebenen Evaluationen in Hessen betroffen. So musste die Region Mittelhessen ihre Evaluation aus diesen Gründen thematisch einschränken (Weick et al. 2007, 39).

Trotz einer vermehrt auch gesetzlich verankerten Evaluation von Regionalplänen gibt es bislang kein standardisiertes Forschungsdesign für Ex-Post-Evaluationen der Regionalplanung. Auch eine umfassende Diskussion geeigneter Evaluationsmethoden ist noch nicht erfolgt. Vor diesem Hintergrund wird in diesem Kapitel der Einsatz verschiedener Evaluationsansätze für eine umfassende Evaluation der Steuerungswirkung von Regionalplänen diskutiert. Nach der Definition grundlegender Begriffe und Standards der Evaluationsforschung (Kapitel 6.1) werden Programme als Gegenstand einer Evaluation thematisiert (Kapitel 6.2). Im Mittelpunkt des darauffolgenden Kapitels stehen die auf einem Soll-Ist-Vergleich beruhende Erfolgskontrolle sowie wirkungsorientierte Evaluationsansätze im Bereich der Programmevaluation (Kapitel 6.3). Dabei wird zunächst die Erfolgskontrolle vorgestellt und ihre Anwendungsmöglichkeiten in der Regionalplanevaluation beleuchtet. Anschließend wird der Blick auf Ansätze einer Wirkungsanalyse, die darauf abzielt Veränderungen zu erfassen und diese dem Programm zuzuordnen, gerichtet. Neben methodengeleiteten Evaluationen wird die theoriegeleitete Evaluation als Möglichkeit für die Untersuchung kausaler Wirkungsketten vorgestellt. Für die einzelnen Ansätze wird jeweils eine Nutzung im Rahmen der Planevaluation geprüft. Abschließend wird geklärt, inwieweit ein Methoden-Mix für die Evaluation genutzt werden kann. Hierfür werden Modelle einer Methodenintegration (Kapitel 6.4) sowie der Einsatz gemischter Methoden im Rahmen einer theoriegeleiteten Evaluation (Kapitel 6.5) diskutiert. Zudem werden Aspekte einer Evaluation mit Fallstudien thematisiert (Kapitel 6.6). Aufbauend auf diesen Schritten werden Schlussfolgerungen für die Festlegung des Evaluationsdesigns der Untersuchung gezogen (Kapitel 6.7).

6.1 Evaluationsdefinition und Evaluationsstandards

Während die Evaluationsforschung in den USA differenziert ausgebildet und in das administrative System eingebunden ist, sind ähnliche Entwicklungen in Deutschland nur mit zeitlicher Verzögerung und auf niedrigerem Niveau zu beobachten (Bamberg et al. 2000, 22). Im Rahmen der Politikberatung haben Evaluationen erst in jüngerer Zeit an Bedeutung gewonnen. Dies spiegelt sich auch in der relativ späten Gründung der „Deutschen Gesellschaft für

Evaluation“ im Jahre 1997 wider. Neben Desinteresse und einer fehlenden Tradition praktischer Theorieanwendung wird diese verzögerte Entwicklung auch darauf zurückgeführt, dass Evaluationsforschung als eine Art angewandter Statistik missverstanden wird (Bamberg et al. 2000, 9).

Die Begriffe Evaluierung, Evaluation und Evaluationsforschung werden in der Literatur weitgehend synonym verwendet (vgl. Stockmann 2004). Rossi et al. (1988, 3) definieren Evaluationsforschung „als systematische Anwendung sozialwissenschaftlicher Forschungsmethoden zur Beurteilung der Konzeption, Ausgestaltung, Umsetzung und des Nutzens sozialer Interventionsprogramme. Evaluationsforschung bezeichnet den gezielten Einsatz sozialwissenschaftlicher Forschungsmethoden zur Verbesserung der Planung und laufenden Überwachung sowie zur Bestimmung der Effektivität und Effizienz von [...] sozialen Interventionsmaßnahmen“. Kromrey (2001,112) betont bei der Evaluation als empirisch-wissenschaftliches Verfahren, dass es sich hierbei um „eine methodisch kontrollierte, verwertungs- und bewertungsorientierte Form des Sammelns und Auswertens von Informationen“ handelt. Neben der Methode stehen demnach ein spezifisches Erkenntnis- und Verwertungsinteresse im Mittelpunkt der Evaluation. Laut Weiss (1998, 4) ist Evaluation die systematische Bewertung des Ablaufs und/oder der Wirkungen ("outcomes“) eines Programms oder einer Politik ("policy"), verglichen mit einem Set expliziter oder impliziter Standards (Erwartungen, Ziele), als Mittel zur Verbesserung des Programms oder der policy. Im Folgenden wird der Begriff Evaluation genutzt.

In der professionellen Evaluationspraxis bilden die von der Deutschen Gesellschaft für Evaluationen (DeGEval) 2001 formulierten "Standards für Evaluationen" (DeGEval 2002) eine wichtige Bezugsbasis. Diese der Qualitätssicherung und Transparenz dienenden Kriterien folgen dem Vorbild der "Program Evaluation Standards" (AJCSEE 1994) aus den USA. Demnach sollen Evaluationen, möglichst gleichzeitig, die Eigenschaften Nützlichkeit, Durchführbarkeit, Fairness und Genauigkeit besitzen. Den übergeordneten Standards werden insgesamt 25 Einzelstandards zugewiesen, von denen bei einer idealen Evaluation alle anwendbaren Standards zu nutzen wären. Durch die Standards werden Evaluatoren, Auftraggeber, Beteiligte und Betroffene angesprochen. Vor dem Hintergrund unterschiedlicher Restriktionen bei Evaluationen (z.B. eingeschränkte personelle oder finanzielle Ressourcen) sollte es das Ziel sein, die Standards im größtmöglichen Maße zu berücksichtigen. Eine Gewichtung der Eigenschaften erfolgt durch die Standards nicht. Vielmehr ist es Aufgabe der Evaluatoren mit Blick auf wissenschaftliche Gütekriterien, zeitliche Anforderung und die Nützlichkeit der Ergebnisse, einen Ausgleich zu schaffen (Beywl et al. 2004, 10 f.). Zudem stellen sie keinen Mindeststandard dar, sondern vielmehr eine Rahmenrichtlinie oder Leitlinie (Haubrich et al. 2005, 4), die für alle Evaluationsmodelle Gültigkeit besitzen sollen.

6.2 Programme als Gegenstand einer Evaluation

Zentraler Aspekt einer Evaluation ist die Beschreibung und Bewertung eines spezifisch abgegrenzten Untersuchungsgegenstandes auf Basis empirischer Daten. Die betrachteten Untersuchungsgegenstände sind dabei vielfältig. Häufig stehen Programme und Politiken im Mittelpunkt von Evaluationen. Aber auch Organisationen, Produkte oder Personen können im Rahmen von Evaluationen bewertet werden. Zudem sind Evaluationen nicht auf eine Untersuchungsebene beschränkt. Nationale Programme, lokale Projekte oder einzelne Komponenten von Projekten können mit den gleichen Methoden evaluiert werden (Haubrich et al. 2005, 2).

Während unter einer Politik ("policy") eine offiziell akzeptierte Zielsetzung verstanden wird, die mit Aktionen verbunden ist, die darauf abzielen das Ziel in einem bestimmten Einflussbereich zu realisieren (Weiss 1998, 7), können Programme als „komplexe Handlungsmodelle, die auf die Erreichung bestimmter Ziele gerichtet sind, die auf bestimmten, den Zielen angemessen erscheinenden Handlungsstrategien beruhen und für deren Abwicklung finanzielle, personelle und sonstige Ressourcen bereitgestellt werden" (Hellstern/Wollmann 1983, 7) definiert werden. In der Regel weicht die Bedeutung des Begriffs „Programm“ in unterschiedlichen Disziplinen und Politikfelder voneinander ab. Bei dieser Untersuchung werden Raumordnungspläne als Programm verstanden. Die in den Plänen formulierten Ziele und Grundsätze der Raumordnung sind Ausdruck staatlichen bzw. staatlich beeinflussten Handelns, das auf einen Ausgleich konkurrierender Nutzungsansprüche an den Raum ausgerichtet ist. Ein Raumordnungsplan beinhaltet vielfältige Instrumente, die zur Zielerreichung beitragen sollen und auf Basis bestimmter Handlungsannahmen formuliert werden. Für die Aufstellung und den Vollzug der Raumordnungspläne sind finanzielle und personelle Ressourcen notwendig. Vor allem die Regionalpläne stellen für die Handlungen der Adressaten, insbesondere die Gemeinden, eine wichtige Orientierungsgröße dar.

Programmevaluationen können auf unterschiedliche Programmphasen ausgerichtet sein. Ausschlaggebend ist jeweils die Zielsetzung bzw. der Zweck der Evaluation. Es lassen sich drei Phasen unterscheiden (vgl. Stockmann 2004, 16 f.; Rossi et al. 1988, 11): Programmformulierungs-/planungsphase, Implementationsphase und Wirkungsphase. Evaluationen in **der Programmformulierungs-/planungsphase** finden im Hinblick auf die Programmentwicklung statt, die auch die Konzeptualisierung und Ausarbeitung einer geplanten Intervention umfasst. Eine wirkungs- und zukunftsorientierte ex-ante-Evaluation in der Regionalplanung zielt auf eine Abschätzung der voraussichtlichen Wirkungen eines Regionalplanentwurfs ab. Im Rahmen der Evaluation können durch den Vergleich unterschiedlicher Instrumente und Instrumentenverbünde, die Instrumente bzw. Verbünde identifiziert werden, die verschiedene Anforderungen besonders gut erfüllen. So sollten die Instrumente neben einer besonders erfolgreichen Umsetzung der Planungsziele auch eine ausreichende Akzeptanz und geringe Belastung der Planungsadressaten sowie allenfalls geringe nichtintendierte Wirkungen erwarten lassen.

In der **Implementationsphase** entspricht die Evaluation einer "Begleitforschung" oder einem Monitoring. Bei dieser "on-going" Analyseperspektive werden Umsetzung und Ausführung laufend überwacht. Solche prozessbegleitenden Evaluationen, die auf Verbesserung des Programms durch die Aufdeckung von Inkonsistenzen einer Programmplanung abzielen, werden auch als formative Evaluationen bezeichnet (Stockmann 2004,17; Scriven 1967). Sie dienen insbesondere den Belangen der Programmentwickler (Weiss 1998, 31).

Demgegenüber besitzen summative Evaluationen einen zusammenfassenden und bilanzierenden Charakter. Im Mittelpunkt stehen in der Regel der Grad der Zielerreichung und die Programmwirkung (Hupfer 2007, 22 f.). Diese ergebnisorientierte Zwecksetzung bildet den Schwerpunkt in der **Wirkungsphase** und erfolgt in der Regel als Ex-Post-Evaluation (Stockmann 2004, 16 f.). Die Ergebnisse der Evaluation dienen als Grundlage für die Entscheidung über die Fortführung oder Modifikation eines Programms (Haubrich et al. 2005, 2). Zudem liefern sie Informationen hinsichtlich dessen Übertragbarkeit (Weiss 1998, 31). Sofern die Ergebnisse von Ex-Post-Analysen als Grundlage für Folgeprojekte genutzt werden besitzen sie auch eine gewisse formative Bedeutung (Stockmann 2004, 17). Anstelle von formativen und summativen Evaluationen kann auch von gestaltenden und bilanzierenden Evaluationen gesprochen werden (DeGEval 2008, 18 zitiert nach Haubrich et al. 2005, 2).

Eine weitere Evaluationsform stellen **wissensgenerierende** Evaluationen dar, die nicht auf eine unmittelbare instrumentelle Nutzung (Haubrich et al. 2005, 2) abzielen. Im Mittelpunkt stehen vielmehr die Generierung von Fachwissen sowie das Identifizieren "guter Beispiele". Neben der hiermit vergleichbaren Erkenntnisfunktion, Kontrollfunktion und Dialog-/Lernfunktion weist Stockmann (2004, 18 f.) auf eine weitere Zielfunktion von Evaluationen hin: die Legitimierungsfunktion. Grundsätzlich ist eine eindeutige Trennung der Zwecke und Funktionen von Evaluationen nicht möglich und häufig auch nicht beabsichtigt. So ermöglichen beispielsweise Informationen einer wissensgenerierenden Evaluation auch eine direkte oder indirekte Kontrolle der Beteiligten (Stockmann 2002, 4).

Entscheidend für die Festlegung der zu evaluierenden Phase eines Programms ist die **Programmreife**. Neben neuen und innovativen Programmen können Änderungen oder Ausweitungen bereits existierender Programme sowie fest etablierte bzw. reife (bewährte) Programme unterschieden werden (Rossi et al. 1988, 10 f.). Implementationskontrollen und Wirkungsanalysen kommen vor allem bei etablierten Programmen in Betracht.

Eine auf alle Programmphasen bezogene Untersuchung wird als umfassende Evaluation bezeichnet (Rossi et al. 1988, 11).

6.3 Erfolgskontrolle und Wirkungsanalyse als Schwerpunkt einer Programmevaluation

Im Mittelpunkt der Arbeit steht die Abschätzung der Steuerungseffektivität und -wirkung der als etablierte Programme betrachteten Regionalpläne sowie einzelner ihrer Steuerungsinstrumente. Für diese auf die Wirkungsphase der Pläne ausgerichtete Analyse kommen unterschiedliche Evaluationsmodelle in Betracht.

Ausschließlich auf die Bewertung des Zielerreichungsgrads eines Programms bzw. seiner Instrumente, d.h. die Programmeffektivität, ist eine Erfolgskontrolle konzentriert. Dabei wird der Erfolg eines Programms über den Vergleich des Soll- und des Ist-Zustands bestimmt ("Soll-Ist-Vergleich").

Demgegenüber wird von einer Wirkungsanalyse gesprochen, wenn der Fokus einer Evaluation auf die intendierten und nicht intendierten Wirkungen eines Programms gerichtet ist. Dessen Wirkung spiegelt sich in den von dessen Maßnahmen erreichten Effekten wider (Kromrey 2001, 117). Entscheidend für die Qualifizierung von beobachteten Veränderungen als Programmeffekt bzw. -wirkung, ist die Feststellung eines kausalen Zusammenhangs zwischen Programm und Ergebnis. Die Ergebnisse müssen eindeutig auf das Programm zurückgeführt werden können. Für die Programmevaluation der Regionalpläne bedeutet dies, dass ein kausaler Zusammenhang zwischen beobachteten Veränderungen der siedlungsräumlichen Entwicklung und dem Regionalplan bzw. einzelner seiner Instrumente hergestellt werden muss. Die Lösung dieses „Kausalitätsproblems“ gilt als eine der schwierigsten Evaluationsaufgaben (Stockmann 2002, 8). Ein solcher empirischer Wirkungsnachweis kann im Rahmen einer Wirkungsanalyse durch unterschiedliche zumeist quantitative aber auch qualitative Methoden erbracht werden. Ein alternativer, relativ junger Ansatz zielt darauf ab, Wirkungen von Programmen durch die Einbindung der Programmtheorie zu belegen. Der Wirkungsnachweis beruht darauf, dass unter Beachtung dieser Theorie ein überzeugender Zusammenhang zwischen dem beobachteten Ergebnis und dem Programm hergestellt werden kann. Plausible Ergebnisse kann eine Wirkungsanalyse nur erzielen, wenn davon auszugehen ist, dass das Programm gut implementiert wurde. Bei einer fehlerhaften Implementation führen Aussagen zur Wirkung des Programms zu verzerrten Ergebnissen. So kann beispielsweise die beobachtete Unwirksamkeit eines Programms durch eine fehlerhafte oder

unvollständige Implementation bedingt sein (Rossi et al. 1988, 62; Bamberg et al. 2000, 17). Nur wenn sichergestellt ist, dass das Programm die Adressaten erreicht, sind kausale Schlussfolgerungen möglich. Im Rahmen einer Implementationskontrolle kann durch eine Betrachtung der Umsetzung und des Vollzugs eines Programms überprüft werden, ob die richtige Zielpopulation erreicht wurde und ob die ausgeführten Arbeiten mit den Planungsvorgaben übereinstimmen (Rossi et al. 1988, 63).

Bei der Entwicklung von Evaluationsdesigns wird in der Praxis häufig auf einen Mix unterschiedlicher Evaluationsmodelle zurückgegriffen (Beywl et al. 2004, 11). Die zentralen Fragestellungen dieser Untersuchung besitzen einen Bezug sowohl zur Erfolgskontrolle als auch zur Wirkungsanalyse. Beide Modelle werden im Folgenden genauer vorgestellt. Dabei gilt es vor allem, unterschiedliche Verfahren zur Ermittlung kausaler Wirkungen hinsichtlich ihrer Anwendbarkeit für die Evaluation der Regionalpläne zu bewerten. Auf eine umfangreiche Implementationsanalyse in Form einer prozessbegleitenden Evaluation muss aufgrund des erheblichen Aufwands einer solchen Analyse verzichtet werden. Stattdessen sollen einzelne Aspekte der Implementation der Regionalpläne im Rahmen der Wirkungsanalyse thematisiert werden.

6.3.1 Erfolgskontrolle

Die Bewertung des Programmerfolgs beruht bei der Erfolgskontrolle in der Regel auf dessen offiziellen Zielen. Im Rahmen des Zielmodells werden diese als Soll-Wert zugrunde gelegt (Stockmann 2002, 7). Die Wirksamkeit des Programms ist von dem Grad der Zielerreichung abhängig. Da eine Beschränkung der Evaluationskriterien auf offizielle Ziele möglicherweise andere wichtige Programmaktivitäten verdeckt, können ergänzend auch Erwartungen von Akteuren wie Praktikern, Programmteilnehmern oder Programmmanagern gegenüber dem Programm als Kriterium genutzt werden (Chen 1990, 170; Weiss 1998, 5; Stockmann 2004, 15).

Evaluationsziele können grundsätzlich allgemein und abstrakt formuliert sein oder den Charakter von Operationszielen besitzen. Während absolute Operationsziele die Erreichung eines konkreten Zustands (konkreter Soll-Wert) bzw. die Eliminierung eines unerwünschten Zustands fordern, formulieren relative Operationsziele, bezogen auf einen bestimmten Zeitpunkt, Standards für Leistungs- oder Zustandsverbesserungen (Rossi et al. 1988, 22). Die Erfolgskontrolle setzt klar formulierte und operationalisierbare Programmziele voraus, so dass eine Nutzung dieses Evaluationsmodells vor allem bei Programmen mit unklaren oder generellen Zielen problematisch sein kann (Chen 1990, 169). Häufig werden nur die Ziele evaluiert, die gut messbar sind. Weisen Programme keine entsprechenden Ziele auf, müssen diese vom Evaluationsforscher formuliert werden.

Für jedes Ziel gilt es einen oder mehrere Indikatoren zu identifizieren, die die Programmziele möglichst gut erfassen und die Basis für die Bewertung der Zielerreichung bilden. Können keine direkten Indikatoren für Programmziele erhoben werden, so können auch Ersatzindikatoren, zum Beispiel durch Hinweise aus vorhandenen Studien oder über Abbildung von Etappenzielen, zum Einsatz kommen (Rossi et al. 1988, 106). Eine Evaluation sollte sich in der Regel auf relevante Variablen konzentrieren, die tatsächlich durch das Programm beeinflusst werden können. Bei einem bekannten und schlüssigen Programm sind wenige Maße ausreichend. Demgegenüber ist bei sehr komplexen Gegenständen die Nutzung mehrerer Variablen zweckmäßig, um unterschiedliche Dimensionen zu erfassen (Weiss 1998, 136). Die bei einer Erfolgskontrolle genutzten Maße sollten grundsätzlich valide und reliabel sein (Bamberg et al. 2000, 121). Die Validität besteht, wenn der Indikator tatsächlich den beab-

sichtigten Sachverhalt misst (Weiss 1998, 144). Ein Maß ist reliabel, wenn es bei unterschiedlichen Evaluatoren konsistent ist. Zur Messung des Ist-Zustands kommen alle Forschungstechniken wie Beobachtung, Dokumentenanalysen, Interviews, Befragungen, Experimente usw. in Betracht (Weiss 1998, 121).

Da Programme und insbesondere Regionalpläne nicht ausschließlich Operationsziele umfassen, bei denen sich der Erfolg unmittelbar an konkreten Indikatorwerten ablesen lässt, ist es eine zentrale Aufgabe der Evaluatoren für die Indikatoren Bereiche zu definieren, die als Erfolg oder Misserfolg bewertet werden können.

Bei der **Erfolgskontrolle eines Regionalplans** repräsentieren dessen verbindliche Festlegungen die offiziellen Ziele des Programms. Es gilt die Plansätze und zeichnerischen Festlegungen als Soll-Vorgabe mittels geeigneter Indikatoren zu überprüfen. Allerdings erfüllen diese Festlegungen nur selten die zentralen Voraussetzungen für eine uneingeschränkte Erfolgskontrolle. Als problematisch sind neben Operationalisierungsschwierigkeiten vor allem auch unklare Zielformulierungen anzusehen.

Nur manchmal weisen Regionalpläne Plansätze in Form absoluter quantifizierter Operationsziele auf, die einer unmittelbaren Kontrolle zugänglich sind, da sich der Erfolg an konkreten Indikatorwerten ablesen lässt. Ein Beispiel sind im Regionalplan auf Gemeindeebene festgelegte ha-Werte, die die maximale Siedlungsentwicklung im Geltungszeitraum des Plans vorgeben. Häufiger zum Einsatz kommen Planzeichen, die ebenfalls als absolutes Operationsziel interpretiert werden können. Legt ein Plan beispielsweise in der Festlegungskarte Vorranggebiete für Natur und Landschaft fest, in denen eine bauliche Inanspruchnahme ausgeschlossen ist, so ist die dargestellte Fläche als Soll-Wert zu verstehen. Allerdings muss bei zeichnerischen Festlegungen die rechtlich obligatorische Parzellenunschärfe regionalplanerischer Festlegungen berücksichtigt werden. Hierdurch wird die quantitative Kontrolle dieser Festlegungen geringfügig eingeschränkt.

Ebenfalls nur eine geringe Verbreitung besitzen in der Regionalplanung relative Operationsziele. Ein solches Ziel ist beispielsweise in der Region Hannover zu finden, wo der Umfang der zukünftigen Eigenentwicklung von Ortsteilen als prozentualer Wert festgelegt wird.

Eine besondere Herausforderung für eine Evaluation von Raumordnungsplänen sind vielfach abstrakt formulierte qualitative Plansätze, die nicht unmittelbar quantifiziert oder quantifizierbar sind. Diese dominieren in den Plänen. Typische Beispiele stellen die Forderungen nach einer „Reduzierung der Flächeninanspruchnahme“ oder einer verstärkten Innenentwicklung dar. Während die Richtung dieser Ziele eindeutig zu bestimmen ist, bleibt unklar, welche Werte einen Erfolg oder Misserfolg widerspiegeln. In diesem Fall ist es Aufgabe der Evaluatoren entsprechende Wertebereiche zu definieren. In vielen Fällen wird die Aussagekraft der Ziele auch durch einen fehlenden Raum- oder Zeitbezug eingeschränkt, der keine Operationalisierung der Ziele erlaubt. Zudem können sich Ziele im Verlauf der Gültigkeit eines Plans durch Fortschreibungen ändern (Kittlmann/Hübler 1984, 65 f.).

Im hierarchischen deutschen System räumlicher Planung nimmt die Planungsschärfe von der Landes- zur Regionalebene deutlich zu. Aus diesem Grund sind Landespläne, die noch stärker als Rahmenplanung zu verstehen sind, deutlich schwieriger zu evaluieren als Regionalpläne. Der zunehmende Konkretisierungsgrad spiegelt sich unter anderem im Kartenmaßstab und Zeithorizont der Pläne wider (Fischer 1984, 296). Allerdings sind auch die Regionalpläne in der Regel auf eine Konkretisierung durch die nachfolgende Bauleitplanung ausgerichtet, so dass sie häufig nicht eindeutig prüffähige Ziele enthalten (Fischer 1984, 294).

Gegenüber den eine Beachtungspflicht auslösenden Zielen der Raumordnung, sind die Möglichkeiten einer Erfolgskontrolle von Grundsätzen der Raumordnung noch geringer einzuschätzen. Aufgrund ihrer Zugänglichkeit für eine Abwägung verdeutlicht eine Diskrepanz zwischen Soll- und Ist-Wert nicht in jedem Fall die Unwirksamkeit des Plans. Vielmehr kann die Entwicklung auf raumordnerisch akzeptierten Entscheidungen beruhen.

Eine Erfolgskontrolle ist dabei nicht nur auf überprüfbare Ziele angewiesen. Dieser Evaluationsstyp stellt auch hohe Anforderungen an Daten und Indikatoren. Aussagen über die Wirksamkeit eines Plans und seiner Instrumente setzen geeignete Daten voraus. Zunächst gilt es Indikatoren zu identifizieren, die das Zielsystem des Regionalplans möglichst gut abbilden. Vor allem bei unbestimmteren Zielen, ist die dem Ziel zugrunde liegende Problemstellung zu berücksichtigen. In einem weiteren Schritt müssen die Möglichkeiten der praktischen Indikatorenberechnung untersucht werden. Eine zentrale Datenquelle für die Durchführung der Erfolgskontrolle können Raumordnungskataster bilden (Kittelmann/Hübler 1984, 47), in denen Informationen zur räumlichen Entwicklung einer Region erfasst werden. Voraussetzung ist eine kontinuierliche Fortschreibung der Daten. Diese sollten in der Regel als Zeitreihe und in einer möglichst hohen räumlichen Auflösung vorliegen. Die Überprüfung gebietsscharfer zeichnerischer Festlegungen setzt sogar Daten unterhalb der Gemeindeebene voraus. Für die Analyse dieser Festlegungen sind Geodaten besonders geeignet.

Vor diesem Hintergrund sollte sich die Erfolgskontrolle der Regionalpläne auf Ziele der Raumordnung konzentrieren, die durch aussagekräftige und vor allem berechenbare Indikatoren abgebildet werden können. Dabei ist das Zielsystem bei dieser Untersuchung auf Festlegungen zu beschränken, die zur Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung beitragen können.

Da die Festlegungen der Regionalpläne auch der zentrale Ausgangspunkt der im Folgenden thematisierten Wirkungsanalyse sind, gelten die Ausführungen zur Auswahl der zu evaluierenden Ziele hier entsprechend.

6.3.2 Wirkungsanalyse

Während die Erfolgskontrolle eine Bewertung der beobachteten Entwicklung vor dem Hintergrund eines Programms erlaubt, lässt sie jedoch keine Aussagen darüber zu, ob diese Veränderungen tatsächlich durch das evaluierte Programm erreicht wurden. Ziel der Wirkungsanalyse ist es zu zeigen, dass Veränderungen Folge der Intervention bzw. des Programms sind und nicht auf andere Ursachenkomplexe zurückzuführen sind. Im Mittelpunkt der Analyse steht die Frage, ob bestimmte Effekte durch ein Programm häufiger aufgetreten sind als ohne das Programm oder mit einem alternativen Programm zu erwarten wäre (Rossi et al. 1988, 93). Um diese Frage beantworten zu können, ist eine Unterscheidung zwischen Brutto- und Nettowirkungen des Programms notwendig. Während Bruttowirkungen alle Veränderungen umfassen, die nach Abschluss eines Programms bei den gewählten Ergebnisindikatoren beobachtet werden können, werden unter Nettowirkungen nur die Veränderungen verstanden, die konkret auf die Maßnahme zurückzuführen sind. Die Bruttowirkung setzt sich aus der Nettowirkung, der Wirkung externer Störfaktoren und Design-Effekten zusammen (Rossi et al. 1988, 95 f.).

Bei der Erfolgskontrolle, die keine Unterscheidung zwischen Effekten eines Programms und anderer parallel ablaufender Prozesse vornimmt, wird die Bruttowirkung erfasst. Die Wirkungsanalyse zielt auf die empirische Schätzung der "Netto-Wirkung" eines Programms (Bamberg et al. 2000, 113). Zur Bestimmung dieser Nettowirkung müssen externe Störfaktoren und Design-Effekte kontrolliert werden.

Externe Störfaktoren sind von der Intervention unabhängige, die Zielvariable beeinflussende "Umwelt"-Einflüsse. Diese können zunächst auf einem endogenen Wandel, d.h. alltäglichen bzw. natürlichen Ereignisketten oder auch einem exogenen Wandel, d.h. strukturellen Trends, beruhen. Bei der Gewerbeflächenentwicklung kann beispielsweise die Reduzierung der Flächenausweisungen aufgrund topographisch bedingter Flächenengpässe als endogener sowie die Reduzierung durch konjunkturelle Schwankungen als exogener Wandel angesehen werden. Ebenso stellen historische Ereignisse wie Überschwemmungen potentielle Umwelt-Einflüsse dar (Rossi et al. 1988, 96 ff.). Zudem können auch säkulare Trends wie relativ langfristige Entwicklungstrends in einer Gemeinde oder Region als Störfaktor auftreten (Bamberg et al. 2000, 111).

Demgegenüber werden Design-Effekte bzw. **interne Störvariablen** durch die Untersuchung selbst verursacht. Zu den internen Störfaktoren gehören stochastische Effekte wie Stichprobenschwankungen, Messfehler und Fehler bei der Datenerhebung. Diese Störfaktoren sind auf technische Schwächen des Forschungsansatzes oder eine fehlerhafte Durchführung zurückzuführen (Rossi et al. 1988, 96 ff.).

Der Einfluss interner und externer Störfaktoren kann im Rahmen der Wirkungsmessung durch verschiedene Methoden berücksichtigt werden. Die Minimierung stochastischer Effekte ist durch eine entsprechende Gestaltung des Stichprobenumfangs und des Signifikanzniveaus möglich (Bamberg et al. 2000, 116). Dabei können alle Ansätze zur Minimierung statistischer und messtheoretischer Fehler zum Einsatz kommen. Der Ausschluss externer Störfaktoren erfolgt über das Design der Evaluation.

Lange Zeit stand die Entwicklung von Designs für Wirkungsanalysen im Mittelpunkt der Evaluationsforschung und hat zu einem ausdifferenzierten in der Regel methodenorientierten Instrumentarium geführt (Bamberg et al. 2000, 106). Zentrale Designs für Wirkungsanalysen sind experimentelle Versuchsanordnungen, quasi-experimentelle sowie nicht-experimentelle Designs. Neben diesen klassischen methodengeleiteten Forschungsdesigns kommen in jüngerer Zeit vermehrt auch theoriegeleitete Forschungsdesigns im Rahmen von Wirkungsanalysen zum Einsatz.

Im Folgenden werden methoden- und theoriegeleitete Evaluationsdesigns vorgestellt und hinsichtlich ihrer Anwendbarkeit für die Evaluation der Regionalpläne untersucht.

6.3.2.1 Methodengeleitete Evaluationsdesigns

Die Bestimmung des Nettoeffekts im Rahmen einer Wirkungsanalyse basiert sowohl bei klassischen experimentellen Versuchsanordnungen als auch bei quasi-experimentellen und nicht-experimentellen Forschungsdesigns auf dem Vergleich von Gruppen. Entweder werden Programmteilnehmer mit einer äquivalenten Kontrollgruppe verglichen, die nicht am Programm teilnimmt, oder es findet ein Vergleich der Teilnehmer vor und nach der Durchführung des Programms statt (Weiss 1998, 182 f.). Im Idealfall sollten sich die betrachteten Gruppen nur hinsichtlich dieser Intervention unterscheiden. Allerdings ist die Sicherstellung tatsächlich äquivalenter Gruppen ein zentrales Problem der Wirkungsanalyse (Bamberg et al. 2000, 107).

In den verschiedenen Forschungsdesigns werden Kontrollgruppen auf unterschiedliche Art und Weise gebildet (Rossi et al. 1988, 109 f.). Während bei einem Experiment die Zuordnung zur Versuchs- oder Kontrollgruppe in Form einer randomisierten Kontrolle zufällig stattfindet, werden bei quasi-experimentellen Designs konstruierte und/oder statistische Kontrollgruppen genutzt. Bei einer konstruierten Kontrolle wird für jede Zieleinheit ein äquivalenter

Partner gesucht, der die Intervention nicht erhält. Demgegenüber basiert eine statistische Kontrolle darauf, dass Differenzen zwischen beiden Gruppen bzw. der Einfluss von Drittvariablen statistisch konstant gehalten werden.

Ist die Bildung von zwei unabhängigen Gruppen nicht möglich, können nur nicht-experimentelle Designs genutzt werden. Dies betrifft unter anderem Programme deren Zieleinheiten vollständig und nicht nur partiell erfasst werden. Zu diesen "Einzelgruppen-Designs" gehören die Ansätze der reflexiven Kontrollgruppe sowie qualitative Analysen (Rossi et al. 1988, 139)¹². Die reflexive Kontrolle zieht die Versuchsgruppe als eigene Kontrollgruppe heran. Die Ausprägungen der Gruppe werden vor und nach der Maßnahme verglichen (pre/post-test).

Weitere Kontrollmethoden, die bei nicht-experimentellen Designs zum Einsatz kommen, sind die generische Kontrolle und Schattenkontrollen. Die generische Kontrolle erfasst Nettowirkungen über den Vergleich empirischer Daten mit "normalerweise" zu erwartenden Veränderungen. Hierfür werden "etablierten bzw. anerkannten Normen über typische Zustände oder Veränderungen in der Zielpopulation" (Rossi et al. 1988, 110) genutzt. Bei Schattenkontrollen werden die Urteile von Experten, Programmleitern oder/und Teilnehmern herangezogen, um Aussagen über die Differenz zwischen der beobachteten und ohne Intervention erwarteten Entwicklung zu machen.

Neben der Kontrollmethode unterscheiden sich Evaluationsdesigns auch in der Zahl der Messzeitpunkte (Datenerhebungsstrategie) und lassen die Differenzierung zwischen Längs- und Querschnittsstudien zu (Rossi et al. 1988, 112). Während Längsschnittanalysen auf mindestens zwei Erhebungen beruhen, umfassen Querschnittsstudien nur einen Erhebungszeitpunkt, nach Vollzug der Interventionsmaßnahme.

Die „typischen Forschungsdesigns für Wirkungsanalysen“ weisen unterschiedliche Kombinationen der Kontroll-, Interventions- und Datenerhebungsstrategien auf (Rossi et al. 1988, 113, vgl. auch ähnlich Bamberg et al. 2000).

Anwendungsmöglichkeiten experimenteller und quasi-experimenteller Designs bei der Regionalplan-Evaluation

Generell erlauben Experimente eine verlässliche und valide Bestimmung von Wirkungen sowie die Generalisierung von Ergebnissen. Allerdings herrschen bei der Evaluation von Programmen im Normalfall keine Bedingungen eines Experimentaldesigns vor. Dies gilt auch für die Evaluation der Regionalplanung. Da die Adressaten der Pläne durch gesetzliche Regelungen bestimmt werden, ist die randomisierte Bildung einer Kontrollgruppe nicht möglich.

In den USA erfolgen Programmevaluationen häufig auf Basis quasi-experimenteller Designs. In zahlreichen Untersuchungen wurden dort die Effekte von Wachstumskontrollen („growth controls“), Landnutzungsregulierungen („land use regulation“), städtischen Wachstumsgrenzen („urban growth boundary“) oder Wachstumsmanagementgesetzen („growth management act“) analysiert. Die zumeist staatlichen Programme zielen ebenso wie die Regionalpläne in Deutschland auf die Regulierung der regionalen Siedlungsentwicklung ab. Der Erfolg der Programme wird in den Studien anhand unterschiedlicher Variablen überprüft. Dabei wird jeweils der Gesamteffekt eines Programms ermittelt. Anders als bei der Untersuchung der Regionalpläne werden keine Einzelinstrumente oder Festlegungen berücksichtigt. Be-

¹²Designs mit reflexiven Kontrollen werden von Weiss (1998) gemeinsam mit Experimenten und quasi-Experimenten zur Gruppe der formellen Designs zusammengefasst. Nicht-experimentelle Designs werden hier als informelle Designs bezeichnet.

sonders häufig wird der Effekt der Programme auf Gebäude- und Immobilienpreise in den Mittelpunkt gerückt (Staley/Gilroy 2001, 40; Anthony 2003; Chan 2004; Downs 2002; Katz/Rosen 1987; Landes et al. 2002; Phillips/Goodstein 2000; Quigley/Raphael 2004; Wolch/Gabriel 1981). Aber auch die Bevölkerungsdichte (Anthony 2004, Carruthers 2002), die Dichte von Wohneinheiten (Jun 2004) und insbesondere die Siedlungsflächenentwicklung (Wassmer 2005; Landis et al. 2002) werden betrachtet. Diese Variablen stellen auch für die Untersuchung der Regionalpläne interessante Größen dar. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage inwieweit eine Übertragung der us-amerikanischen Ansätze möglich ist. Eine einheitlich methodische Vorgehensweise gibt es bislang nicht (Knaap 1991, 471). Die quasi-experimentellen Untersuchungen greifen sowohl auf statistische als auch auf konstruierte Kontrollgruppen zurück. Die Datenerhebungszeitpunkte liegen sowohl vor und nach der Intervention (pretest/posttest) als auch nur nach der Intervention (posttest). Die untersuchten staatlichen Programme kommen zumeist nur in einzelnen Staaten zum Einsatz. Aus diesem Grund wird die Kontrollgruppe häufig von Staaten gebildet, in denen bislang keine Wachstumsregulierungen genutzt werden.

Anders als in den USA können quasi-experimentelle Anordnungen in Deutschland nur selten realisiert werden (Kromrey 2001, 122; Rossi et al. 1988, 7). Das Raumordnungsgesetz verpflichtet in Deutschland alle Flächenländer, mit Ausnahme des Saarlands, zur Aufstellung von Regionalplänen (vgl. Kapitel 3.1). Vor diesem Hintergrund sind, mit wenigen Ausnahmen, keine Regionen ohne verbindlichen Regionalplan zu finden, die als unabhängige Kontrollgruppe herangezogen werden könnten. Zudem setzen sich die Regionalpläne zwar aus abweichenden Einzelinstrumenten zusammen, ihre Grundstruktur und ein Großteil des eingesetzten Instrumentariums sind allerdings vergleichbar. Dies lässt auch eine statistische Kontrolle kaum zu. In Folge dessen kommen quasi-experimentellen Designs für diese Untersuchung nicht in Betracht.

Anwendungsmöglichkeiten nicht-experimenteller Designs bei der Regionalplan-Evaluation

Inwieweit nicht-experimentelle Designs für die Wirkungsanalyse von Regionalplänen geeignet sind, wird im Folgenden thematisiert. Zu diesen Ansätzen gehören die jeweils auf einer reflexiven Kontrolle beruhenden Pretest-Posttest-, retrospektive Vorher/Nachher-, Panel-Untersuchungen und Zeitreihenanalysen ebenso wie qualitative Analysen.

Bei einem **Pretest-Posttest Untersuchungsdesign** wird die Zielvariable vor und nach Einführung der Intervention gemessen. Als Nettowirkung gilt die Differenz der Messwerte. Laut Rossi et al. (1988, 116) „zählen sie zu den für Wirkungsanalysen am wenigsten geeigneten Designs“. Problematisch ist, dass grundsätzlich eine Trennung von Programmwirkung und dem Einfluss externer Störfaktoren nicht möglich ist. Aus diesem Grund ist es bei der Nutzung dieses Designs wichtig, dass die Zieleinheiten in wichtigen Aspekten eine gewisse Konstanz besitzen. Vor allem der Einfluss eines exogenen Wandels oder von historischen Ereignissen kann das Ergebnis verzerren.

Auch **retrospektive Vorher/Nachher-Untersuchungen** stützen sich auf eine Messung der Zielvariablen vor und nach der Einführung der Intervention. Allerdings wird bei der Nachher-Messung die Situation zu Beginn der Intervention untersucht.

Im Vergleich zum Pretest-Posttest-Design gibt es bei der **Panel-Untersuchung** weitere Datenerhebungszeitpunkte. Laut Rossi et al. (1988, 116) ist dieses Design für Wirkungsanalysen besser geeignet, da aufgrund der weiteren Erhebungen eine "wesentlich bessere Schätzung der Wirkungsweise einer Intervention" möglich ist.

Zeitreihenanalysen setzen mehrere Messzeitpunkte sowohl vor als auch nach der Einführung einer Intervention voraus. Um einen Entwicklungstrend auf Grundlage der Messungen vor der Intervention bestimmen zu können, sind zahlreiche Messungen notwendig. Der Trend vor Inkrafttreten der Intervention wird auf die Zeit danach extrapoliert.

Der Einsatz eines auf reflexiver Kontrolle basierenden Evaluationsdesigns ist bei der Evaluation der Regionalpläne grundsätzlich möglich. Zentrale Voraussetzung der verschiedenen Pretest-Posttest-Designs ist das Vorliegen von Daten, die die Situation vor der Einführung des Programms wiedergeben. Bei Regionalplänen kann diese Forderung häufig nicht erfüllt werden. Die erste Generation der Regionalpläne wurde in Westdeutschland bereits in den 1970er Jahren aufgestellt. Verfügbare Datenreihen umfassen in der Regel kaum entsprechend große Zeiträume. Seitdem wurden die Planinhalte vielfach fortgeschrieben. Reflexive Kontrollen können nur dann plausible Ergebnisse liefern, wenn neue Instrumente in einen Plan aufgenommen werden. Die geringfügige Variation eines bestehenden Steuerungsansatzes ist nicht ausreichend (Rossi et al. 1988, 154). Vor diesem Hintergrund sind reflexive Kontrollen vor allem in Ostdeutschland denkbar. Die Länder erfüllen mit ihren nach der Wende aufgestellten Plänen die Voraussetzung einer Neuimplementation. Allerdings fehlen hier ebenfalls vielfach umfassende Zeitreihen aussagekräftiger Indikatoren.

Wirkungsanalysen mittels reflexiver Kontrolle können folglich in der Regel nicht für die Evaluation aller Inhalte eines integrierten Regionalplans herangezogen werden. Bei der Erfüllung der genannten Voraussetzungen kann dieses Design jedoch für die Evaluation einzelner, neuer Instrumente der Pläne genutzt werden. Wurden keine neuen Instrumente implementiert oder können die Datenanforderungen nicht erfüllt werden, muss die Wirkungsanalyse auf qualitative Ansätze zurückgreifen.

Im Rahmen **qualitativer Analysen** stützt sich die Wirkungsmessung auf anerkannte Normen sowie die Einschätzung von Experten. Generische Kontrollen bieten keinen Anknüpfungspunkt für diese Untersuchung. Hierfür notwendige Standards oder Normen, die eine, ohne die Wirkung des Regionalplans bzw. einzelner Instrumente, erwartete Entwicklung mit hoher Sicherheit oder in einem anerkannten Maße darstellen, gibt es nicht. Testnormen, die auf zweifelhaften Untersuchungen basieren, verzerren die Untersuchungsergebnisse.

Demgegenüber können die Anforderungen einer Schattenkontrolle im Rahmen der Planevaluation erfüllt werden. Kritisches Element der Schattenkontrollen ist das Wissen der Experten. Die Wirkungsanalyse setzt ein umfassendes Wissen voraus, das nicht immer in ausreichendem Maße vorhanden ist. Im Rahmen der Schattenkontrolle oder Selbstevaluation werden Akteure des Programms, wie Mitarbeiter oder die Geschäftsführung, als Insider befragt. Während Mitarbeiter Aussagen über ihre täglichen Erfahrungen und häufig auch über Resultate machen können, kennen Geschäftsführer vor allem Vor- und Nachteile des Programms und können Auskunft über ein erhaltenes Feedback geben. Eine mögliche Einschränkung besteht darin, dass diese Insider versuchen ihr Programm möglichst gut darzustellen und auch kleine Erfolge als wichtig zu vermitteln, während Probleme hinter diesen zurückgestellt werden. Zudem werden durch Experten in der Regel Bruttowirkungen erfasst (Rossi et al. 1988, 163). Eine sinnvolle Ergänzung sind daher Aussagen der Programmadressaten, die andere Bewertungskriterien als Mitarbeiter und Geschäftsführer haben. Kromrey (2001, 119) bezeichnet Untersuchungen, bei denen Urteile durch die Befragung der Adressaten eines Programms erhoben werden, als Akzeptanzforschung. Demnach sind die Einschätzungen nicht mit "technologischen" Evaluationseinschätzungen oder der Bewertung eines neutralen Experten zu vergleichen.

Obwohl ein qualitatives Design zur Bewertung kausaler Wirkungszusammenhänge als besonders schwach angesehen wird, stellt es bei Programmen mit einer vollständigen Erfassung und gleichförmigen Implementation die einzige Möglichkeit einer Wirkungsanalyse dar, sofern keine Pretest-Messungen existieren (Rossi et al. 1988, 119). Werden die Einschränkungen des Evaluationsdesigns bei der Anwendung berücksichtigt, erlaubt auch dieses Design eine ausreichend sichere Wirkungsabschätzung (Rossi et al. 1988, 13). In der Regel sollten qualitative Wirkungsanalysen mit weiteren Evaluationsdesigns verbunden werden (Weiss 1998, 189). Für die Wirkungsanalyse der Regionalpläne ist allein die qualitative Analyse in Form einer Schattenkontrolle regelmäßig anwendbar.

6.3.2.2 Theoriegeleitete Programm-Evaluation

Mittels klassischer, vor allem quantitativer Forschungsdesigns durchgeführte Wirkungsanalysen erlauben die Identifizierung des Nettoeffekts eines Programms. Sie können im Rahmen bestimmter Fehlergrenzen (Rossi et al. 1988, 91) aufzeigen, ob ein Programm die intendierten Ziele erreicht hat oder auch zu nichtintendierten Wirkungen geführt hat (Birckmayer/Weiss 2000, 423). Allerdings bleiben die Wirkungsketten zwischen Intervention und Effekt im Dunkeln (Weiss 1997, 502), so dass keine Rückschlüsse über deren kausalen Beziehungen möglich sind. Aus diesem Grund werden diese Wirkungsanalysen auch als Black-Box-Untersuchung bezeichnet (Chen 1990, 18). Ursachen für den Erfolg oder Misserfolg eines Programms lassen sich bei einer Black-Box-Evaluation kaum ableiten.

Diese Kritik trifft auch bei der Evaluation der Regionalpläne zu. Die normativen Vorgaben der Pläne besitzen nur einen mittelbaren Einfluss auf die Flächennutzung und somit auch auf die Gewerbeflächenentwicklung. Für die eigentlichen Flächennutzer werden die Festlegungen erst durch Planungs- oder Zulassungsentscheidungen öffentlicher Stellen bindend, die unmittelbar Adressaten der Regionalpläne sind. Wird nur der Netto-Effekt betrachtet, bleibt die Wirkung der Pläne auf Entscheidungen der Kommunal- oder Fachplanung unberücksichtigt. Urteile über die Steuerungswirksamkeit des Plans müssen auf diese Zwischeneffekte Bezug nehmen. Insofern setzt eine kausale Erklärung der Wirksamkeit die Berücksichtigung dieser Wirkungskette voraus. Die fehlenden theoretischen Konzepte für die Integration unterschiedlicher Evaluationsaktivitäten und für den konkreten Bezug zur Fragestellung der Auftraggeber werden als Ursache des mangelnden politischen Einflusses der Evaluationsforschung gesehen (Bamberg et al. 2000, 33). Bleiben theoretische Überlegungen bei einer Evaluation unberücksichtigt, so läuft diese Gefahr lediglich mechanisch festgelegten einheitlichen Untersuchungsschritten zu folgen, ohne das jeweilige Programm zu berücksichtigen (Chen 1990, 18). Dies kann dazu führen, dass durch das fehlende Verständnis des tatsächlichen Programms im Laufe der Evaluation die falschen Fragen gestellt werden (Weiss 1998, 49).

Vor diesem Hintergrund wurde der Black-Box-Ansatz, zunächst in den USA, in Richtung einer theoriegeleiteten Evaluationsforschung weiterentwickelt. Diese versucht die Einschränkungen, die durch die Konzentration auf Untersuchungsmethoden bei der Erstellung und Definition von Evaluationskonzepten bestehen, auszugleichen, indem eine Programmtheorie in den Evaluationsprozess integriert wird (Chen 1990, 39). Die Programmtheorie spezifiziert die Annahmen über den Mechanismus, durch den ein Programm Veränderungen bewirkt (Weiss 1997, 511). Im Rahmen einer Evaluation kann die Programmtheorie Ausgangspunkt für die Formulierung und Auswahl von Evaluationsfragestellungen, für das Evaluationsdesign und für die Auswertung der Ergebnisse sein (Bamberg et al. 2000, 36).

Während noch Anfang der 1990er Jahre die Theorie im Rahmen der Programmevaluierung kaum in der Literatur aufgegriffen wurde (Chen 1990,17), wird der Ansatz der theoriegeleiteten Evaluation in den letzten Jahren in zahlreichen Veröffentlichungen thematisiert (Leeuw 2003). Unter dem Banner der theoriegeleiteten Evaluation sind eine Reihe ähnlicher Ansätze entstanden. Zu den zentralen Ansätzen zählen die „theory driven evaluation“ von Chen (1990) sowie die „theory based evaluation“ bzw. „theory of change“ von Weiss (1998). Weitere Arbeiten nutzen die Bezeichnungen "programme theory, programme logic [...] theory of action, intervention logic, impact path way analysis, and programme theory-driven evaluation science " (Rogers 2008, 30). Darüber hinaus kann auch die realistische Evaluation (Vaessen 2006) zu den theoriegeleiteten Evaluationen gezählt werden. Bislang werden theoriebasierte Evaluationen besonders häufig im Bereich der Gesundheitsförderung durchgeführt (Birckmayer/Weiss 2000, 407).

Im Folgenden wird der Begriff „theoriegeleitete Evaluation“ als Stellvertreter für die unterschiedlichen auf die Programmtheorie aufbauenden Evaluationsansätze eingesetzt. Nach einer Definition der Programmtheorie unter Beachtung der Möglichkeiten einer Wirkungsanalyse werden Methoden der Theorie-Rekonstruktion und -Darstellung angesprochen. Anschließend wird der Blick auf die Datenanalyse im Rahmen einer theoriebasierten (Wirkungs-) Evaluation gerichtet.

Zentraler Bestandteil aller Ansätze theoriebasierter Evaluation ist die Entwicklung bzw. Rekonstruktion der **Programmtheorie**. Bei diesem kausalen Modell handelt es sich nicht um eine Gruppe abstrakt formulierter, zusammenhängender Prämissen, die für sich in Anspruch nimmt, ein bestimmtes Phänomen zu erklären. Vielmehr wird nur der Teil einer kausalen Erklärungskette betrachtet, der durch das untersuchte Programm verändert werden soll (Weiss 1997, 502). Das grundlegende Charakteristikum ist, dass die Theorie in Form einer phasenweisen Abfolge von Ursachen und Effekten die kausale Beziehung zwischen einem Prozess bzw. Programm und einem Ergebnis herausstellt. Jede Programmtheorie besitzt folgende vier Kernelemente Programminputs, Programmaktivitäten, Zwischeneffekte und die gewünschten Programmresultate. In Form eines handlungslogischen Rahmenkonzepts (Kromrey 2001, 124) enthält die Theorie Annahmen, wie Programminputs und -aktivitäten mit einer Kette von intendierten oder beobachteten Effekten verbunden sind. Sie spezifiziert die zur Zielerreichung notwendigen Veränderungen und wie diese durch das Programm erreicht werden sollen (Chen 1990,43). Dabei wird nicht nur verdeutlicht, wie das Programm beabsichtigte Effekte, sondern auch unbeabsichtigte Ergebnisse erzielt (Weiss 1998, 60).

Von besonderer Bedeutung ist die Betrachtung der Zwischeneffekte oder auch vermittelnden Variablen im Rahmen einer Programmtheorie. Während bei einer traditionellen Black-Box-Evaluation lediglich der Gesamteffekt eines Programms berücksichtigt wird, erlaubt dieser Ansatz die Differenzierung direkter und indirekter Effekte. Ein direkter Effekt liegt vor, wenn eine Veränderung der betrachteten Zielvariablen unmittelbar auf ein Programm zurückzuführen ist. Löst ein Programm erst durch die Vermittlung einer intervenierenden Variablen einen Effekt bei der Ergebnisvariablen aus, so wird von einem indirekten Effekt gesprochen (Chen 1990, 207). Dabei sind die Effekte eines Programms häufig auf mehrere solcher kausalen Variablen zurückzuführen.

Als Wirkungsmodell umfasst die Programmtheorie drei Hypothesen: die Kausalhypothese, die Interventionshypothese und die Aktionshypothese (Rossi et al. 1988, 5 f.). Da die intendierten Effekte häufig das Resultat kollektiver Handlungen sind, zielen die Hypothesen in der Regel auf eine Erklärung der kausalen Prozesse zwischen der Makroebene des Programms und der Mikro-Ebene der Handlungen individueller Akteure (Bamberg et al. 2000, 59).

Die **Kausalhypothese** umfasst zunächst Annahmen über die Wirkung von Determinanten oder Prozessen (unabhängige Variablen) auf die durch ein Programm zu ändernden Bedingungen oder Prozesse - die „abhängige Variable“. Wird die Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung als Gegenstand eines Programms betrachtet, so umfasst die Kausalhypothese verschiedene Annahmen über die Ursache von Gewerbeflächenentwicklung. Kausale Mechanismen, die den Handlungen der individuellen oder korporativen Akteure zugrunde liegen, werden so spezifiziert. Die Formulierung dieser auf die Mikroebene bezogenen Hypothese muss eine empirische Überprüfung gewährleisten.

Die Wirkung des Programms auf die in der Kausalhypothese identifizierten unabhängigen Variablen steht im Mittelpunkt der **Interventionshypothese**. Wurde etwa das Ausweisungsverhalten der Kommunen als Einflussfaktor der Gewerbeflächenentwicklung genannt, so macht die Interventionshypothese Aussagen über den Einfluss der Regionalplanung auf dieses Verhalten. Sofern das Programm tatsächlich Veränderungen auf Seiten der Ursachen bewirken kann, ist auch ein Einfluss auf die betrachtete abhängige Variable (z.B. die Gewerbeflächenentwicklung) möglich.

Abschließend umfasst die **Aktionshypothese** Annahmen über den durch die programmbedingte Veränderung der unabhängigen Variablen erzeugten Effekt bei der abhängigen Variablen. Auf Basis der Aktionshypothese kann zudem überprüft werden, ob ein beobachteter Effekt stattdessen auf programmunabhängige Veränderungen der unabhängigen Variablen zurückzuführen ist.

Eine theoriebasierte Evaluation folgt jedem Schritt der im Rahmen der Programmtheorie identifizierten Wirkungskette, um zu erkennen, ob die erwarteten Teilschritte tatsächlich stattfinden (Birckmayer/Weiss 2000, 408) und die vermuteten Verbindungen zwischen Programm und Effekten existieren. Allerdings setzt dieser Ansatz nicht die Untersuchung aller Aspekte jeglicher Theorien voraus (Weiss 1998, 62). Aufgrund eingeschränkter Ressourcen ist es in der Regel nicht möglich alle Elemente der Programmtheorie zu betrachten. Vielmehr kommt der Programmtheorie bei der Auswahl der zu untersuchenden Programmelemente eine zentrale Rolle zu (Fitz-Gibbon/Morris 1996, 177). Ziel des theoriebasierten Ansatzes ist eine Unterstützung des Evaluators, sich auf Schlüsselfragen zu konzentrieren (Weiss 1997, 518).

Chen (1990) unterscheidet bei einer Programmtheorie insgesamt sechs grundlegende Bereiche ("**basic domain**"), die auf Basis bereichsbezogener Theorien eigenständig oder auch gemischt evaluiert werden können: das Programm (die Intervention), Ziele und beabsichtigte Veränderungen (outcome), die Implementationsumgebung, Wirkungen, vermittelnde Mechanismen sowie die Generalisierbarkeit. Während die ersten drei Elemente in Form einer Subtheorie zur Programmtheorie als Bestandteil einer normativen Theorie angesehen werden, fasst Chen die übrigen Bereiche zur kausalen Theorie zusammen.

Im Mittelpunkt der **normativen Programmtheorie** stehen Aussagen darüber, welche Ziele und Effekte durch ein Programm verfolgt werden sollten und wie die Intervention gestaltet und in welcher Form und Umgebung sie implementiert werden sollte (Chen 1990, 104). Eine Evaluation der drei normativen Teilbereiche kann vor allem zur Entwicklung und Verbesserung der Programmstruktur beitragen (Chen 1990, 143).

Demgegenüber enthält die **kausative Theorie** Annahmen über die Arbeitsweise des Programms. Sie spezifiziert die kausalen Mechanismen, die das Programm mit den Effekten verbinden. Die Evaluation einer kausativen Theorie bietet Informationen über die Wirkung des Programms, darüber wie die Wirkungen erzeugt werden und über Möglichkeit Evaluationsergebnisse zu verallgemeinern (Chen 1990, 44). Insofern erlauben die Spezifikation einer

Programmtheorie sowie das Testen dieser Theorie innerhalb einer Evaluation nicht nur Aussagen über die Wirkung von Programmen, sondern auch über Faktoren, die den Programmprozess bzw. die Effekte verhindert oder erleichtert haben (Chen 1990, 45). Die Bereichstheorie Wirkungstheorie (domain „Wirkung“) beschreibt zunächst den kausalen Effekt zwischen Intervention und Resultat, so dass auf dieser Basis eine black-box-artige Prüfung der Programmeffekte erfolgen kann. Unterdessen werden die kausalen Prozesse zwischen dem implementierten Programm und den beobachteten Effekten in der domain „vermittelnde Mechanismen“ betrachtet und in der Theorie der vermittelnden Mechanismen dargestellt (Chen 1990, 48). Die Evaluation umfasst eine Überprüfung der Kausal-, Interventions- und Aktionshypothese. Voraussetzung für den Erfolg eines Programms ist die Erfüllung der hier getroffenen Annahmen. Durch die Überprüfung der Hypothesen wird bestätigt oder widerlegt, ob die kausale unabhängige Variable die abhängige Ergebnisvariable sowie das Programm die unabhängige Variable im Sinne der Theorie beeinflussen. Wird die erwartete Theorie nicht erfüllt, sind Aussagen über den Punkt möglich, an dem der Misserfolg auftritt. Das Misslingen eines Programms kann so entweder auf Implementationsprobleme oder auf ein Versagen der dem Programm zu Grunde liegenden Kausaltheorie zurückgeführt werden (Chen 1990, 29; Weiss 1998, 128). Während es im erstgenannten Fall bereits nicht gelingt Einfluss auf die unabhängige Variable zu nehmen, wird im zweiten Fall zwar der beabsichtigte kausale Prozess durch das Programm initiiert, führt allerdings nicht zu den erwünschten Ergebnissen. Insofern kann die Programmtheorie wichtige Hinweise für Programmverbesserungen bieten (Birckmayer/Weiss 2000, 409)

Eine umfassende Programmevaluation bewertet auf Grundlage systematisch gesammelter Belege die Übereinstimmung der normativen mit der aktuellen Programmstruktur. Zudem prüft sie Programmwirkungen, kausale Mechanismen und den Grad der Generalisierbarkeit der Ergebnisse (Chen 1990, 38).

Sofern für ein Programm bislang keine konkrete Theorie vorliegt, bildet die Entwicklung bzw. **Rekonstruktion der Programmtheorie** einen Bestandteil der Evaluation. Hierbei kann auf vielfältige Methoden und Quellen zurückgegriffen werden. Als Informationsquellen kommen sozialwissenschaftliche Theorien, wissenschaftliche Literatur, Stakeholder (die Sicht von Planern und Praktikern), das Wissen des Evaluators, Erfahrungen mit ähnlichen Programmen oder auch Ergebnisse früherer Evaluationen in Betracht (Birckmayer/Weiss 2000, 427, Chen 1994, 81f; Beywl et al. 2004, 235). Vor diesem Hintergrund gibt es häufig nicht nur eine Programmtheorie, sondern verschiedene Theorien, die in einem Politikfeld miteinander konkurrieren (Dahler-Larsen 2001, 332). So kann die Programmtheorie betroffener Akteure beispielsweise von der der Evaluatoren abweichen. Diese ergänzen sich im Idealfall, können aber auch in Konkurrenz zueinander stehen (Kromrey 2001, 124).

Abweichende Programmtheorien können auch durch unterschiedliche der Evaluation zu Grunde liegende Werte bedingt werden. Aufbauend auf Werten qualitativer und quantitativer Forschung unterscheidet Chen (1990, 60) Empfindlichkeit bzw. Responsiveness, Objektivität, Vertrauenswürdigkeit und Generalisierbarkeit als fundamentale Werte der Programmevaluation. Je nachdem welche Werte im Vordergrund stehen entstehen unterschiedliche Programmtheorien.

Die vielfältigen Ansätze werden von Chen (1990, 65 f.) zu zwei übergeordneten Gruppen zusammengefasst: den sozialwissenschaftlichen Ansatz und den Stakeholder-Ansatz. Beim sozialwissenschaftlichen Ansatz beruht die Programmtheorie auf Informationen über die aktuelle Programmumsetzung, auf bereits vorhandenem Wissen über das Programm sowie auf bestehenden sozialwissenschaftlichen Theorien (Chen 1990, 67). Demgegenüber bildet die

Programmtheorie beim Stakeholder-Ansatz die Sicht der Akteure ab. Diese wird durch Dokumentenanalysen und Interviews identifiziert. Zudem wird die abschließende Theorie mit den Beteiligten abgestimmt. Einen ähnlichen Ansatz bezeichnet Leeuw (2003, 16) als *policy-scientific approach*. Bei diesem, vor allem für Ex-Post-Evaluationen von Programmen als geeignet angesehenen empirisch-analytischen Ansatz, erfolgt die Identifikation der erfolgreichen Änderungen der abhängigen Variablen zugrundeliegenden Handlungsmechanismen ebenfalls über Dokumentenanalysen oder Interviews. Während bei dem Stakeholder-Ansatz die Nützlichkeit der Ergebnisse für die Akteure im Vordergrund steht, zielt der sozialwissenschaftliche Ansatz verstärkt auf objektive Ergebnisse ab. Wird nur die Sichtweise der Beteiligten berücksichtigt, werden möglicherweise komplizierte kausale Prozesse sowie operative Ziele vernachlässigt. Allerdings kann durch die Einbeziehung der Stakeholder als Experten auch eine positive Einstellung zur Evaluation erzielt werden (Beywl et al. 2004, 235). Um sowohl möglichst objektive als auch für die Akteure nützliche Resultate im Rahmen der Evaluation zu erzielen, schlägt Chen bei der Formulierung der Programmtheorie einen integrativen Ansatz vor, der beide Sichtweisen berücksichtigt (Chen 1990, 74).

Für die **Darstellung einer Programmtheorie** gibt es keine Standards (Bamberg et al. 2000, 36). In der Regel werden die Wirkungsketten in Form logischer Modelle beschrieben und als Pfeildiagramme graphisch abgebildet. Dabei kommen bei der Erstellung der logischen Modelle zumeist einfache lineare Modelle zum Einsatz (Rogers 2008, 30). Grundsätzlich ist eine Darstellung auch in non-kausalen, systemischen Theorien möglich (Beywl et al. 2004, 235).

Aussagen über den Erfolg und die Wirkung eines Programms basieren bei theoriebasierten Evaluationen auf der Gegenüberstellung der erwarteten Wirkungsketten der Programmtheorie mit durch empirische Daten abgebildeten, tatsächlich beobachteten Veränderungen. Als Untersuchungsgegenstand werden nur die Variablen gewählt, die durch die Theorie als entscheidende Größen für die Erzeugung gewünschter Programmergebnisse identifiziert werden (Fitz-Gibbon/Morris 1996, 178). Während die Überprüfung normativer Theorie, d.h. der Programmstruktur und -implementation in der Regel ohne statistische Verfahren durchgeführt werden kann, werden diese häufig für die Überprüfung kausativer Theorien genutzt (Chen 1990, 83). Soll nur die Netto-Wirkung eines Programms bestimmt werden, können auch bei einer theoriebasierten Evaluation die in Kapitel 6.3.2.1 erläuterten **Methoden** der Wirkungsanalyse herangezogen werden. So kann die Wirkung des Programms beispielsweise im Rahmen quasi-experimenteller Ansätze über Varianzanalysen oder Regressionsanalysen unter Zuhilfenahme von Kontrollgruppen bestimmt werden. Ebenso können Einzelgruppendesigns und qualitative Wirkungsanalysen eingesetzt werden. Die Programmtheorie stellt in diesem Fall eine wichtige Richtschnur für die Festlegung der Untersuchungsvariablen sowie für die Punkte der Datensammlung dar. Bei der Untersuchung indirekter Effekte eines Programms durch das Testen der Programmtheorie können unterschiedliche statistische Methoden eingesetzt werden. Besonders anspruchsvoll ist die Nutzung eines Strukturgleichungsansatzes zur empirischen Modellierung der Variablen und Testung der Wirkungstheorie (Bamberg et al. 2000, 137 f. mit weiteren Informationen; Chen 1990, 194). Als Spezialfälle von Strukturgleichungsmodellen können Pfadanalysen, Faktorenanalysen und Regressionsmodelle angesehen werden. Eine weniger anspruchsvolle methodische Alternative stellt ein Musterabgleich („*pattern matching*“) dar, bei dem die auf der Theorie beruhenden Erwartungen mit unterschiedlichen empirischen Daten verglichen werden (Weiss 1998, 67). Im Gegensatz zum mathematisch anspruchsvollen Strukturgleichungsmodell erfolgt die Modellbildung auf weniger strengen Grundlagen, so dass die Interpretation der Ergebnisse entsprechend vorsichtig durchzuführen ist. Vorteilhaft sind die relativ leichte Anwendung sowie die bessere Nachvollziehbarkeit dieses Ansatzes auf Seiten der lokalen Akteure (Chen 1990,

195). Bei dieser explorativ ausgerichteten Kausalanalyse können sowohl qualitative als auch quantitative Methoden (Beobachtung, Interviews, Befragung, Tests) zum Einsatz kommen (Chen 1990, 193). Chen (1990, 194) spricht sich für eine Kombination beider Methoden aus, um intervenierende Prozesse zu beobachten und zu messen.

Der **Einsatz theoriebasierter Evaluationen** ist dann notwendig, wenn die Wirkungsweise eines Programms verstanden werden soll (Chen 1994, 81). Zudem bietet sich dieser Ansatz bei Programmen an, denen bereits eine konkrete Theorie oder ein Modell zugrunde liegen (Fitz-Gibbon/Morris 1996, 179). Die vielfach als kompliziert angesehene Identifikation und Konstruktion der Programmtheorie stellt in diesen Fällen keine Schwierigkeit dar. Theoriebasierte Evaluationen können auch hilfreich sein, wenn die Nutzung experimenteller und quasi-experimenteller Ansätze aufgrund fehlender Kontrollgruppen ausgeschlossen ist. Hier stellt die Programmtheorie über die Rekonstruktion der kausalen Beziehungen der Programmelemente einen Ansatzpunkt für die Frage dar, ob ein Programm Veränderungen bewirken konnte (Weiss 1997, 514). Die Auswahl der für die Bewertung der einzelnen Elemente geeigneten Untersuchungsmethoden erfolgt dabei auf Basis der Theorie (Greene 2007, 4).

Für die Evaluation der Regionalpläne bietet insbesondere das letztgenannte Anwendungsfeld einen zentralen Anknüpfungspunkt. Durch die Beachtung der Programmtheorie der Regionalpläne kann deren komplizierter Regulierungsmodus in angemessenem Maße Eingang in die Evaluation finden. Im besten Fall können Erfolg oder Misserfolg des Plans auf die unterschiedlichen Planungsebenen zurückgeführt werden. Die Programmtheorie der Regionalpläne berücksichtigt, dass die Pläne die Flächennutzung nur indirekt steuern und Planinhalte erst durch die Adressaten der Pläne konkretisiert werden müssen. Sie verdeutlicht die Beziehung zwischen Plan, Adressat und Boden in Anspruch nehmender Akteure. Die Identifikation der einzelnen Wirkungsschritte erlaubt anschließend die Ableitung geeigneter Untersuchungsmethoden.

6.4 Kombinationsmöglichkeiten qualitativer und quantitativer Analysemethoden im Rahmen einer Programmevaluation¹³

Die Auswahl der Evaluationsmethoden bildet einen zentralen Bestandteil bei der Konzeption einer Evaluation. Eine spezielle Methode der Evaluation existiert nicht. Vielmehr können alle qualitativen und quantitativen Methoden der empirischen Sozialforschung zum Einsatz kommen (Kromrey 2001, 112). Während eine methodengeleitete Evaluation an den Ansprüchen einer bestimmten Methode ausgerichtet wird, erfolgt bei einer theoriegeleiteten Evaluation zunächst die Aufstellung der Programmtheorie, bevor in einem zweiten Schritt für die Überprüfung der Theorie geeignete Methoden ausgewählt werden.

Welche Methoden bei einer Untersuchung herangezogen werden, ist zunächst von den Überzeugungen, Werten und Annahmen der Bearbeiter, ihrem **Paradigma**, hinsichtlich der Untersuchungsdurchführung abhängig (Johnson/Onwuegbuzie 2004, 24). Beide Methoden spiegeln auf verschiedenen Philosophien basierende Paradigmen wider (Kelle/Erzberger 2005, 299; Greene et al. 2001, 28). Hierdurch werden nicht nur der Untersuchungsgegenstand, sondern auch die Untersuchungsstruktur sowie die Ergebnisinterpretation beeinflusst (Bryman 2004, 453). Während der auf quantitative Methoden ausgerichteten Forschung eine positivistische Denkweise zugrunde liegt, kann die qualitative Forschung dem Konstruktivismus zugeordnet werden (Flick 2006, 381).

¹³ Das Thema wurde auch in einem REFINA-Workingpaper (Einig et al. 2009b) diskutiert.

Im Mittelpunkt des **quantitativen Paradigmas** steht der Anspruch einer objektiven Sozialwissenschaft, die neben einer zeit- und kontextfreien Generalisierung der Ergebnisse auch die verlässliche und gültige Bestimmung von Wirkungen erlaubt (Johnson/Onwuegbuzie 2004, 14). Im Rahmen einer Wirkungsanalyse werden diese Forderungen am besten durch ein experimentelles Forschungsdesign erfüllt, so dass auch von einem experimentellen Paradigma gesprochen wird. Neben Zufallsexperimenten kommen für Anhänger dieses Paradigmas bei Wirkungsanalysen maximal quasi-experimentelle Designs in Betracht. Von Bedeutung sind die objektive Messung von Variablen und die empirische Überprüfung von Hypothesen durch strenge statistische Verfahren (Chen 1990, 20 f.). Das Paradigma sieht eine deutliche auch emotionale Trennung von Untersuchungsgegenstand und Forscher vor (Johnson/Onwuegbuzie 2004, 14). Aus Sicht des Paradigmas sind nicht-experimentelle Ansätze wie Einzelgruppen-Designs oder Fallstudien sowie qualitative Methoden im Allgemeinen für eine Programmevaluation ungeeignet, da sie aufgrund einer eingeschränkten internen Validität keine adäquaten kausalen Rückschlüsse zulassen (Chen 1990, 158).

Zu den typischen im Rahmen einer Evaluation zur Überprüfung von Hypothesen genutzten **quantitativen Methoden** sind Analysen bestehender (amtlicher) Statistiken sowie standardisierte Befragungen zu zählen. Bei standardisierten Befragungen besitzt der Evaluator die Möglichkeit den Untersuchungsgegenstand durch die Festlegungen der Fragestellungen konkret abzugrenzen. Diese Methode eignet sich besonders, wenn der Untersuchungsgegenstand objektiv beobachtbar ist und verbal eindeutig beschrieben werden kann (Prein et al. 1993, 28). Auf dieser Basis können auch bei einem kleinen Stichprobenumfang generalisierte Aussagen gemacht werden (Kelle/Erzberger 2005, 301). Die durch diese Methoden gewonnenen Daten erlauben die Anwendung unterschiedlicher statistischer Analyseverfahren. So können etwa kausale Beziehungen über Korrelations- oder Regressionsrechnungen bestimmt werden. Die Erfassung von Effekten setzt bereits im Vorfeld der Datenerhebung deren genaue Definition voraus. Insofern können mittels quantitativer Verfahren erwartete aber in der Regel keine unerwarteten Effekte gemessen werden.

Anders als beim positivistisch geprägten Paradigma, werden beim **qualitativen Paradigma** eine vollständige Ableitung von Ursachen und Effekten sowie die Generalisierung der Ergebnisse als unmöglich oder unerwünscht angesehen (Johnson/Onwuegbuzie 2004, 14). Bei Evaluationen ist aus Sicht der Anhänger des auch als naturalistisch bezeichneten Ansatzes, nur der Einsatz qualitativer Methoden sinnvoll. Qualitative Methoden konzentrieren sich auf eine möglichst tiefe und detaillierte Beschreibung eines Untersuchungsgegenstandes. Strenge statistische Methoden würden demnach zu einer Entfremdung zwischen Evaluator und Stakeholder führen, wodurch ein Verständnis der Sichtweise des Betroffenen auf Seiten des Evaluators verhindert würde (Chen 1990, 22). Im Vordergrund steht die Verbesserung eines Programms durch die Rückkopplung mit den Programmleitern. Klassische qualitative Methoden sind Experteninterviews und Inhaltsanalysen. Während mittels quantitativer Methoden ausschließlich quantitativ messbare Effekte untersucht werden können, erlauben qualitative Verfahren auch eine Bewertung nicht messbarer oder bislang nicht definierter Prozesse (Rao/Woolcock 2003, 167; Prein et al. 1993, 10). Auf Basis qualitativer Methoden entwickelte Kausalmodelle bilden die „Insiderperspektive“ (Bryman 1992, 142) der Akteure ab. Ihnen liegen keine statistischen Verfahren, sondern nur die Aussagen der Akteure zu Grunde (Prein et al. 1993, 32). Qualitative Verfahren werden vielfach wegen ihrer geringen Transparenz und Generalisierbarkeit kritisiert (Mayring 2001, 5), die auf kleine Fallzahlen und eine nicht zufällige, mitunter auch nicht an objektiven Kriterien ausgerichteten, Auswahl der Untersuchungseinheiten zurückzuführen sind.

Von den Vertretern der beiden Forschungsparadigmen wird eine Mischung quantitativer und qualitativer Methoden abgelehnt. Dennoch ist seit den 1990er Jahren ein neues Paradigma in der Literatur zu finden, in dessen Mittelpunkt eine auf gemischte Methoden ausgerichtete Forschung steht (Denscombe 2008, 271, Creswell 2003, Tashakkori/Teddlie 2003; Johnson/Onwuegbuzie 2004; Armitage 2007). Im Rahmen der auch als **pragmatisches Paradigma** bezeichneten gemischten Methodenforschung werden qualitative und quantitative Techniken, Methoden, Ansätze oder Konzepte so kombiniert, dass vor dem Hintergrund einer konkreten Fragestellung jeweils die spezifischen Stärken genutzt werden können (Johnson/Onwuegbuzie 2004, 17, Armitage 2007, 4). Neben einer erhöhten Glaubwürdigkeit der Ergebnisse ermöglicht dieser Ansatz auch ein intensiveres Verständnis des Untersuchungsgegenstandes (Greene 2007, 2).

Während sich die verstärkt ergebnisorientierte Kombination bzw. Integration quantitativer und qualitativer Methoden in der Praxis bereits weitgehend durchsetzen konnte (Prein et al. 1993, 5; McConney et al. 2002, 122), ist die konkrete Verbindung der Methoden in Form eines allgemeinen **Modells der Methodenintegration** bislang nicht standardisiert. Vielmehr werden verschiedene Modelle in der Literatur thematisiert (Mayring 2001; Kelle/Erzberger 2005; Prein et al. 1993). Neben dem Phasenmodell, bei dem im Rahmen einer qualitativen Vorstudie generierte Hypothesen in einer quantitativ ausgerichteten Hauptuntersuchung überprüft werden (Bryman 1992, Mayring 2001), kommen häufig das Triangulationsmodell und das Komplementaritätsmodell zum Einsatz.

Charakteristisch für das **Triangulationsmodell** ist der parallele Einsatz quantitativer und qualitativer Methoden zur Untersuchung eines Aspekts eines Untersuchungsgegenstands. Voraussetzung für die bei diesem Modell angestrebte Erhöhung der Validität von Untersuchungsergebnissen (Kelle/Erzberger 2005, 303, Bryman 1992, 131) ist, dass die verschiedenen Methoden tatsächlich denselben Aspekt erfassen. Diese Forderung kann nicht immer erfüllt werden, so dass vor diesem Hintergrund eine Validierung der Ergebnisse durch Triangulation nur bedingt möglich ist (Prein et al. 1993, 17 f.).

Demgegenüber werden im **Komplementaritätsmodell** mittels quantitativer und qualitativer Methoden verschiedene Aspekte des Untersuchungsgegenstandes aus unterschiedlichen Perspektiven betrachtet. Das Modell zielt auf die Erfassung möglichst verschiedener Elemente eines Gegenstandes (bei Programmen z.B. Implementation und Effekte) ab (Greene et al. 2001, 30).

Da sich die Methoden ergänzen, ist eine gegenseitige Validierung der Ergebnisse nicht möglich. Teilweise wird das Komplementaritätsmodell auch als Unterform der Triangulation im Sinne einer ergänzenden statt überprüfenden Triangulation betrachtet (Kelle/Erzberger 2005, 303). Abhängig von der gewählten Abfolge der Methoden können ein koordiniertes und ein integriertes Forschungsdesign unterschieden werden (Greene et al. 2001, 31). Während die Verknüpfung der auf Basis unterschiedlicher Methoden gewonnenen Ergebnisse bei einem koordinierten Design erst am Ende der Untersuchung stattfindet, erfolgt die Interaktion beim integrativen Design bereits während der Untersuchung. Bei beiden Designs dominieren häufig einzelne Methoden (Bryman 1992, 132).

In der Forschungspraxis kommt zumeist das Komplementaritätsmodell zum Einsatz (Kelle/Erzberger 2005, 304, Flick 2005, 311). Die parallele Untersuchung unterschiedlicher Fragestellungen steht hier im Vordergrund. Zudem erlauben abweichende Ergebnisse die Betrachtung unterschiedlicher Aspekte eines Untersuchungsgegenstandes (Armitage 2007, 5).

6.5 Methoden-Mix bei theoriebasierten Programmevaluationen

Im Gegensatz zu methodenorientierten Evaluationsdesigns ist eine theoriegeleitete Programmevaluation nicht an eine bestimmte Methode gebunden. Bei diesem Evaluationsansatz soll die Methode die Theorie überprüfen aber nicht ersetzen. Alle quantitativen und qualitativen Methoden der Sozialforschung die den theoretischen Zwecken dienen und zum Verständnis der Funktionsweise eines Programms beitragen, können eingesetzt werden. Aufgrund der Komplexität der Untersuchungsgegenstände bieten sich im Rahmen einer Programmevaluation in der Regel multi-methodische Forschungsdesigns an, auf die heute bereits regelmäßig zurückgegriffen wird (Lawrenz/Huffmann 2002, 331).

Die Bestimmung der konkreten Untersuchungsmethode für jeden Untersuchungsschritt erfolgt auf Basis der Programmtheorie (Greene 2007, 4) und in Abhängigkeit von der zentralen Fragestellung der Untersuchung. Die verschiedenen Methoden beleuchten vor diesem Hintergrund in der Regel unterschiedliche Aspekte des Programms. Insofern liegt bei theoriebasierten Programmevaluationen in der Regel das Komplementaritätsmodell zu Grunde.

Qualitative Methoden kommen im Rahmen einer theoriebasierten Evaluation häufig dann zum Einsatz, wenn der Programmprozess bzw. die Evaluation der normativen Theorie im Vordergrund steht (Weiss 1998, 130). Bei dieser Evaluation wird die Programmtheorie zu meist im Laufe der Untersuchung erstellt oder eine grobe Theorie im Laufe der Evaluation modifiziert. Die Daten qualitativer Ansätze stammen aus Beobachtungen oder Interviews. Im Vordergrund steht keine präzise Messung, sondern die Erweiterung des Verstehens. Das Design ist weniger auf Vergleiche als auf das detaillierte Verständnis des Prozesses des Programms ausgerichtet. Die Analyse der Daten zielt darauf ab, Themen und Muster in den Daten zu identifizieren, die darauf hinweisen wie das Programm arbeitet (Weiss 1998, 83). Dabei wird die Perspektive der Stakeholder in besonderem Maße berücksichtigt. Grundsätzlich kann auch die Evaluation von Programm-Effekten auf Basis qualitativer Methoden erfolgen. Durch qualitative Daten werden in diesem Fall die Schritte nachvollzogen, die zu einem beobachteten Ergebnis führen (Weiss 1998, 265 f.).

In der Regel sind für die Überprüfung des Erfolgs oder der Wirkungen eines Programms bzw. der kausalen Theorie quantitative Ansätze besonders geeignet (Rossi et al. 1988, 188). Aufgrund struktureller oder auch zeitlicher Bedingungen ist die Nutzung experimenteller oder quasiexperimenteller Evaluationsdesigns im Rahmen von theoriebasierten Programmevaluationen in der Regel nicht möglich. Zudem werden auch häufig die Datenanforderungen von Einzelgruppendesigns nicht erfüllt. Aus diesem Grund bietet sich für eine Wirkungsanalyse die Nutzung unterschiedlicher Erhebungsmethoden an (Stockmann 2002, 15). Eine solche Evaluation kann von der gemeinsamen Nutzung qualitativer und quantitativer Methoden profitieren (Weiss 1998, 96; Chen 1994, 82 f.). Eine Kombination beider Methoden spielt zudem bei der Untersuchung intervenierender Prozesse eine wichtige Rolle.

6.6 Evaluation mit Fallstudien

Da die Untersuchung aufgrund zeitlicher Restriktionen nicht alle 111 Planungsregionen betrachten kann, ist eine Beschränkung auf Fallstudien zwingend notwendig. Aus diesem Grund werden zunächst, auch unter Berücksichtigung der Erkenntnisse aus den REFINA-Projekten (Einig et al. 2009a), Möglichkeiten einer Evaluation mit Fallstudien diskutiert, bevor in Kapitel 7.1 die Programmtheorie der Regionalpläne sowie der hiervon abgeleitete Methodenmix der Untersuchung thematisiert werden.

Programmevaluationen werden in der Regel als Fallstudien durchgeführt. Der Einsatz der ursprünglich aus der Sozialwissenschaft stammenden Forschungsmethode ist in der Evaluationsforschung weit verbreitet, allerdings nicht unumstritten (Gerring 2004, 341). Als Evaluationsmethode werden Fallstudien erst seit Ende der 1970er genutzt. Ausschlaggebend für ihren Einsatz waren unter anderem zu hohe Kosten für umfangreiche, an quantitativen Standards orientierte, Implementations- oder Ergebnis-Analysen (Grosshans/Chelimsky 1990, 99). Fallstudienbasierte Evaluationsansätze sind in Deutschland im Bereich der Raumplanung bislang unter anderem bei verschiedenen regionalen Entwicklungskonzepten oder in Bezug auf Regionalmanagement zum Einsatz gekommen (Schäffer 2004; Wiechmann/Beier 2004; Kistenmacher/Dickertmann 1999).

Eine allgemeingültige Definition von Fallstudien liegt bislang nicht vor. Stattdessen werden in der Literatur zahlreiche, teilweise widersprüchliche Merkmale genannt. Nach Grosshans/Chelimsky (1990, 15) kann eine Fallstudie folgendermaßen definiert werden: „A case study is a method for learning about a complex instance, based on a comprehensive understanding of that instance obtained by extensive description and analysis of that instance taken as a whole and in its context.“ Unter "complex instance" wird verstanden, dass Input und Output nicht vollständig oder eindeutig in Beziehung gesetzt werden können. Ausschlaggebend hierfür kann unter anderem sein, dass zahlreiche Einflussfaktoren auf die Beziehung einwirken und den Output in nichtlinearer Weise beeinflussen (Grosshans/Chelimsky 1990, 16). Die Definition hebt hervor, dass bei einer Fallstudie alles über den Untersuchungsgegenstand in Erfahrung gebracht wird. Alle Kontextfaktoren, die Einfluss auf den Untersuchungsgegenstand haben, sind demnach zu berücksichtigen. Erst auf dieser Grundlage sind begründete Rückschlüsse auf Ursachen und Wirkungen möglich.

In seiner Definition stellt Yin (2003) vor allem heraus, dass der Einsatz von Fallstudien sinnvoll ist, wenn die Grenzen zwischen dem untersuchten Phänomen und dem Kontext nicht eindeutig zu erkennen sind. Er definiert eine Fallstudie als „an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident“ (Yin 2003, 13). Voraussetzung für die sinnvolle Durchführung einer Fallstudie sind demnach Untersuchungsfragen, die nach einem „Wie“ oder „Warum“ fragen, ein geringer Einfluss des Forschers auf die untersuchten Ereignisse und ein Fokus auf zeitnahe Phänomene in einem das wahre Leben betreffenden Zusammenhang.

Über das Verhältnis von Untersuchungseinheiten zu betrachteten Einflussfaktoren können Untersuchungen als fallzentriert oder variablenzentriert klassifiziert werden. Im Gegensatz zur variablenzentrierten quantitativen Forschung, bei der viele Fälle wenigen Einflussfaktoren gegenüberstehen, liegt der Fokus von Fallstudien in der Regel auf einer umfassenden Analyse zahlreicher Faktoren in wenigen Fällen (Ragin 2004, 136).

Keine Einigkeit besteht über die konkrete Anzahl der Fallstudieneinheiten, die für einen Fallstudienansatz betrachtet werden müssen. Sowohl die Konzentration auf einen einzelnen Fall als auch die vergleichende Analyse weniger Fälle werden als Charakteristika vertreten (Blatter et al. 2007, 123; Grosshans/Chelimsky 1990, 93). Eine geringe Anzahl von Fallstudien kann bei einem Forschungsgegenstand mit wenigen Fällen zu einem größeren Erkenntnisgewinn führen als in Forschungsfeldern mit einer sehr großen Anzahl von Fällen (Blatter et al. 2007, 128). Allerdings lässt eine geringe Anzahl von Fällen nicht unmittelbar auf einen Fallstudienansatz schließen. Entscheidend ist, dass der Schwerpunkt auf einer vertieften Betrachtung des Falls liegt und umfassende Informationen erhoben werden. Eine möglichst breite auf Generalisierung angelegte Vorgehensweise steht zumeist nicht im Vordergrund.

6.6.1 Programmeffekte als Schwerpunkt einer Fallstudie

Die konkrete Ausgestaltung einer Fallstudie als Evaluation ist von der Fragestellung abhängig. Grosshans/Chelimsky (1990, 9 f.) unterscheiden sechs Fallstudientypen, die bei Evaluationen genutzt werden können. Deskriptiv ausgerichtet sind die erläuternde sowie die forschende Fallstudie. Während beim erstgenannten Typ die Erweiterung bestehender Informationen zu einem Programm oder einer Politik um detaillierte Beispiele im Vordergrund steht, zielt der zweite Typ auf die Hypothesenbildung für Folgeforschungen ab. Einen weiteren Fallstudientyp bildet die Betrachtung kritischer Vorgänge von großem öffentlichen Interesse oder der kritische Test von Annahmen über Programme oder Strategien. Programmimplementation und Programmeffekte sind zwei weitere Schwerpunkte von Fallstudien. Eine Evaluation der Programmimplementation ist darauf ausgerichtet, Entscheidungsprozesse und involvierte Akteure zu identifizieren sowie die Qualität der Handlungen zu bewerten oder Implementationsprobleme aufzudecken. Ziel der Analysen von Programmeffekten ist es die Auswirkungen eines Untersuchungsgegenstands zu bestimmen und belastbare Rückschlüsse auf die Ursachen der Effekte zu finden. Kausalitäten sollen unter Bezug auf verschiedene Untersuchungsfälle und auf Basis multimethodischer Ansätze identifiziert werden.

Die Untersuchung der Steuerungswirkung der Regionalpläne ist dem letzten Fallstudientyp zuzurechnen. Obwohl Fallstudiendesigns vor allem bei deskriptiven Analysen Stärken besitzen, können auch solche kausalen Fragestellungen im Rahmen einer Fallstudie betrachtet werden. Das Kausalitätsverständnis bei Fallstudien ist dabei mit dem der theoriegeleiteten Evaluation vergleichbar. Im Mittelpunkt der kausalen Schlussfolgerungen der Fallstudie steht kein kausaler Effekt, „der sich bei der abhängigen Variablen Y durch eine Änderung bei der unabhängigen Variablen X feststellen lässt, unter der Bedingung, dass die anderen Rahmenbedingungen sich nicht verändern“ (Blatter et al. 2007, 133). Ein solcher Effekt würde dem Ergebnis einer quantitativen methodengeleiteten Black-Box-Evaluation entsprechen. Vielmehr steht bei Fallstudien-Evaluationen die Betrachtung einer Wirkungskette im Vordergrund. In diesem Zusammenhang wird auch von kausalen Mechanismen gesprochen (Gering 2004, 348). Im Sinne einer Programmtheorie werden neben einer abhängigen und einer unabhängigen Variablen weitere „vermittelnde“ Variablen berücksichtigt, die einen Erklärungsbeitrag liefern, wie die unabhängige Variable Ergebnisse beeinflusst. Ebenso wie bei der theoriegeleiteten Evaluation wird die Kausalität bei Fallstudien durch die interne Konsistenz und Plausibilität der Erklärungen sowie den Ausschluss alternativer Erklärungen auf Basis von Informationen verschiedener Fälle erzielt (Grosshans/Chelimsky 1990, 54). Entscheidend ist die Beobachtung von Übereinstimmungen zwischen theoriebasierten Erwartungen und empirischen Informationen (Blatter et al. 2007, 125).

Für den Einsatz qualitativer und quantitativer Methoden im Rahmen einer auf Programmeffekte ausgerichteten Fallstudie gelten die zuvor im Hinblick auf theoriebasierte Wirkungsanalysen gemachten Aussagen entsprechend. Demnach können sowohl quantitative als auch qualitative Daten und Methoden entweder separat oder kombiniert genutzt werden. Mögliche Informationsquellen sind u.a. Interviews, Befragungen oder Dokumentenanalysen.

Vor diesem Hintergrund stellt die Fallstudie einen geeigneten Rahmen für die theoriebasierte Evaluation der Steuerungswirkung von Regionalplänen dar.

6.6.2 Generalisierbarkeit von Fallstudienresultaten

Neben der mangelnden Belastbarkeit von Fallstudienuntersuchungen aufgrund einer fehlenden standardisierten Vorgehensweise, der Dauer der Untersuchung sowie der häufig sehr umfangreichen und schwer lesbaren Ergebnisberichte (Yin 2003a, 10 f.) gilt die geringe Ge-

neralisierbarkeit der Ergebnisse als eine große Schwäche von Fallstudien. Bei Fallstudien besteht keine Möglichkeit, durch eine hohe Fallanzahl für eine Grundgesamtheit repräsentative Ergebnisse zu erzielen. Für Evaluationen, die auf eine uneingeschränkte Generalisierung ausgerichtet sind, ist der Fallstudienansatz daher nicht geeignet. Ziel von Fallstudien ist allerdings in der Regel nicht eine statistische Generalisierung der Ergebnisse, sondern vielmehr die Erweiterung und Generalisierung von Theorien (Yin 2003, 10). Basiert eine Fallstudie auf einem gut begründeten theoretischen Rahmen, so kann dies eine Grundlage für die Ableitung allgemeinerer Aussagen sein. Insofern können Fallstudien innerhalb eines detailliert festgelegten Geltungsbereichs der Ergebnisse eine mit quantitativen Designs vergleichbare Generalisierbarkeit erreichen (Blatter et al. 2007, 185).

6.6.3 Methoden zur Auswahl von Fallstudien

Abhängig von der Fragestellung der Untersuchung erfolgt die Festlegung der Fallstudieneinheiten. Hierbei können qualitative oder quantitative Auswahlmethoden herangezogen werden. Bei eingeschränkten finanziellen oder personellen Ressourcen ist auch eine Auswahl der Fälle unter besonderer Berücksichtigung der Erreichbarkeit, der Datenverfügbarkeit oder der Datenbeschaffung möglich. Für die Fallstudienwahl können verschiedene qualitative Ansätze genutzt werden. Die Festlegungen extremer Fälle mit dem Ziel einer Erklärung bestehender Differenzen ist ebenso möglich, wie die Konzentration auf erfolgreiche, beispielsweise effektive Programme oder erfolglose Fälle. Auch die Ausrichtung auf repräsentative oder typische Fälle ist denkbar. Soll eine bestehende Theorie widerlegt werden, können auch systematische Gegenbeispiele gewählt werden (Grosshans/Chelimsky 1990, 27). Die Wahl extremer Fälle bedingt gleichzeitig eine möglicherweise geringere Generalisierbarkeit der Ergebnisse (Blatter et al. 2007, 176). Als quantitative Auswahlmethode stehen Stichprobenverfahren zur Verfügung.

Eine an einem kontrollierten Vergleich orientierte theoriebasierte Fallauswahl kann auf Basis der Differenz- oder Konkordanzmethode erfolgen. Bei der Differenzmethode werden Fälle ausgewählt, die in möglichst vielen Aspekten einheitlich sind, deren abhängige Variable aber variiert (most similar systems design). Bei der Konkordanzmethode ist die abhängige Variable möglichst gleich, während die übrigen Faktoren möglichst unterschiedlich sind (most different system design) (Blatter et al. 2007, 142 f.). Steht die Wirkung eines konkreten Erklärungsfaktors im Mittelpunkt, z.B. von Steuerungsinstrumenten der Planung, so ist hierfür die Differenzmethode besonders geeignet.

6.7 Schlussfolgerungen für das Evaluationsdesign der Arbeit

Die vorangegangenen Ausführungen haben verdeutlicht, dass es kein ideales Forschungsdesign für die Evaluation von Regionalplänen gibt. Aufgrund des thematisch sehr breiten Spektrums der Regionalpläne sollte für die Evaluation eine Beschränkung des Untersuchungsgegenstands vorgenommen werden (Fischer 1984, 292). Diese Untersuchung konzentriert sich daher auf Teilziele des Plans. Im Mittelpunkt steht die mit der Gewerbeflächenentwicklung verbundene Wirkungskette des Plans. Erfolg und Wirksamkeit der einzelnen Steuerungsinstrumente des Regionalplans sowie des genutzten Instrumentenverbunds sollen abgeschätzt werden. Dabei gilt es auch die Implementation der Pläne, die eine notwendige Voraussetzung für deren Erfolg und Wirkung darstellt, zu betrachten. Aufgrund des erheblichen Aufwands einer umfangreichen Implementationsanalyse in Form einer prozessbegleitenden Evaluation werden einzelne Aspekte der Implementation der Regionalpläne im Rahmen der Wirkungsanalyse thematisiert.

Um die Steuerungseffektivität der Regionalpläne abschätzen zu können, bietet sich für die Planevaluation der Arbeit ein zweistufiges Evaluationsdesign an. Aufbauend auf einer Analyse der Festlegungen bzw. Ziele der Regionalpläne ist im ersten Schritt eine Erfolgskontrolle durchzuführen. Im Rahmen der Erfolgskontrolle wird überprüft, inwieweit zu beobachtende räumliche Entwicklungen den Zielsetzungen des Regionalplans entsprechen. Der kausale Zusammenhang zwischen den gemessenen Entwicklungen und den regionalplanerischen Festlegungen wird vor allem in der an die Erfolgskontrolle unmittelbar anschließenden Wirkungsanalyse betrachtet. Bei der Wirkungsanalyse gilt es die Wirkungskette der Regionalplanung, vor allem die Wirkung der Pläne auf die Entscheidungen der Kommunalplanung, zu berücksichtigen. Die Programmtheorie der Regionalpläne wird als Grundlage für die Wahl der Datenerhebungspunkte sowie die konkrete Methodenwahl genutzt. Auf Basis der Erkenntnisse aus der Erfolgs- und Wirkungsanalyse können anschließend Aussagen zur Steuerungseffektivität gemacht werden. Dabei gilt es auch Faktoren zu identifizieren, durch die die Steuerungseffektivität der Pläne möglicherweise eingeschränkt wird.

Die Evaluation erfolgt in Fallstudien. Vor dem Hintergrund der großen Anzahl verbindlicher Regionalpläne (bundesweit 102) ist die Beschränkung auf einzelne Regionen notwendig, da eine umfassende Analyse in einem angemessenen Zeitrahmen nicht möglich ist. Um die Steuerungseffektivität verschiedener Instrumentenverbände der Regionalplanung zu überprüfen, werden Instrumenteneinsatz und -wirkung in zwei Fallregionen detailliert betrachtet. Die Auswahl der Planungsregionen erfolgt in Form einer qualitativen Stichprobe auf Basis der Differenzmethode. Zentrales Auswahlkriterium sind die von der Regionalplanung zur Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung eingesetzten Instrumente. Ziel ist eine Betrachtung von Regionen mit stark abweichenden Steuerungsansätzen. Vor diesem Hintergrund bietet sich die Gegenüberstellung eines Regionalplans mit einem umfassenden positiv- und negativplanerischen Steuerungsinstrumentarium mit einem Regionalplan an, dessen Steuerungsansatz vorrangig auf negativplanerische Instrumente ausgerichtet ist. Um eine möglichst gute Vergleichbarkeit der Ergebnisse zu gewährleisten, werden Regionen gewählt, die sich in anderen Einflussfaktoren (z.B. Siedlungsstruktur) möglichst wenig unterscheiden. Die konkrete Auswahl der Planungsregionen erfolgt auf Basis der bundesweiten Analyse der zur Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung eingesetzten positivplanerischen Instrumente (vgl. Kapitel 4).

Die Analyse von zwei Fallregionen erlaubt keine unmittelbare Übertragung der Evaluationsergebnisse auf die übrigen Planungsregionen. Allerdings ist es möglich für einzelne, auch in anderen Planungsregionen eingesetzte Steuerungsinstrumente, eine tendenzielle Aussage hinsichtlich ihrer Steuerungswirkung zu machen. Eine allgemeine Generalisierbarkeit der Ergebnisse auf Ebene der Instrumentenverbände ist demgegenüber kaum möglich, da die in den Regionen genutzten Verbände sehr heterogen sind.

In den gewählten Regionen kommt jeweils der gleiche, aus Erfolgskontrolle und theoriebasierter Wirkungsanalyse bestehende Evaluationsansatz zum Einsatz. Der gewählte Methodenmix wird im folgenden Kapitel erläutert. Zuvor wird jedoch der Blick auf die Programmtheorie der Regionalpläne gerichtet, die die Basis für die Festlegung der Untersuchungsmethoden bildet.

7 Evaluationsansatz der Untersuchung

Die zentralen theoretischen Grundlagen für die Programmtheorie der Regionalplanung wurden bereits in den Kapiteln 3 und 5 erläutert. Hierauf aufbauend lässt sich zusammenfassend ein logisches Modell entwickeln, das die Wirkungskette zwischen Regionalplan und Gewerbeflächenentwicklung verdeutlicht. Im Folgenden werden die einzelnen Elemente der Programmtheorie thematisiert (Kapitel 7.1). Anschließend erfolgt auf Basis der Programmtheorie die Ableitung der konkreten Untersuchungsmethoden (Kapitel 7.2).

7.1 Wirkungstheorie der Regionalplanung

Im Mittelpunkt der Untersuchung stehen die Steuerungsmöglichkeiten der Regionalplanung im Bereich der Gewerbeflächenentwicklung. Vor diesem Hintergrund ist die Inanspruchnahme von Flächen für gewerbliche/industrielle Nutzung als abhängige Variable zu definieren. Zahlreiche Determinanten bedingen die tatsächliche Gewerbeflächenentwicklung (vgl. Kapitel 2). Zentrale flächennutzende Akteure sind gewerbliche und industrielle Unternehmen und Betriebe. Unter Abwägung unterschiedlicher Standortfaktoren treffen diese ihre konkrete Standortentscheidung. Eine Regelung der Art und Intensität der Raumnutzung, durch die auch private Grundstücknutzer gebunden werden, ist nur mittels des Bodenrechts möglich (Hendler 2001). Die Betriebe müssen bei der Standortwahl die bodenrechtlichen Regelungen des öffentlichen Bauplanungsrechts beachten. Ob ein Standort für eine gewerbliche Nutzung durch den Akteur zur Verfügung steht, ist dementsprechend unmittelbar von den Ausweisungen der kommunalen Bauleitpläne und nicht von den verbindlichen normativen Vorgaben der Regionalpläne abhängig. Die Bindung privater Grundeigentümer wird durch den Kompetenztitel der Raumordnung nicht gedeckt (Heemeyer 2006, 63). Einfluss auf die Gewerbeflächenentwicklung kann die Regionalplanung demzufolge nur indirekt nehmen, durch eine Veränderung öffentlicher Planungen oder Fachplanungen, die einen Kompetenztitel im Bodenrecht besitzen. Im Sinne einer Planung der öffentlichen Planung (Runkel 1997, 5) sind diese öffentlichen Planungen der zentrale Adressat der Regionalpläne. Dementsprechend bilden die kommunalen Bauleitpläne bzw. das kommunale Ausweisungsverhalten die unabhängige Variable in der Programmtheorie, die durch das Programm verändert werden soll. Neben Planungsentscheidungen werden durch die Regionalpläne auch Zulassungsentscheidungen öffentlicher Stellen, wie die Genehmigung von Bauleitplänen, gebunden, die rechtlich verbindliche Vorgaben für die Flächennutzer darstellen. Zudem ist die Genehmigung raumbedeutsamer, privilegierter Bauvorhaben im Außenbereich (z.B. ortsgebundener gewerblicher Betriebe) gemäß § 35 Abs. 3 S. 2 Hs. 1 BauGB an die Beachtung der Ziele der Raumordnung gebunden. Auch wenn die Festlegungen des Regionalplans hierdurch eine direkte Wirkung auf Einzelvorhaben entfalten (Waechter 2007, 522; Hendler 2001) ist der Adressat der Bindungswirkung weiterhin ausschließlich die Genehmigungsbehörde und nicht ein privater Vorhabensträger. Genehmigungen können nur für Vorhaben erteilt werden, die keinen Zielen der Raumordnung widersprechen. Voraussetzung für den Erfolg der Regionalpläne ist folglich die Umsetzung und Konkretisierung der Festlegungen in Bauleit- und Fachplänen sowie die Beachtung der Festlegungen bei Entscheidungen von Genehmigungsbehörden hinsichtlich der Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen. Der Erfolg der regionalplanerischen Festlegungen drückt sich dann letztendlich in der Beeinflussung der abhängigen Variablen, der Inanspruchnahme von Flächen für gewerbliche/industrielle Nutzung, im Sinne der regionalplanerischen Zielsetzung aus.

Der Einfluss der regionalplanerischen Festlegungen auf das Ausweisungsverhalten der Gemeinden ist entscheidend von deren Bindungswirkung abhängig. Die eingesetzten Ziele und

Grundsätze der Raumordnung weisen abweichende Bindungsqualitäten auf. Während Ziele der Raumordnung von den Adressaten der Regionalpläne beachtet werden müssen, ist die Bindungswirkung der Grundsätze auf eine Berücksichtigungspflicht beschränkt. Im Rahmen einer Abwägung innerhalb eines Planungs- oder Genehmigungsverfahrens können diese Festlegungen überwunden werden. In der Regel ist davon auszugehen, dass eine Kommune einer Planung entgegenstehende Grundsätze der Raumordnung überwinden wird, sofern von der Planung positive wirtschaftliche Effekte erwartet werden. Die durch Ziele der Raumordnung ausgelöste Beachtungspflicht kann sowohl eine Unterlassenspflicht als auch eine spezielle Handlungspflicht auf Seiten der Kommunen bedingen (Runkel 9/2008, K § 4 Rn 77). Die Unterlassenspflicht verbietet raumbedeutsame Planung und Maßnahmen, die ein bestimmtes Ziel nicht mehr möglich machen oder beeinträchtigen könnten. Demgegenüber umfasst die Handlungspflicht die positive Umsetzung eines Ziels der Raumordnung mit den Instrumenten der räumlichen Gesamtplanung (Bauleitplanung). Allerdings sind die Kommunen nicht zu einer unmittelbaren Anpassung ihrer Planungen an geänderte regionalplanerische Festlegungen verpflichtet (vgl. Kapitel 3.2.1). Die positive Handlungspflicht besteht bei der erstmaligen Erstellung eines raumbedeutsamen Plans sowie bei Änderungen und Erweiterung (Runkel 9/2008, K § 4 Rn 84 f.). Wann ein Ziel der Raumordnung Eingang in die Bauleitplanung findet, kann von der Regionalplanung nicht beeinflusst werden. Verzichtet eine Kommune über einen langen Zeitraum auf die Änderung oder Neuaufstellung ihres Flächennutzungsplans wird die Wirkungskette des Regionalplans hierdurch unterbrochen bzw. verzögert. Sofern eine Kommune eine entsprechende Planung vornimmt, beschränkt sich die Befugnis der Regionalplanung auf die Überprüfung der Planung hinsichtlich ihrer Übereinstimmung mit den regionalplanerischen Festlegungen (landesplanerische Stellungnahme). Den Zielen der Raumordnung widersprechende Planungen können identifiziert und verhindert werden. Doch auch Ziele der Raumordnung können durch unscharfe Formulierungen oder Ausnahmeregelungen den Adressaten Handlungsspielräume eröffnen (vgl. Kapitel 3.6).

Die Steuerungswirkung eines Plans ist folglich von der Formulierung der regionalplanerischen Festlegungen abhängig. Mittels restriktiver Ziele der Raumordnung legt die Regionalplanung Mindestanforderungen für das kommunale Ausweisungsverhalten fest. Je geringer der Handlungsspielraum der Kommunen ist, desto eher ist eine vollständige Umsetzung zu erwarten. Allerdings bedingt die gesetzlich geforderte Unschärfe der Festlegungen auch bei restriktiven Zielen einen Konkretisierungsspielraum. Inwieweit die Instrumente des Plans eine möglichst umfassende Umsetzung erreichen, ist demnach entscheidend von den Kommunen abhängig. Dabei ist zu erwarten, dass als sinnvoll betrachtete und akzeptierte Instrumente eine besonders hohe Steuerungswirkung entfalten können.

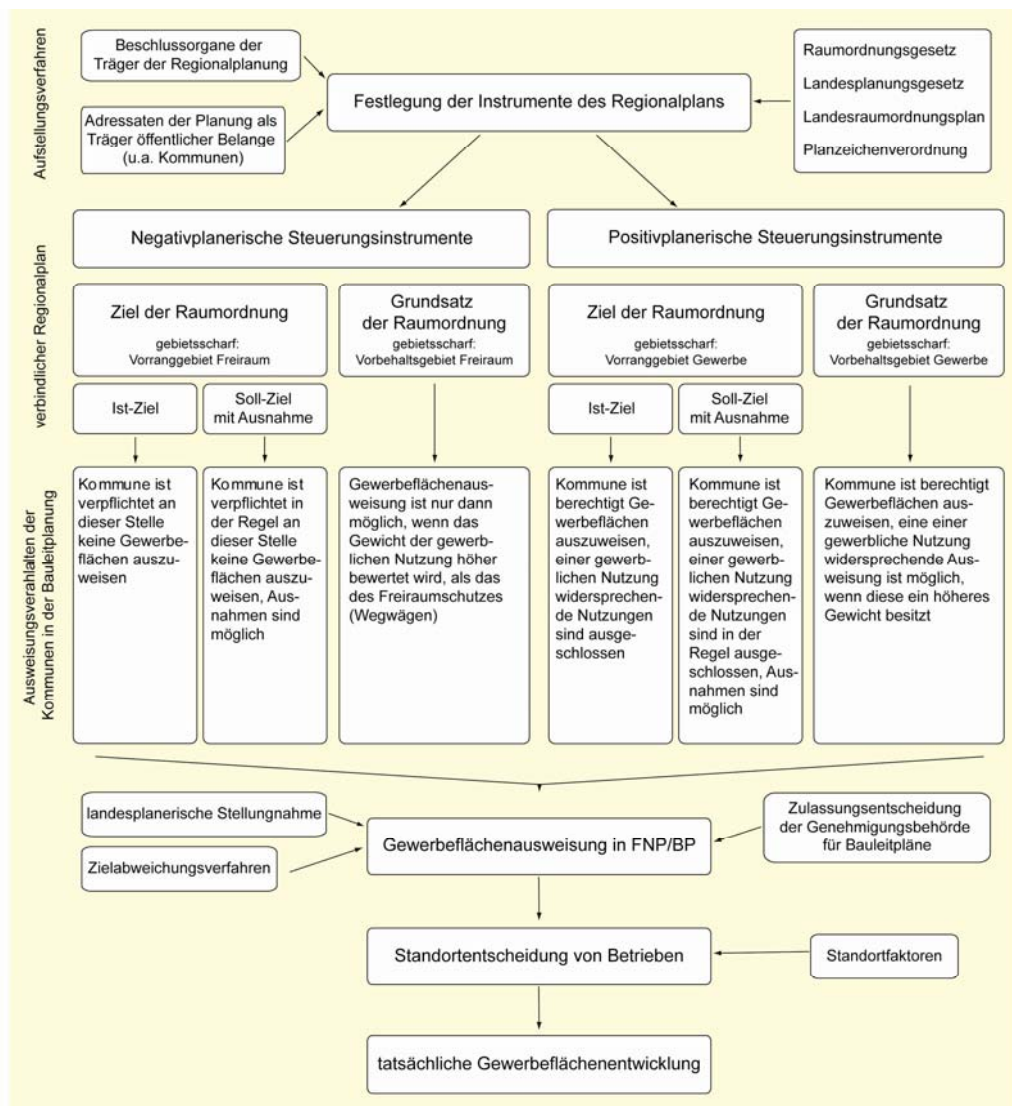
Die programmtheoriebasierte Evaluation der Steuerungswirkung der Regionalpläne greift diese Wirkungskette auf und überprüft die einzelnen Schritte durch empirische Methoden. Von zentraler Bedeutung für die Wirkungsanalyse der Regionalplanung ist die Beachtung des Vollzugs der Festlegungen durch die Adressaten der Pläne. Gelingt es das Verhalten der kommunalen Bauleitplanung, der Fachplanungen und der Genehmigungsbehörden zu verändern, so ist anzunehmen, dass dies Auswirkungen auf die Gewerbeflächenentwicklung hat. Fachplanungen und Genehmigungsbehörden werden bei dieser Untersuchung nicht genauer betrachtet. Der Blick wird auf die kommunale Bauleitplanung gerichtet.

Neben den von der Regionalplanung beabsichtigten Effekten können die Pläne grundsätzlich auch unbeabsichtigte Nebeneffekte auslösen. Vielfach wird vor allem in der us-amerikanischen Literatur der Zusammenhang zwischen quantitativen Wachstumsbeschrän-

kungen und Gebäude- und Immobilienpreisen diskutiert (Staley/Gilroy 2001, 40; Anthony 2003; Chan 2004; Downs 2002; Katz/Rosen 1987; Landes et al. 2002; Phillips/Goodstein 2000; Quigley/Raphael 2004; Wolch/Gabriel 1981). Hierbei steht die Frage im Mittelpunkt, ob durch eine beabsichtigte Reduzierung der Flächeninanspruchnahme Gebäude- und Immobilienpreise künstlich erhöht werden.

Welche Steuerungsinstrumente im Regionalplan festgelegt werden, ist zum einen von den übergeordneten Festlegungen der Landesraumordnungspläne und Landesplanungsgesetze sowie vom Raumordnungsgesetz abhängig. Zum anderen besitzen die am Aufstellungsverfahren beteiligten Akteure sowie die Beschlussorgane der Träger der Regionalplanung einen entscheidenden Einfluss auf Umfang und Bindungswirkung der konkreten Instrumentenverbände der Regionalpläne. In dieser Phase können die Kommunen bereits versuchen, einzelne Steuerungsansätze zu unterstützen oder zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Auf Basis der Programmtheorie (vgl. Abbildung 7) werden die Untersuchungsmethoden zur Analyse der Wirkungsphase der Regionalpläne festgelegt.

Abbildung 7: Programmtheorie der Regionalplanung



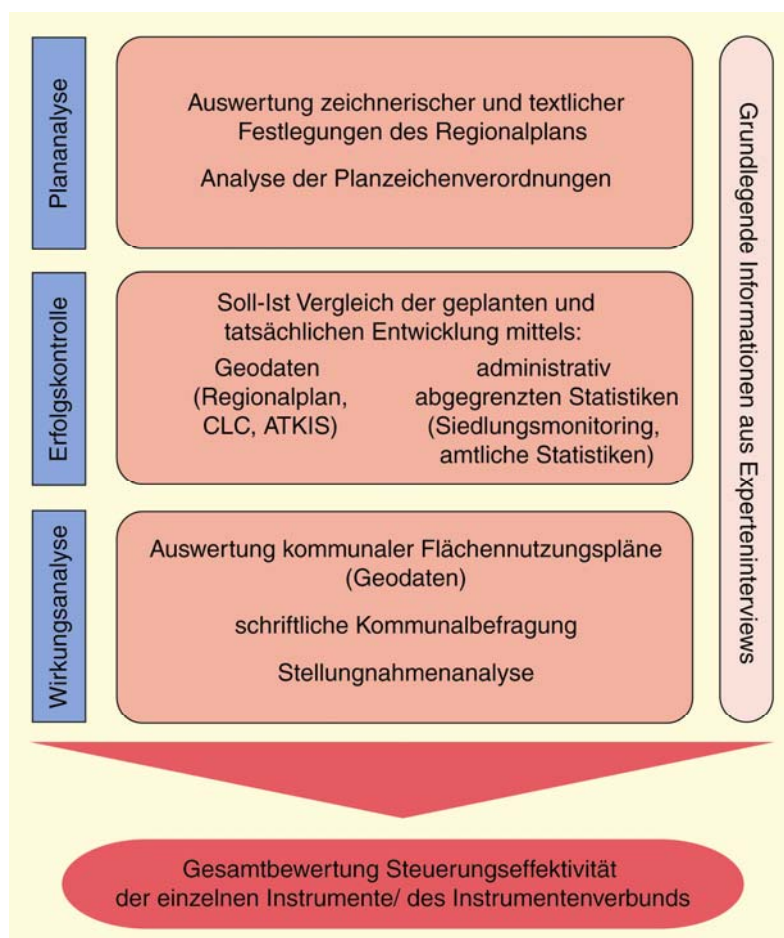
Quelle: eigene Darstellung

7.2 Der Methodenmix für die Planevaluation

Der für die Ex-Post-Evaluation gewählte Ansatz umfasst verschiedene quantitative und qualitative Methoden, die auf unterschiedliche Elemente der Wirkungskette ausgerichtet sind (vgl. Abbildung 8). Untersuchungsgegenstand sind bereits seit längerer Zeit in Kraft befindliche Regionalpläne. Der Aufstellungsprozess der Pläne wird nur am Rande thematisiert. Im Mittelpunkt stehen Erfolg und Wirkung der Pläne, so dass sowohl der Evaluationsansatz der Erfolgskontrolle als auch der Wirkungsanalyse genutzt werden. Für beide Evaluationsansätze bilden zunächst genaue Informationen über die regionalplanerischen Festlegungen die entscheidende Evaluationsgrundlage. Während bei der Erfolgskontrolle, die Bewertung der tatsächlichen Flächenentwicklung im Vergleich zur planerischen Zielsetzung im Vordergrund steht, gilt es im Rahmen der Wirkungsanalyse den direkten Einfluss der Regionalpläne auf das Ausweisungsverhalten der Kommunen abzuschätzen. Hierfür werden Daten zum Implementationsverhalten der Kommunen benötigt, die den Umfang der Umsetzung der Festlegungen in kommunalen Planungen verdeutlichen. Zur Bewertung dieses zentralen Elements der Wirkungskette der Regionalpläne werden unterschiedliche Methoden genutzt, deren Ergebnisse anschließend integriert betrachtet werden und unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Erfolgskontrolle eine abschließende Beurteilung der Steuerungswirkung der Instrumente des Regionalplans zulassen.

Die Resultate der Evaluation der Steuerungswirkung sind dabei von der Verfügbarkeit geeigneter Daten zur Bildung von Indikatoren und zur Erfassung der Wirkungskette abhängig. Vor allem die zusätzliche Analyse nichtintendierter Wirkungen der Pläne setzt weitere umfangreiche

Abbildung 8: Methodik der Untersuchung



Quelle: eigene Darstellung

kleinräumige Daten unterschiedlicher Themenfelder voraus. Vor dem Hintergrund us-amerikanischer Untersuchungen erscheint vor allem die Abschätzung der Preiseffekte der Regionalpläne auf Gebäude- und Grundstückspreise besonders interessant. Recherchen im Vorfeld der Untersuchung haben allerdings gezeigt, dass eine entsprechende Datengrundlage in Deutschland nicht gegeben ist. Die für die in ausländischen Untersuchungen vielfach angewandten hedonischen Preismodelle benötigten Daten (jeweils für einzelne Immobilien: Gebäudepreis, physische Gebäudeeigenschaften, Standorteigenschaften) können von den zuständi-

gen Gutachterausschüssen nicht zur Verfügung gestellt werden. Aus diesem Grund werden nichtintendierte Effekte nur in einem geringen Umfang im Rahmen der Wirkungsanalyse in die Arbeit betrachtet.

Der im Folgenden vorgestellte Methoden-Mix für die Untersuchung der Regionalpläne in den Fallstudienregionen wurde im Rahmen der u.a. von der Autorin im BBR bearbeiteten REFINA-Projekte¹⁴ erarbeitet (vgl. Einig et al. 2009b) und in der Dissertation weiterentwickelt und angewandt.

Bei ihm werden quantitative und qualitative Methoden im Sinne der Triangulation als gleichberechtigt angesehen (Flick 2006, 385).

7.2.1 Grundlegende Informationsbasis

7.2.1.1 Inhaltsanalyse regionalplanerischer Festlegungen

Zentrales Fundament sowohl für die Erfolgskontrolle als auch für die Wirkungsanalyse ist die detaillierte Betrachtung der verbindlichen Festlegungen der Regionalpläne. Für die zeichnerischen und textlichen Festlegungen, die positiv- oder negativplanerische Steuerungsinstrumente im Bereich der Gewerbeflächenentwicklung darstellen, sind zunächst deren Bindungswirkungen als Ziel oder Grundsatz der Raumordnung zu identifizieren. Dabei ist ein besonderes Augenmerk auf die Formulierung der Ziele der Raumordnung zu richten. Während die Grundsätze der Raumordnung regelmäßig eine Abwägung durch den Adressaten ermöglichen, können auf Basis von Schlüsselwörtern („Soll“-Ziel, „Ist“-Ziel) auch bei Zielen der Raumordnung Handlungsspielräume oder Ausnahmeregelungen identifiziert werden. Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung ist dabei regelmäßig die eindeutige Benennung des Adressaten der Festlegung. Die verschiedenen Steuerungsinstrumente besitzen häufig eine abweichende regionale Ausdehnung. Von einem Instrument können nur wenige Kommunen oder die ganze Region betroffen sein. Vor diesem Hintergrund ist jeweils auch der räumliche Umfang der Festlegungen zu betrachten. Auf dieser Basis kann für jedes Steuerungsinstrument dessen Restriktivität bzw. die hiermit verbundene Einschränkung der kommunalen Planungshoheit beurteilt werden.

Darüber hinaus werden bei der Plananalyse der Steuerungsansatz der Instrumente sowie die jeweils verfolgte Zielsetzung thematisiert. Informationen, ob positiv- oder negativplanerische Instrumente mit einem mengen- oder standortsteuernden Ansatz vorliegen sowie Angaben zur Operationalisierbarkeit der Festlegungen, sind eine wichtige Grundlage für die Indikatorbildung im Rahmen der Evaluation. Die Plananalyse und Restriktivitätsbewertung wird für jedes Steuerungsinstrument durchgeführt.

7.2.1.2 Experteninterviews

Neben der Plananalyse stellen Experteninterviews eine wesentliche Informationsquelle für die Ex-Post-Evaluation dar. Solche Interviews, in denen Spezialwissen von Experten zu dem zu erforschenden Sachverhalt abgefragt wird, sind vor allem in der Soziologie und Politikwissenschaft weit verbreitet (Gläser/Laudel 2009, 12) und werden insbesondere bei Fallstudienuntersuchungen durchgeführt (Blatter et al. 2007, 180). Kennzeichnend für einen Experten ist dabei entweder seine Position als Teil des untersuchten Handlungsfeldes oder seine Außenstellung in Form eines Gutachters (Meuser/Nagel 1991, 443). Im Rahmen der Evaluation

¹⁴ „Designoptionen und Implementation von Raumordnungsinstrumenten zur Flächenverbrauchsreduktion (DoRiF)“ und „Entwicklung und Evaluierung eines Flächenbarometers als Grundlage für ein nachhaltiges Flächenmanagement“.

der Regionalpläne werden Akteure auf allen Ebenen der Raumplanung (Landes-, Regional-, Kommunalplanung) als Experten befragt. Diese besitzen als Plangeber oder Planadressaten umfassende Erfahrungen in der Anwendung der Steuerungsinstrumente. Durch die Berücksichtigung der verschiedenen Planungsebenen kann eine Verzerrung der Ergebnisse vermieden werden, indem die Bewertung der Regionalpläne von den Akteuren aus unterschiedlichen Perspektiven vorgenommen wird. Während die Zahl der für die Untersuchung relevanten Experten auf Ebene der Landes- und Regionalplanung überschaubar ist, können auf Ebene der Kommunalplanung aus zeitlichen Restriktionen nicht alle Experten kommunaler Gewerbeflächenplanung befragt werden. Die notwendige Auswahl einzelner Experten aus dem Kreis der Adressaten der Regionalpläne kann grundsätzlich in Form einer zielgerichteten Stichprobe oder einer zufälligen Stichprobe vorgenommen werden (Weiss 1998, 164). In diesem Fall wird eine zielgerichtete Stichprobe zu Grunde gelegt. Die gewählten Kommunen repräsentieren die unterschiedlichen siedlungsstrukturellen Prägungen (Ballungsraum, Stadtumland, ländliche Gemeinde) der Regionen. Darüber hinaus werden Kommunen befragt, die auf Basis statistischer Analysen sowie aus Sicht der Regionalplanung eher positive bzw. negative Beispiele für die kommunale Siedlungsentwicklung darstellen.

Experteninterviews werden in der Regel als leitfadengestützte Interviews durchgeführt (Gläser/Laudel 2009, 111). Vor diesem Hintergrund werden sie teilweise als spezielle Anwendung dieser Interviewform interpretiert (Flick 2002, 139). Diese halbstandardisierte Interviewvariante stellt sicher, dass der Gesprächsverlauf bei zahlreichen Interviews sehr ähnlich ist und das Gespräch auf gezielte Fragestellungen gelenkt werden kann (Meuser/Nagel 1991, 448). Gleichzeitig bestehen Spielräume bei der konkreten Durchführung des Interviews. Der Interviewer kann in der Gesprächssituation entscheiden, in welcher Reihenfolge die vorbereiteten Fragen gestellt werden. Wurden die gewünschten Antworten bereits im Gespräch vorweggenommen, können einzelne Fragen auch weggelassen werden. Diese Vorgehensweise gibt dem Experten die Möglichkeit seine Einschätzungen frei zu formulieren.

Bei dieser Untersuchung kommen in den beiden Fallstudien verschiedene Gesprächsleitfäden, die im Rahmen der REFINA-Projekte für insgesamt sechs Planungsregionen erarbeitet wurden, zum Einsatz. Ausgehend von einer identischen thematischen Grundstruktur erfolgte eine Anpassung der Leitfäden für die einzelnen Planungsebenen, ebenso wie für die gewählten Fallregionen (vgl. Anhang). Neben Fragen zum Umfang der baulichen Flächeninanspruchnahme in der Region bzw. Kommune sowie zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme stand die Bewertung der Steuerungsinstrumente der Regionalplanung hinsichtlich Restriktivität, Steuerungserfolg und Wirkung im Mittelpunkt. Darüber hinaus werden die Experten zum Aufstellungsprozess der Pläne, zum Reformbedarf der Instrumente sowie zum Verhältnis der Planungsakteure untereinander befragt.

Die Experteninterviews dienen der vertieften Auseinandersetzung mit dem Untersuchungsgegenstand bzw. der Wissensgenerierung. Die Erkenntnisse aus den zu Beginn der Evaluation geführten Gesprächen fließen in vielfältigen Bereichen in die Untersuchung ein. Aus diesem Grund wird diese Methode weder der Erfolgskontrolle noch der Wirkungsanalyse zugeordnet. An erster Stelle dient die Interviewphase zur Wissensgenerierung auf Seiten der Evaluatoren. Durch die Gespräche wird das Verständnis der Wirkungskette der Regionalpläne vertieft. Zudem kann sichergestellt werden, dass keine für die Gewerbeflächenentwicklung zentralen Steuerungsinstrumente bei der Evaluation unberücksichtigt bleiben. Hinsichtlich der Erfolgskontrolle der Regionalpläne können vor allem die Experten der Landes- und Regionalplanung Hinweise für die Interpretation der Indikatorwerte geben. Darüber hinaus können die Plangeber oder -adressaten durch ihre umfassende Erfahrung mit den Instru-

menten des Regionalplans die Steuerungswirkung der Instrumente unter Berücksichtigung der Umsetzung und Akzeptanz auf Seiten der Kommunalplanung bewerten. Allerdings geben die Antworten der Experten nur eine subjektive Einschätzung über die kausalen Wirkungsgefüge der Regionalpläne wider. Aus diesem Grund sind die Informationen aus Experteninterviews generell durch weitere Untersuchungsergebnisse zu ergänzen (Gläser/Laudel 2009, 111). Bei dieser Arbeit fließt das Expertenwissen somit in verschiedener Weise in die Gesamtbewertung der Instrumente ein. Gleichzeitig bildet es eine zentrale Grundlage für die Formulierung einer schriftlichen Befragung kommunaler Akteure.

7.2.2 Erfolgskontrolle

Im Mittelpunkt der Erfolgskontrolle steht die Gegenüberstellung der verbindlichen Inhalten der Regionalpläne mit der tatsächlichen Raumentwicklung im Sinne eines Soll-Ist-Vergleichs. Während das „Soll“ durch die Plananalyse bereits identifiziert wurde, gilt es im Rahmen der Erfolgskontrolle geeignete Indikatoren für die Überprüfung zu identifizieren und zu berechnen. Bei dem Vergleich müssen die durch die Instrumente eröffneten Handlungsspielräume und Ausnahmeregelungen beachtet werden. In den Fällen, in denen der Regionalplan durch unpräzise Formulierungen oder den Verzicht auf konkrete Vorgaben, z.B. die Festlegung eines ha-Wertes für die Eigenentwicklung, eine Operationalisierung erschwert, stützt sich die Bewertung des Erfolgs auf die Einschätzung der Evaluatorin sowie auf die aus den Experteninterviews gewonnenen Erkenntnisse.

Die Aussagekraft der Erfolgskontrolle ist zudem von der Datenqualität abhängig. Von zentraler Bedeutung sind Zeitreihendaten, die die räumliche Entwicklung nach Inkrafttreten des Regionalplans abbilden. Als Datenbasis stehen zunächst zahlreiche amtliche Statistiken zur Verfügung¹⁵. Von besonderer Bedeutung sind dabei Daten zur Gewerbeflächen- und Beschäftigtenentwicklung. Auch Angaben zur Bautätigkeit können relevant sein. Allerdings liegen diese Statistiken in der Regel maximal auf Ebene der Gemeinden vor. Zur Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung werden jedoch vielfach gebietscharfe zeichnerische Festlegungen eingesetzt. Aus diesem Grund muss die Erfolgskontrolle dieser Instrumente auf räumlich hochauflösende Geodaten zurückgreifen, die die Auswertung unterhalb der Gemeindeebene erlauben. Bislang bilden nur wenige Geodatenätze die tatsächliche Flächennutzung (AKTIS) sowie deren Entwicklung ab (CORINE Land Cover)¹⁶. Vor allem gebäudescharfe Daten, die die Bautätigkeit über mehrere Jahre widerspiegeln, sind bislang nur in wenigen Regionen aufbereitet worden (SEMENTA). Für eine Verschneidung dieser Daten mit den Soll-Vorgaben der Regionalpläne müssen zudem die zeichnerischen Festlegungen als Geodaten vorliegen. Entsprechende Daten aktueller Regionalpläne stellt der Raumordnungsplanmonitor des BBSR (vgl. Kapitel 8.2.1) zur Verfügung. Die Betrachtung älterer Festlegungen in den Fallregionen setzt die eigene Digitalisierung der Festlegungen voraus. Durch die Verschneidung der Datensätze können Abweichungen zwischen den Festlegungen der Regionalpläne und der realen Flächennutzung bzw. -entwicklung erfasst werden.

7.2.3 Wirkungsanalyse

Die Wirkungsanalyse der Regionalpläne umfasst mehrere quantitative und qualitative Methoden. Zunächst geben quantitative Analysen der Flächennutzungspläne sowie eine qualitative Inhaltsanalyse von Stellungnahmen der Raumordnung Auskunft über den Planvollzug bzw. die Implementation der regionalplanerischen Festlegungen durch die Kommunen. Es

¹⁵ U.a. Laufende Raumbbeobachtung des BBSR.

¹⁶ Die in den Fallregionen genutzten Geodaten werden in Kapitel 8.2 vorgestellt.

wird analysiert inwieweit die Festlegungen Eingang in die kommunale Planung finden und dementsprechend das Verhalten der kommunalen Akteure beeinflusst wird. Mittels einer schriftlichen Befragung wird zudem die Instrumentenwirkung durch kommunale Akteure bewertet.

7.2.3.1 Auswertung kommunaler Flächennutzungspläne

Der Vollzug des Regionalplans durch die Kommunen spiegelt sich in den Festlegungen der Flächennutzungspläne wider. Durch die Gegenüberstellung der verbindlichen regionalplanerischen Festlegungen mit denen der Flächennutzungspläne kann abgeschätzt werden, ob das Ausweisungsverhalten der Kommunen in der beabsichtigten Weise beeinflusst werden konnte. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist der Zeitpunkt des Inkrafttretens der Flächennutzungspläne zu berücksichtigen. Zwar besteht für die Kommunen bei Zielen der Raumordnung ein Anpassungsgebot. Der Flächennutzungsplan besitzt allerdings weiterhin seine Gültigkeit, auch wenn er einem zeitlich nachfolgenden Ziel widerspricht. Aussagen über die Anpassungsreaktion der Kommunen sind insofern vor allem unter Berücksichtigung der kommunalen Planungen (Änderungen und Neuaufstellung von Flächennutzungsplänen) nach Inkrafttreten des Regionalplans möglich. Für diese Analyse werden neben den digitalen Geodaten der Regionalpläne auch Geodaten der Flächenausweisungen der FNP (gewerblichen Bauflächen) genutzt.

7.2.3.2 Auswertung landesplanerischer Stellungnahmen

Neben den Ausweisungen der Flächennutzungspläne sind landesplanerische Stellungnahmen der Regionalplanung zu kommunalen Bauleitplänen eine wichtige Informationsbasis für die Beurteilung der Steuerungswirksamkeit der Regionalpläne in der Vollzugsphase. Bei diesem Untersuchungsschritt wird der Blick auf die Aufstellungs- bzw. Änderungsphase der Flächennutzungspläne gerichtet. In dieser Phase gibt die Regionalplanung Stellungnahmen zu den kommunalen Planungsvorhaben ab. Beurteilt wird die Anpassung der Änderungen oder des neu aufgestellten Flächennutzungsplans an die normativen Festlegungen der Regional- und Landespläne. Dabei erfolgen die Stellungnahmen in der Regel im Rahmen der Behördenbeteiligung als Träger öffentlicher Belange (§ 4 BauGB)¹⁷. Die Stellungnahmen verdeutlichen Abweichungen der kommunalen Planungsabsichten von regional- und landesplanerischen Festlegungen. Von besonderer Bedeutung sind Stellungnahmen, bei denen regional- bzw. landesplanerische Bedenken geäußert werden. Diese negativen Stellungnahmen erfolgen bei einem Verstoß gegen ein Ziel der Raumordnung. Sie sind Anhaltspunkt für Konflikte zwischen Kommunal- und Regionalplanung. Durch Inhaltanalysen können die von Abweichungen betroffenen Instrumente identifiziert und der Abweichungsumfang bestimmt werden. Durch die Bindungswirkung der Ziele der Raumordnung können kommunale Planungen bei einer negativen Stellungnahme der Regionalplanung nicht weitergeführt werden. Eine solche Stellungnahme kann dabei auch als Ausgangspunkt für Verhandlungen über eine unter Beachtung raumordnerischer Zielsetzungen sinnvolle Abänderung der Planung genutzt werden. Diese Verhandlungen stellen für die Regionalplanung eine seltene Möglichkeit dar, aktiv auf die Umsetzung der regionalplanerischen Festlegungen hinzuwirken.

Eine Analyse von landesplanerischen Stellungnahmen wurde bislang nur in wenigen Fällen durchgeführt. Wuschansky (1998) untersuchte für NRW Einzelfallentscheidungen zur Anpassung der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung und Landesplanung. Er be-

¹⁷ Eine Ausnahme bildet das „Verfahren zur Anpassung der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung“ (§ 32 LPlG NW) in NRW (vgl. Kapitel 8.2.3).

schränkte sich dabei auf Verfahren, die nicht über Stellungnahmen abschließend geregelt werden konnten, sondern von den Bezirksplanungsräten in NRW entschieden werden mussten. Bereits 1979 wurde auf Grundlage von Stellungnahmen der Einfluss der Regionalplanung in Baden-Württemberg auf die kommunale Bauleitplanung (Dadou et al. 1979) untersucht. Im Rahmen einer ex-post-Analyse wurden Stellungnahmen der Regionalplanung in zwei Landkreisen, die unterschiedlichen Regionen angehören, analysiert. Von Wiechmann/Siedentop (2009) wurden für die Region Südwestthüringen regionalplanerische Stellungnahmen zum Freiraumschutz betrachtet. In den beiden im BBSR bearbeiteten REFINA-Projekten erfolgte eine Analyse von Stellungnahmen mit Bezug zur Siedlungsflächenentwicklung in insgesamt sechs Planungsregionen (Einig et al. 2011).

Die Stellungnahmenanalyse dieser Untersuchung ist ebenfalls regional ausgerichtet. Unter Beachtung regionaler Datenverfügbarkeiten werden alle Stellungnahmen innerhalb der beiden Fallstudienregionen zum Thema Gewerbeflächenentwicklung betrachtet. Die Auswertung der Stellungnahmen erfolgt auf Grundlage der im Rahmen der REFINA-Projekte im BBSR aufgebauten Datenbank. Die Datenbank umfasst Stellungnahmen mit Bezug zum Thema Siedlungsflächenentwicklung. Die Stellungnahmen aus den Fallregionen wurden, unter Berücksichtigung landesspezifischer Besonderheiten, nach einheitlichen Kriterien aufgenommen. Die Erfassung der Stellungnahmen in der Datenbank ist ein sehr aufwendiger Prozess. Es gilt die zentralen Informationen aus hunderten, teilweise sehr umfangreichen Planungsunterlagen zu sammeln¹⁸. Für die Dissertation wurde diese Datenbank im Hinblick auf das Thema Gewerbeflächenentwicklung neu ausgewertet. Zentrale Informationen, die in der Datenbank erfasst werden, sind das Ergebnis der Stellungnahmen sowie die betroffenen Instrumente des Regionalplans. Diese Informationen bilden die Basis für eine quantitative Auswertung der Datenbank. Allerdings ist eine unmittelbare Bewertung des Vollzugs der Instrumente auf Basis dieser Werte nicht möglich. Vielmehr müssen die Daten vor dem Hintergrund der Ergebnisse der Plananalyse interpretiert werden. So kann beispielsweise eine geringe Anzahl von Konfliktfällen grundsätzlich nicht ausschließlich auf ein positives Anpassungsverhalten der Kommunen zurückgeführt werden. Die Ursachen können bereits in der Formulierung der Festlegung verankert sein, sofern den Kommunen hier ein großer Handlungsspielraum belassen wird, durch den eine Geltendmachung landesplanerischer Bedenken verhindert wird. Für die abschließende Bewertung der Ergebnisse wird zudem auch auf Hinweise aus den Experteninterviews sowie die Einschätzungen aus der Kommunalbefragung zurückgegriffen, so dass regionale Voraussetzungen und Bedingungen in die Interpretation einfließen.

7.2.3.3 Schriftliche Kommunalbefragung

Kernelement der Wirkungsanalyse ist die schriftliche Befragung kommunaler Akteure der Raumplanung. Schriftliche Befragungen mittels Fragebogen mit standardisierten, geschlossenen Fragen werden bei Fallstudien regelmäßig eingesetzt (Blatter et al. 2007, 180). Sie ermöglichen die Meinung zahlreicher lokaler Akteure bei einem relativ geringen personellen und zeitlichen Aufwand zu erfassen (Scholl 2009, 44). Vor allem der Wunsch nach generalisierbaren Ergebnissen im Rahmen einer Programmevaluation hat bei Fallstudien zu einem verstärkten Rückgriff auf diese quantitative Methode geführt (Grosshans/Chelimsky 1990, 102). Schriftliche Befragungen erlauben den Einsatz eines recht umfangreichen Fragenkatalogs, für dessen Beantwortung die Teilnehmer unter keinem unmittelbaren Zeitdruck stehen (Weiss 1998, 155). Dabei muss allerdings darauf geachtet werden, dass die Länge des Fra-

¹⁸ Der Aufbau der umfangreichen Datenbank war durch die Unterstützung Studentischer Hilfskräfte möglich.

gebogens die Adressaten nicht abschreckt. Für schriftliche Befragungen wird teilweise eine maximale Länge von 12 bis 16 Seiten empfohlen (Hippler/Seidel 1985, 40). Ist die Rücklaufquote zu gering, kann das Ergebnis nicht als repräsentativ bewertet werden (Weiss 1998, 156). Die auf Basis eindeutig formulierter Fragen durch Ankreuzen der vorgegebenen Antwortkategorien erhaltenen Daten erlauben ein Messen und Quantifizieren der thematisierten Sachverhalte. Zudem können statistische Zusammenhänge zwischen den Antworten bestimmt werden.

Die Kommunalbefragung wurde im Rahmen der beiden im BBSR bearbeiteten REFINA-Projekte in insgesamt sechs Planungsregionen, darunter auch in den beiden in dieser Arbeit betrachteten Fallregionen, durchgeführt. Sie richtete sich jeweils an alle Städte und Gemeinden in den Planungsregionen. Als primäre Adressaten der Regionalpläne können vor allem die leitenden Kommunalplaner oder Bürgermeister der Kommunen die Wirkung der Regionalpläne aus ihrer täglichen Erfahrung heraus einschätzen. Gleichzeitig sind Erkenntnisse zur Akzeptanz der Instrumente möglich. Um eine möglichst große Vergleichbarkeit bis auf Ebene der einzelnen Instrumente zwischen den Fallregionen zu gewährleisten, besitzen die Fragebögen jeweils eine einheitliche Grundstruktur. Der im BBSR entwickelte Fragebogen umfasst vier Themenschwerpunkte. Neben der Bewertung der Wirksamkeit und Akzeptanz der Steuerungsinstrumente des Regionalplans, die den Mittelpunkt der Befragungen bildet, werden die kommunale Baulandversorgung und Baulandpolitik, eine zusammenfassende Bewertung der Regionalplanung sowie das Verhältnis von Kommune und Regionalplanung thematisiert. Aufgrund abweichender Steuerungsinstrumente und Organisationsstrukturen erfolgt jeweils eine regionsspezifische Anpassung. Der Einsatz geschlossener Fragen mit vergleichbaren Antwortkategorien erlaubt einen interregionalen Vergleich der eingesetzten Instrumente. Um auch qualitative Einschätzungen quantifizieren zu können, werden im Fragebogen Bewertungsskalen (z.B. hoch, mittel, gering) eingesetzt.

Bei der Entwicklung der Fragebögen wurden die Erkenntnisse aus den Experteninterviews ebenso berücksichtigt wie die Resultate der Plananalyse und Erfolgskontrolle. Vor dem Versand erfolgte eine Rückkopplung der Fragen mit den Experten der Regionalplanung. Die Fragebögen werden im Sinne eines mixed-mode-Ansatzes (Couper/Coutts 2004, 234) gleichzeitig sowohl per Post als auch per Mail an die Kommunen verschickt. Zudem bestand die Möglichkeit die Fragebögen im Internet herunterzuladen. Die digitalen Fragebögen wurden so gestaltet, dass die Adressaten eine Beantwortung am PC vornehmen und die Antworten per Mail zurückschicken konnten. Diese Vorgehensweise erlaubte die unmittelbare Überführung der Daten in eine Datenbank. Schriftlich ausgefüllte Fragebögen mussten weiterhin von Hand in die Datenbank eingepflegt werden. Nach Ablauf der gesetzten Antwortfrist erfolgte eine telefonische Aufforderung an die Adressaten, sich an der Befragung zu beteiligen, um eine möglichst hohe Rücklaufquote zu erreichen.

Eine entsprechend umfangreiche Kommunalbefragung zur Steuerungswirkung der Regionalpläne wurde bislang noch nicht durchgeführt.

7.2.4 Gesamtbewertung der Steuerungseffektivität

Für die abschließende Bewertung der Steuerungseffektivität der einzelnen Instrumente werden die quantitativen und qualitativen Teilergebnisse der Evaluationsbausteine Erfolgskontrolle und Wirkungsanalyse zusammengeführt. Da die Teilergebnisse in der Regel auf einer eigenen Interpretation der jeweiligen Werte beruhen und mitunter auch unterschiedliche Bewertungsergebnisse denkbar sind, bietet sich für die Zusammenfassung eine qualitative Vorgehensweise an. Die Bewertung der Einzelinstrumente bildet dann die Basis für die Gesamt-

bewertung des Instrumentenverbunds. Ziel der Gesamtbewertung ist es dabei nicht absolute Vergleichswerte zu ermitteln oder eine Rangfolge der Instrumente zu bilden. Vielmehr steht die Ableitung von Empfehlungen für eine Verbesserung der Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung im Vordergrund.

Auf Basis des vorgestellten Methodenmixes erfolgt in den folgenden Kapiteln die Evaluation der regionalplanerischen Steuerungsinstrumente in zwei Fallstudienregionen. Dabei wird in Kapitel 8 zunächst die Auswahl der beiden Fallstudien begründet. Zudem werden die bei den Planevaluationen genutzten Datengrundlagen vorgestellt.

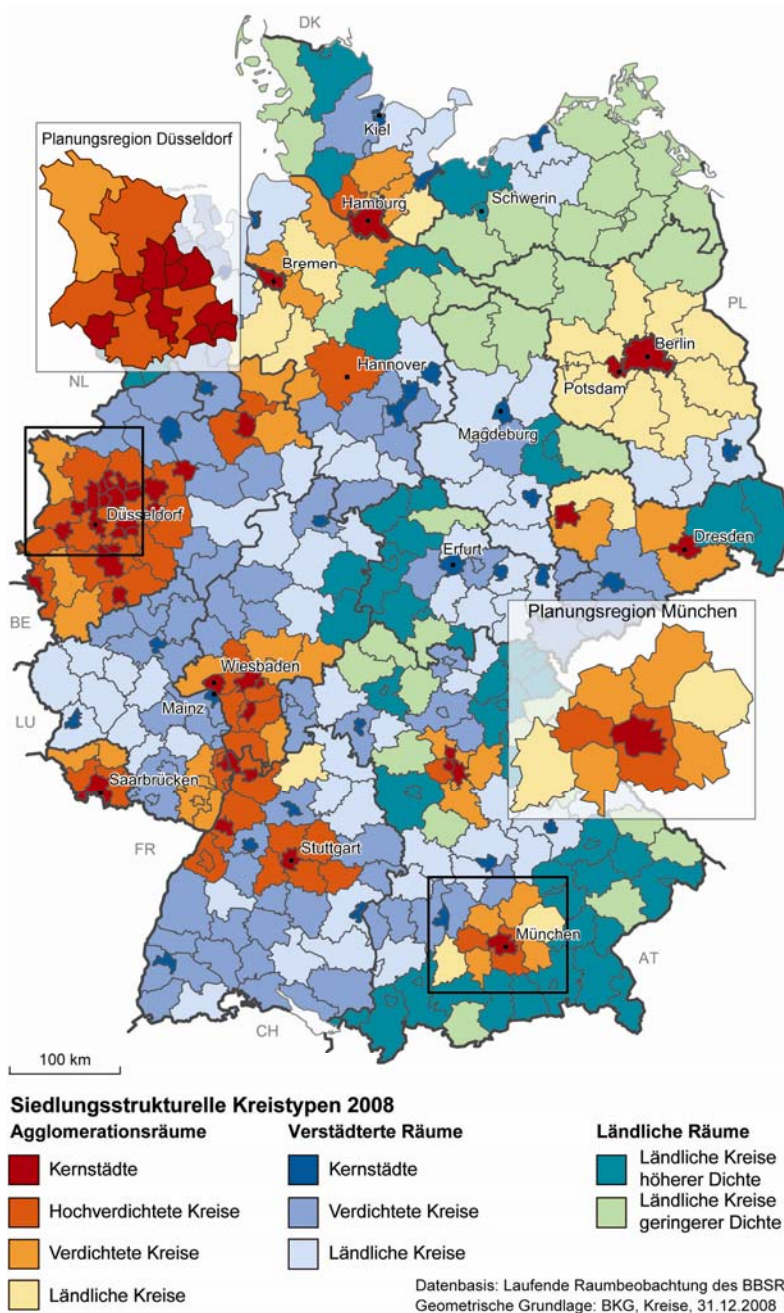
8 Evaluation der Steuerungsinstrumente in zwei Fallregionen - Einleitung

8.1 Auswahl und Gegenüberstellung der Planungsregionen

Für die sowohl positiv- als auch negativplanerische Steuerungsinstrumente umfassende Evaluation werden zwei Fallregionen bestimmt. Unter Berücksichtigung der Differenzmethode werden Fälle gewählt, die in der abhängigen Variablen eine starke Abweichung aufweisen, sonst aber möglichst ähnlich sind. Als abhängige Variable wird dabei der Steuerungsansatz des Regionalplans herangezogen. Für die Untersuchung gilt es eine Region mit einem umfangreichen, positiv- und negativplanerische Instrumente umfassenden, Steuerungsansatz im Bereich der Gewerbeflächenentwicklung einer Region mit einem vorwiegend negativplanerischen Ansatz gegenüberzustellen. Im Rahmen der bundesweiten Analysen (Kapitel 4) konnten Steuerungsansätze klassifiziert werden, die in den einzelnen Ländern zum Einsatz kommen. Demnach weisen die Regionen der Länder Hessen und NRW besonders umfassende positivplanerische Steuerungsansätze auf, während vor allem in Bayern fast alle Regionen auf positivplanerische Gewerbefestlegungen verzichten. Weitere Voraussetzung für die Auswahl als Fallregion ist das Vorliegen eines bereits seit längerer Zeit verbindlichen Regionalplans. Der Plan muss in ausreichendem Maße die Möglichkeit besessen haben, Steuerungswirkungen zu entfalten. Die konkrete Auswahl der Fallregionen erfolgt zudem unter Berücksichtigung der in den REFINA-Projekten des BBSR untersuchten Regionen, da für die Evaluation in dieser Dissertation auch auf Daten zurückgegriffen werden soll, die im Rahmen dieser Projekte erhoben wurden.

Vor diesem Hintergrund sowie mit Blick auf die Datenverfügbarkeit und Kooperationsbereitschaft lokaler Akteure werden die nordrhein-westfälische Planungsregion Düsseldorf sowie die bayerische Planungsregion München als Fallregionen gewählt. Während in der Region Düsseldorf ein umfangreicher positiv- und negativplanerischer Standort- sowie Mengensteuerungsansatz zum Einsatz kommt, erfolgt eine Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung in München vorrangig mittels negativplanerischer Instrumente. In beiden Regionen sind die verbindlichen Regionalpläne bereits über einen längeren Zeitraum in Kraft. Der als Gebietsentwicklungsplan bezeichnete Regionalplan der Region Düsseldorf trat am 15.12.1999 in Kraft. Seitdem wurden zahlreiche in der Regel auf die zeichnerische Darstellung des Plans bezogene Änderungen vorgenommen. Für die Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung relevante Instrumente wurden jedoch nicht gravierend verändert. In der Region München wurde der Regionalplan bereits am 15.02.1987 verbindlich. Die ursprünglichen Planinhalte wurden durch zahlreiche Teilfortschreibungen bis heute fast vollständig überarbeitet. Hierbei wurden auch einzelne Steuerungsinstrumente verändert oder neu eingeführt. Von zentraler Bedeutung für die Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung ist die Fortschreibung des regionalen Siedlungs- und Freiraumkonzepts vom 1.12.2001. Die hier getroffenen Festlegungen bilden den zentralen Gegenstand der Planevaluation.

Karte 16: Siedlungsstruktur



Quelle: eigene Darstellung

die Region München ein deutliches Wachstum verzeichnen konnte. In Folge der Entwicklungen weisen beide Regionen 2008 eine identische Siedlungsdichte von 30 Einwohnern je ha SuV-Fläche auf.

Der Beschäftigtenbesatz ist in beiden Regionen überdurchschnittlich. Mit 428 Beschäftigten je 1 000 Einwohner liegt er in der Region München noch höher als in der Region Düsseldorf (341 Beschäftigte je 1 000 EW). Während sich der Beschäftigtenbesatz insgesamt zwischen 1999 und 2008 kaum verändert hat, verzeichnen beide Regionen unter Berücksichtigung des Beschäftigtenbesatzes im sekundären Sektor überdurchschnittliche Verluste, die in Düsseldorf besonders hoch ausfallen. Mit Blick auf die Beschäftigten im verarbeitenden Sektor werden die Verluste noch deutlicher. In der Region München sank die Anzahl der Beschäftigten

Beide Regionen weisen in zentralen Indikatoren eine relativ große Ähnlichkeit auf, so dass sie für eine Fallstudienuntersuchung auf Basis des most similar Ansatzes geeignet erscheinen. Die Gemeinsamkeiten werden im Folgenden kurz dargestellt (vgl. auch Tabelle 12).

Die Planungsräume werden in beiden Fällen ausschließlich dem Agglomerationsraum zugerechnet (vgl. Karte 16). Sowohl die polyzentrische Region Düsseldorf als auch die monozentrische Region München umfassen neben hochverdichteten auch verdichtete Kreise. Zudem weist die Region München zwei ländliche Kreise auf.

Mit 5,2 Mio. Einwohnern ist die Region Düsseldorf¹⁹ die bundesweit bevölkerungsreichste Planungsregion. Nach den Regionen Südhessen (mit Frankfurt am Main), Berlin und Stuttgart befindet sich die Region München mit 2,6 Mio. Einwohnern 2008 auf Platz fünf der Rangliste. Allerdings musste die Region Düsseldorf zwischen 1999 und 2008 einen leichten Bevölkerungsrückgang hinnehmen, während

¹⁹ In der Abgrenzung des untersuchten Regionalplans von 1999.

zwischen 2003 und 2008 um 5 % auf 85 Beschäftigte im verarbeitenden Sektor je 1 000 Einwohner. In der Region Düsseldorf fand ein Rückgang um 6,5 % auf 74 Beschäftigte je 1 000 Einwohner statt. Bundesweit lag der Rückgang bei 1 %. 2008 entfallen aufgrund der fortgesetzten Tertiärisierung nur noch 24 % bzw. 28 % der Beschäftigten auf den sekundären Sektor.

Bedingt durch ihre polyzentrische Struktur weist die Region Düsseldorf 2008 mit 33 ha SuV/km² einen deutlich höheren Siedlungs- und Verkehrsflächenflächenanteil auf als die monozentrisch geprägte Region München mit 16 ha SuV/km². Dabei übersteigt der Flächenanteil in der Kernstadt München (71 ha SuV/km²) den Anteil in den Kernstädten der Region Düsseldorf (54 ha SuV/km²). Gleichzeitig zeigt sich außerhalb der Kernstadt im Agglomerationsraum der Region München eine geringere Verdichtung (11 ha SuV/km²) als in der Region Düsseldorf (20 ha SuV/km²). Mit Blick auf den relativen Zuwachs des Siedlungs- und Verkehrsflächenflächenanteils sind demgegenüber kaum Unterschiede zu erkennen. Beide Regionen verzeichnen im Zeitraum 1996 und 2008 einen fast identischen relativen Zuwachs von 10 % (Region Düsseldorf) bzw. 11 % (Region München). Nachdem sich der Zuwachs in den Jahren 2000 bis 2004 in der Region München zunächst etwas verlangsamt hatte, stieg er 2004 bis 2008 wieder an. In der Region Düsseldorf ist für den Zeitraum 2004 bis 2008 ein gegenüber den Vorjahren geringerer Zuwachs zu erkennen. Besonders hohe Zuwächse sind zwischen 1996 und 2008 jeweils außerhalb der Kernstädte zu finden (Region Düsseldorf 13 %, Region München 13,5 %), während der Siedlungs- und Verkehrsflächenflächenanteil in den Kernstädten jeweils um rund 5,5 % zunimmt.

Das Bruttoinlandsprodukt liegt in beiden Regionen über dem Bundesdurchschnitt. Aufgrund des hohen Ausgangsniveaus fällt die relative Entwicklung 2003 bis 2007 unterdurchschnittlich aus.

Tabelle 12: Kennziffern der Untersuchungsregionen

	Region Düsseldorf	Region München	Deutschland
Bevölkerung 2008	5191042	2644807	82002356
Bevölkerungsentwicklung 1999-2008 in %	-1,4	9,7	-0,2
Siedlungsdichte 2008 in EW je ha SuV	29,9	29,9	17,4
Beschäftigung je 1000 EW 2008	340,7	428,0	334,8
Beschäftigungsentwicklung 1999-2008 in %	-20,12	-5,34	-13,06
Anteil Sekundärer Sektor	28,3	24,4	31,8
Beschäftigung sekundärer Sektor je 1000 EW 2008	96,4	104,6	106,4
Beschäftigungsentwicklung im sekundären Sektor 1999-2008 in %	-19,0	-13,7	-12,9
Siedlungs- und Verkehrsfläche ha/km ² 2008	32,77	16,07	13,20
Siedlungs- und Verkehrsfl. ha/km ² 1996-2008 in %	9,5	11,4	12,1
BIP 2007 in 1000 Euro je 1000 EW	32493,2	48521,0	29469,3
BIP Entwicklung 2003-2007 in %	11,2	8,1	12,4

Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: Statistisches Bundesamt

8.2 Zentrale Daten der Planevaluation in den Fallstudienregionen

Im Folgenden werden die der Planevaluation zu Grunde liegenden Daten kurz erläutert. Im Vordergrund stehen dabei deren Genauigkeit und Aussagekraft. Von zentraler Bedeutung für die Evaluation sind zunächst Planungsdaten der regionalen und kommunalen Ebene. Hierzu gehören neben den Inhalten der Regional- und Bauleitpläne auch Informationen zu Planungsverfahren in Form von Stellungnahmen zu Bauleitplänen sowie Informationen über Zielabweichungsverfahren. Darüber hinaus werden verschiedene Quellen herangezogen, um die Gewerbeflächenentwicklung in den Fallregionen zu erfassen sowie weitere Wirkungen der Pläne zu überprüfen. Einen dritten Schwerpunkt bilden die Einschätzungen lokaler Akteure, die durch Experteninterviews und eine Kommunalbefragung erfasst werden.

8.2.1 Planungsdaten

Für die Analyse zeichnerischer Festlegungen der **Regionalpläne** konnte überwiegend auf Daten des Raumordnungsplan-Monitors (**ROPLAMO**) des BBSR zurückgegriffen werden (vgl. auch Kapitel 4). In dem Plan-Informationssystem standen die Inhalte der Raumnutzungskarten der Regionalpläne von München sowie Düsseldorf größtenteils als Geodaten zur Verfügung. Allerdings war zusätzlich eine eigenständige Digitalisierung einzelner Planinhalte in der Region München notwendig. So lagen bislang für verschiedene Themen des Regionalplans von 1987, der in einzelnen Fällen auch bei der Evaluation berücksichtigt wird, keine Geodaten vor. Unter Nutzung von Geodaten für Festlegungen kann nicht nur der Umfang der Festlegungen bestimmt werden, sondern es ist auch eine Überlagerung sowie Verschneidung mit anderen Geodaten (z.B. zur Gewerbeflächenentwicklung, Flächennutzungspläne) möglich. Dabei ist jeweils zu berücksichtigen, dass die Darstellung der Regionalpläne keine Parzellenschärfe erreicht. Dementsprechend sind geringe Standortabweichungen zwischen den regionalplanerischen Festlegungen und den Ausweisungen von Flächennutzungsplänen sowie der tatsächlichen Gewerbeflächenentwicklung nicht unmittelbar als Fehlentwicklung zu bewerten. Entscheidend ist die lokale Situation im Einzelfall, so dass auf die Nutzung eines Puffers bei den Analysen in den Fallregionen verzichtet wird.

Eine weitere Basis für die Planevaluation bilden Geodaten der **Bauleitpläne**. Gemäß § 1 Abs. 1 der Baunutzungsverordnung (BauNVO) können für die Bebauung vorgesehene Flächen im Flächennutzungsplan nach der allgemeinen Art ihrer baulichen Nutzung dargestellt werden. Von den vier Bauflächentypen Wohnbauflächen (W), gemischte Bauflächen (M), gewerbliche Bauflächen (G) und Sonderbauflächen (S) sind die in FNP dargestellten gewerblichen Bauflächen für die Evaluation von besonderer Bedeutung. Geodaten der Flächennutzungspläne wurden in der Region Düsseldorf von der Bezirksregierung zur Verfügung gestellt, die die von den Kommunen erzeugten digitalen Informationen zentral zusammenführt. Ein vollständiges **Raumordnungskataster** liegt hier bislang noch nicht vor. Allerdings sind Informationen über die Bauflächen aller Gemeinden vorhanden. Die Daten enthalten keine Angaben zum Stand der letzten Aktualisierung (FNP-Änderung). Zeitreihen, die die Entwicklung der Ausweisungen darstellen, können auf Basis des Datensatzes nicht erzeugt werden. Für die Region München konnten Daten des Raumordnungskatasters der Regierung von Oberbayern genutzt werden. In dem Kataster werden die Festlegungen der Flächennutzungspläne vollständig erfasst. Daten der FNP-Ausweisungen liegen für zwei Zeitpunkte, April 2007 und September 2010, vor. Zudem umfasst der Datensatz von 2007 Informationen über den Zeitpunkt des Inkrafttretens der einzelnen Ausweisungen. Erfasst wird der Zeitpunkt der Datenaufnahme, die regelmäßig im engen zeitlichen Zusammenhang mit der Genehmigung der Ausweisung erfolgte. Auf Grundlage der Informationen kann unter Berücksichtigung der bestehenden Unschärfe ein dritter Beobachtungszeitpunkt für das Jahr 2001 gebildet werden.

Eine weitere Datengrundlage der Evaluation sind die Ergebnisse der **Stellungnahmen** der Regionalplanung zu kommunalen Bauleitplänen. Für beide Planungsregionen liegen landesplanerische Stellungnahmen vor. In NRW beurteilt die Regionalplanungsbehörde Flächennutzungspläne und deren Änderungen im „Verfahren zur Anpassung der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung“ (§ 32 LPIG NW). Die Kommunen müssen bei Beginn ihrer Arbeiten zur Aufstellung oder Änderung eines Bauleitplanes unter allgemeiner Angabe ihrer Planungsabsichten bei der Regionalplanungsbehörde anfragen, welche Ziele für den Planungsbereich bestehen. Die Regionalplanungsbehörde kann dann innerhalb von drei Monaten landesplanerische Bedenken aufgrund eines Konflikts zwischen der kommunalen Pla-

nung und einem Ziel der Raumordnung geltend machen. Eine weitere Stellungnahme wird von der Behörde vor der öffentlichen Auslegung der Bauleitplanentwürfe abgegeben. Werden von der Bezirksplanungsbehörde landesplanerische Bedenken geäußert, so kann eine Kommune ihre Planungsabsicht in der vorgelegten Form nicht weiter verfolgen. Die Bedenken führen zum Stopp des Verfahrens, es sei denn eine Änderung der Unterlagen, die Erfüllung von Auflagen oder überzeugende Argumente der Kommunen können die Bedenken der Regionalplanungsbehörde auflösen. In Bayern erfolgt die Beteiligung der Regionalplanung als Träger öffentlicher Belange (§ 4 BauGB). Während bis 2005 sowohl der Regionale Planungsverband als auch die höhere Landesplanungsbehörde als gleichwertige Träger öffentlicher Belange am Verfahren beteiligt wurden, sieht das Landesplanungsgesetz von 2005 die Zuständigkeit für Stellungnahme nur noch bei der höheren Landesplanungsbehörde (in der Region München ist dies die Regierung von Oberbayern). Der Regionale Planungsverband wird nur bei regional bedeutsamen kommunalen Bauleitplanungen beteiligt. Ob ein Bauleitplan dieses Kriterium erfüllt, legen die Kommunen selber fest.

Die Analyse der Stellungnahmen ist in beiden Regionen grundsätzlich auf Fälle mit Bezug zum Thema Gewerbeflächenentwicklung begrenzt. Der Bereich des großflächigen Einzelhandels wurde ausgeschlossen. Untersuchungszeitraum und Umfang der für die Vollzugsanalysen herangezogenen Stellungnahmen variieren in beiden Fallregionen. Der Untersuchungszeitraum umfasst jeweils die Jahre, für die weitgehend vollständige Unterlagen zum Thema Siedlungsflächenentwicklung zur Verfügung gestellt werden konnten. Auf dieser Basis konnten für die Region Düsseldorf die Jahre 2000 bis 2007 betrachtet werden, während sich die Untersuchung in der Region München auf die Jahre 2005 bis 2007 bezieht. Insgesamt wurden in der Region Düsseldorf 2142 Stellungnahmen aus 1370 Flächennutzungsplan-Verfahren sowie in der Region München 570 Stellungnahmen aus 396 Verfahren analysiert.

8.2.2 Daten der Gewerbeflächenentwicklung

Informationen über die Verteilung und Entwicklung der Gewerbeflächen stellen einen zentralen Indikator für die Evaluation der regionalplanerischen Steuerungsinstrumente dar. Während für gemeindegrenzte Analysen die Daten der amtlichen Statistik, insbesondere die Flächennutzungsstatistik genutzt werden, wird für eine kleinräumige Betrachtung der Gewerbeflächen auf unterschiedliche Geodaten zurückgegriffen. Neben dem Amtlichen Topographisch-Kartographischen Informationssystem (ATKIS) sowie CORINE Land Cover (CLC) kommen SEMENTA-Daten zum Einsatz. Die verschiedenen Quellen werden im Folgenden kurz erläutert.

Eine bundesweite Betrachtung der Struktur und Entwicklung der Gewerbe- und Industrieflächen auf Basis administrativer Grenzen bis hin zur Gemeindeebene, ist durch die amtliche Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung möglich. In der **Flächennutzungsstatistik** führt das Statistische Bundesamt Meldungen der Katasterämter zum Nutzungsstatus der im Liegenschaftskataster erfassten Flächen zusammen. Auf Basis des Nutzungsartenverzeichnisses der Arbeitsgemeinschaft der Vermessungsverwaltungen der Länder der BRD (AdV) von 1991 wird jede Fläche einer Nutzungsart zugeordnet. Zentrales Merkmal für diese Untersuchung ist die der Siedlungs- und Verkehrsfläche²⁰ zugeordnete Nutzungsart „Gebäude- und Freifläche für Gewerbe und Industrie“ (Nutzungsschlüssel 170)²¹. Als Gebäude- und

²⁰ Die Siedlungs- und Verkehrsfläche umfasst Gebäude- und Freiflächen, Betriebsflächen (ohne Abbau- und Erholungs- und Verkehrsfläche sowie Flächen für Friedhöfe.

²¹ Teilweise wird unter Gewerbeflächen zudem die Gebäude- und Freifläche Lagerplatz subsumiert (Krampulz 2005, 5).

Freiflächen werden Flächen mit Gebäuden und unbebaute Flächen, die Zwecken der Gebäude dienen, erfasst. Bei den Flächen für Gewerbe und Industrie dominieren gewerbliche und industrielle Zwecke. Eine vollständige Erhebung der verschiedenen Nutzungsarten erfolgt in einem vierjährigen Rhythmus in den alten Ländern seit 1980 sowie in den neuen Ländern seit 1992. Seit 2009 wird die Statistik jährlich fortgeführt. Bereits seit 2001 werden die zur Siedlungs- und Verkehrsfläche gezählten Nutzungsarten bundesweit jährlich erfasst. Allerdings wird bei dieser Erhebung die Gebäude- und Freifläche für Gewerbe und Industrie nicht von allen Ländern separat aufgeführt. Auf eine Nennung verzichtet unter anderem Bayern. Währenddessen erfolgt in Nordrhein-Westfalen eine jährliche Erhebung der Siedlungs- und Verkehrsflächen bereits seit 1993. Allerdings bestehen auch in Ländern, in denen die Gewerbeflächen statistisch ausgewiesen werden, weiterhin Unsicherheiten (Siedentop et al. 2008, 18). Eine bundesweite Analyse der Flächennutzung auf Gemeindeebene ist grundsätzlich seit 1992 möglich. Jedoch liegen Angaben zur Gebäude- und Freifläche für Gewerbe und Industrie auch im Rahmen der vierjährigen Erhebung bundesweit erst seit 2004 vor. In den zuvor durchgeführten Erhebungen fehlen Informationen aus Sachsen-Anhalt (1996), Schleswig-Holstein (1996, 2000) und Thüringen (1996, 2000). Zudem haben Um- und Neuklassifikationen in Folge der Umstellung des COLIDO-Datenbestands der ehemaligen DDR zum Automatisierten Liegenschaftsbuch zu virtuellen Nutzungsänderungen geführt, von denen besonders Daten der neuen Länder des Jahres 1992 betroffen sind (Einig et al. 2009c, 356). Für die bundesweiten Analysen (vgl. Kapitel 4) wurden daher Zeitreihen erst ab 1996 gebildet. Darüber hinaus sind Daten aller Länder aktuell von Veränderungen durch die Überführung des Automatisierten Liegenschaftsbuches zum Amtlichen Liegenschaftskataster-Informationssystem betroffen (Deggau 2009). Vor allem bei der Betrachtung disaggregierter Daten können daher Qualitätsprobleme auftreten, da reale und durch Neuklassifikationen bedingte Flächennutzungsänderungen nicht eindeutig differenziert werden können. Trotz der bestehenden Qualitätseinschränkungen liegen derzeit keine ernsthaften Alternativen zur Flächenerhebung vor, um Analysen der Gewerbeflächenentwicklung durchzuführen. Im Rahmen der Evaluation stehen für die Region Düsseldorf jährliche Flächeninformationen Gewerbe und Industrie seit 1992 sowie für die Region München vierjährliche Daten seit 1980 zur Verfügung. Die in der Flächennutzungsstatistik abgebildete Entwicklung erlaubt keine Betrachtung der innergemeindlichen Veränderungen. Vielmehr werden die Entwicklungen zwischen zwei Erhebungszeitpunkten bilanziert, so dass etwa eine im Größenumfang vergleichbare Neuentwicklung und Aufgabe von Gewerbeflächen als geringes Wachstum oder Stagnation dargestellt wird. Ebenso können keine Aussagen zur räumlichen Nähe neuer Siedlungsflächen zu Versorgungseinrichtungen oder zu Haltestellen des ÖPNV gemacht werden.

Zur Analyse der kleinräumigen, innergemeindlichen Verteilung von Flächennutzungen stellen Daten des Amtlichen Topographisch-Kartographischen Informationssystems (**ATKIS**) derzeit eine der wenigen Geodatenquellen dar. Im ATKIS Basis-DLM (Digitales Landschaftsmodell) werden topographische Objekte mit einer Lagegenauigkeit von +/- 3 m aufgenommen. Der Zuweisung zu einer Objektart liegt eine Mindestgröße von 1 ha zu Grunde. Wird diese Größe unterschritten, werden Objekte einer ähnlichen Objektart zugeschlagen. Das Modell unterscheidet vier Arten baulich geprägter Flächen. Neben Wohnbauflächen, Flächen gemischter Nutzung und Flächen besonderer funktionaler Prägung werden auch Industrie- und Gewerbeflächen erfasst. Der Objektartenkatalog von ATKIS definiert Industrie- und Gewerbeflächen als baulich geprägte Flächen, die ausschließlich oder vorwiegend der Unterbringung von Gewerbe- und Industriebetrieben dienen. Hierbei werden z. B. auch Einkaufszentren, Lager/Depots, großflächige Handelsbetriebe, Versorgungs- und Entsorgungsbetriebe sowie

Messeinrichtungen berücksichtigt (ATKIS-Objektartenkatalog, www.atkis.de, 13.05.2011). Aufgrund seiner hohen Lagegenauigkeit stellt der ATKIS-Datensatz gute Informationen über die Lage industrieller und gewerblicher Flächen zur Verfügung. Allerdings sind die abgebildeten Industrie- und Gewerbeflächen nicht unmittelbar mit den gewerblichen Nutzungskategorien im Sinne von §8 und §9 Bau NVO vergleichbar, weil weitergehende Nutzungen wie der Handel integriert werden. Der Datensatz besitzt einen Aktualisierungszyklus von 5 Jahren. Da die Aktualisierung auf Blattebene stattfindet und der aktuelle Datensatz eines Bundeslandes Informationen aus mehreren Jahren umfasst, ist die Bildung von Zeitreihen nicht möglich. Im Rahmen der Evaluation können trotz der thematischen Unschärfe auf Grundlage der ATKIS-Daten Aussagen über die bestehende räumliche Verteilung der Industrie- und Gewerbeflächen gemacht werden.

Als einziger multitemporaler, deutschlandweiter Datensatz bildet **CORINE Land Cover** (CLC) Siedlungs- und Verkehrsflächen sowie als Teilelement Industrie- und Gewerbeflächen ab. Der auf einer digitalen Satellitenbilddatenauswertung beruhende flächendeckende Datensatz stellt in Deutschland insgesamt 37 Klassen von Bodenbedeckungsarten dar. Bisher liegen die im Maßstab 1:100 000 erfassten Vektordaten für die Bezugsjahre 1990, 2000 und 2006 vor²². Bei CLC werden unterschiedliche Bodenbedeckungsarten mit einer Mindestkartiereinheit von 25 ha erfasst. Die Mindestbreite linearer Objekte beträgt 100 m (EEA 2007, 6). Flächen, die diese Größe nicht erreichen, werden ohne Beachtung der unterschiedlichen Bodennutzungsarten mit einer benachbarten größeren Fläche zusammengefasst. Während CLC 1990 eine geometrische Genauigkeit von 100 m erreicht, wurde dieser Wert in den nachfolgenden Datensätzen verbessert. Neben dem Bestand zu den Zeitpunkten 1990, 2000 und 2006 werden zudem Veränderungen zwischen den Referenzjahren erfasst. Die Mindestkartiereinheit für Veränderungen beträgt im Zeitraum 1990 bis 2000 (CLC-Changes₁₉₉₀₋₂₀₀₀) 5 ha bei Bestandsflächen sowie 25 ha bei neu entstandenen, isolierten Flächen. Demgegenüber werden im Zeitraum 2000 bis 2006 (CLC-Changes₁₉₉₀₋₂₀₀₀) alle, d.h. auch isolierte, Veränderungspolygone ab einer Erfassungsuntergrenze von 5 ha dargestellt (Keil et al. 2005, 12).

Aufgrund verschiedener methodischer Abweichungen können die Datensätze nicht unmittelbar miteinander verglichen werden. Zunächst bildet der Datensatz CLC-Changes₁₉₉₀₋₂₀₀₀ aufgrund der Erfassung auch isolierter Veränderungen mit einer Untererfassungsgrenze von 5 ha ein deutlich genaueres Bild der Gewerbeflächenentwicklung ab. Zudem ist ein weiterer Aspekt zu berücksichtigen. CLC-Changes₁₉₉₀₋₂₀₀₀ wurde durch eine Verschneidung der Daten von CLC 1990 und CLC 2000 erzeugt. Die ermittelten Veränderungen bilden nicht nur reale Änderungen, sondern teilweise auch technische, durch die Mindestkartiereinheit erzeugte Änderungen ab. Beispielsweise wird eine Gewerbefläche, die 1990 30 ha umfasste und bis 2000 um 10 ha reduziert wurde, im Datensatz CLC 2000 aufgrund der Gesamtgröße von 20 ha generalisiert und nicht mehr erfasst. Obwohl die reale Änderung nur 10 ha beträgt, stellt der Datensatz eine Veränderung von 30 ha dar. Im Datensatz CLC-Changes₁₉₉₀₋₂₀₀₀ werden reale und technische Änderungen separat ausgewiesen (EEA 2007, 17). Aus diesem Grund kann dieser Datensatz die tatsächlichen Veränderungen wesentlich besser abbilden als der Datensatz CLC-Changes₁₉₉₀₋₂₀₀₀. Dennoch ist eine Vergleichbarkeit beider Datensätze weitgehend gegeben, wenn isolierten Veränderungen <25 ha im CLC-Changes₁₉₉₀₋₂₀₀₀-Datensatz unberücksichtigt bleiben (EEA 2007, 17).

²² Die Berechnung der Daten stützt sich auf Satellitenszenen unterschiedlicher Jahre. So liegen dem Datensatz von 1990, Szenen aus den Jahren 1986 bis 1998 (EEA 2007, 7), dem Datensatz von 2000, aus den Jahren 1999 bis 2001 (Keil et al. 2005) sowie dem Datensatz von 2006 aus den Jahren 2005 bis 2007 (Keil et al. 2010, 9) zugrunde.

Bei der Interpretation der Gewerbeflächendaten ist zu beachten, dass vor allem in urbanen Räumen eine Zuweisung der Flächennutzung Industrie und Gewerbe auf Basis der Satellitendaten nicht immer eindeutig möglich ist. Zu Verzerrungen kann auch führen, dass teilweise große, grundsätzlich unbebaute Flächen als Gewerbe- und Industrieflächen identifiziert werden, wenn sich hierauf ein einzelnes Gewerbegebäude befindet (Bonny/Glaser 2005, 34). Auch wenn die CLC-Daten verschiedene Ungenauigkeiten aufweisen, stellen sie derzeit die einzige Geodatenquelle dar, um Veränderungen der Gewerbeflächenentwicklung für einen längeren Zeitraum abzubilden. Durch die Daten können vor allem die Verteilung und Entwicklung von Großstandorten des Gewerbes betrachtet werden.

Der gebäudescharfe **SEMENTA-Datensatz** beruht auf einer weitgehend automatisierten Auswertung topographischer Karten des Maßstabs 1:25 000 unter Nutzung der Software SEMENTA-Change (Meinel et al. 2007). Im Rahmen des REFINA-Projektes wurde der Datensatz durch den Kooperationspartner IÖR (Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung) für die Region Düsseldorf für fünf Zeitpunkte 1984, 1988, 1994, 1999 und 2005 erzeugt. Unterschieden werden Wohngebäude und Nichtwohn-Gebäude, die als gewerblich genutzte Gebäude interpretiert werden können. Für jedes Gebäude wird die Gebäudegrundfläche angegeben. Vergleichbare Daten für die Region München liegen nicht vor.

Für die Evaluation in der Region Düsseldorf steht mit dem bereits seit mehreren Jahren etablierten **Siedlungsmonitoring** eine weitere Datenquelle zur Verfügung. In Nordrhein-Westfalen haben Monitoring- und Prognoseverfahren bereits früh an Bedeutung gewonnen, da die Regionalplanung seit vielen Jahren zur Aufstellung eines verbindlichen Gewerbeflächenkonzepts als Teil des Regionalplans verpflichtet ist. Allerdings werden unterschiedliche Datenerhebungs- und Fortschreibungsmethoden sowie Terminologien genutzt, die letztendlich auch eine unterschiedliche Dimensionierung der Gewerbeflächen zur Folge haben (Wuschansky 1985, 19). Nur zwei der Planungsregionen (Düsseldorf und Detmold) führen unabhängig von der Fortschreibung der Regionalpläne ein Gewerbeflächenmonitoring durch (Mielke 2002, 7). Das Gewerbeflächenmonitoring der Region Düsseldorf ist Bestandteil des bei der Regionalplanungsbehörde verankerten Regionalmonitorings, das die „Grundlage einer langfristig angelegten Flächenhaushaltspolitik“ (Konze et al. 2000, 114) des Regierungsbezirks bildet. Es beruht auf einer regelmäßigen Reserveerhebung bei den Kommunen. Kommunale Gewerbeflächenpotentiale wurden erstmalig zum Stichtag 1.1.1992 erhoben und zum 1.1.1995 im Vorfeld der Aufstellung des Gebietsentwicklungsplans 1999 fortgeschrieben. Seitdem wurde von der Regionalplanungsbehörde 2000, 2003, 2006 und 2009 über Bestand und Inanspruchnahme von Gewerbeflächen Bericht erstattet (ILS 2002, 64f). Im Rahmen der Reserveerhebung werden alle Flächen, die für eine gewerbliche Nutzung vorgesehen sind oder bereits entsprechende Baurechte besitzen, erfasst (vgl. Konze et al. 2000). Erhoben werden Daten über die dargestellte gewerbliche Baufläche in Flächennutzungsplänen, FNP-Reserven und Reserven im Regionalplan. Hierzu gehören auch Gewerbe- und Industriebrachen. Für diese Flächen werden Informationen über die Planungsstufe, notwendige Mobilisierungsmaßnahmen und die voraussichtlichen Verfügungszeiträume abgefragt. Zudem wird für den Zeitraum der letzten 10 Jahre der jährliche Grundstücksverbrauch gewerblicher Bauflächen erhoben. Unterschieden wird, ob der Verbrauch durch "Ansiedlungen von außerhalb der Gemeinde" oder "Neugründungen, Verlagerungen und Teilverlagerungen innerhalb der Gemeinde" verursacht wurde. Berücksichtigt wird auch, ob bisher ungenutzte oder bereits früher genutzte gewerbliche Bauflächen in Anspruch genommen wurden.

8.2.3 Einschätzungen lokaler Akteure

In beiden Fallstudien wurden von der Autorin (in der Region Düsseldorf unter Begleitung der Kollegen des REFINA-Projektes) auf Basis von Gesprächsleitfäden (vgl. Kapitel 7.2.1.2 und Anhang) **Experteninterviews** mit Planungsakteuren der Landes-, Regional-, Kreis- und Gemeindeebene geführt. An den 9 (Region Düsseldorf) bzw. 11 (Region München) zwischen 45 und 105 Minuten dauernden Gesprächen war in der Regel ein Experte beteiligt. In einzelnen Fällen wurden zwei bzw. drei Experten einer Institution gleichzeitig befragt. Die Gespräche wurden aufgezeichnet und transkribiert.

An der schriftlichen **Kommunalbefragung** des BBSR (vgl. Kapitel 7.2.3.3 sowie der Fragebogen im Anhang) nahmen in der Region Düsseldorf insgesamt 50 der 66 angeschriebenen Kommunen teil. Damit liegt die Rücklaufquote bei 76 %. In der Regel wurde der Fragebogen durch Mitarbeiter der Stadtplanungsämter und Bauämter ausgefüllt. Neben allen Oberzentren beteiligten sich 70 % der Mittelzentren sowie 80 % der Grundzentren an der Befragung. In der Region München liegt die Rücklaufquote der Kommunalbefragung mit 40 % deutlich niedriger als in der Region Düsseldorf. Eine Beantwortung des Fragebogens erfolgte durch 75 der 186 Städte und Gemeinden²³. In etwa der Hälfte der Fälle geben die Fragebögen die Einschätzung der Bürgermeister wider. Die übrigen Fragebögen wurden durch Stadtplanungsämter, Bauämter sowie Geschäftsleiter beantwortet. Für die Befragung konnten das Oberzentrum München, 36 % der Mittelzentren, 51 % der Unterzentren (inkl. Kleinzentren und Siedlungsschwerpunkten) sowie 33 % der Gemeinden ohne zentralörtlichen Status gewonnen werden. Insgesamt können die Ergebnisse der beiden Befragungen als weitgehend vergleichbar und repräsentativ angesehen werden.

²³ In der Region München haben sich mehrere Gemeinden zu Gemeindeverbänden, die eine gemeinsame Selbstverwaltung besitzen, zusammengeschlossen. Die Kommunalplanung erfolgt hier durch eine einzelne Planungsstelle. Zwar richtete sich die Befragung zunächst an die Bürgermeister der jeweiligen Gemeinden, allerdings erfolgte teilweise eine zentrale Beantwortung durch die Planungsstelle. In diesen Fällen wurden die Antworten für alle dem Verband angehörigen Gemeinden aufgenommen.

9 Evaluation eines positiv- und negativplanerischen Instrumentenverbunds - Fallstudie Düsseldorf

Die Darstellung der Untersuchung in der Fallstudienregion Düsseldorf ist folgendermaßen aufgebaut. Zunächst wird die Region anhand zentraler Kennzahlen charakterisiert (Kapitel 9.1). Anschließend wird der Blick auf das kommunale Baulandangebot sowie die Ziele der kommunalen Gewerbebaulandpolitik gerichtet (Kapitel 9.2). Zudem werden die Organisation der Landes- und Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen (Kapitel 9.3) sowie die Steuerungsinstrumente der Landesplanung thematisiert (Kapitel 9.4). Im Mittelpunkt des Kapitels steht die Evaluation der Steuerungseffektivität der einzelnen Instrumente des Regionalplans (Kapitel 9.5) sowie des gesamten Instrumentenverbunds (Kapitel 9.6).

Karte 17: Kreise und kreisfreie Städte in der Region Düsseldorf



Quelle: eigene Darstellung

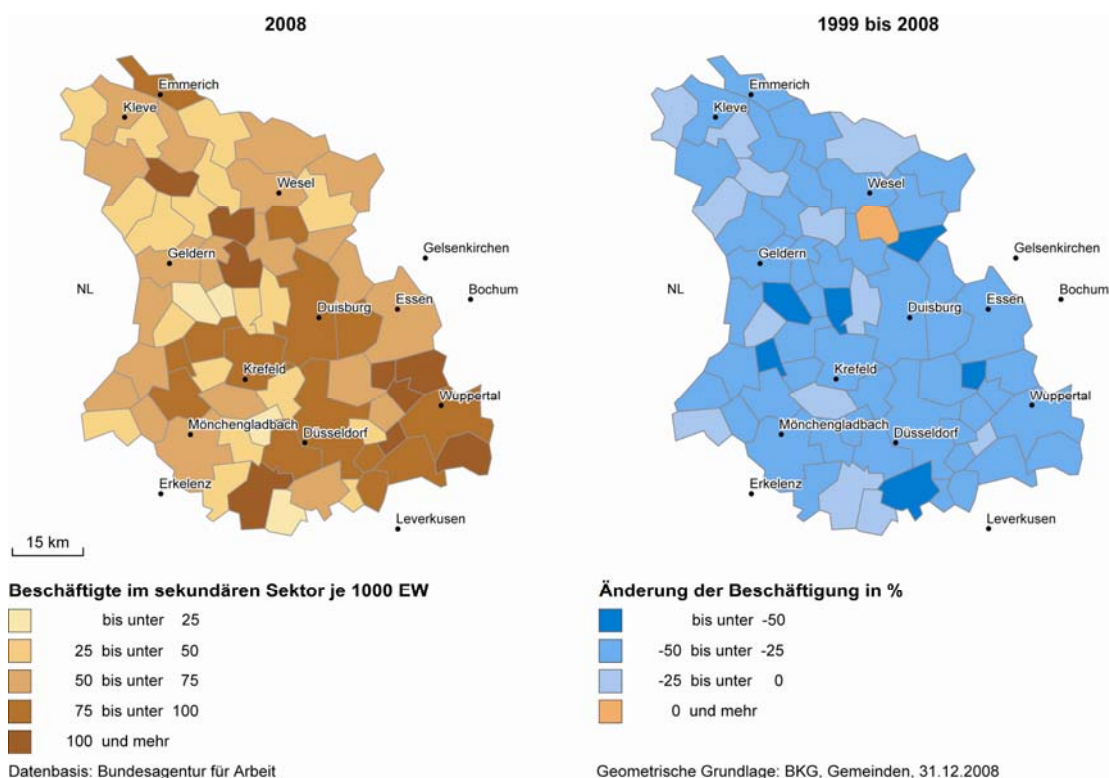
9.1 Kennzahlen der Region

Die Planungsregion Düsseldorf umfasste zum Zeitpunkt der Aufstellung des bei der Evaluation betrachteten Regionalplans von 1999 insgesamt 66 Gemeinden bzw. 5 Kreise (Landkreise Kleve, Wesel, Mettmann, Viersen, der Rhein-Kreis-Neuss) und zehn kreisfreie Städte (Düsseldorf, Duisburg, Mülheim, Essen, Oberhausen, Wuppertal, Remscheid, Solingen, Krefeld und Mönchengladbach). Das Gebiet entsprach den Grenzen des Regierungsbezirks

Düsseldorf. Seit Oktober 2009 ist ein Teil der Planungsregion Düsseldorf an den neuen Träger der Regionalplanung in NRW, den Regionalverband Ruhr (RVR), übergegangen, der die Aufgabe der Regionalplanung in seinem Verbandsgebiet übernimmt. Im Folgenden wird die Region Düsseldorf in den bis Mitte 2009 bestehenden Grenzen analysiert.

Die Region zeichnet sich durch eine vielfältige Raumstruktur aus. So ist der Südwesten des Regierungsbezirks durch einen umfangreichen Verdichtungsraum geprägt, während im Nord-Westen ländliche Gebiete zu finden sind. Um die verschiedenen Probleme der unterschiedlichen Teilräume (Ruhrgebiet, Niederrhein, industrialisierte Rheinschiene, Bergisches Land) zwischen denen zahlreiche intensive Verflechtungen bestehen lösen zu können, wird in der Region Düsseldorf, anders als in den übrigen Planungsregionen des Landes, auf die Aufstellung von Regionalplänen für Teilabschnitte verzichtet und stattdessen ein Gesamtplan aufgestellt (GEP99, I). Mit rund 584 000 Einwohnern weist die Landeshauptstadt Düsseldorf 2008 die höchste Einwohnerzahl auf. Zudem sind hier die meisten Beschäftigten zu finden. Karte 18 zeigt, dass neben den Gemeinden des Bergischen Landes, vor allem die altindustrialisierten Gemeinden der Rheinschiene einen hohen Besatz mit Beschäftigten des verarbeitenden Gewerbes besitzen. In rund einem Drittel der Gemeinden liegt der Besatz über 75 Beschäftigte je 1 000 Einwohner. In der ganzen Region ist der Strukturwandel im Zeitraum 1999 bis 2008 deutlich zu erkennen. Während der Rückgang der Beschäftigten im Sekundären Sektor in einzelnen Gemeinden am Niederrhein und im Westen der Region vergleichsweise gering ausfällt, sind vor allem das Ruhrgebiet sowie das Bergische Städtedreieck mit Wuppertal, Solingen und Remscheid besonders stark betroffen.

Karte 18: Beschäftigung im sekundären Sektor - Region Düsseldorf

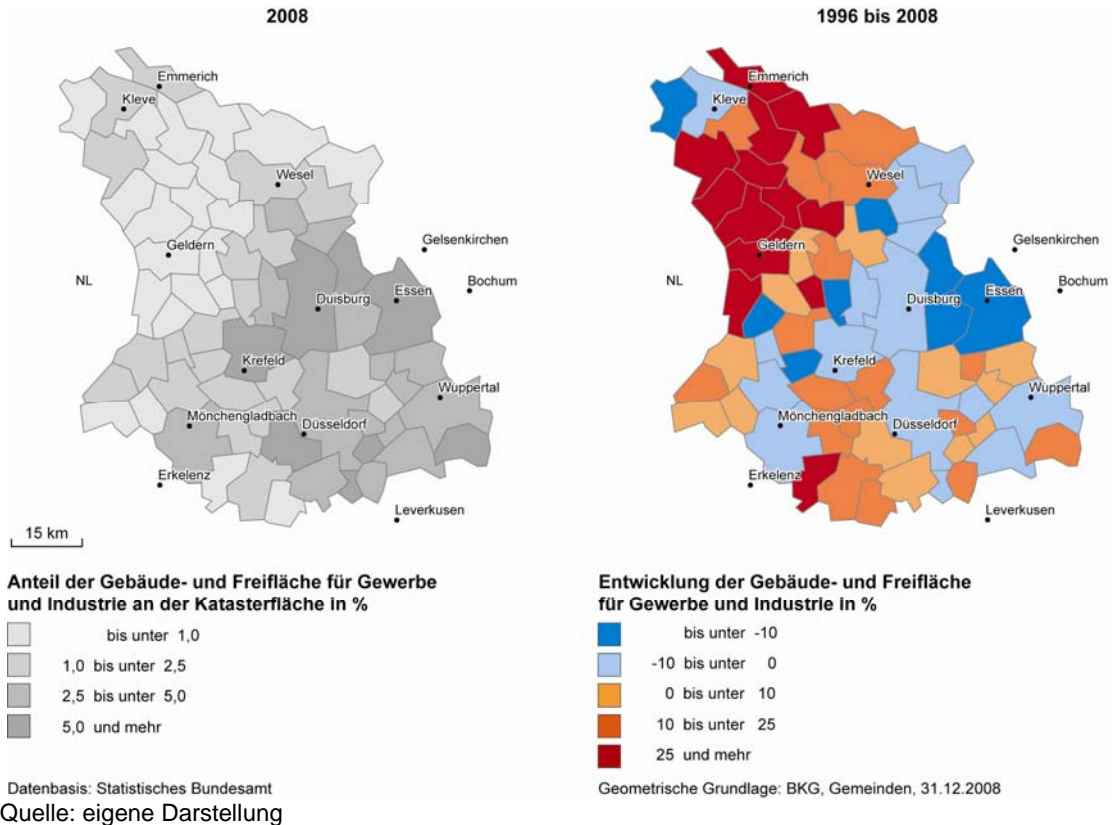


Quelle: eigene Darstellung

Ein großer Teil der Gemeinden weist umfangreiche Gewerbeflächen auf (vgl. Karte 19). Besonders hoch fällt der Anteil an der Rheinschiene (u.a. Duisburg, Neuss) sowie vor allem in Essen und Remscheid aus. Außerhalb des Verdichtungsraumes weisen die grenznah gelegenen Gemeinden Kleve, Emmerich und Goch ebenfalls relativ hohe Anteile auf. Einen Rückgang der Gewerbeflächen verzeichneten zwischen 1996 und 2000 insbesondere die

Großstädte des Verdichtungsraumes. Am Niederrhein ist ein deutliches Wachstum zu erkennen. Zudem weist auch der suburbane Raum der Großstädte Zuwächse auf. Ein großer Flächenbedarf geht vor allem von flächenintensiven Nutzungen wie Logistik aus. Zudem führt der steigende Büroflächenanteil auf Gewerbeflächen zu einer erhöhten Inanspruchnahme (Mielke 2001, 8).

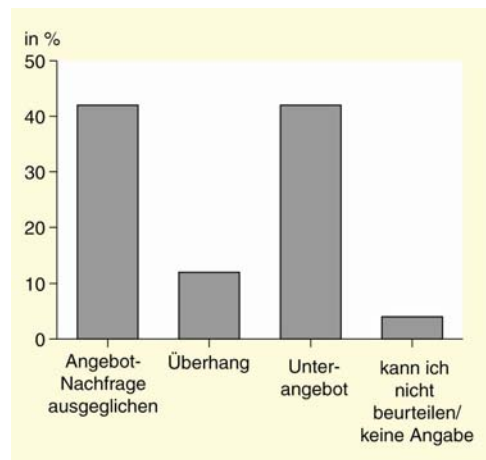
Karte 19: Gebäude- und Freiflächen für Gewerbe und Industrie - Region Düsseldorf



9.2 Baulandangebot und Ziele der kommunalen Gewerbebaulandentwicklung

Laut einer Studie des ILS sind in NRW planerisch gesicherte Gewerbeflächen ausreichend vorhanden, können jedoch vielfach nicht mobilisiert werden oder entsprechen nicht dem Bedarf (Mielke 2001, 4). Während eine Nachfrage nach Gebieten mittlerer Größe (1 bis 5 ha) in der Regel gedeckt werden kann, stehen in NRW große Flächen (5 bis 100 ha) nur eingeschränkt zur Verfügung (Hornig 2002, 52). Im Rahmen der Kommunalbefragung des BBSR wird die aktuelle Versorgung mit gewerblichem Bauland in der Region Düsseldorf heterogen bewertet (vgl. Abbildung 9). Jeweils 42 % der Kommunen nehmen eine zwischen Angebot und Nachfrage ausgeglichene Situation sowie ein Baulandunterangebot wahr. Demgegenüber können nur vereinzelte Kommunen Überhänge erkennen. Ein Unterangebot besteht vor allem in Kommunen in der Nähe des Ballungsraumes. Aber auch einzelne Kommunen im ländlichen Raum können die Nachfrage derzeit nicht befriedigen.

Abbildung 9: Gewerbliche Baulandversorgung - Region Düsseldorf

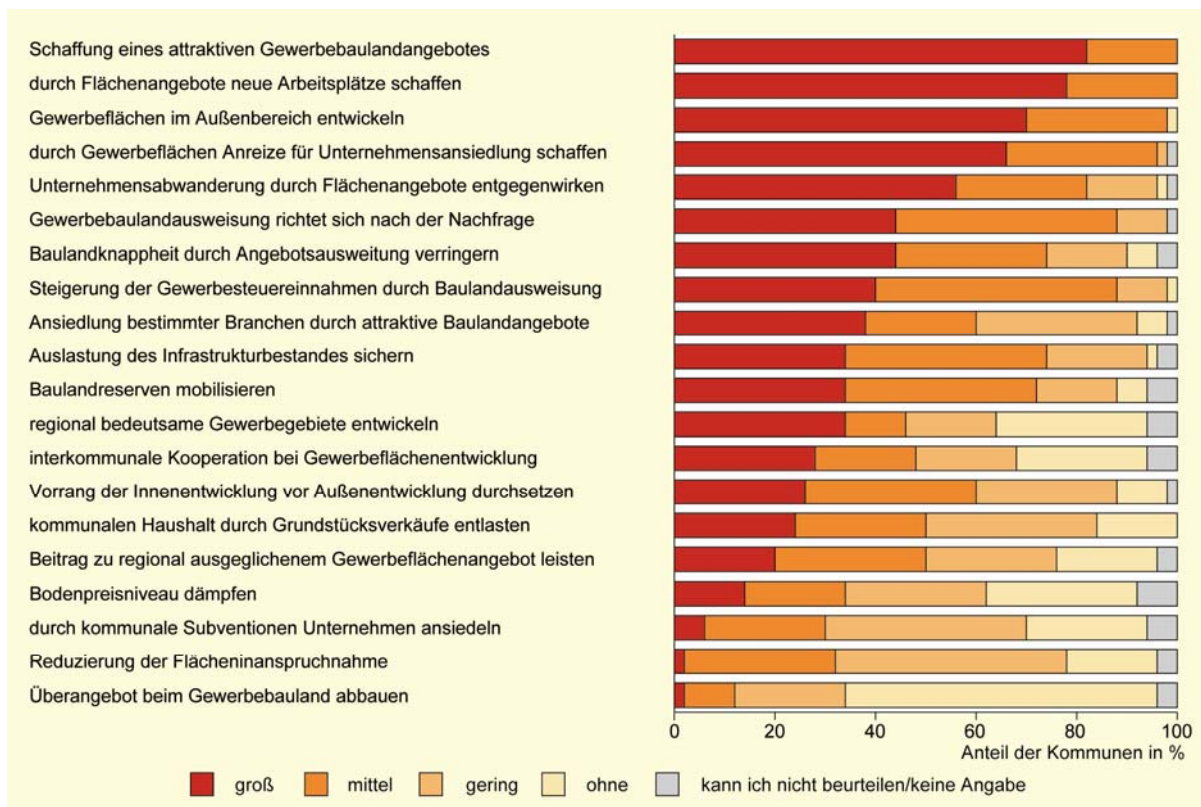


Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: Kommunalbefragung des BBSR 2009, N=50

Abbildung 10 zeigt, dass im Vordergrund der gewerblichen kommunalen Baulandpolitik in der Region Düsseldorf die Schaffung eines attraktiven Gewerbebaulandangebots sowie neuer Arbeitsplätze stehen. Die Gewerbeflächen sollen vielfach Anreize für Neuansiedlungen geben. Dabei ist die Profilbildung durch die Ausrichtung des Gewerbeflächenangebots auf bestimmte Branchen nur in 38 % der Kommunen von großer Bedeutung. Nur etwas geringer eingeschätzt wird die Bedeutung der Flächenangebote für das Entgegenwirken von Unternehmensabwanderungen. Zudem stellt die Steigerung der Gewerbesteuererinnahmen ebenfalls ein wichtiges Ziel der Kommunen dar. Die meisten Kommunen richten die Flächenausweisungen nicht an der Nachfrage aus. Allerdings zielt die Gewerbeflächenpolitik vielfach auch auf eine Reduktion einer vorhandenen Baulandknappheit. Demgegenüber spielt der Abbau von Überangeboten nur in wenigen Kommunen eine Rolle.

Obwohl über 75 % der befragten Kommunen weiterhin eine große Bedeutung in der Entwicklung von Gewerbeflächen im Außenbereich sehen, sind auch Ansätze einer eher an Aspekten einer nachhaltigen Gewerbeflächenentwicklung ausgerichteten Gewerbeflächenpolitik zu erkennen. So wird dem Vorrang der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung in 60 % der Kommunen eine große bzw. mittlere Bedeutung beigemessen. Zudem versuchen über 70 % der Kommunen gezielt Baulandreserven zu mobilisieren. In 38 % der Kommunen besitzt dieses Ziel sogar eine große Bedeutung. Auf eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Gewerbe wirken die Kommunen bislang nur selten hin. Über 60 % der Kommunen messen diesem Ziel eine geringe oder kleine Bedeutung bei. Regionale Zielsetzungen werden bislang in etwa der Hälfte der Kommunen verfolgt. Jeweils rund 50 % nennen die Entwicklung regional bedeutsamer Gewerbeflächen, eine interkommunale Kooperation bei der Entwicklung und „einen Beitrag zu einem regional ausgeglichenen Gewerbeflächenangebot leisten“ als Ziele mit hoher oder mittlerer Bedeutung.

Abbildung 10: Bedeutung kommunaler Ziele der Gewerbeflächenpolitik - Region Düsseldorf



Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: Kommunalbefragung des BBSR 2009, N = 50

9.3 Organisation der Landes- und Regionalplanung in NRW

In Nordrhein-Westfalen wird die für die Raumordnung zuständige oberste Landesbehörde als Landesplanungsbehörde bezeichnet. Die Ressortzuständigkeit hat in den letzten Jahren mehrfach gewechselt. Seit 2010 liegt die Zuständigkeit bei der Staatskanzlei. Zuvor haben von 2002 bis 2010 das Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie (Bezeichnung bis 2005: Ministerium für Verkehr, Energie und Landesplanung), zwischen 2000 und 2002 ebenfalls die Staatskanzlei sowie vor 2000 das Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft die Funktion der obersten Landesplanungsbehörde wahrgenommen.

Mit dem Landesentwicklungsprogramm und dem Landesentwicklungsplan (LEP) erarbeitet die Landesplanungsbehörde zwei zentrale formelle Instrumente zur Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung. In Zukunft werden die beiden Planwerke durch einen Landesentwicklungsplan ersetzt (vgl. Kapitel 9.4). Dieser wird unter Beteiligung der Regionalräte sowie der Gemeinden, für die eine Anpassungspflicht begründet werden soll, erarbeitet und von der Landesregierung im Einvernehmen mit dem für die Landesplanung zuständigen Ausschuss des Landtags als Rechtsverordnung aufgestellt. Der Landesplanungsbehörde obliegt zudem die Genehmigung der Regionalpläne.

Auf Ebene der Regierungsbezirke sind die Regionalplanungsbehörden angesiedelt, die für die Landes- und Regionalplanung in ihrem Gebiet zuständig sind. Im Verbandsgebiet des RVR tritt die Geschäftsführerin bzw. der Geschäftsführer des RVR als staatliche Regionalplanungsbehörde in Erscheinung.

Zentrale Aufgaben der Bezirksplanungsbehörden sind die Mitwirkung bei der Erarbeitung und Aufstellung der Regionalpläne sowie die Durchführung von Raumordnungsverfahren. Darüber hinaus sorgen sie dafür, dass die Ziele der Raumordnung bei behördlichen Maßnahmen und bei solchen Planungen und Vorhaben, die für die räumliche Gestaltung des Bezirks von Bedeutung sind, beachtet und die Ergebnisse von Raumordnungsverfahren berücksichtigt werden (§ 4 Abs. 2 LPIG NW). Vor diesem Hintergrund bewerten sie die Anpassung der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung und geben im Rahmen des Anpassungsverfahrens nach § 32 LPIG Stellungnahmen zu Flächennutzungsplänen ab.

Als untere staatliche Verwaltungsbehörde ist es Aufgabe der Landräte dafür Sorge zu tragen, dass die Ziele der Raumordnung bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen im Kreise beachtet und die Ergebnisse von Raumordnungsverfahren berücksichtigt werden.

Die Organisation der Regionalplanung kann in Nordrhein-Westfalen weder dem kommunalen noch eindeutig dem staatlichen Modell zugeordnet werden (Brohm 2002, 645 f.). Träger der Regionalplanung sind die Regionalräte der fünf Regierungsbezirke bzw. die Verbandsversammlung des RVR. Bei den Regionalräten handelt es sich um kommunale Ausschüsse ohne Rechtspersönlichkeit. Ihre stimmberechtigten Mitglieder werden zu zwei Dritteln von Kreisen und kreisfreien Städten aus den Mitgliedern der Vertretungsorgane gewählt sowie zu einem Drittel aus einer Reserveliste berufen. Jeder Kreis und jede kreisfreie Stadt wählt je angefangenen 200 000 Einwohnern ein Mitglied in den Rat. Das Landesplanungsgesetz sieht vor, dass Kreise, die mehr als einen Vertreter im Regionalrat aufweisen, jeweils mindestens durch eine Gemeinde mit weniger als 25 000 Einwohnern sowie eine Gemeinde mit mehr als 25 000 Einwohnern vertreten werden. Die Gesamtzahl der Mitglieder bestimmt sich über die den kreisfreien Städten und Kreisen auf Grundlage der Einwohnerzahl zustehende Mitgliederzahl sowie einer Erweiterung um die Hälfte. Diese Mitglieder werden über die Reserveliste festgelegt. Die Sitzverteilung im Regionalrat ist an die Zusammensetzung der Gemeindevertretungen des Regierungsbezirks (ohne Berücksichtigung der Gemeinden des

RVR) und somit an die Kommunalwahlperioden gebunden. Der Regionalrat umfasst zudem maximal zehn beratende Mitglieder, die von den stimmberechtigten Mitgliedern bestimmt werden und aus dem gesellschaftspolitischen Bereich stammen.

Zentrale Aufgaben des Regionalrats sind die Aufstellung und Beschlussfassung des Regionalplans. Darüber hinaus besitzt er weitere Zuständigkeiten und Beschlusskompetenzen. So kann er auf der Grundlage des Landesentwicklungsprogramms, des LEPs und der Regionalpläne Vorschläge für Förderprogramme und -maßnahmen von regionaler Bedeutung unterbreiten. Die Arbeit des Regionalrates wird durch drei Ausschüsse (Planungs-, Struktur- und Verkehrsausschuss) unterstützt, deren Mitglieder vom Regionalrat gewählt werden und nicht Mitglied des Regionalrates sein müssen. Diese bereiten die öffentlichen, mindestens viermal jährlich stattfindenden, Sitzungen des Rates vor. Von besonderer Bedeutung ist der Planungsausschuss, der die Beschlussfassung des Regionalplans vorbereitet und für die Änderungsverfahren zuständig ist.

Der Regionalrat wird durch die zuständige Regionalplanungsbehörde in seinem Aufgabenbereich unterstützt. So wird der Regionalplan von der weisungsgebundenen Regionalplanungsbehörde erarbeitet, während der Aufstellungsbeschluss sowie der Beschluss des Regionalplans dem Regionalrat obliegen. Die Regionalplanungsbehörde ist zudem Geschäftsstelle des regionalen Planungsträgers.

9.4 Steuerungsinstrumente der Landesplanung

Während das Landesplanungsgesetz in Nordrhein-Westfalen vor allem organisatorische und verfahrensmäßige Regelungen trifft, weisen Durchführungsverordnungen zum Landesplanungsgesetz grundlegende Vorschriften für die Raumordnungspläne auf. So werden in der für den GEP 1999 relevanten 3. Durchführungsverordnung zum Landesplanungsgesetz (3. DVO LPIG) vom 17.01.1995 Gegenstand, Form und Merkmale des Planungsinhalts der Landesentwicklungspläne und Gebietsentwicklungspläne geregelt. Die zeichnerischen Darstellungen der Regionalpläne müssen den in einem Planzeichenverzeichnis aufgeführten Planzeichen im Sinne eines Mindestregelungsgehalts entsprechen. Die Verordnung schreibt unter anderem die Ausweisung von Bereichen für gewerbliche und industrielle Nutzung (GIB) vor.

Materielle Vorgaben für Raumordnungsziele in Form von Grundsätzen und hiermit gleichgestellten allgemeinen Zielen der Raumordnung sind im Wesentlichen im Landesentwicklungsprogramm zu finden. Das 1989 als Gesetz beschlossene Programm legt somit den Rahmen für die Gesamtentwicklung des Landes sowie für alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen einschließlich raumwirksamer Investition fest. Auf dessen Basis erfolgt die Festlegung verbindlicher Ziele der Raumordnung in den Landesentwicklungs- und Regionalplänen. Während in den Plänen eine Ausgestaltung der Vorgaben des Landesentwicklungsprogramms möglich ist, ist der Landes- und Regionalplanung die Aufstellung einer eigenständigen, nicht auf dem Landesentwicklungsprogramm basierenden Plankonzeption verwehrt (Scheipers 1995, 127).

Mit der Aufstellung des Landesentwicklungsplans von 1995 wurde die bis zu diesem Zeitpunkt durchgeführte sektoralisierte Landesplanung in Form mehrerer Landesentwicklungspläne abgelöst. Gültigkeit behielt allerdings weiterhin der 1978 aufgestellte Landesentwicklungsplan VI „Festlegung von Gebieten für flächenintensive Großvorhaben (einschließlich Standorte für die Energieversorgung), die für die Wirtschaftsstruktur des Landes von besonderer Bedeutung sind“, der die landesweite Standortvorsorge in NRW regelt. Zurzeit wird der Entwurf für einen neuen Landesentwicklungsplan erarbeitet, in dem das Landesentwick-

lungsprogramm sowie die Landespläne zusammengeführt werden sollen. Mit Gesetz vom 3.5.2005 wurde die Zweiteilung der Landesplanung aufgegeben. Der Landesentwicklungsplan 1995 weist ausschließlich Ziele der Raumordnung auf. Allerdings hat eine Untersuchung gezeigt, dass die Festlegungen nicht immer den Anforderungen an Ziele der Raumordnung gerecht werden (Hoppe 2001, 83). Der Raumordnungsplan enthält verschiedene auf die Siedlungsentwicklung sowie konkret auf die gewerbliche Flächenentwicklung bezogene Festlegungen.

Zunächst sieht der Raumordnungsplan vor, dass die siedlungsräumliche Schwerpunktbildung von Wohnungen und Arbeitsstätten in Verbindung mit zentralörtlichen Einrichtungen im Sinne des Landesentwicklungsprogramms (§ 7) auf der Grundlage der zentralörtlichen Gliederung angestrebt und innergemeindlich auf Siedlungsschwerpunkte (§ 6 Landesentwicklungsprogramm) ausgerichtet werden soll (2.2 LEP). Im Hinblick auf die Baulandvorsorge für den regionalen und kommunalen Bedarf ist es Aufgabe der Regional- und Bauleitplanung, durch eine ausreichende Darstellung und Festsetzung von Siedlungsbereichen und Bauflächen sowie die Bereitstellung ausreichenden Baulands, insbesondere für qualitativ hochwertige gewerbliche Nutzungen, diese Vorsorge sicherzustellen (Ziel C II 2 2.1 LEP).

Bereits auf Landesebene werden zentrale Aspekte einer flächenschonenden Gewerbeflächenentwicklung in Nordrhein-Westfalen geregelt. So schreibt der Landesentwicklungsplan unter anderem eine vorrangige Innenentwicklung, Flächenrecycling, Arrondierung und Nachverdichtung vor. Auch die Möglichkeiten eines übergemeindlichen Flächenausgleichs sollen genutzt werden. Diese Kriterien sollen von der Regional- und Kommunalplanung bei der Flächenausweisung berücksichtigt werden. Bei der Neuausweisung von Gewerbe- und Industriebereichen soll die Regionalplanung vor allem Standorte mit einer kurzwegigen Anbindung an das überörtliche Straßenverkehrsnetz und an Verkehrsträger mit hoher Transportkapazität sowie einer Integration in die Stadtentwicklungsplanung wählen (Ziel C II 2 2.4 LEP). Die Ausweisung der Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzung (GIB) erfolgt auf Basis eines regionalen Gewerbeflächenkonzepts, das von der Planungsbehörde erarbeitet wird und zukunftsorientierte und qualitativ hochwertige Wirtschaftsstandorte umfassen soll. Bei der Standortwahl sind siedlungs- und wirtschaftsstrukturelle Aspekte, Aspekte der Freiraumsicherung, der Minimierung von Umweltbelastungen sowie finanzwirtschaftliche Aspekte zu berücksichtigen (Erläuterung zu Ziel C II 2 2.4 LEP). Die Standorte sollen zudem für eine interkommunale Zusammenarbeit geeignet sein (Ziel C II 2 2.4 LEP). Aus Sicht der Landesplanung wird die regionale und interkommunale Zusammenarbeit zur Verbesserung und Sicherung des regional bedeutsamen Flächenangebotes für die Wirtschaft in Zukunft immer wichtiger. Neben der Darstellung von GIB sieht die Landesplanung daher eine Aufgabe der Regionalplanung in der Unterstützung der Gemeinden im Rahmen regionaler und interkommunaler Zusammenarbeit. Im Rahmen der unverbindlichen Erläuterung der Zielaussagen, fordert der Landesentwicklungsplan die Gemeinden zudem zu einer intensiveren Nutzung der Industrie- und Gewerbeflächen auf und nennt als konkretes Beispiel für die Minderung des Flächenverbrauchs eine mehrgeschossige Bebauung und sinnvolle Beschränkung des PKW-Stellplatzangebotes.

Eine Inanspruchnahme des Freiraums ist nur dann möglich, wenn der Flächenbedarf für siedlungsräumliche Nutzungen nicht innerhalb des Siedlungsraumes gedeckt werden kann, bzw. wenn der regionalplanerisch dargestellte Siedlungsraum unter Berücksichtigung der ortsüblichen Siedlungsstruktur für die absehbare Wirtschaftsentwicklung nicht ausreicht (Ziel B III 1.23 LEP).

Zur Flexibilisierung der Ausweisungen der Siedlungsbereiche (Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzung (GIB), Allgemeinen Siedlungsbereiche (ASB)) sieht die Landesplanung das Instrument des Flächentausches vor. Bei bestehendem Bedarf ist demnach die Inanspruchnahme von Freiraum für Gewerbeflächen zulässig, wenn eine gleichwertige Fläche dem Freiraum wieder zugeführt oder in eine innerstädtische Grünfläche umgewandelt wird (B III 1.24 LEP). Der Landesentwicklungsplan thematisiert dieses Instrument insbesondere im Zusammenhang mit der Mobilisierung durch Unternehmensbindung blockierter Baulandreserven (Erläuterung zu B III 1.24 LEP).

Darüber hinaus beinhaltet der Landesentwicklungsplan Aussagen zu flächenintensiven Vorhaben. Demnach sollen die zur landesweiten Standortvorsorge festgelegten „Gebiete für flächenintensive Großvorhaben“ durch Vorhaben mit besonderer Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes mit einem Flächenbedarf von mindestens 80 ha in Anspruch genommen werden (C. III. 2. 2.1 LEP). Durch die Ausweisung werden die Gebiete vor entgegenstehender Nutzung gesichert. Aufgabe der Regionalplanung ist eine regionalplanerische Konkretisierung und die Entscheidung über Art und Umfang der planerischen Inanspruchnahme der Flächen im Rahmen der Gebietsentwicklungspläne (C. III. 2. 2.3 LEP) (vgl. auch Kapitel 4.4).

9.5 Evaluation der Steuerungsinstrumente des Regionalplans

Unter Berücksichtigung der gesetzlichen Grundsätze der Raumordnung (§ 2 ROG) sowie der landesplanerischen Festlegungen sieht der Gebietsentwicklungsplan der Region Düsseldorf neben der Förderung einer ressourcenschonenden und umweltverträglichen Siedlungsentwicklung auch die Sicherstellung einer angemessenen Versorgung mit Wohnungen und Arbeitsstätten vor. Einen Schwerpunkt bildet die Freiraumsicherung. Zudem soll ein wichtiger Beitrag zur Umsetzung durch das Angebot von Möglichkeiten zur interkommunalen Zusammenarbeit sowie deren vorrangigen Unterstützung geschaffen werden (GEP 99, V). Die Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung erfolgt auf Basis eines umfangreichen Instrumentenverbunds, den die Landesplanung der Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen zur Verfügung stellt. Den Mindestregelungsgehalt der Gebietsentwicklungspläne legt die 3. DVO zum Landesplanungsgesetz vom 17.1.1995 fest. Auf Basis der im Landesentwicklungsplan vorgenommenen Zuordnung des Landesgebiets in Siedlungsraum und Freiraum (LEP 1995, 17) erfolgt auch im GEP eine Trennung dieser Kategorien. Der Instrumentenverbund setzt sich aus positivplanerischen Festlegungen zum Siedlungsraum und negativplanerischen Instrumenten mit Bezug zum Freiraum zusammen (vgl. Tabelle 13). In der Regel weisen die Steuerungsinstrumente dabei neben textlichen Festlegungen durch die zeichnerische Darstellung in der Karte des Regionalplans auch einen konkreten räumlichen Bezug auf. Positivplanerische Instrumente zur Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung besitzen im Steuerungsansatz der Region Düsseldorf einen zentralen Stellenwert. Im Rahmen der bundesweiten Analysen positivplanerischer Steuerungsinstrumente (vgl. Kap. 8) konnte die herausragende Stellung der gebietscharfen Siedlungsbereiche aufgezeigt werden. Insgesamt stellt der Regionalplan rund 24 % des Planungsgebiets als Siedlungsraum dar. Die aktive positivplanerische Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung erfolgt in erster Linie durch die Ausweisung von Vorranggebieten für die Gewerbeflächenentwicklung, die rund 5 % der Fläche in Anspruch nehmen. Standort und Menge der Gewerbeflächenentwicklung werden zudem durch Vorranggebiete für Allgemeine Siedlungsbereiche sowie die Beschränkung ländlicher Ortsteile auf Eigenentwicklung gesteuert. Darüber hinaus wird als qualitative Festlegung mit Zielcharakter gefordert, mit Grund und Boden sparsamer umzugehen.

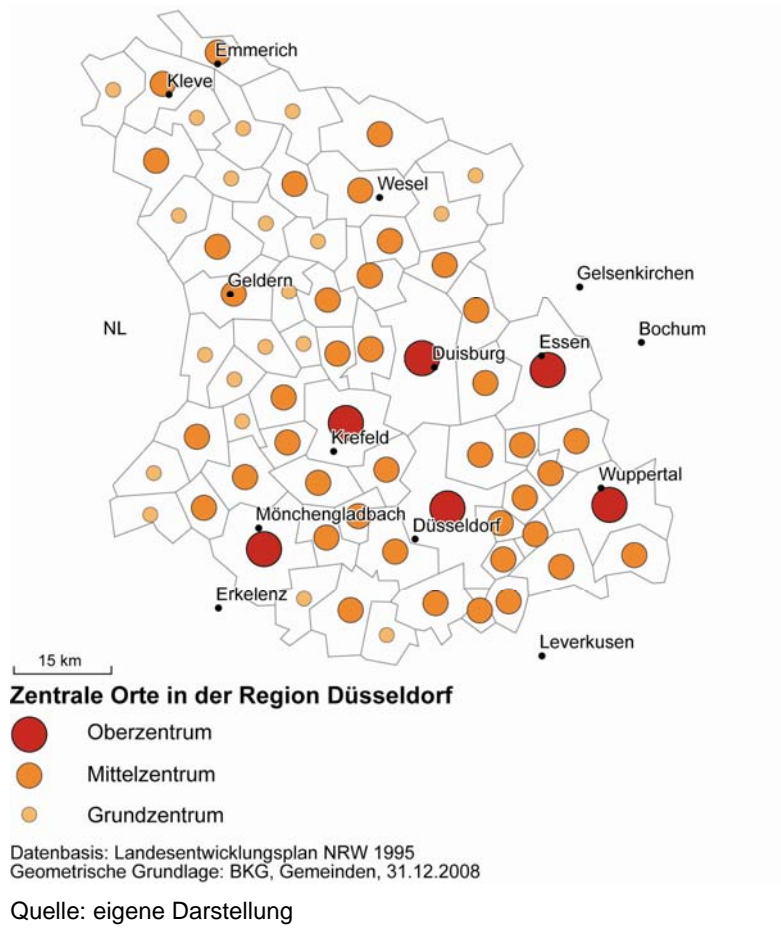
Tabelle 13: Steuerungsinstrumente des Regionalplans Düsseldorf

Steuerungsinstrument	Anteil an der Katasterfläche der Region in %
Siedlungsraum (positivplanerisch)	24
Vorranggebiete für Siedlungsentwicklung	
- Allgemeine Siedlungsbereiche (ABS)	18,7
- ASB für zweckgebundene Nutzung	0,3
Vorranggebiete für Gewerbeflächenentwicklung	4,9
- Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen (GIB)	0,1
- GIB für zweckgebundene Nutzungen	0,2
- GIB für flächenintensive Großvorhaben	
Ausrichtung der Entwicklung auf SPNV/ÖPNV	Nur textlich
Sparsamer Umgang mit Grund und Boden	Nur textlich
Eigenentwicklung (zeichnerische Darstellung erfolgt als Freiraum)	(25,1)
Freiraum (negativplanerisch)	76
Regionale Grünzüge	25,1
Sonstiger Freiraumschutz	57,0
- Allgemeine Freiraum- und Agrarbereiche	15,5
- Waldbereiche	3,0
- Oberflächengewässer	13,0
- Schutz der Natur	
- Schutz der Landschaft und landschaftsorientierten Erholung	52,2
- Aufschüttungen und Ablagerungen	0,4
- Sicherung und Abbau oberflächennaher Bodenschätze	1,4
- Freiraumbereiche für zweckgebundene Nutzungen	0,3

Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: Regionalplan der Region Düsseldorf

Kein explizites Ziel des Regionalplans ist die Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf Zentrale Orte. Gemäß § 22 des Landesentwicklungsprogramms NRW besitzt jede Kommune der Region den Status als Ober-, Mittel- oder Grundzentrum (vgl. Karte 20). Der Regierungsbezirk Düsseldorf verfügt über sechs Oberzentren: Düsseldorf, Duisburg, Essen, Wuppertal, Krefeld und Mönchengladbach. Die Mehrheit der 66 Städte und Gemeinden (N=40) fällt in die Kategorie der Mittelzentren. 20 Kommunen haben den Status eines Unterzentrums. Auf dieser Grundlage legt der Landesentwicklungsplan das Ziel fest, dass die siedlungsräumliche Schwerpunktbildung von Wohnungen und Arbeitsstätten in Verbindung mit zentralörtli-

Karte 20: Zentrale Orte



chen Einrichtungen auf der Grundlage der zentralörtlichen Gliederung angestrebt und innergemeindlich auf Siedlungsschwerpunkte ausgerichtet werden soll (Ziel B I 2 2.2 LEP). Eine Konkretisierung der Festlegung auf Ebene des Regionalplans erfolgt nicht. Aus diesem Grund wird das Instrument bei der Evaluation des Regionalplans der Region Düsseldorf nicht berücksichtigt. Neben den positivplanerischen Instrumenten zur aktiven Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung, die vor allem dem Schutz gewerblich geeigneter Flächen vor konkurrierenden Nutzungen dienen, bilden die Instrumente des Freiraumschutzes die zweite Säule des Steuerungsansatzes. Während einzelne Instrumente (z.B. Regionale Grünzüge) ausschließlich auf den allgemeinen Schutz des Freiraums vor einer baulichen Inanspruchnahme abzielen, stehen bei anderen negativplanerischen Instrumenten einzelne Schutzgüter (z.B. Schutz der Natur) im Vordergrund. In der Region Düsseldorf kommen sowohl solche multifunktionale als auch monofunktionale Instrumente des Freiraumschutzes zum Einsatz. Insgesamt stehen rund drei Viertel der Regionsfläche als Freiraum nicht bzw. nur eingeschränkt für eine Siedlungsflächenentwicklung zur Verfügung. Regionale Grünzüge werden für 25 % des Planungsgebietes dargestellt. Besonders umfangreich fällt die Ausweisung von allgemeinen Freiraum- und Agrarbereichen (57 %) und Bereichen zum Schutz der Landschaft und landschaftsorientierten Erholung (52 %) aus. Im Gegensatz zu den Festlegungen zum Siedlungsraum überlagern sich Festlegungen zum Freiraum vielfach. Im Folgenden wird die Steuerungswirkung der in Tabelle 13 genannten Steuerungsinstrumente auf Basis des in Kapitel 1 vorgestellten Evaluationsansatzes analysiert.

9.5.1 Siedlungsbereiche

In NRW wird das gewerbliche Flächenpotential der Kommunen von den Regionalplänen durch die Ausweisung von Siedlungsbereichen differenziert nach Bereichen für gewerbliche und industrielle Nutzungen (GIB) und Allgemeinen Siedlungsbereichen (ASB) festgelegt. Die Ausweisung basiert auf einer Bedarfsabschätzung für die zukünftige Wohn- und Gewerbeflächennachfrage. Hierbei greifen die verschiedenen Planungsregionen des Landes auf unterschiedliche, im Detail abweichende, Verfahren zurück. Dieser Spielraum wird durch das Landesplanungsgesetz eingeräumt (Wuschansky 1985, 22). Basis für die Berechnung des kommunalen Gewerbeflächenbedarfs in der Region Düsseldorf ist die vergangene Gewerbeflächenentwicklung. Durch die Fortschreibung des Verbrauchs wird für den Geltungszeitraum des Regionalplans ein notwendiger Handlungsspielraum für die Kommunen ermittelt (Auskunft der Bezirksregierung 2007). Aufgrund der bestehenden Unschärfe einer Gewerbe- und Industrieflächenprognose, greift die Regionalplanungsbehörde nicht auf den Begriff Gewerbeflächenbedarf, sondern Handlungsspielraum zurück (Konze et al. 2000, 108). Für die Berechnung des Handlungsspielraums wird der Flächenverbrauch der letzten 10 Jahre zugrunde gelegt. Dabei werden auch die zusätzlichen Potentiale beachtet, die durch Stilllegungen und Betriebsverlagerungen entstehen. Vor diesem Hintergrund wurde der durch die Fortschreibung ermittelte Bedarf an gewerblichen Bauflächen bei der Erarbeitung des Regionalplans bei allen Kommunen der Region pauschal um 25 % reduziert (Bezirksregierung Düsseldorf 2001, 9), um zur Begrenzung der Flächenzuwächse für Gewerbe beizutragen (Konze et al. 2000, 112 f.). Dieser Bedarf wurde anschließend den im Rahmen des Siedlungsmonitorings erhobenen gewerblichen Bauflächenreserven gegenübergestellt. In Arbeitsgesprächen mit Kommunen und Kreisen erfolgte eine Diskussion der Bereichsdarstellung. GIB-Flächen wurden dann ausgewiesen, wenn die Flächenbilanz eine entsprechende Notwendigkeit aufzeigte. Ziel der Regionalplanung war die Bereitstellung in Qualität und Umfang erforderlicher Siedlungsbereiche. Bei der Verortung der Flächen stand neben der optimalen Einbindung der Bereiche in die vorhandene Siedlungs- und Infrastruktur auch die Schonung natürlicher und landschaftlicher Gegebenheiten im Vordergrund (Konze et al. 2000, 106 f.).

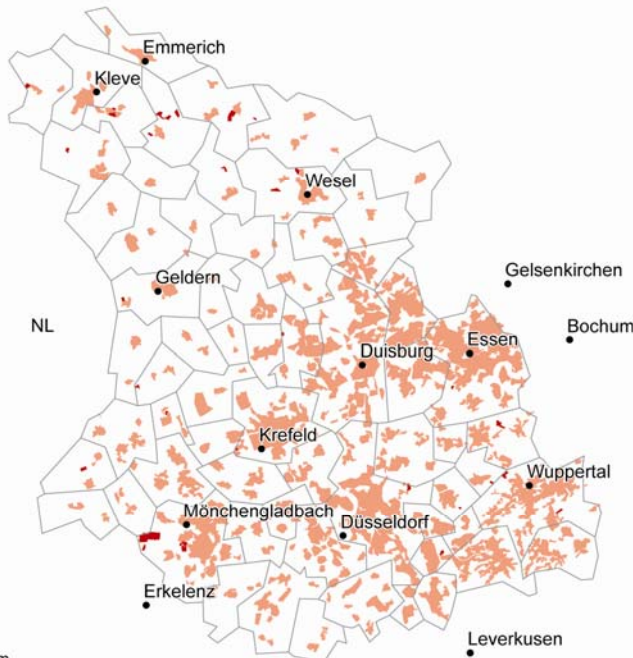
9.5.1.1 Plananalyse

Karte 21 und 22: Vorranggebiete für Gewerbe- und Siedlungsflächenentwicklung



Planzeichen des Regionalplans

- Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen (GIB)
- GIB für zweckgebundene Nutzungen
- GIB für flächenintensive Großvorhaben



Planzeichen des Regionalplans

- Allgemeine Siedlungsbereiche (ASB)
- ASB für zweckgebundene Nutzungen

Datenbasis: Regionalplan der Region Düsseldorf
 Geometrische Grundlage: BKG, BBR Raumordnungsregionen, 31.12.2008
 Quelle: eigene Darstellung

**Textliche Festlegung
 Regionalplan Düsseldorf:**

„Die Kommunen sollen ihre Siedlungsentwicklung innerhalb der dargestellten Siedlungsbereiche vollziehen und dabei die gemeindliche Siedlungstätigkeit auf Siedlungsschwerpunkte ausrichten.“ (Ziel 1.1.1.1)

„In den Bereichen für gewerbliche und industrielle Nutzungen (GIB) sollen gewerbliche Betriebe im Bestand gesichert, ausgebaut und angesiedelt werden. Insbesondere emittierende Betriebe sollen dort untergebracht werden.“ (Ziel 1.3.1.1)

„Überregional bedeutsame Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen sollen in freiwilliger und übergemeindlicher Abstimmung entwickelt und vermarktet werden.“ (Ziel 1.3.2.1)

„In den GIB für zweckgebundene Nutzungen sind Nutzungen, die nicht unter die Zweckbindung fallen, ausgeschlossen.“ (Ziel 1.3.3.1)

Der Gebietsentwicklungsplan von 1999 sieht vor, dass die Kommunen ihre Siedlungsentwicklung innerhalb der dargestellten Siedlungsbereiche vollziehen und dabei die gemeindliche Siedlungstätigkeit auf Siedlungsschwerpunkte ausrichten (Ziel 1.1.1.1). Um eine koordinierte Siedlungsentwicklung zu erreichen, werden im Regionalplan für jede Kommune Siedlungsbereiche gebiets-scharf festgelegt. Eine zeichnerische Unterscheidung von Bestandsflächen und Reserveflächen wird dabei nicht vorgenommen. Durchschnittlich stehen den

Kommunen durch diese Ausweisungen 22 % der Gemeindefläche für Siedlungstätigkeiten zur Verfügung. Abhängig von der Siedlungsstruktur werden in den im Verdichtungsraum gelegenen Kommunen umfangreichere Siedlungsbereiche als im ländlichen Raum festgelegt. Während in Oberhausen 63 % der Gemeindefläche zu dieser Kategorie zählen, sind es in der Gemeinde Schermbeck nur 3 %. Die im Plan abgegrenzten Siedlungsbereiche setzen sich aus insgesamt fünf unterschiedlichen Typen zusammen. Von zentraler Bedeutung für die Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung sind die Bereiche für die gewerbliche und industrielle Nutzung (GIB). Neben der Differenzierung in GIB sowie in Allgemeine Siedlungsbereiche (ASB) werden jeweils einzelne Bereiche für zweckgebundene Nutzungen festgelegt. Darüber hinaus weist der Regionalplan GIB für flächenintensive Großvorhaben aus.

GIB dienen der Unterbringung insbesondere von emittierenden Betrieben (Ziel 1.3.1.1). Hierzu zählen neben emittierenden Industrie- und Gewerbebetrieben auch emittierende öffentliche Betriebe und Einrichtungen sowie jeweils zuzuordnende Anlagen (Planzeichenverordnung). Durch die Formulierung („insbesondere“) werden andere gewerbliche Nutzungen nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Sofern einzelne Flächen oder Teilbereiche aufgrund ihrer räumlichen Lage, besonderer geologischer, verkehrlicher oder anderer spezifischer Standortfaktoren oder rechtlicher Vorgaben für bestimmte Nutzungen vorbehalten sein sollen, werden diese als GIB mit zweckgebundener Nutzung festgelegt. Eine Zweckbindung kann unter anderem bei übertägigen Betriebsanlagen des Bergbaus oder bei Standorten des kombinierten Güterverkehrs bestehen. Bei den GIB für flächenintensive Nutzungen handelt es sich um die räumliche Konkretisierung der landesplanerischen Ausweisung (vgl. Kapitel 4.3). Während rund 5 % der Regionsfläche als GIB ausgewiesen werden, ist der Umfang der beiden anderen Kategorien mit 0,1 bzw. 0,2 % marginal. Im Folgenden werden daher jeweils alle drei Ausweisungstypen zusammengefasst als GIB betrachtet. In der Region Düsseldorf weisen 63 der 66 Kommunen (keine Festlegung in Kerken, Wachtendonk und Kaarst) GIB auf. Mit 15 % wird in Duisburg der größte Teil des Gemeindegebiets für eine gewerblich-industrielle Nutzung gesichert. Im Regionsdurchschnitt liegt der Anteil bei 5 %. Der Umfang der GIB-Ausweisungen spiegelt insgesamt die Siedlungsstruktur der Region wider. Allerdings weisen auch einzelne ländlich geprägte Kommunen große GIB-Flächen auf. Zehn größere als GIB dargestellte Flächen mit besonderen Standortqualitäten werden im Regionalplan als überregional bedeutsame Bereiche festgelegt. Es handelt sich um zukunftsorientierte und qualitativ hochwertige Wirtschaftsstandorte, die in freiwilliger und interkommunaler Abstimmung auf Basis eines städtebaulichen Gesamtkonzeptes entwickelt und vermarktet werden sollen (Ziel 1.3.2.1).

Aufgrund der zunehmenden Stadtverträglichkeit von Betrieben sieht die 3. DVO zum Landesplanungsgesetz die Ansiedlung wohnverträglichen Gewerbes in ASB vor. Diese Festlegung wird vom Regionalplan der Region Düsseldorf aufgegriffen. Demnach stehen die ASB für gewerbliche Bauflächen für die Bestandssicherung und Erweiterung vorhandener Gewerbebetriebe und für die Ansiedlung neuer, nicht wesentlich störender bzw. nicht erheblich belästigender Gewerbebetriebe zur Verfügung (Erläuterung zu Ziel 1.2.1.1). Für Gewerbebetriebe ohne besondere Emissionen ist sogar eine zunehmende Darstellung als Bestandteil von ASB vorgesehen (Erläuterung zu Ziel 1.3.1). Allgemeine Siedlungsbereiche werden im Regionalplan für alle Gemeinden dargestellt. Mit einem Anteil von 19 % der Regionsfläche fällt die Ausweisung deutlich umfangreicher als die der GIB (5 %) aus. Noch stärker als die GIB drücken Umfang und Verteilung der ASB die Siedlungsstruktur der Region aus. Aufgrund des sehr geringen Umfangs der ASB für zweckgebundene Nutzungen (z.B. Freizeiteinrichtungen) von 0,3 %, werden beide Kategorien, ebenso wie bei den drei GIB-Kategorien, gemeinsam betrachtet.

Die Festlegung der Siedlungsbereiche erfolgt als Vorranggebiet. Durch die Nutzung des Begriffs „Bereiche“ deutet die Regionalplanung einen Planungsspielraum der Kommunen bei der Umsetzung der Festlegung an, der sich durch den relativ kleinen Maßstab von 1:50 000 der Regionalpläne ergibt (Mielke 2005, 22). Mit der Festlegung der Siedlungsbereiche erhalten die in den ASB- und GIB-Flächen vorgesehenen Nutzungen zunächst einen Vorrang gegenüber konkurrierenden Nutzungen. So sollen in den Bereichen für gewerbliche und industrielle Nutzungen (GIB) gewerbliche Betriebe im Bestand gesichert, ausgebaut und angesiedelt werden. Bei der konkreten Nutzung der GIB, z.B. im Hinblick auf emittierende oder nichtemittierende Betriebe, verbleibt den Kommunen auf Grundlage der im Regionalplan formulierten Ziele der Raumordnung ein gewisser Handlungsspielraum. Die Ansiedlung oder Erweiterung von großflächigen Einzelhandelsbetrieben in den GIB ist von den Kommunen allerdings bauleitplanerisch auszuschließen (Ziel 1.3.1.2). Zudem besteht dieser Spielraum bei Siedlungsbereichen für zweckgebundene Nutzungen nicht (Ziel 1.3.3.1; Ziel 1.2.3.1). Indem der Vollzug der gemeindlichen Siedlungstätigkeit auf Siedlungsbereiche beschränkt wird, geht die Festlegung des Regionalplans jedoch über eine reine Flächensicherung deutlich hinaus. Neben einer Standortsteuerung erfolgt durch die gebietsscharfe Darstellung indirekt auch eine Mengensteuerung der gemeindlichen Siedlungstätigkeit. So wird durch die Gesamtgröße der Siedlungsbereiche der Umfang zukünftiger Flächenentwicklungen festgelegt, da eine Siedlungsentwicklung im Freiraum in der Regel ausgeschlossen ist. Allerdings verfolgt die Regionalplanung hierbei keinen Ansatz zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Vielmehr übersteigt der Umfang der Siedlungsbereiche die voraussichtlich zu erwartende Entwicklung, um den Kommunen eine flexible Standortwahl bei der Gewerbeflächenentwicklung zu ermöglichen. Aus diesem Grund ist es unwahrscheinlich, dass die durch den Plan bestimmte Obergrenze im Geltungszeitraum des Plans tatsächlich überschritten werden kann. Aufgrund des relativ großen Entwicklungsrahmens der Kommunen, ist der Schwerpunkt der Festlegung in der Standortsteuerung zu sehen. Die Intensität der Steuerung wird durch die Soll-Formulierung des Ziels eingeschränkt, indem Abweichungen ermöglicht werden. Eine solche Öffnung der Festlegung ist notwendig, da nicht für alle Ortsteile Siedlungsbereiche dargestellt werden. Gemäß Ziel 1.1.1.2 kann auch in diesen Ortsteilen eine am Eigenbedarf ausgerichtete Entwicklung stattfinden. Da es sich um eine konkret benannte Ausnahmeregelung handelt, erreicht die Restriktivität der Festlegung dennoch ein hohes Niveau.

Durch die zusätzlich geforderte Ausrichtung der Siedlungstätigkeit auf Siedlungsschwerpunkte wird die Gewerbeflächenentwicklung grundsätzlich nicht angesprochen. Demnach sollen die Kommunen in den ASB unter Berücksichtigung der örtlichen Ausgangsposition und Entwicklungspotentiale innerhalb der Siedlungsbereiche Siedlungsschwerpunkte darstellen, die mindestens die Tragfähigkeit für Grundzentren erreichen.

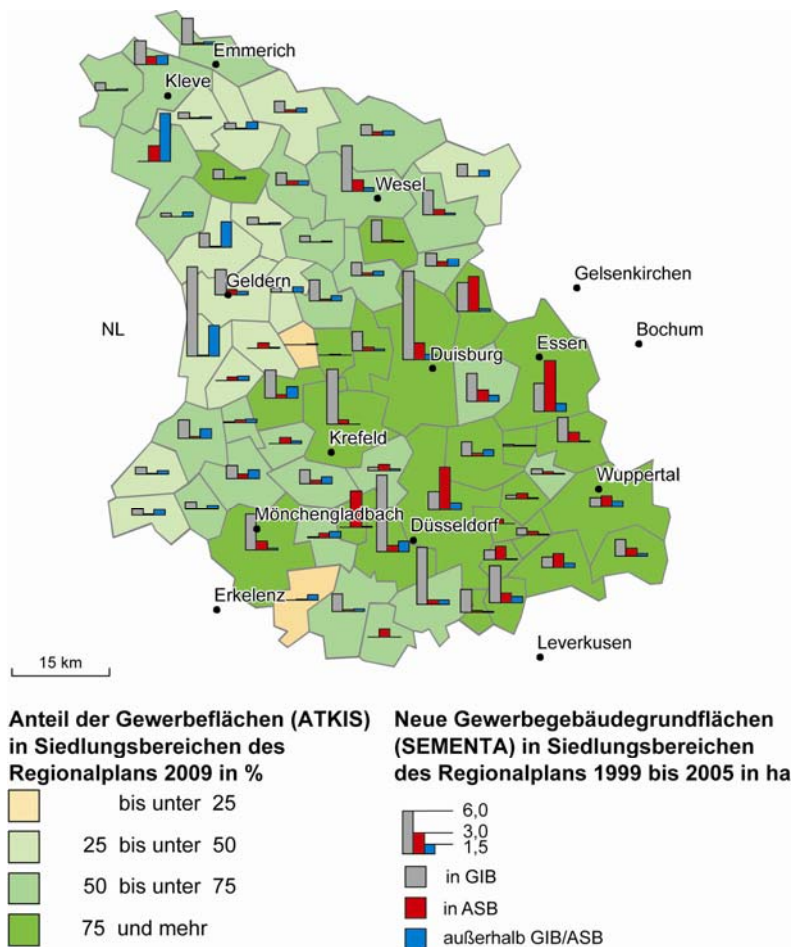
9.5.1.2 Erfolgskontrolle

Der Erfolg der Steuerungsinstrumente spiegelt sich in der räumlichen Entwicklung der Gewerbeflächen wider. Eine Zielerreichung liegt vor, wenn die Gewerbeflächenentwicklung bzw. die gewerbliche Bautätigkeit fast ausschließlich in den GIB stattgefunden hat. Da wohnverträgliches Gewerbe auch in ASB angesiedelt werden kann, ist die Entwicklung gewerblicher Flächen in diesen Siedlungsbereichen in begrenztem Umfang ebenfalls zielkonform. Eine vollständige Konzentration auf die ausgewiesenen GIB-Gebiete ist aufgrund der gesetzlich geregelten Unschärfe der Regionalplanung nicht möglich. Insofern können auch noch geringe Abweichungen als Erfolg gewertet werden. Die Überprüfung der gebietsscharfen Festlegungen kann nur mit Hilfe von ebenfalls flächenhaften Geodaten erfolgen. Hierfür stehen die in Kapitel 8 vorgestellten Geodaten der Gewerbeflächenentwicklung und Bautä-

tigkeit zur Verfügung. Aufgrund der eingeschränkten Datensituation bleibt die Forderung des Regionalplans möglichst emittierende Betriebe in den GIB unterzubringen bei der Erfolgskontrolle unberücksichtigt.

Als Indikator wird zum einen auf Basis von CORINE Land Cover (CLC) der Anteil der in GIB bzw. ASB neu entstandenen Gewerbeflächen an allen neuen Gewerbeflächen betrachtet. Zum anderen wird der Umfang der gewerblichen Bautätigkeit in den Siedlungsbereichen (SEMENTA) untersucht. Zu Beginn geben zudem aktuelle ATKIS-Daten, die die höchste Genauigkeit der genutzten Datensätze aufweisen, einen Eindruck von der Verteilung der Industrie- und Gewerbeflächen in der Region.

Karte 23: Gewerbeflächenbestand und -entwicklung in Siedlungsbereichen



Datenbasis: Regionalplan der Region Düsseldorf, ATKIS, SEMENTA
 Geometrische Grundlage: BKG, Gemeinden, 31.12.2008
 Quelle: eigene Darstellung

In der Region Düsseldorf befindet sich der überwiegende Teil der Industrie- und Gewerbeflächen (76 %) in den Siedlungsbereichen. Davon sind immerhin 20 % der Flächen in ASB zu finden. Weitere 2 % der Gewerbeflächen entfallen auf Ortslagen mit Eigenentwicklung, für die keine GIB bzw. ASB-Flächen dargestellt werden (vgl. Kapitel 9.5.2). Demnach ist ein relativ hoher Anteil der Industrie- und Gewerbeflächen (22 %) auch im Freiraum verortet. Derzeit können rund 6 % der ASB sowie 61 % der GIB Flächen als gewerbliche Bestandsflächen bezeichnet werden. Innerhalb der Region variiert die Konzentration gewerblicher Bauflächen auf Siedlungsbereiche stark (vgl. Karte 23). Während Duisburg, Hilden und Haan einen Anteil von über 90 % der Gewerbeflächen in den Siedlungsbereichen aufweisen, ist der Anteil in Jüchen mit 2 %

besonders gering. Insgesamt ist ein Gefälle vom Verdichtungsraum zum ländlichen Raum festzustellen. Dies drückt sich auch in den einzelnen Kategorien aus. So entfallen auf GIB-Flächen die höchsten Anteile (über 74 %) in Duisburg, Krefeld, Velbert und Haan. ASB-Flächen spielen für die gewerbliche Nutzung ebenfalls im Verdichtungsraum (u.a. Oberhausen 51%, Essen 38 %) eine wichtige Rolle. Für die Bewertung der Instrumente ist allerdings ausschließlich die Entwicklung seit 1999 ausschlaggebend.

Seit dem Inkrafttreten des Regionalplans sind 83 % der Gewerbeflächen (CLC) bzw. 81 % der neuen gewerblichen Gebäude (betrachtet wird die Gebäudegrundfläche) innerhalb der Siedlungsbereiche entstanden. Beide Datensätze zeigen eine Ausrichtung der Entwicklung auf GIB. Dabei wird deutlich, dass ASB eher durch gewerbliche Gebäude (erfasst durch

SEMENTA) als durch größere Gewerbeflächen (erfasst durch CLC) in Anspruch genommen werden. Der Anteil liegt bei 23 % (SEMENTA) zu 12 % (CLC). Diese Werte spiegeln insgesamt eine mittlere bis hohe Zielerreichung wider. Der Anteil konnte gegenüber vorhergehenden Zeiträumen nicht verbessert werden. So entstanden 1990 bis 2000 noch 90 % aller Gewerbeflächen bzw. 86 % aller gewerblichen Gebäudegrundflächen in Siedlungsbereichen. Ein Teil der Entwicklungen im Freiraum ist wahrscheinlich auf die Umsetzung bereits verbindlicher Flächennutzungspläne zurückzuführen. Jedoch kann der konkrete Umfang dieses Faktors nicht bestimmt werden. Die Entwicklung in Ortslagen mit Eigenentwicklung, die dem Freiraum zugerechnet werden, beeinflusst das Ergebnis kaum (vgl. Kapitel 9.5.2).

Durch die Betrachtung der Entwicklung in den einzelnen Gemeinden wird die Einschätzung einer insgesamt recht positiven Zielerreichung unterstützt. Demnach konnten in einem Drittel aller Kommunen über 90 % sowie in einem weiteren Drittel mehr als 75 % der gewerblichen Bautätigkeit in den Siedlungsbereichen konzentriert werden. Nur in einzelnen Kommunen weisen die Werte auf einen geringen Steuerungserfolg hin. So wurden in Rheurdt nur 6 % sowie in Jüchen 16 % der Bautätigkeit in den vorgesehenen Bereichen realisiert. Allerdings ist der absolute Umfang der Entwicklungen in beiden Kommunen sehr gering, so dass die Abweichungen jeweils unter 0,01 bzw. 0,1 % der regionalen Bautätigkeit zwischen 1999 und 2005 liegen. Trotz einzelner Ausreißer, ist der Standortsteuerungserfolg der Instrumente insgesamt als mittel bis hoch zu bewerten.

Weniger erfolgreich ist die mit diesem Instrument in Verbindung stehende Aufforderung des Regionalplans zur interkommunalen Entwicklung und Vermarktung von zehn der GIB. Von diesen als „überregional bedeutsame“ GIB festgelegten Flächen werden bislang 3 Flächen in Kooperation betrieben. In allen drei Fällen wurde der Grundstein für die Kooperation allerdings bereits vor Inkrafttreten des Regionalplans in den 1990er Jahren gelegt. Die gemeinsame Nutzung drei weiterer GIB ist geplant. Teilweise hat bereits die Erschließung der Flächen begonnen. In den übrigen vier Bereichen haben mitunter Gespräche zwischen den betroffenen Kommunen stattgefunden, allerdings ist in nächster Zeit keine interkommunale Entwicklung und Vermarktung zu erwarten (Internetrecherche 20.12.2010, Wuschansky/König 2006; http://www.bezreg-duesseldorf.nrw.de/planen_bauen/regionalentwicklung/gewerbstandorte.html, 20.12.2010). Der Standortsteuerungserfolg des Instruments GIB wird durch die bislang nur eingeschränkte Bereitschaft der Kommunen zur interkommunalen Entwicklung der überregional bedeutsamen Gebiete allerdings nicht eingeschränkt.

9.5.1.3 Wirkungsanalyse

Die Gegenüberstellung der Siedlungsbereiche und der in **Flächennutzungsplänen** ausgewiesenen Gewerbeflächen verdeutlicht die Anpassung der kommunalen Bauleitpläne an die regionalplanerischen Ziele. Rund 10 Jahre nach Inkrafttreten des Plans liegen 92 % (davon 73 % in GIB und 19 % in ASB) der Gewerbeflächen in den vorgesehenen Siedlungsbereichen sowie weitere 0,4 % in Ortsteilen ohne Siedlungsbereich. Lediglich in sechs außerhalb des Verdichtungsraums gelegenen Kommunen beträgt der Anteil weniger als 80 %. Laut Angabe der betroffenen Kommunen wurden die verbindlichen Flächennutzungspläne bereits vor 1999 aufgestellt. Somit kann von einer sehr hohen Übereinstimmung gesprochen werden. Bislang werden durch die Gewerbeflächen 65 % der GIB sowie 5 % der ASB.

Im Rahmen des **Anpassungsverfahrens** lösen die ASB- und GIB-Darstellungen in der Regel keine Konflikte aus. Lediglich in einem Verfahren wurde von der Regionalplanung die Beachtung der in den GIB erlaubten Nutzungen eingefordert. Die geringe Konflikthäufigkeit ist vor allem auf den positivplanerischen Charakter der Festlegungen zurückzuführen. Den

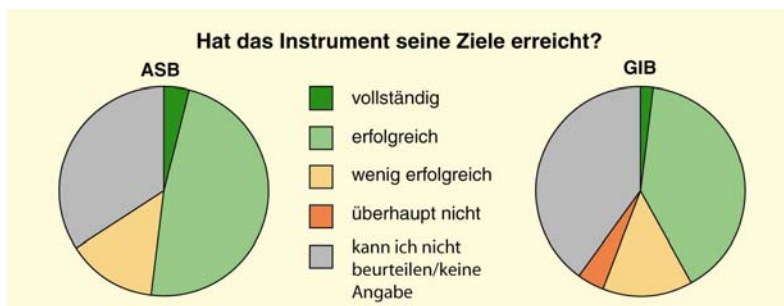
Kommunen wird durch die Ausweisung als Vorranggebiet eine gewerbliche Nutzung ermöglicht. Konflikte, die den Umfang der Inanspruchnahme dieser Bereiche betreffen, werden unter dem Instrument „mit Grund und Boden sparsamer umgehen“ betrachtet.

Da in der Praxis insbesondere durch **Änderungsverfahren** umfangreiche rechtliche Möglichkeiten der Aufweichung und Aufhebung der Siedlungsbereiche bestehen, wird im Folgenden der Blick auf die Änderungen des Regionalplans gerichtet. Im Zeitraum Dezember 1999 bis Juli 2009 wurden insgesamt 58 verbindliche Änderungen durchgeführt, von denen über die Hälfte (31) in Bezug zu Siedlungsbereichen stehen. Entsprechen die Darstellungen des Regionalplans in Umfang oder Lage nicht den kommunalen Entwicklungsabsichten, so stehen den Kommunen in der Regel zwei Wege offen. Zunächst können die Kommunen einen Flächentausch zwischen verschiedenen Kategorien der im Regionalplan dargestellten Siedlungsbereiche anstreben. Stehen hierfür keine geeigneten Tauschflächen zur Verfügung, werden sie die Umwandlung von Freiraum in GIB oder ASB anstreben. In der Region Düsseldorf wurden beide Verfahren bereits mehrfach praktiziert.

Bislang wurde bei insgesamt 15 Änderungen ein Flächentausch innerhalb der Siedlungsbereiche durchgeführt. Dabei erfolgte fast ausschließlich eine Umwandlung von GIB in ASB (14 Änderungen), in der Regel mit Blick auf eine Entflechtung von Gemengelagen. Zur Anpassung an die tatsächliche Entwicklung kommt der Flächentausch vor allem bei gewerblichen Reservebereichen zum Einsatz, deren Mobilisierung nicht möglich oder nicht mehr gewollt ist (Konze et al. 2000, 110). Eine Ausweitung der gewerblichen Entwicklungspotentiale wird durch diese Flächentauschverfahren nicht angestrebt. Die Flexibilität des Flächentauschs unterschiedlicher Siedlungsbereiche wird von den Kommunen überwiegend (44 %) als zumindest ausreichend bewertet. Lediglich 24 % halten diese Verfahren für kompliziert.

Planänderungen, bei denen die kommunale gewerbliche Entwicklung im Vordergrund steht, tangieren in der Regel den Freiraum. In der Summe sind diese Planänderungen allerdings als reine Standortverlagerungen bzw. -optimierungen zu interpretieren. Eine Aufweichung der Festlegungen wird vor allem durch die Regionalplanung verhindert, die eine zusätzliche GIB-Darstellung von Tauschflächen im Freiraum abhängig macht (Bezirksregierung Düsseldorf 2001, 8). Demnach müssen für die neuen GIB-Flächen gleichzeitig mindestens im gleichen Umfang neue Freiraumflächen entstehen. Eine detaillierte Betrachtung der Freiraumnutzung durch Planänderungen erfolgt bei den Freiraumschutzinstrumenten. Insgesamt wird die Wirkung der ASB und GIB durch Planänderungen nicht eingeschränkt. Vielmehr bietet diese Vorgehensweise die Chance, verfügbare und qualitativ hochwertige Standorte anzubieten.

Abbildung 11: Siedlungsbereiche - Zielerreichung



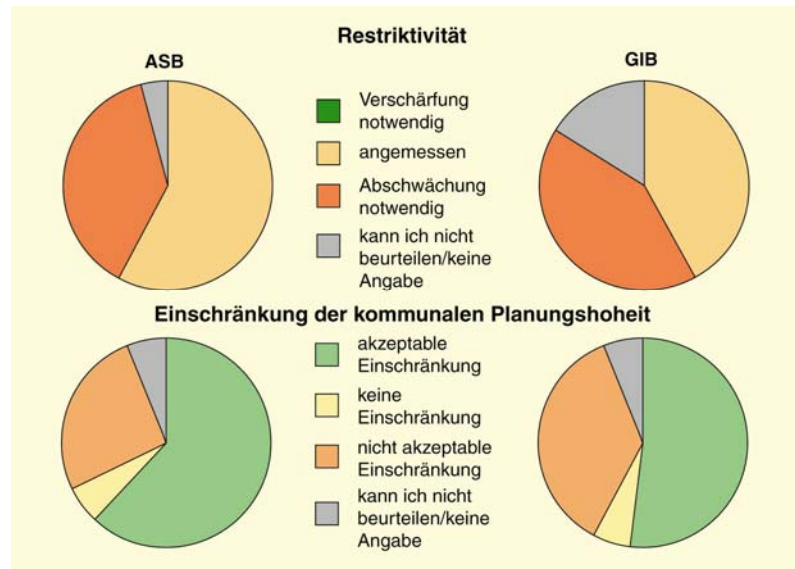
Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: Kommunalbefragung des BBSR 2009, N = 50

Die Zielerreichung der GIB- und ASB-Ausweisungen wird bei der **Kommunalbefragung** von einem großen Teil der Kommunen positiv bewertet (vgl. Abbildung 11). Demnach gelingt es aus Sicht von 42 % der Kommunen in vielen (40 %) bzw. allen (2 %) Kommunen die gewerbliche Entwicklung auf GIB auszurichten und dort gewerbliche Betriebe im Bestand zu sichern. Ledig-

lich 28 % der Kommunen können diese Entwicklung nur in wenigen oder keinen betroffenen Kommunen erkennen. Allerdings wird die Zielerreichung von zahlreichen Kommunen (40 %) nicht bewertet. Noch etwas besser fällt die Beurteilung der ASB aus. Unter Berücksichtigung der gesamten Siedlungstätigkeit, d.h. nicht nur unter Berücksichtigung der Gewerbeflächenentwicklung in den ASB, können hier 52 % der Kommunen einen Erfolg des Instruments erkennen. Zusammenhänge zwischen der Bewertung der Zielerreichung sowie der Reservesituation in den Kommunen oder der Siedlungsstruktur bestehen nicht.

Von besonderer Bedeutung für die Umsetzung des Instruments ist die Akzeptanz auf Seiten der Kommunen. Diese spiegelt sich in der Wahrnehmung der Restriktivität aber auch der Einschränkung der Planungshoheit wider (vgl. Abbildung 12). Geteilt fällt die Einschätzung der Restriktivität der GIB-Ausweisung aus. Jeweils zu gleichen Anteilen (42 %) wird die Restriktivität als angemessen bzw. als zu hoch bewertet. Eine Abschwächung der Restriktivität fordern dabei vor allem Gemeinden im Norden der Region sowie kleinere Kommunen in der Bal-

Abbildung 12: Siedlungsbereiche - Restriktivität und Einschränkung der kommunalen Planungshoheit



Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: Kommunalbefragung des BBSR 2009, N = 50

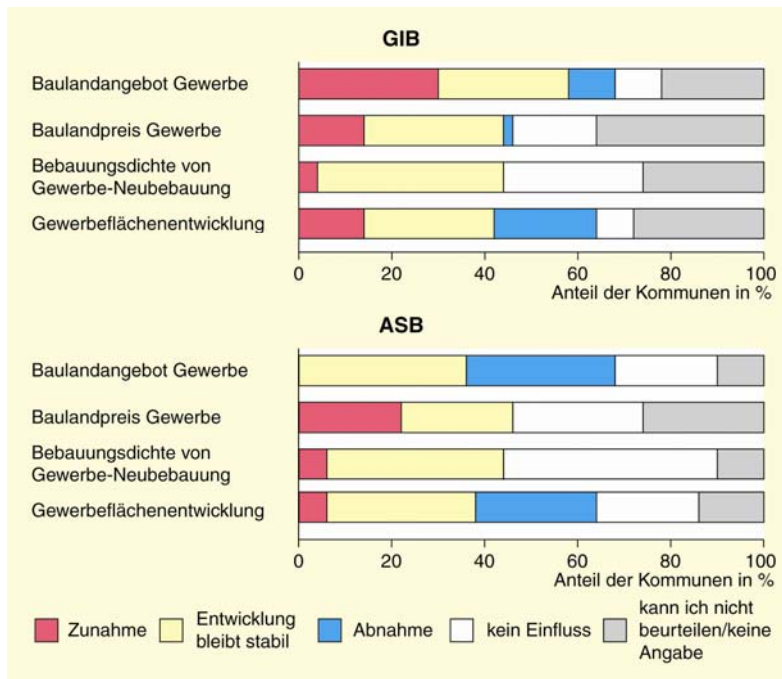
lungsrandszone. Verbunden mit dieser Einschätzung ist in über 80 % der Fälle auch die Wahrnehmung einer nicht akzeptablen Einschränkung der Planungshoheit. Demgegenüber geben Kommunen, die die Restriktivität als angemessen empfinden, regelmäßig an, nicht oder in akzeptabler Weise eingeschränkt zu werden.

Bei den ASB fällt die Bewertung auch bedingt durch die geringere Anzahl von Enthaltungen insgesamt etwas positiver aus. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Kommunen das Instrument im Hinblick auf die allgemeine Siedlungsentwicklung bewerten und nicht ausschließlich auf die Gewerbeflächenentwicklung in ASB Bezug nehmen. Vor diesem Hintergrund erkennt mit 58 % die Mehrheit der Kommunen eine angemessene Restriktivität. Weiterhin rund 38 % fordern auch hier eine Abschwächung. Im Ergebnis vergleichbar mit den Erkenntnissen bei den GIB, ist der Zusammenhang zwischen der Bewertung der Restriktivität und der Einschränkung der Planungshoheit. Auf Basis dieser Werte kann die Akzeptanz der ASB insgesamt etwas höher eingeschätzt werden, als die der GIB.

Die Bewertung der Gesamtwirkung der ASB- und GIB-Ausweisung für die Region fällt den meisten Kommunen schwer. Jeweils 70 % (GIB) bzw. 58 % (ASB) der Kommunen geben keine Einschätzung ab. Die übrigen Kommunen können in der Regel positive Wirkungen der Instrumente erkennen.

Eine Wirkung auf die Bebauungsdichte der gewerblichen Neubebauung sehen die Kommunen in der Regel weder bei GIB noch bei ASB (vgl. Abbildung 13). Auch eine Erhöhung der Baulandpreise wird nur von wenigen Kommunen (14 % GIB, 22 % ASB) wahrgenommen. Aus Sicht rund eines Drittels der Kommunen führt die Festlegung von ASB und GIB zur Ver-

Abbildung 13: Siedlungsbereiche - Wirkungen



Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: Kommunalbefragung des BBSR 2009, N = 50

auch die gewerbliche Bautätigkeit auf den städtebaulichen Bestand (24 %), Brachen (24 %) bzw. zentrale Ortsteile (32 %) gelenkt.

Die Standortausweisung der GIB-Flächen wird von 66 % der Kommunen häufig und von 6 % immer als richtig angesehen. Insgesamt geben nur 8 % der Kommunen an, dass die Standorte selten an der richtigen Position liegen. Mit Blick auf die ASB-Festlegung fällt die Bewertung erneut etwas positiver aus. Auch der Umfang der Siedlungsbereiche wird überwiegend (54 % GIB; 64 % ASB) als ausreichend angesehen. Gleichzeitig bewerten 32 % (GIB) bzw. 20 % (ASB) den Umfang als zu niedrig. Da die Festlegung der GIB-Standorte im Aufstellungsverfahren unter Beachtung der verbindlichen kommunalen Bauleitpläne und in Abstimmung mit den Kommunen erfolgt (Experteninterview Regionalplanung²⁴), können die Kommunen an dieser Stelle bereits erheblichen Einfluss auf Standort und Umfang der Siedlungsbereiche nehmen. Vor diesem Hintergrund ist die häufig geäußerte Kritik hinsichtlich der Qualität der Standorte (vgl. Mielke 2002, 50) bemerkenswert. Kritik an den Ausweisungen des Regionalplans sprechen wahrscheinlich vor allem die Kommunen aus, die ihre Vorstellungen in den Verhandlungen mit der Regionalplanung nicht durchsetzen konnten.

Durch die Ausweisung überregional bedeutsamer GIB sind angrenzende und im Textteil des Regionalplans separat genannte Kommunen aufgefordert, die Flächen in freiwilliger und interkommunaler Abstimmung zu entwickeln. An der Kommunalbefragung hat je Standort mindestens eine der betroffenen Kommunen teilgenommen. Die Rolle interkommunaler Kooperation bei der Gewerbeflächenentwicklung wird von diesen Kommunen höher eingeschätzt als von den übrigen Kommunen der Region. In 53 % der betroffenen Kommunen besitzt die Kooperation bei der Gewerbebaulandentwicklung einen hohen oder mittleren Stellenwert. Demgegenüber erkennen nur 26 % der sonstigen Gemeinden eine entsprechende Bedeutung. Allerdings nimmt die Bedeutung interkommunaler Kooperation zu. So weisen ihr im-





²⁴ Auf Informationen aus den Experteninterviews wird im Folgenden jeweils unter Nennung der durch den Experten vertretenen Planungsebene verwiesen. Eine Auflistung der befragte Experten befindet sich im Anhang.






merhin 48 % der sonstigen Kommunen zukünftig einen mittleren bis hohen Stellenwert zu. Bei den Kommunen mit regional bedeutsamen GIB liegt der Anteil mit 58 % nur geringfügig höher. Insgesamt geben 48 % der Kommunen an, dass interkommunale Kooperation als Ziel der kommunalen Gewerbeflächenpolitik eine Rolle spielt. Die Bedeutung der Regionalplanung zur Förderung interkommunaler Kooperation wird dabei vielfach als gering (34 %) oder nicht existent (22 %) angesehen. Nur 8 % der Kommunen (darunter keine der von den überregional bedeutsamen GIB betroffenen Kommunen) messen ihr eine große Bedeutung bei.

9.5.1.4 Gesamtbewertung der Steuerungseffektivität

Die gewerbliche Siedlungstätigkeit konnte in hohem Maße auf die mit einer hohen Restriktivität ausgestatteten GIB und ASB gelenkt werden. Dennoch wurden parallel in einem relativ geringen Umfang Gewerbeflächen im Freiraum entwickelt. Durch die Festlegung von GIB und ASB als Vorranggebiet geht von den Bereichen allerdings auch keine unmittelbare Ausschlusswirkung für die Nutzung im übrigen Planungsraum aus (eine solche Ausschlusswirkung geht nur von Eignungsgebieten sowie Vorranggebieten mit der Wirkung von Eignungsgebieten aus). Die Möglichkeit des nachträglichen Tauschs qualitativ ungeeigneter Flächen, erlaubt den Kommunen die Qualität ihres Flächenangebots flexibel zu verbessern. GIB und ASB werden von den Kommunen akzeptiert. Eine Förderung interkommunaler Kooperation durch die Festlegungen zu überregional bedeutsamen Standorten, ist nur eingeschränkt zu beobachten. Ob eine solche Kooperation gelingt, ist, vor allem von den lokalen Akteuren abhängig. Die Ausweisung kann bestehende Kooperationsansätze oder Entwicklungen in einem kooperativen Klima stärken. Allerdings kann die Regionalplanung aktiv keine Verhandlungen zwischen den Kommunen durchsetzen oder diese inhaltlich beeinflussen, sondern nur die Kommunen zur Kooperation anhalten.

Abbildung 14: Siedlungsbereiche - Gesamtbewertung

Analyseschritt	Bewertung
Plananalyse	
Erfolgskontrolle	
Wirkungsanalyse	
Gesamtbewertung der Steuerungseffektivität	

 hoch  mittel/hoch  mittel  gering/mittel  gering

Quelle: eigene Darstellung

Während die Standortsteuerung der Festlegungen insgesamt als hoch zu bewerten ist, besitzen diese nur eine eingeschränkte Mengensteuerungseffektivität. Zwar werden einzelne Kommunen durch die Siedlungsbereiche in ihrer Entwicklungsmöglichkeit deutlich eingeschränkt. Unter Berücksichtigung der regionalen Situation fallen die Ausweisungen allerdings zu umfangreich aus, um eine Reduktion erreichen zu können. So bestehen auch am Ende des Planungshorizonts des Regionalplans 2010 in den meisten Kommunen noch umfangreiche Reserven. Die im Regionalplan dargestellten GIB-Flächen können allerdings nicht vollständig als gewerbliches Flächenpotential der Kommunen für potentielle Investoren angesehen werden. Trotz der Vorrangausweisung können z.B. ungünstige Eigentümerstruktur oder Altlasten eine entsprechende Nutzung verhindern. Von Relevanz sind insbesondere die Verfügbarkeit der Flächen und deren bauleitplanerische Situation.

Eine Mengensteuerung erreicht der Regionalplan durch die Kombination der Siedlungsbereiche mit weiteren Instrumenten. Von besonderer Bedeutung ist hier die Festlegung zum sparsameren Umgang mit Grund und Boden (vgl. 9.5.4).

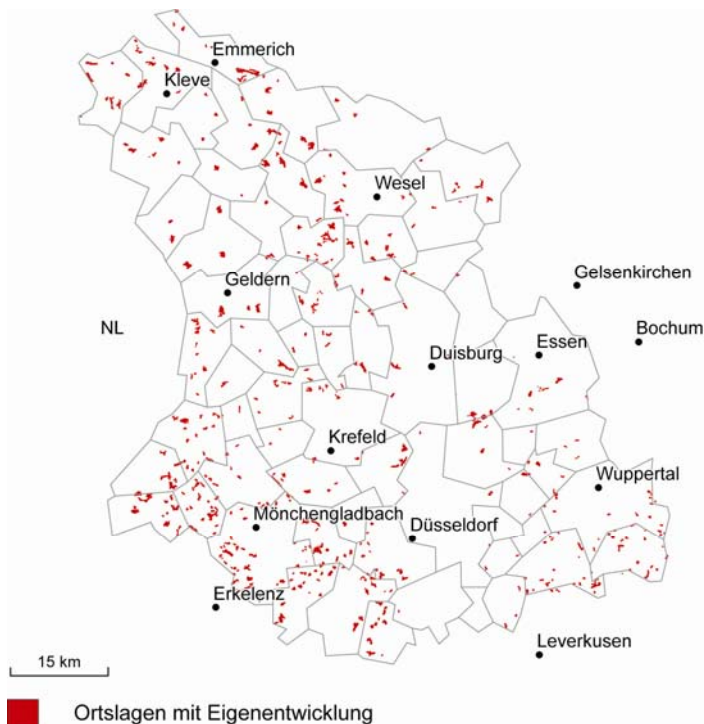
Da im Mittelpunkt des Instruments die Standortsteuerung steht und diese als hoch bewertet werden kann, ist die Steuerungseffektivität insgesamt als hoch einzuschätzen.

9.5.2 Eigenentwicklung

Das Instrument der Eigenentwicklung dient dazu, die Ausweisung und Realisierung neuer Baugebiete in einzelnen Kommunen oder Ortsteilen auf einen zur Deckung des örtlichen Bedarfs notwendigen Umfang, den Eigenbedarf, zu beschränken (vgl. Kapitel 4.4). Die Beschränkung betrifft die Wohn- und Gewerbeflächenentwicklung. Der gewerbliche Eigenbedarf beruht auf betriebsbedingten Erweiterungen oder Umstrukturierungen örtlicher Betriebe. In der Regel werden Gemeinden mit unzureichenden infrastrukturellen oder standortbezogenen Voraussetzungen auf Eigenentwicklung begrenzt (Domhardt 2005, 194 f.).

9.5.2.1 Plananalyse

Karte 24: Eigenentwicklung



Datenbasis: ATKIS, Regionalplan der Region Düsseldorf
Geometrische Grundlage: BKG, Gemeinden, 31.12.2008

Quelle: eigene Darstellung

In der Region Düsseldorf erfolgt die Festlegung der Eigenentwicklung unterhalb der Gemeindeebene für alle Ortsteile mit weniger als 2000 Einwohnern (Erläuterung zu Ziel 1.1.1.2). Entsprechende Ortslagen weisen mit Ausnahme von Erkrath und Monheim am Rhein alle Kommunen des Regierungsbezirks auf²⁵. Der Anteil der insgesamt 64 Ortsteile an der Katasterfläche der Kommunen liegt durchschnittlich bei 1,5 %. Mit rund 5 % besitzt Korschenbroich die umfangreichsten auf Eigenentwicklung begrenzten Ortslagen. Diese im Regionalplan als dem Freiraum zugehörige allgemeine Freiraum- und Agrarbereiche dargestellten Siedlungsgebiete, nehmen insgesamt 1,4 % der Regionsfläche in Anspruch.

**Textliche Festlegung
Regionalplan Düsseldorf:**

„In den zeichnerisch nicht dargestellten Ortsteilen ist die städtebauliche Entwicklung unter besonderer Berücksichtigung der Erfordernisse der Landschaftsentwicklung vor allem auf den Bedarf der ortsansässigen Bevölkerung auszurichten. Entsprechend der Tragfähigkeit der vorhandenen privaten und öffentlichen Infrastruktur ist im Einzelfall eine darüber hinausgehende Arrondierung bzw. bauliche Verdichtung möglich.“
(Ziel 1.1.1.2)

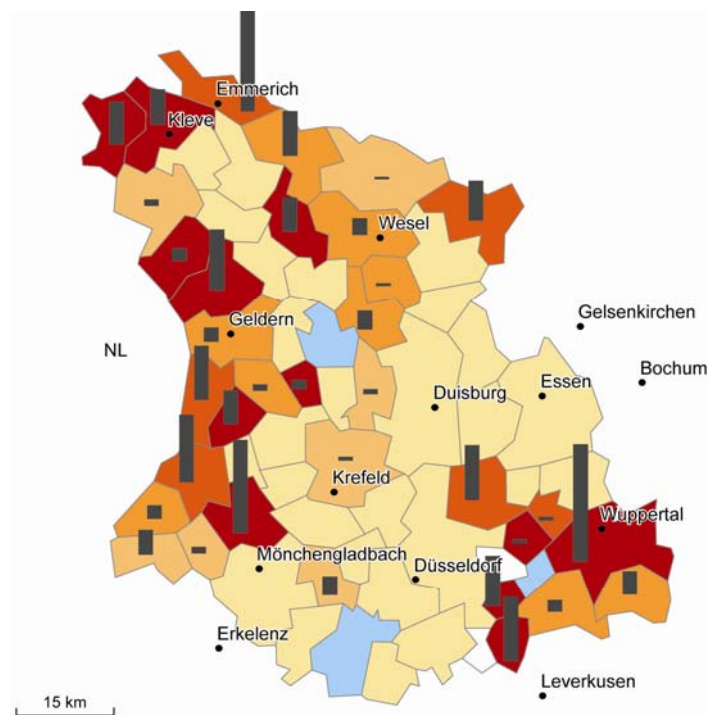
²⁵ Da der Regionalplan keine zeichnerische Darstellung der Ortsteile mit Eigenentwicklung aufweist, erfolgt die Abgrenzung im Rahmen der Arbeit nach Rücksprache mit der Regionalplanungsbehörde unter Zuhilfenahme von ATKIS-Daten. In diesem Datensatz werden im Zusammenhang bebaute Flächen mit einer Ausdehnung von mindestens etwa 10 ha oder 10 Anwesen als Ortslage abgebildet. Durch die Verschneidung der Daten mit den Festlegungen des Regionalplans können Ortslagen identifiziert werden, für die der Regionalplan keine Siedlungsgebiete festlegt, die dementsprechend auf Eigenentwicklung begrenzt sind.

Eine konkrete Definition des Eigenbedarfs weist der Regionalplan nicht auf. Lediglich die Entwicklung bestehender gewerblicher Betriebe am vorhandenen Standort wird ausdrücklich dem Eigenbedarf zugerechnet. Hierdurch entsteht ein gewisser Handlungsspielraum der Regionalplanung, die ausgehend von der spezifischen Situation in den Ortsteilen entscheiden muss, ob eine Planung als Eigenentwicklung zu bewerten ist. Der als restriktives Ist-Ziel formulierte Plansatz wird durch die nachstehende Einzelfallregelung in seiner Bindungswirkung eingeschränkt. Demnach ist eine über den Eigenbedarf hinausgehende Baulandausweisung im Flächennutzungsplan im Sinne einer städtebaulichen Abrundung möglich, soweit die Tragfähigkeit der vorhandenen öffentlichen und privaten Infrastruktur nachgewiesen werden kann und die Landschaftsentwicklung berücksichtigt wird. Dabei darf die städtebauliche Ergänzung des Ortsteils nicht der landesplanerisch angestrebten Ausrichtung der Siedlungsstruktur auf Siedlungsschwerpunkte zuwiderlaufen. Aufgrund der unkonkreten Definition des Eigenbedarfs und der umfangreichen Ausnahmeregelung ist die Restriktivität der Festlegung nur als gering bis mittel einzustufen.

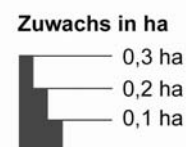
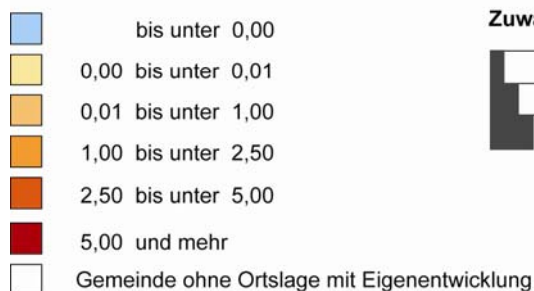
9.5.2.2 Erfolgskontrolle

Das Instrument Eigenentwicklung zielt auf die Ausrichtung der Siedlungsstruktur auf Siedlungsschwerpunkte durch die Beschränkung der Siedlungsentwicklung in den ausgewiesenen Ortsteilen ab. Da kein Richtwert für den zulässigen Eigenbedarf genannt wird, muss im Rahmen der Erfolgskontrolle auf eine eigene Interpretation zurückgegriffen werden. Als Indikatoren für den Erfolg des Instruments können neben der Gewerbeflächenentwicklung grundsätzlich auch Beschäftigtenzahlen oder Bautätigkeitsstatistiken genutzt werden. Allerdings wird die nutzbare Datenbasis durch die ortsteilscharfe Ausweisung eingeschränkt. Vor allem Daten der amtlichen Statistik liegen nur auf Gemeindeebene vor, weshalb mit diesen Daten keine Überprüfung der Eigenentwicklungsfestlegung erfolgen kann. Eine Evaluation der Festlegung kann daher nur auf gebietsscharfe Geodaten zurückgreifen.

Karte 25: Gewerbeflächenentwicklung in Ortslagen mit Eigenentwicklung



Entwicklung der Gewerbegebäudegrundflächen (SEMENTA) in Ortslagen mit Eigenentwicklung 1999 bis 2005 in %



Datenbasis: Regionalplan der Region Düsseldorf, SEMENTA
Geometrische Grundlage: BKG, Gemeinden, 31.12.2008

Quelle: eigene Darstellung

Gewerbliche Flächennutzungen spielen in den auf Eigenentwicklung beschränkten Ortslagen eine sehr untergeordnete Rolle. Insgesamt werden bereits 92 % der Ortslagen durch baulich geprägte Flächen (ATKIS) in Anspruch genommen. Lediglich 7 % entfallen dabei auf Gewerbe- und Industrieflächen. Der Anteil der Gewerbegebäudegrundflächen (SEMENTA) liegt bei 2 %. Beide Datensätze zeigen hinsichtlich des Anteils der in den Eigenentwicklungsortsteilen liegenden Gewerbeflächen bzw. -gebäuden an der Gesamtzahl im Regierungsbezirk ein ähnliches Ergebnis. Demnach entfallen auf diese Bereiche 1,7 % aller Gewerbeflächen bzw. 1,2 % aller gewerblichen Gebäudegrundflächen.

Seit dem Inkrafttreten des Regionalplans 1999 sind gemäß SEMENTA bis 2005 1,2 % aller neuen gewerblichen Gebäudegrundflächen der Region in diesen Ortsteilen entstanden. Im Zeitraum 1984 bis 1999 war dieser Wert mit 1,1 % fast identisch. Der Blick auf die Wohnflächenentwicklung verdeutlicht die hier wesentlich größere Bedeutung dieser Flächennutzung. Demnach sind regionsweit zwischen 1999 und 2005 7,4 % der neuen Gebäudegrundflächen von Wohngebäuden in diesen Ortsteilen entstanden. Der durchschnittliche jährliche relative Zuwachs der gewerblichen Grundflächen lag 1984 bis 1999 bei 0,43 % und ist im Zeitraum 1999 bis 2005 geringfügig zurückgegangen, auf 0,35 %. Während die Region insgesamt demnach nur ein geringes gewerbliches Wachstum in den Ortslagen zu verzeichnen hat, sind auf Gemeindeebene mehrere Ausreißer zu beobachten (vgl. Karte 25). So ist die Fläche in elf Kommunen jährlich mehr um als 1 % gewachsen. Gewerbeflächen, die die Mindest erfassungsgröße von CORINE Land Cover überschreiten, sind zwischen 1990 und 2006 nicht entstanden.

Aufgrund der geringen Bedeutung der gewerblichen Flächennutzung in den Ortslagen mit Eigenentwicklung, ist der schwache regionale Zuwachs der Gewerbeflächen in diesen Bereichen kaum ausschließlich als Steuerungserfolg des Instruments zu bewerten. Zudem gelingt es nicht, in allen Gemeinden gleichermaßen den Zuwachs zu begrenzen. Vor diesem Hintergrund weist das Instrument Eigenentwicklung bei der Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung nur einen geringen Erfolg auf.

9.5.2.3 Wirkungsanalyse

Derzeit befinden sich lediglich 0,4 % der in Flächennutzungsplänen dargestellten Gewerbeflächen in Ortsteilen mit Eigenentwicklung. Bei der Aufstellung der Flächennutzungspläne wurden bislang kaum Konflikte durch dieses Instrument ausgelöst. Im Rahmen der Stellungnahmenanalyse konnte ein Planungsverfahren identifiziert werden, in dem die geplante gewerbliche Flächennutzung unter anderem mit Hinweis auf die Beschränkung durch Eigenentwicklung abgelehnt wurde. In der Folge hat die Kommune das Verfahren eingestellt. Während die Kommunen in der Regel offensichtlich keine überdimensionierten gewerblichen Vorhaben in den betroffenen Ortslagen realisieren möchten, treten bei Wohnbauflächen häufiger Konflikte (8 Fälle) auf. Für den gewerblichen Bereich kann demnach eine erfolgreiche Umsetzung auf Ebene der Kommunalplanung festgestellt werden.

Obwohl das Instrument Eigenentwicklung in der Regionalplanung weit verbreitet ist und auch in der Region Düsseldorf bereits längere Zeit zum Einsatz kommt, können im Rahmen der **Kommunalumfrage** noch nicht alle Kommunen korrekt beurteilen, ob sie durch diese Festlegung betroffen sind. Im Rahmen der Plananalyse konnten in fast allen Kommunen entsprechende Ortslagen identifiziert werden. Dennoch verneinen bei der Kommunalbefragung immerhin fast 1/3 der Kommunen des Regierungsbezirks eine Entwicklungsbeschränkung in ihrem Gemeindegebiet. Die geringe Kenntnis des Instruments steht möglicherweise im Zusammenhang mit der geringen Konflikthäufigkeit bei Planungsverfahren. Eventuell deutet sie

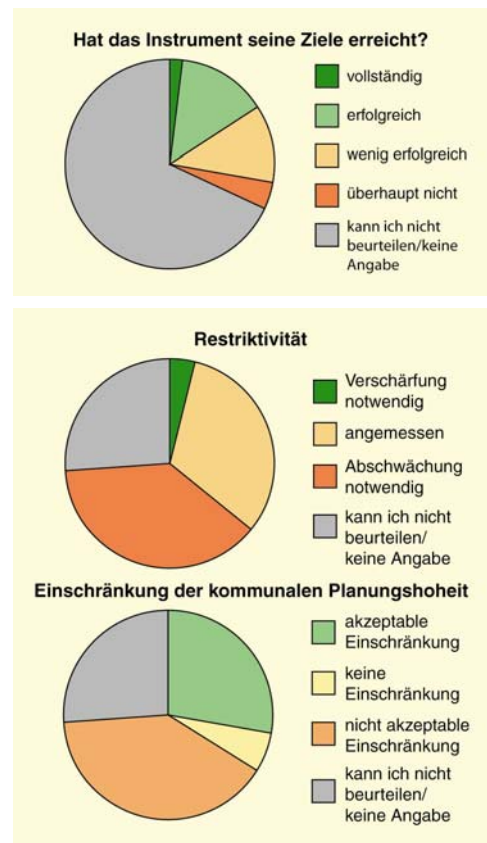
aber auch auf die geringe Bedeutung des Instruments für die Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung hin. Ein Steuerungsinstrument tritt vor allem dann in das Bewusstsein der Kommunen, wenn in einem konkreten Verfahren die Planungshoheit hierdurch begrenzt wird. Vor diesem Hintergrund erfolgt auch die Bewertung des Instruments vor allem durch Kommunen, die angegeben durch das Instrument betroffen zu sein. Demgegenüber machen die übrigen Gemeinden in der Regel keine Angabe oder wählen die Kategorie „kann ich nicht beurteilen“. Hierdurch bedingt weisen die folgenden Einschätzungen einen hohen Anteil von Fehlwerten auf.

So wird auch die Zielerreichung nur von weniger als der Hälfte der teilnehmenden Kommunen bewertet (vgl. Abbildung 15). Ob eine Beschränkung der Entwicklung von Ortsteilen auf den Bedarf der ortsansässigen Bevölkerung erreicht wurde, wird zudem sehr heterogen beurteilt. Erfolg und Misserfolg werden zu gleichen Teilen genannt. Aufgrund der geringen Anzahl gültiger Antworten kann der hierdurch festgestellte mittelmäßige Steuerungserfolg nur als tendenzielle Einschätzung der Kommunen genutzt werden.

Obwohl die Festlegung bereits eine Einzelfallregelung beinhaltet, sprechen sich dennoch 38 % der Kommunen für eine Abschwächung der Restriktivität aus. Das Instrument wird von diesen Kommunen in der Regel als nicht akzeptable Einschränkung der Planungshoheit angesehen. Mit 32 % nur etwas geringer ist der Anteil der Kommunen, der die Festlegung für angemessen hält und gleichzeitig überwiegend eine akzeptable Einschränkung wahrnimmt. Nur in zwei Fällen wird eine Verschärfung der Restriktivität gefordert. Die Wahrnehmung der Restriktivität weist weder einen signifikanten Zusammenhang mit dem Umfang der auf Eigenentwicklung beschränkten Ortsteile in den Kommunen noch mit der hier vorzufindenden gewerblichen Entwicklung auf. Auffällig ist, dass vor allem die Kommunen in den ländlichen Gebieten der Region eine Abschwächung der Restriktivität fordern. Allerdings wird diese Meinung ebenso von einzelnen Kommunen und vor allem auch Großstädten im Ballungsraum vertreten. Aufgrund der Bewertungen ist insgesamt eine eingeschränkte Akzeptanz des Instruments Eigenentwicklung zu erkennen.

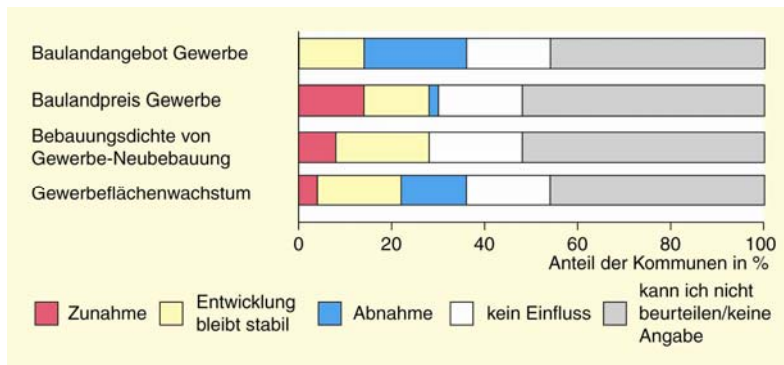
Diese Tendenz spiegelt sich auch in der in Abbildung 16 dargestellten Bewertung der Wirkung der Eigenentwicklung durch die Kommunen wider. So stellen 16 % der Kommunen negative Wirkungen und nur 6 % positive Wirkungen der Festlegung für betroffene Gemeinden fest. Unter Berücksichtigung der Wirkungen für die gesamte Planungsregion kehrt sich dieses Verhältnis allerdings um. Da rund 75 % der Kommunen keine Bewertung vorgenommen haben, besitzen diese Ergebnisse nur eine begrenzte Aussagekraft.

Abbildung 15: Eigenentwicklung - Zielerreichung, Restriktivität und Einschränkung der kommunalen Planungshoheit



Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: Kommunalbefragung des BBSR 2009, N = 50

Abbildung 16: Eigenentwicklung - Wirkungen



Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: Kommunalbefragung des BBSR 2009, N = 50

Gefragt nach der großräumigen Wirkung, erkennen immerhin 40 % der Kommunen einen durch das Instrument bedingten Zuwachs der Baulandentwicklung in Siedlungsschwerpunkten Zentraler Orte sowie 38 % einen Rückgang außerhalb der Siedlungsschwerpunkte und in Dorflagen. Jeweils etwa 20 % der Kommunen widersprechen allerdings dieser Einschätzung.

Aus Sicht von 14 % der Kommunen trägt das Instrument zudem zu einer Reduktion der Gewerbeflächenentwicklung bei. Allerdings nehmen demgegenüber 36 % der Kommunen keine Änderung wahr. Jeweils sehr heterogen wird der Einfluss der Festlegung auf das Baulandangebot der Kommunen sowie den Baulandpreis beurteilt. Zudem schließt ein großer Teil der Kommunen eine Erhöhung der Bebauungsdichte durch das Instrument Eigenentwicklung aus.

9.5.2.4 Gesamtbewertung der Steuerungseffektivität

Abbildung 17: Eigenentwicklung - Gesamtbewertung

Analyseschritt	Bewertung
Plananalyse	gering/mittel
Erfolgskontrolle	gering
Wirkungsanalyse	gering
Gesamtbewertung der Steuerungseffektivität	gering

■ hoch
 ■ mittel/hoch
 ■ gering/mittel
 ■ gering

Quelle: eigene Darstellung

Die gewerbliche Flächenentwicklung spielt in den Ortslagen mit Eigenentwicklung gegenüber der Wohnbauflächenentwicklung nur eine untergeordnete Rolle. Seit dem Inkrafttreten des Regionalplans ist in den betroffenen Ortslagen insgesamt ein moderates gewerbliches Wachstum zu beobachten. Allerdings fällt der Zuwachs in einzelnen Kommunen sehr hoch aus. Die umfangreichere Entwicklung in einem Teil der Kommunen ist möglicherweise auf die durch die Ausnahmeregelung des Regionalplans eröffneten Spielräume der Kommunen zurückzuführen. Durch die Regelung

ist bei einer entsprechenden Begründung auch eine über den Bedarf hinausgehende Entwicklung möglich. Die sehr geringe Anzahl von Konflikten im Anpassungsverfahren spricht dafür, dass die kommunalen gewerblichen Planungen den nur eingeschränkt restriktiven Festlegungen des Regionalplans in der Regel nicht widersprechen. Allerdings stößt das Instrument nur auf eine eingeschränkte Akzeptanz. Zusammenfassend kann dem Instrument eine geringe Steuerungseffektivität zugesprochen werden. Eine konkrete Standort- und Mengensteuerung ist auf Basis des Instruments nicht möglich.

9.5.3 Ausrichtung der Siedlungstätigkeit auf den Schienenpersonennahverkehr

Das Raumordnungsgesetz fordert seit 1998 eine nachhaltige räumliche Entwicklung. Zentrales Leitbild für die Siedlungs- und Verkehrsentwicklung ist dabei die dezentrale Konzentration. Um eine weitere Inanspruchnahme und Zerschneidung des Freiraums zu vermeiden, gilt es die Siedlungstätigkeit auf Zentrale Orte auszurichten. Neben der Konzentration auf Zentrale Orte sehen zahlreiche Regionalpläne eine ergänzende Ausrichtung der Siedlungstätigkeit auf bestehende Infrastrukturen des ÖPNV und SPNV vor.

9.5.3.1 Plananalyse

Textliche Festlegung Regionalplan Düsseldorf:

„Siedlungsbereiche,
- die an Haltepunkten des schienengebundenen Öffentlichen Personennahverkehrs liegen oder in absehbarer Zeit angebunden werden sollen bzw.
- die durch leistungsfähige Buslinien mit solchen Haltepunkten verknüpft sind, sind vorrangig und nutzungsintensiv in Anspruch zu nehmen.“ (Ziel 1.1.2.3)

Vor dem Hintergrund der Vorgaben des Raumordnungsgesetzes fordert der Regionalplan der Region Düsseldorf eine vorrangige und nutzungsintensive Inanspruchnahme von Siedlungsbereichen an Haltepunkten des SPNV sowie von Siedlungsbereichen, die durch leistungsfähige Buslinien mit diesen Haltepunkten verbunden sind. Von der Festlegung werden sowohl ASB als auch GIB erfasst. Der als Ist-Ziel formulierte Plansatz löst eine strikte Beachtungspflicht aus. Adressat sind die Kommunen, von denen eine Ausweisung von Bauflächen in Bauleitplänen in den angesprochenen Siedlungsbereichen unter Berücksichtigung einer hohen Nutzungsintensität vorzunehmen ist. Allerdings wird die Restriktivität des Ziels durch die relativ abstrakte Handlungsanweisung der Festlegung eingeschränkt. So nimmt die Regionalplanung keine konkrete Ausweisung der laut dem Ziel vorrangig zu nutzenden Siedlungsbereiche vor. Zudem wird die geforderte „nutzungsintensive Inanspruchnahme“ nicht genauer definiert. Insbesondere werden keine Richtwerte - etwa für die Bebauungsdichte - vorgegeben. Aus diesem Grund besitzen die Kommunen einen breiten Interpretationsspielraum. Trotz der Festlegung als Ziel der Raumordnung, bietet das Instrument der Regionalplanung kaum Möglichkeiten einer aktiven Einflussnahme. Auf einen konkreten Verstoß gegen die Festlegung kann sich die Regionalplanung durch den Handlungsspielraum in der Regel kaum berufen. Vor diesem Hintergrund ist die Restriktivität der Festlegung insgesamt nur als gering bis mittel zu bewerten.

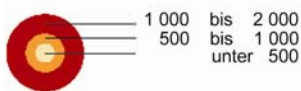
9.5.3.2 Erfolgskontrolle

Im Rahmen der Erfolgskontrolle ist zu überprüfen, ob eine vorrangige und nutzungsintensive Inanspruchnahme der betroffenen Siedlungsbereiche zu beobachten ist. Da es im Regionalplan für diese Festlegung keine Kennzeichnung gibt, muss zunächst eine eigene Zuweisung erfolgen. Auf Basis von Haltestellendaten des schienengebundenen öffentlichen Nahverkehrs (ÖPNV-Haltestellen-Datenbank DDS/Deutsche Bahn AG von 2003) können Siedlungsbereiche identifiziert werden, die in unmittelbarer Nähe der Haltestellen liegen. Bei dieser Arbeit wird mit drei Entfernungszonen (500 m, 1 000 m und 2 000 m) gearbeitet (vgl. LH München 2008). Siedlungsbereiche in diesen Zonen weisen eine gute fußläufige bzw. fahrradbezogene Erreichbarkeit auf. Die mehr als 2 km vom Haltepunkt entfernten Siedlungsbereiche bleiben als haltepunktfremd unberücksichtigt.

Karte 26: Einzugsbereiche von SPNV-Haltepunkten



Distanzzonen um Haltepunkte des Schienenpersonennahverkehrs in m



Datenbasis: ÖPNV-Haltestellen-Datenbank DDS/Deutsche Bahn AG
Geometrische Grundlage: BKG, Gemeinden, 31.12.2008

Quelle: eigene Darstellung

Tabelle 14: Gewerbeflächen und Gebäude mit gewerblicher Nutzung im Umfeld von SPNV-Haltepunkten

		Anteil der neuen Flächen in den Distanzzonen in %			
		0 - 500 m	500 - 1 000 m	1 000 - 2 000 m	0 - 2 000 m
CLC	1990-2000	10,4	12,6	31,1	54,2
	2000-2006	6,2	14,9	22,3	43,4
Sementa	1984-1988	13,2	19,3	22,5	55,0
	1988-1994	14,0	20,6	22,5	57,0
	1994-1999	11,7	16,5	21,4	49,6
	1999-2005	11,0	15,2	21,6	47,7

Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: ÖPNV-Haltestellen-Datenbank DDS/Deutsche Bahn AG, CLC, SEMENTA

Tabelle 15: Anteil der Siedlungsbereiche im Umfeld der SPNV-Haltepunkte in %

	0 - 500 m	500 - 1 000 m	1 000 - 2 000 m	0 - 2 000 m
GIB/ASB	23,3	22,1	25,8	71,3

Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: ÖPNV-Haltestellen-Datenbank DDS/Deutsche Bahn AG, Regionalplan der Region Düsseldorf

Die vorliegenden Daten erlauben keine Berücksichtigung der über leistungsfähige Buslinien angebotenen Siedlungsbereiche. Insgesamt liegen Angaben zu 834 Haltepunkten vor. 48 der 66 Gemeinden der Region weisen mindestens einen Haltepunkt auf. Durchschnittlich liegen 66 % der in einer Kommune dargestellten Siedlungsbereiche maximal 2 km von einem Haltepunkt entfernt. In Düsseldorf sind es sogar 98 %.

Die Festlegung differenziert nicht zwischen einer Inanspruchnahme der Siedlungsbereiche durch Wohnen oder Gewerbe. An dieser Stelle wird nur der Steuerungseinfluss auf die gewerbliche Flächennutzung betrachtet. Als Indikatoren für die Zielerreichung werden die Entwicklung der Gewerbe- und Industriefläche sowie der Bebauungsdichte gewerblicher Gebäude genutzt. Eine vorrangige Inanspruchnahme würde sich durch die Konzentration der Entwicklung auf diese Standorte kennzeichnen, während eine erkennbare Erhöhung der Bebauungsdichte für eine nutzungsentensive Inanspruchnahme spricht.

Zwischen 2000 und 2006 (CLC) sind in der Region Düsseldorf 43 % aller neuen Gewerbe- und Industrieflächen in haltestellennahen Siedlungsbereichen entstanden (vgl. Tabelle 14). In den Jahren 1999 bis 2000 lag dieser Wert noch bei 54 %. Während der prozentuale Anteil an der Gesamtentwicklung vor allem in

einer Entfernung von 1 km bis 2 km deutlich zurückgegangen ist, kann in der Zone 500 m bis 1 km ein leichter Zuwachs verzeichnet werden. Der beobachtete Rückgang wird möglicherweise durch eine abnehmende Flächenverfügbarkeit in den betroffenen Siedlungsbereichen bedingt. 2006 wurden bereits 89 % der in den Entfernungszonen gelegenen Siedlungsbereiche durch Siedlungs- und Verkehrsflächen bedeckt. In einer Entfernung von bis zu 500 m lag der Anteil sogar bei 96 %. Diese Entwicklungstendenz wird auch durch SEMENTA bestätigt. Demnach sind 1999 bis 2005 48 % der neuen gewerblichen Gebäude (Grundfläche) in den betroffenen Siedlungsbereichen entstanden. Seit 1988 ist dieser Wert rückläufig. So lag der Anteil 1988 bis 1994 bei 57 % und im Zeitraum 1994 bis 1999 bereits bei 50 %. Unter Berücksichtigung der gewerblichen Gebäude konnte eine leichte Zunahme der Bebauungsdichte in der Pufferzone bis 2 km im Zeitraum 1999 bis 2005 von 20,7 ha/km² auf 21,1 ha/km² erzielt werden. Diese Entwicklungstendenz ist in allen drei Entfernungszonen zu beobachten.

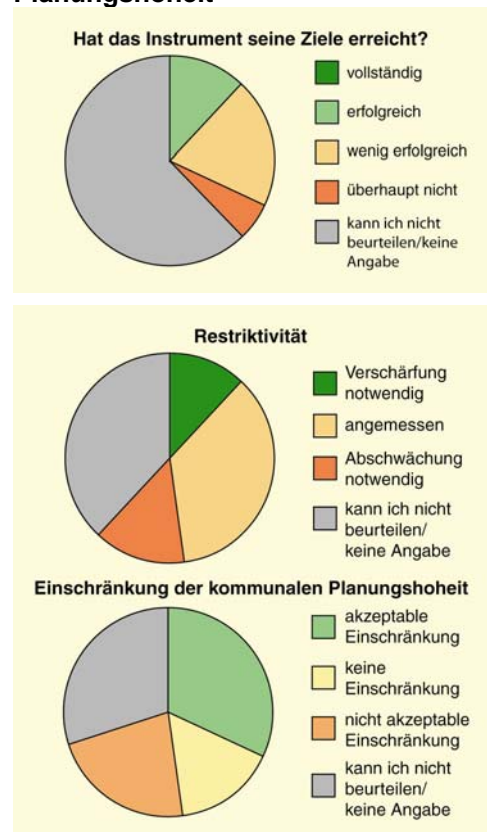
Sowohl CLC als auch SEMENTA verdeutlichen, dass in den letzten Jahren weniger als 50 % der Gewerbeflächen in den betrachteten Siedlungsbereichen, die immerhin 71 % aller Siedlungsbereiche umfassen (vgl. Tabelle 15), entstanden sind. Vor diesem Hintergrund weist die Zielerreichung der Festlegung im Bereich des Gewerbes nur ein geringes bis mittleres Niveau auf. Vor allem die rückläufige Ausrichtung neuer Gewerbeflächen und -gebäude auf die betroffenen Siedlungsbereiche lässt diesen Schluss zu. Ein verstärktes Flächenrecycling bietet hier möglicherweise einen Ansatzpunkt, um der wachsenden Flächenknappheit zu begegnen. Gleichzeitig ist die zunehmende Bebauungsdichte positiv zu bewerten.

9.5.3.3 Wirkungsanalyse

Derzeit befinden sich rund 65 % aller in Flächennutzungsplänen ausgewiesenen Gewerbeflächen in SPNV-nahen Siedlungsbereichen. Der Anteil wächst mit zunehmender Distanz. Während er in einer Entfernung bis 500 m 17 % beträgt, liegt er in der Zone 1 km bis 2 km bei 26 %. Bei der Aufstellung oder Änderung von Flächennutzungsplänen sind im Zeitraum 2000 bis 2007 keine Konflikte mit der Festlegung aufgetreten. Die Regionalplanung hat grundsätzlich keine Möglichkeit aktiv auf die Reihenfolge und Intensität der Inanspruchnahme der Siedlungsbereiche einzuwirken. Insbesondere ist mit dem Ziel der vorrangigen Inanspruchnahme bestimmter Siedlungsbereiche kein Verbot einer Nutzung der übrigen Bereiche verbunden, das im Rahmen einer landesplanerischen Stellungnahme durchgesetzt werden kann.

Im Rahmen der **Kommunalbefragung** erkennt nur ein kleiner Teil der Kommunen (12 %) eine erfolgreiche Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf gut durch den SPNV und ÖPNV erschlossene Gemeinden bzw. Siedlungsbereiche. Demgegenüber schätzt rund ein Viertel der Kommunen das Instrument als wenig oder überhaupt nicht erfolgreich ein. Allerdings verzichtet der Großteil der Befragten (62 %) auf eine Bewertung der Zielerreichung (vgl. Abbildung 18).

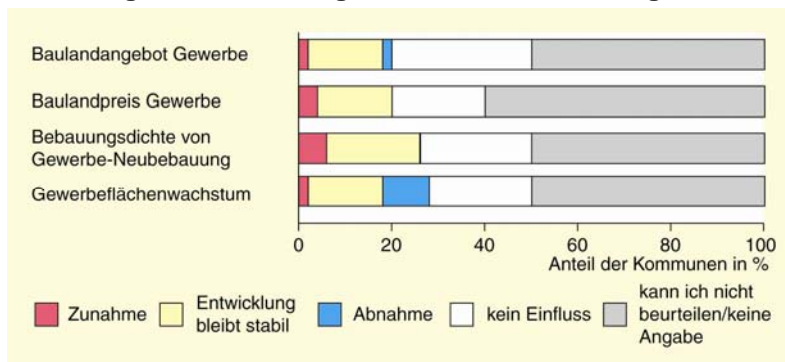
Abbildung 18: Ausrichtung auf den SPNV - Zielerreichung, Restriktivität und Einschränkung der kommunalen Planungshoheit



Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: Kommunalbefragung des BBSR 2009, N = 50

Über ein Drittel der Kommunen (36 %) nimmt die Restriktivität des Instruments als angemessen wahr. Gleichzeitig bewerten diese Kommunen die Einschränkung der Planungshoheit als überwiegend akzeptabel. Demgegenüber fordern 14 % der Kommunen eine Abschwächung der Restriktivität. Diese Forderung steht im Zusammenhang mit einer als nicht akzeptabel beurteilten Einschränkung der Planungshoheit. Nur wenige Kommunen (12 %), die oft keine Einschränkung erkennen können, sprechen sich für eine Verschärfung der Festlegung aus.

Abbildung 19: Ausrichtung auf den SPNV - Wirkungen



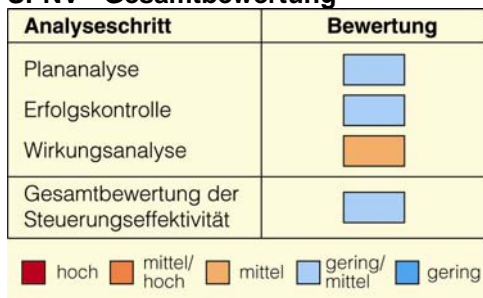
Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: Kommunalbefragung des BBSR 2009, N = 50

Während ein Drittel der Befragten überwiegend positive Wirkungen für die Gesamtregion erkennt, liegt dieser Anteil bei den Gemeinden mit SPNV-Anschluss noch höher (40 %) (vgl. Abbildung 19). Gleichzeitig nehmen die Kommunen für die Gemeinden ohne Anschluss ausschließlich negative Wirkungen wahr (22 %). Aus Sicht eines großen Teils der Kommunen (46 %) konnte die Bautätigkeit in Gemeinden mit SPNV/ÖPNV-Anbindung gesteigert werden. Gleichzeitig gehen 26 % der Kommunen von einer Reduzierung der Bautätigkeit in den übrigen Gemeinden sowie 36 % von einer Reduzierung außerhalb der Siedlungsschwerpunkte aus. Allerdings nimmt ein nur etwa gleicher Anteil der Kommunen (22 % bzw. 24 %) keinen Einfluss auf diese Gemeinden und Ortsteile wahr. Vor dem Hintergrund der kritischen Bewertung der Zielerreichung ist die positive Einschätzung der Steuerungswirkung des Instruments auffällig. Die Differenzen werden dadurch bedingt, dass zahlreiche Kommunen zwar eine Erhöhung bzw. Reduzierung der Bautätigkeit wahrnehmen, aber auf die Bewertung der Zielerreichung verzichten. Eine Wirkung des Instruments auf das Baulandangebot, den Baulandpreis sowie die Bebauungsdichte für Neubebauung nehmen die Kommunen zumeist nicht wahr.

Eine Wirkungseinschätzung des Instruments fällt vor allem ländlich geprägten Gemeinden ohne Schienenanschluss und mit geringer ÖPNV-Erschließung schwer. Bei den folgenden Ergebnissen haben zumeist rund 50 % der Kommunen keine Bewertung vorgenommen. Insofern können die Resultate nur bedingt auf die gesamte Region übertragen werden.

9.5.3.4 Gesamtbewertung der Steuerungseffektivität

Abbildung 20: Ausrichtung auf den SPNV - Gesamtbewertung



Quelle: eigene Darstellung

Zusammenfassend kann dem Instrument nur eine recht geringe bis Steuerungseffektivität zugerechnet werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass dieses Instrument vorrangig auf die Steuerung der Wohnbauflächen ausgerichtet ist. Obwohl es von den Kommunen akzeptiert wird, ist keine umfangreiche Umsetzung der Festlegung zu beobachten. Eine Konzentration der Gewerbeflächenentwicklung auf die haltestellennahen Siedlungsbereiche hat nicht stattgefunden. Die geringe Effektivität steht dabei in engem Zusammenhang mit der geringen Restriktivität der Festlegung, die der Regionalplanung keine Möglichkeit bietet, aktiv auf die Umsetzung hinzuwirken bzw. eine Entwicklung an anderen Standorten zu verhindern.

9.5.4 Mit Grund und Boden sparsamer umgehen

Die bundesweite Diskussion über eine ressourcenschonende und nachhaltige Flächenentwicklung, die auf Bundesebene zur Formulierung des 30-ha-Ziels geführt hat (vgl. Kapitel 2.5), hat durch das Ziel „mit Grund und Boden sparsamer umgehen“ ihren Niederschlag im Regionalplan der Region Düsseldorf gefunden. Von der Bezirksplanungsbehörde wird der Flächenverbrauch als zentrales Thema der alltäglichen Arbeit angesehen, was sich auch in einer restriktiven Flächenpolitik niederschlägt (Experteninterview Regionalplanung).

9.5.4.1 Plananalyse

Textliche Festlegung Regionalplan Düsseldorf:

„Die Kommunen sollen zusätzlich dargestellte Siedlungsbereiche erst in Anspruch nehmen, wenn die Möglichkeiten

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

keinen genügenden Handlungsspielraum mehr lassen, die weitere Siedlungstätigkeit vorausschauend zu planen und zu steuern.“ (Ziel 1.1.2.1)

„Um den planerischen Handlungs- und Mobilisierungsbedarf vorsorglich und dauerhaft zu überschauen, sollen die Kommunen die qualifizierten Reserveflächenerhebungen für Wohnen und Gewerbe fortschreiben.“ (Ziel 1.1.2.2)

Während der Regionalplan die Entwicklung neuer Gewerbeflächen zunächst auf die zeichnerisch dargestellten Siedlungsbereiche (vgl. Kapitel 9.5.1) lenkt, erfolgt durch das Ziel „mit Grund und Boden sparsamer umgehen“ (Ziel 1.1.2) eine Nutzungseinschränkung innerhalb der ASB und GIB-Flächen. Diese Einschränkung wird vorgenommen, da die im Plan dargestellten Siedlungsbereiche in der Regel den zu erwartenden Flächenbedarf deutlich überschreiten.

Das Ziel „mit Grund und Boden sparsamer umgehen“ umfasst dabei zwei Aspekte. Zunächst werden im Plansatz 1.1.2.1 Prüfschritte für die Neuinanspruchnahme von im Regionalplan ausgewiesenen Siedlungsbereichen festgelegt, auf deren Basis die Regionalplanung eine Bedarfsprüfung durchführt. In unmittelbarem Zusammenhang mit dieser Bedarfsprüfung steht die in Ziel 1.1.2.2 geforderte Fortschreibung der qualifizierten Reserveflächenerhebung für Wohnen und Gewerbe. Beide Festlegungen werden im Folgenden kurz dargestellt.

Um eine möglichst schonende Flächeninanspruchnahme an geeigneten Standorten zu erreichen, setzt die Inanspruchnahme der bislang ungenutzten, aber grundsätzlich für die Siedlungstätigkeit bereitgestellten Flächen einen über die in FNP dargestellten gewerblichen Bauflächen hinausgehenden Flächenbedarf voraus. Hierdurch erfolgt keine Einschränkung der gewerblichen Flächenentwicklung in Bereichen mit hohem wirtschaftlichen Wachstum. So ist etwa die Entwicklung von flächenintensiven Logistikstandorten auch weiterhin möglich. Zusätzliche Flächen der Siedlungsbereiche sollen allerdings erst dann durch die Erweiterung der in FNP bereits ausgewiesenen Siedlungsflächen vorgenommen werden, wenn die Stadtinnenentwicklung, die Wiedernutzung von Flächen sowie ein Flächentausch keinen ausreichenden Handlungsspielraum für die Kommunen bieten. Von einem Flächentausch kann erst dann Gebrauch gemacht werden, wenn eine Mobilisierung der bestehenden Reserven, u.a. Brachflächen, nicht möglich oder gewollt ist. Durch die Formulierung als Soll-Ziel wird die Steuerungswirkung des Plansatzes etwas reduziert, da im Grunde Abweichungen zugelassen werden. Zudem schränkt die abstrakte Formulierung des Plansatzes dessen Restriktivität ein. Unter welchen Umständen einer Kommune kein genügender Handlungsspielraum

mehr zur Verfügung steht und dementsprechend ein Bedarf besteht, kann von Regionalplanung und Kommunen sehr unterschiedlich interpretiert werden. Die Festlegung bietet der Regionalplanung keine Möglichkeit einer strikten Umsetzung, wie sie etwa durch einen Richtwert für die Innenentwicklung oder das Flächenrecycling denkbar wäre. Vor diesem Hintergrund ist es Aufgabe der Regionalplanung im Einzelfall, unter Berücksichtigung der lokalen Situation, die Entwicklung innerhalb einer Kommune zu bewerten. Gemäß der Erläuterung zum Plansatz ist es Aufgabe der Kommunen die Inanspruchnahme zu begründen.

Durch das in Plansatz 1.1.2.2 verankerte Siedlungsmonitoring erhalten sowohl die Kommunen als auch die Regionalplanung wichtige Informationen über die aktuellen Reserven und den Umfang einer zukünftig realisierbaren Innen- oder Brachenentwicklung. Die Reserveerhebung trägt dazu bei, die Flächennutzung zu optimieren und Fehlentwicklungen in Form von Überangeboten oder Engpässen zu verhindern (Bezirksregierung Düsseldorf 2009, 27). Die Kommunen können die Ergebnisse der Flächenerhebung nutzen, um einen Ausweibungsbedarf zu begründen. Wird das Siedlungsmonitoring zur Begründung herangezogen, muss von der Kommune im Rahmen des Anpassungsverfahrens kein separater Bedarfsnachweis erbracht werden, der in allen anderen Fällen gefordert wird. Dabei stützt sich diese Forderung lediglich auf die Erläuterung zum Ziel, von der keine Bindungswirkung aus geht. Durch diese Vorgehensweise soll durch die Vermeidung eines zusätzlichen Prüfaufwands eine Verfahrensbeschleunigung erreicht werden (Erläuterung zu Ziel 1.1.2). Der Datensatz kann von der Regionalplanung auch zur Erfolgskontrolle eingesetzt werden, da erkennbar wird, in welchem Maße die Kommunen den Vorgaben des Regionalplans gefolgt sind.

Insgesamt liegt die Restriktivität des Instruments „mit Grund und Boden sparsamer umgehen“ auf einem mittleren Niveau.

9.5.4.2 Erfolgskontrolle

Im Vordergrund der Erfolgskontrolle des Ziels „mit Grund und Boden sparsamer umgehen“ stehen die in Plansatz 1.1.2.1 geforderte Stadtinnenentwicklung, die Wiedernutzung von Flächen sowie die Anwendung eines Flächentausches. Insofern ist ein Erfolg des Ziels vor allem dann anzunehmen, wenn die Gewerbeflächenentwicklung verstärkt auf die bereits vorhandenen Flächenreserven der Flächennutzungspläne ausgerichtet wurde. Zudem würde sich die Zielerreichung in einer vermehrten Nutzung von Brachflächen gegenüber Standorten der „grünen Wiese“ ausdrücken.

Das Siedlungsmonitoring der Region Düsseldorf bietet auch für diese Untersuchung eine wichtige Datengrundlage zur Bewertung der Gewerbeflächenentwicklung vor dem Hintergrund der Zielsetzung „mit Grund und Boden sparsamer umgehen“. Durch die erhobenen Informationen zu Baulandreserven in FNP und im Regionalplan, zur Inanspruchnahme von Flächen sowie zum Brachflächenpotential können zentrale Indikatoren berechnet werden. Entsprechend der Festlegungen des Regionalplans beteiligen sich in der Regel alle Gemeinden an der Reserveflächenerhebung. In einzelnen Fällen wurden keine Angaben zur Reservierung gemacht. Auch Daten zur Brachflächennutzung liegen nicht für alle Gemeinden vor. Allerdings konnte in den letzten Jahren die Informationsdichte weiter erhöht werden.

Zunächst wird der Blick auf die Reserveentwicklung gerichtet. Im Siedlungsmonitoring werden drei Reservetypen unterschieden. Von den Kommunen werden alle ungenutzten, in den Flächennutzungsplänen als gewerbliche Bauflächen (GE oder GI) dargestellten Flächen abgefragt. Ein Teil dieser Flächen steht als Betriebserweiterungsflächen oder aus anderen Gründen für eine Nutzung nicht zur Verfügung. Alle übrigen, verfügbaren Flächen bilden die FNP-Reserve. Bei den Regionalplan-Reserven handelt es sich um im Plan als GIB oder in

Einzelfällen als für Gewerbe vorgesehene ASB dargestellte Flächen, die bislang nicht in FNP umgesetzt wurden. Die dritte Reservekategorie stellen sogenannte „32er Flächen“ dar. Diese zukünftigen gewerblichen Bauflächen der Flächennutzungspläne wurden bereits im Anpassungsverfahren nach § 32 LPIG genehmigt. Das Planverfahren wurde allerdings bislang noch nicht abgeschlossen. Aus diesem Grund sind diese Flächen grundsätzlich weiterhin als Reserven des Regionalplans anzusehen. Das gewerbliche Reservepotential der Region setzt sich demzufolge aus den FNP-Reserven und den, die 32er Flächen umfassenden, Regionalplan-Reserven zusammen.

Tabelle 16: Siedlungsmonitoring der Region Düsseldorf

Erhebung	gewerbliche Bauflächen in FNP	FNP-Reserven				GEP-Reserven				verfügbare Reserven insgesamt
		verfügbar gesamt	sofort/ kurzfristig verfügbar	mittelfristig/ langfristig verfügbar	nicht verfügbar	abgestimmt im Anpassungsverfahren	GIB	ASB für Gewerbe	Gesamt	
2000 in ha	24 368	3 411	1 644	1 767		k. A.	k. A.	k. A.	1 286	4 697
2003 in ha	23 993	3 141	1 512	1 629	874	189	696	188	1 073	4 214
2006 in ha	22 526	3 248	1 610	1 633	978	293	718	220	1 231	4 478
2009 in ha	25 000*	3 124	1 379	1 734	825	245	k. A.	k. A.	1 131	4 255
2000-2009 in %	2,6	-8,4	-16,1	-1,9					-12,1	-9,4

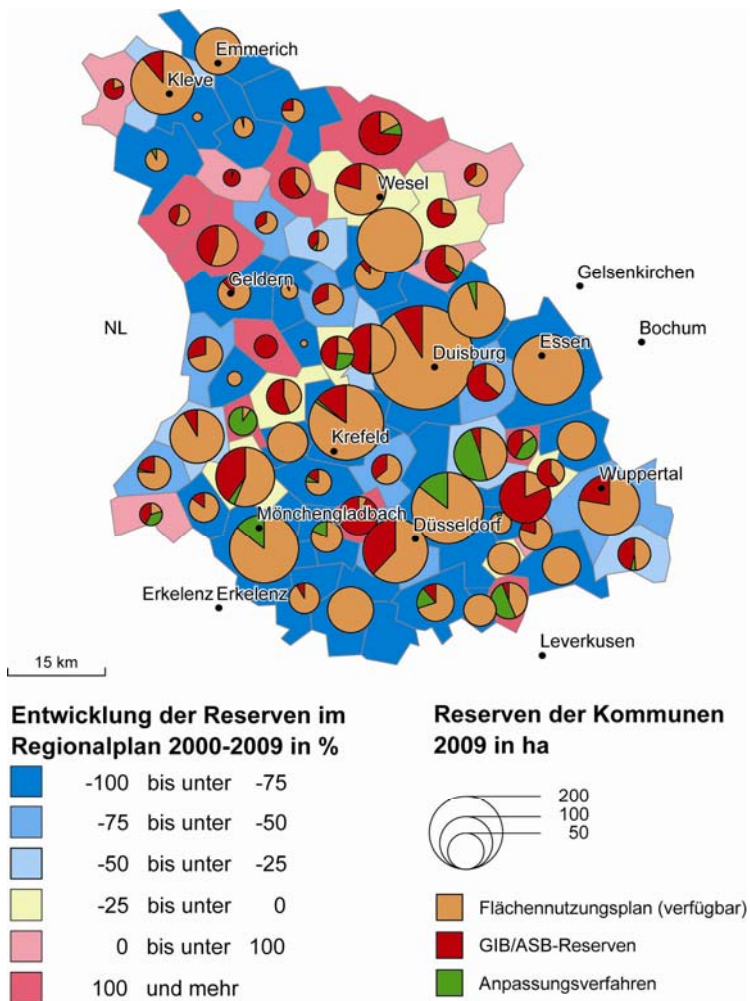
* Näherungswert

Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: Bezirksregierung Düsseldorf 2001, 2004, 2007, 2009

Seit 2000 haben sich die Bauflächenreserven insgesamt um rund 9 % reduziert und betragen 2009 4 255 ha (vgl. Tabelle 16). Unter Berücksichtigung absoluter Werte wurden dabei deutlich mehr FNP-Reserven als Reserven des Regionalplans bebaut. Allerdings ist das Verhältnis beider Reservetypen zueinander von 2000 bis 2009 weitgehend stabil geblieben. Der überwiegende Teil der Reserven wird in den Flächennutzungsplänen dargestellt. Rund 73 % aller Reserven befinden sich in diesen Plänen. Während der Wert 2000 bei 72,6 % lag, hat bis 2009 nur ein minimales Wachstum auf 73,4 % stattgefunden. Innerhalb der Regionalplan-Reserven spielen die über ASB bereitgestellten Flächen nur eine untergeordnete Rolle. Über 77 % der Reserven liegen in GIB.

Bei der Auswertung der Reserve ist zu berücksichtigen, dass die Entwicklung der Reserven nicht eins zu eins mit dem Verbrauch gleichgesetzt werden kann. Ausschlaggebend hierfür ist neben der Verbesserung der technischen Standards und der damit verbundenen Nacherfassung von Reserven, vor allem die verstärkte Wiedernutzung von Brachflächen. Teilweise kann auch die gewerbliche Inanspruchnahme von in der Statistik als grundsätzlich nicht verfügbar erfassten Flächen zu einer Abweichung führen. Der Verbrauch liegt insgesamt höher als auf Basis der Reserveflächenentwicklung deutlich wird. Vor dem Hintergrund dieser Einflussfaktoren ist auch der zwischenzeitliche Zuwachs der Reserven im Zeitraum 2003 bis 2006 zu sehen (Bezirksregierung Düsseldorf 2007, 23). Im Zeitraum 2006 bis 2009 sind die Flächenreserven erneut rückläufig. Besonders intensiv fiel die Flächeninanspruchnahme dabei 2008 aus. In diesem Jahr konnte eine Verdreifachung der Inanspruchnahme gegenüber dem Vorjahr beobachtet werden (Bezirksregierung Düsseldorf 2009, 28).

Karte 27: Flächenreserven des Regionalplans - Gewerbe



Datenbasis: Siedlungsmonitoring Düsseldorf
Geometrische Grundlage: BKG, Gemeinden, 31.12.2008

Quelle: eigene Darstellung

Karte 27 zeigt, dass die Großstädte Duisburg, Essen, Krefeld und Mönchengladbach umfangreiche Entwicklungspotentiale aufweisen. Regionsweit dominieren in 70 % der Kommunen FNP-Reserven. Lediglich die Gemeinde Kerken ist bei ihrer zukünftigen Entwicklung auf die Nutzung von GIB-Flächen angewiesen. Ein räumliches Muster ist bei der Verteilung der Reservetypen nicht zu erkennen. Demgegenüber ist der Zuwachs von Regionalplan-Reserven vor allem im ländlichen Raum der Region sowie im Umland von Düsseldorf verortet. Eine Veränderung der Flächenreserven des Regionalplans kann nur durch die zusätzliche Ausweisung von GIB-Flächen im Regionalplan oder durch die Umwidmung gewerblicher Bauflächen im FNP erreicht werden. In den meisten Fällen ist von der erstgenannten Möglichkeit auszugehen. Eine hohe Inanspruchnahme der

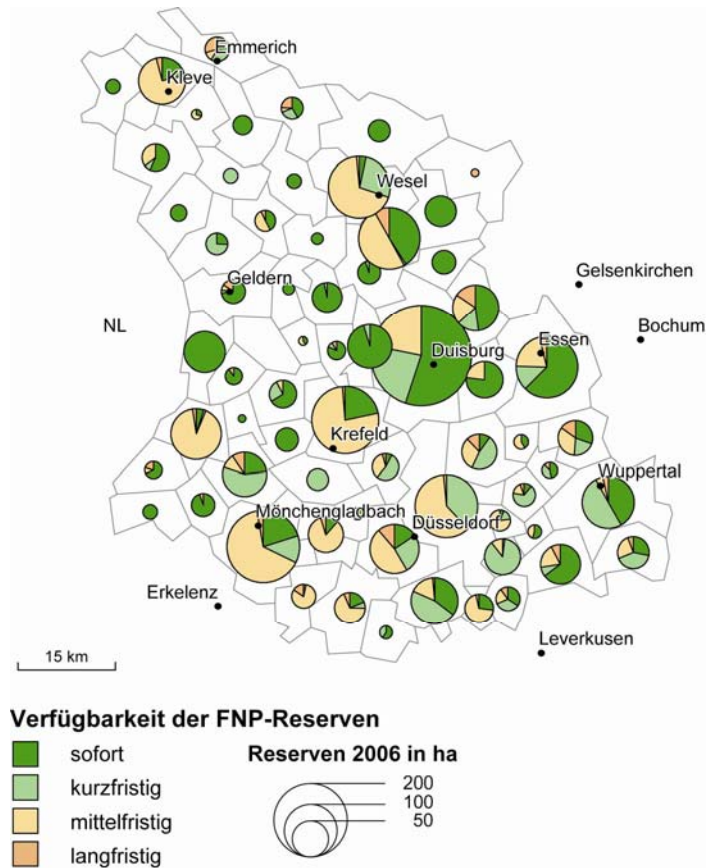
Regionalplan-Reserven ist vor allem im Ballungsraum zu beobachten. Im Zeitraum 2000 bis 2008 haben insgesamt 12 Kommunen ihre im Jahr 2000 noch bestehenden Flächenreserven des Regionalplans vollständig genutzt. Mit Ausnahme von Rommerskirchen, stehen diesen Kommunen zukünftig ausschließlich FNP-Reserven für eine gewerbliche Entwicklung zur Verfügung.

Voraussetzung für die Inanspruchnahme der Reserven der Flächennutzungspläne im Sinne einer sparsameren Gewerbeflächenentwicklung ist deren **Verfügbarkeit**. Differenziert zu betrachten sind sofort bis kurzfristig sowie mittel- bis langfristig verfügbare Flächen. Im ersten Fall stehen die Bauflächen in maximal 2 Jahren für eine Inanspruchnahme zu Verfügung und erfordern allenfalls einen geringen Handlungsbedarf auf Seiten der Kommunen. Die Nutzung der der zweiten Gruppen zugehörigen Flächen setzt einen erhöhten Handlungsbedarf beispielsweise in Form von Bebauungsplanverfahren oder Altlastenuntersuchungen voraus. Diese Flächen können erst in 3 bis 10 Jahren auf den Markt kommen.

Laut Siedlungsmonitoring stehen 2009 35 % der verfügbaren FNP-Reserven in bis zu 2 Jahren für eine Realisierung bereit. Zudem können 21 % der Reserven in den nächsten 5 Jahren umgesetzt werden. Dies entspricht zusammen rund 1 750 ha. Verglichen mit dem Verbrauch im Zeitraum 1999 bis 2008 von 2 210 ha, können alleine auf diesen Flächen erneut 79 % des Verbrauchs dieses Zeitraums realisiert werden. Vor diesem Hintergrund kann regi-

onsweit von einer guten Verfügbarkeit gesprochen werden (anders schätzt dies Mielke (2005, 23) ein), so dass auch die Ausweisung neuer GIB oder ASB-Flächen nicht notwendig erscheint. Auf Basis der Werte kommt auch die Regionalplanung zu dem Schluss, dass die Forderung nach weiteren Flächen nicht aus einer fehlenden Verfügbarkeit abgeleitet werden kann (Bezirksregierung Düsseldorf 2009, 36). Die FNP-Reserven erlauben weitgehend eine ressourcenschonende Gewerbeflächenentwicklung auf Reserverflächen.

Karte 28: Verfügbarkeit der FNP-Flächenreserven Gewerbe



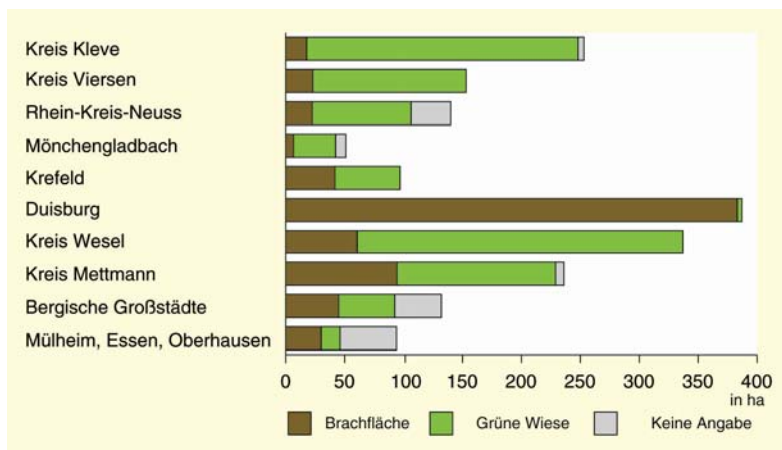
Datenbasis: Siedlungsmonitoring Düsseldorf 2007
 Geometrische Grundlage: BKG, Gemeinden, 31.12.2008

Quelle: eigene Darstellung

Abweichend von der regionalen Flächenverfügbarkeit können in einzelnen Gemeinden dennoch Engpässe auftreten. Auf Grundlage der für 2006 vorliegenden gemeindeschaffen Daten ist eine deutliche Varianz innerhalb der Region zu erkennen (vgl. Karte 28). In 21 Gemeinden stehen alle Reserven sofort oder kurzfristig zur Verfügung. Hierbei handelt es sich zumeist um im ländlichen Raum oder in der Ballungsrandzone gelegene kleinere Kommunen mit einer insgesamt geringen Flächenreserve. Zudem ist der deutlich überwiegende Reserveanteil der Großstädte Wuppertal, Duisburg und Essen bereits in maximal 2 Jahren verfügbar. Demgegenüber dominieren in 18 Gemeinden Reserveflächen mit einer nur mittel- bis langfristigen Verfügbarkeit. Neben der Kommune Schermbeck, in der alle Flächen diesem Typ angehören, weisen auch Jüchen (97 %), Nettetal 94 %, Korschenbroich 88 % sowie Kleve und Krefeld (jeweils 78 %) hohe Anteile auf. Auch in der Landeshauptstadt stehen immerhin rund 62 % der FNP-Reserven frühestens in 5 Jahren zur Verfügung. Keine FNP-Reserveflächen besitzt die Gemeinde Kerken.

Im Zeitraum 2000 bis 2009 hat sich der Umfang der sofort und kurzfristig verfügbaren Flächen im Planungsraum deutlich reduziert (-16 %). Bei den mittel- und langfristig verfügbaren Flächen auffällig ist die Zunahme der Reserven seit 2006. Gleichzeitig hat die Größe der nicht verfügbaren gewerblichen Bauflächen in diesem Zeitraum deutlich abgenommen. Diese parallele Entwicklung ist möglicherweise auf eine Umwandlung zunächst blockierter Flächen zurückzuführen.

Abbildung 21: Flächeninanspruchnahme durch Wohnen und Gewerbe nach Lage 1999 bis 2008



Quelle: eigene Darstellung auf Basis von Bezirksregierung Düsseldorf 2009, 40

Für die Erfolgsbewertung des Steuerungsinstrumentes gibt auch die Ausrichtung der gewerblichen Entwicklung auf **Brachflächen** wichtige Hinweise. Vom Siedlungsmonitoring erfasst wird der Umfang des Verbrauchs auf bereits früher genutzten sowie ungenutzten Flächen. Demnach liegt der Anteil der Brachflächennutzung in der Region im Zeitraum 1999 bis 2008 bei 33 %. Gegenüber dem in der vorhergehenden Baulanderhebung 2006 betrachteten

Zeitraum 1996 bis 2005 (27 %) konnte der Anteil leicht gesteigert werden. Vor allem in den Großstädten wird auch bedingt durch fehlende Regionalplan-Reserveflächen verstärkt auf recycelte Flächen, wie ehemalige Bahnanlagen oder im Siedlungszusammenhang gelegene militärische Anlagen, zurückgegriffen. Besonders hoch fällt die Brachflächennutzung zwischen 1999 und 2008 in der Stadt Duisburg (99 %) aus (vgl. Abbildung 21). Aber auch Wuppertal (66 %), Mülheim (65 %) und Krefeld (44 %) weisen eine hohe gewerbliche Entwicklung auf bereits genutzten Flächen auf. Demgegenüber wurden in Mönchengladbach nur 13 % der Inanspruchnahme auf Recyclingflächen realisiert. Vor allem in den ländlich geprägten Kreisen im Norden und Westen der Region spielt die Brachflächennutzung bislang eine untergeordnete Rolle. So konzentriert sich die Flächeninanspruchnahme im Kreis Kleve mit 91 % weiterhin deutlich auf die „grüne Wiese“. Demgegenüber konnte der im Ballungsraum gelegene Kreis Mettmann einen Brachflächenanteil von 40 % erreichen (Bezirksregierung Düsseldorf 2009, 40).

Das ebenfalls im Siedlungsmonitoring abgefragte Wiedernutzungspotential gibt Hinweise auf die in Zukunft für eine Brachflächenentwicklung zur Verfügung stehenden Flächenreserven. Da die tatsächliche Verfügbarkeit dieser Reserven von zahlreichen schwer einzuschätzenden Faktoren abhängig ist, werden diese Flächen nicht zu den normalen FNP-Reserven gezählt (Bezirksregierung Düsseldorf 2009, 40). 2009 beträgt der Umfang des gewerblichen Potentials insgesamt 190 ha. Der Rückgang von 282 ha im Jahr 2006 weist auf eine intensive Inanspruchnahme dieser Brachflächen hin. Wiedernutzungspotentiale stehen vor allem in den Städten Duisburg, Düsseldorf und Wuppertal zur Verfügung.

Auf Grundlage der Baulanderhebung kann die Zielerreichung insgesamt weitgehend positiv bewertet werden. Die Zielsetzung wird in den Großstädten der Ballungsräume durch den Mangel an Flächenreserven unterstützt, indem hierdurch eine verstärkte Brachflächenentwicklung notwendig wird. Allerdings findet die Flächeninanspruchnahme insbesondere in den ländlichen Regionen weiterhin schwerpunktmäßig auf der grünen Wiese statt. Dabei werden in den meisten Fällen bereits in den FNP ausgewiesene Flächenreserven genutzt. Auch für die zukünftige Entwicklung stehen in den FNP kurzfristig bzw. mittelfristig ausreichend Flächen zur Verfügung, so dass eine ressourcenschonende Entwicklung möglich sein wird.

9.5.4.3 Wirkungsanalyse

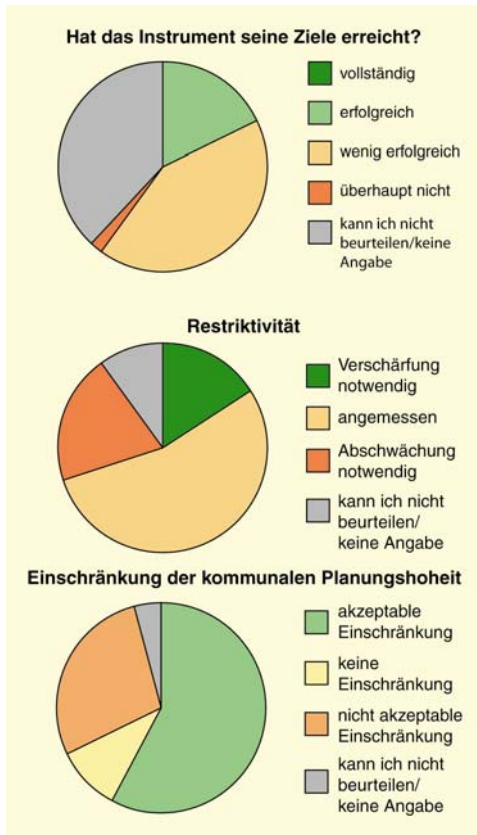
Gemäß eines Beschlusses des Regionalrats sollen die Ergebnisse der Reserveerhebung als Basis für eine restriktive Bedarfsprüfung im Rahmen des Anpassungsverfahrens genutzt werden (Konze et al. 2000, 114). Vor diesem Hintergrund hat die Regionalplanung bei ihren Stellungnahmen bereits mehrfach Bezug zur Zielsetzung „mit Grund und Boden sparsamer umzugehen“ genommen. In vier der insgesamt 18 Planungsverfahren mit einer **negativen Stellungnahme** erkennt die Regionalplanung unter Berücksichtigung der bestehenden Flächenreserven in der betroffenen Kommune oder einer Nachbarkommune keinen Bedarf für die geplante Ausweisung von Gewerbeflächen. Bei zwei dieser Planverfahren versuchte die Kommune erfolglos, durch eine überarbeitete Wiedervorlage der Planung eine Zustimmung zu erreichen. Durch die Ablehnungen waren drei Kommunen im Gebiet mit überwiegend ländlicher Raumstruktur sowie eine Kommune in der Ballungsrandzone betroffen.

Die Auswertung zeigt, dass das Ziel einer ressourcenschonenden Gewerbeflächenentwicklung von der Regionalplanung aktiv verfolgt wird. So ist die Zustimmung zu einer Neuausweisung gewerblicher Bauflächen im **Flächennutzungsplan** nicht alleine von der Darstellung eines Siedlungsbereichs im Regionalplan abhängig. Vielmehr bietet das Instrument „mit Grund und Boden sparsamer umgehen“ die Möglichkeit, trotz seiner teilweise eingeschränkten Restriktivität, über den kommunalen Bedarf hinausgehende Entwicklungen einzuschränken. Dabei kann die Regionalplanung durch die geforderte Reserveflächenerhebung überzeugend auf vorhandene Flächenreserven in und um die betroffenen Kommunen hinweisen.

Der restriktive Umgang der Regionalplanung mit Bedarfsnachweisen spiegelt sich auch in den Ergebnissen der **Kommunalbefragung** wider. Demnach mussten bereits 48 % bzw. 42 % der Kommunen einen Nachweis erbringen, dass bereits ausgewiesene Flächen bzw. Baulücken oder Brachflächen nicht zur Verfügung stehen. Auch der Nachweis über eine entsprechende Nachfrage nach Gewerbeflächen wurde bereits von 36 % der Kommunen gefordert. Insgesamt geben nur 10 % der Kommunen an, noch nicht aufgefordert worden zu sein, einen Bedarfsnachweis zu erbringen. Das Siedlungsmonitoring ermöglicht der Regionalplanung vermehrt (26 %) auch die eigenständige Ermittlung der relevanten Werte.

Die Zielsetzung, mit Grund und Boden sparsamer umgehen, verdeutlicht das Bestreben der Regionalplanung hinsichtlich einer flächen- und ressourcenschonenden Entwicklung. Es ist davon auszugehen, dass eine ähnliche Zielsetzung auf Ebene der Kommunen die Umsetzung der Festlegung erleichtert. Aus diesem Grund wird zunächst der Blick auf die Ziele der kommunalen Gewerbebaulandpolitik gerichtet. Die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme besitzt in 74 % der Kommunen nur eine geringe oder keine Bedeutung. Eine etwas größere Annäherung ist hinsichtlich der Innenentwicklung zu erkennen. In rund 60 % der Kommunen besitzt der Vorrang der Innenentwicklung eine mittlere oder große Bedeutung. Allerdings geben gleichzeitig 98 % der Kommunen eine entsprechende Bedeutung für die Entwicklung von Gewerbeflächen im Außenbereich an. Befragt nach dem 30-ha-Ziel der Bundesregierung, geben immerhin 86 % der Kommunen an, das Ziel zu kennen. 75 % halten dieses Ziel zudem auch für erforderlich. Insgesamt ist auf Grundlage dieser Einschätzungen jedoch nur sehr bedingt von einer freiwilligen aktiven Umsetzung der Zielsetzung eines sparsameren Umgangs mit Grund und Boden auszugehen.

Abbildung 22: Mit Grund und Boden sparsamer umgehen - Zielerreichung, Restriktivität und Einschränkung der kommunalen Planungshoheit



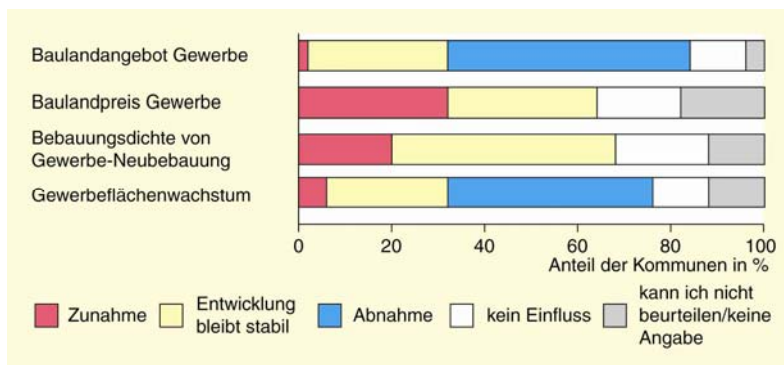
Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: Kommunalbefragung des BBSR 2009, N = 50

Von den Kommunen wird die Zielerreichung der Festlegung vielfach (42 %) als wenig erfolgreich bewertet. Allerdings ist der Anteil der Kommunen die keine Bewertung vornehmen mit 38 % nur geringfügig niedriger (vgl. Abbildung 22). Lediglich 18 % geben eine Zielerreichung an. Zusammenhänge zwischen der Einschätzung der Zielerreichung sowie der räumlichen Lage bestehen nicht.

Auch bei diesem Instrument ist ein signifikanter Zusammenhang zwischen der Einschätzung der Restriktivität sowie der Einschränkung der Planungshoheit gegeben. Während über die Hälfte der Kommunen (54 %) die Restriktivität als angemessen empfindet und gleichzeitig in der Regel eine akzeptable oder sogar keine Einschränkung wahrnimmt, wird eine Abschwächung nur von einem kleineren Teil der Kommunen (20 %) gefordert, der das Instrument als nicht akzeptable Einschränkung wahrnimmt. Immerhin 16 % halten eine Verschärfung der Restriktivität für notwendig. Die Bewertung der Restriktivität ist auch von dem zentralörtlichen Status der Kommunen abhängig. Die Oberzentren sehen die aktuelle Restriktivität als angemessen an oder fordern eine Verschärfung. Demgegenüber sprechen sich vor allem Unterzentren und einzelnen Mittelzentren, die in Gebieten mit überwiegend ländlicher Raumstruktur und in der Ballungsrandzone liegen, für eine Abschwächung aus. Darüber hinaus kann ein Zusammenhang zwischen der Beurteilung der Restriktivität und der Bedeutung des kommunalen Gewerbepolitikziels „Bodenpreisniveau dämpfen“ festgestellt werden. Vor allem Kommunen, in denen dieses Ziel eine hohe oder mittlere Bedeutung besitzt, sprechen sich für eine Abschwächung der Restriktivität aus. Diese Bewertung spiegelt sich auch in der Einschätzung der Wirkung auf den Baulandpreis wider. So geben 32 % der Kommunen eine preissteigernde Wirkung des Instruments an. Allerdings können 50 % keinen entsprechenden Einfluss erkennen.

teilung der Restriktivität und der Bedeutung des kommunalen Gewerbepolitikziels „Bodenpreisniveau dämpfen“ festgestellt werden. Vor allem Kommunen, in denen dieses Ziel eine hohe oder mittlere Bedeutung besitzt, sprechen sich für eine Abschwächung der Restriktivität aus. Diese Bewertung spiegelt sich auch in der Einschätzung der Wirkung auf den Baulandpreis wider. So geben 32 % der Kommunen eine preissteigernde Wirkung des Instruments an. Allerdings können 50 % keinen entsprechenden Einfluss erkennen.

Abbildung 23: Mit Grund und Boden sparsamer umgehen - Wirkungen



Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: Kommunalbefragung des BBSR 2009, N = 50

Obwohl die Zielerreichung des Instruments von den Kommunen insgesamt zurückhaltend gesehen wird, stellen dennoch 52 % der Kommunen eine hierdurch bedingte Verknappung des Baulandangebots sowie 44 % eine zumindest leichte Reduktion des Gewerbeflächenwachstums fest (vgl. Abbildung 23). Gleichzeitig wird diese Wirkung von 42 % bzw. 38 % nicht wahrgenommen. Zudem wird dem Instru-





ment auch eine Bautätigkeit fördernde Wirkung auf Standorte von Branchen (32 %), Zentrale Ortsteile (26 %) und Standorte des städtebaulichen Bestands (14 %) zuerkannt. Eine Erhöhung der Bebauungsdichte bei Neubebauung bewirkt das Instrument demnach in der Regel allerdings nicht (68 %). Insgesamt können immerhin 44 % der Kommunen überwiegend positive Wirkungen feststellen. Allerdings fällt auch diese Einschätzung vielen Kommunen (54 %) schwer.






Trotz der von den Kommunen beobachteten Wirkungen auf das gewerbliche Baulandangebot und das Gewerbeflächenwachstum sprechen die schlechten Bewertungen der Zielerreichung für einen geringen bis mittleren Steuerungserfolg. Als positiv ist der aktive Einsatz des Instruments durch die Regionalplanung im Rahmen des Anpassungsverfahrens anzusehen.

9.5.4.4 Gesamtbewertung der Steuerungseffektivität

Das Ziel „mit Grund und Boden sparsamer umgehen“ stellt eine wichtige Ergänzung der Vorranggebiete GIB und ASB dar, um auf eine ressourcenschonende Entwicklung hinzuwirken. Allerdings wird die Effektivität der in Plansatz 1.1.2.1 genannten Prüfschritte für die Bewertung einer geplanten Neuinanspruchnahme von Siedlungsbereichen sowie die damit verbundene Bedarfsprüfung durch die Nutzung einer Soll-Formulierung und den Verzicht auf die Festlegung von Orientierungswerten eingeschränkt. Während die restriktive Bedarfsprüfung der Regionalplanung im Rahmen des Anpassungsverfahrens als wichtiger Ansatz

Abbildung 24: Mit Grund und Boden sparsamer umgehen - Gesamtbewertung

Analyseschritt	Bewertung
Plananalyse	
Erfolgskontrolle	
Wirkungsanalyse	
Gesamtbewertung der Steuerungseffektivität	

 hoch
  mittel/hoch
  mittel
  gering/mittel
  gering

Quelle: eigene Darstellung

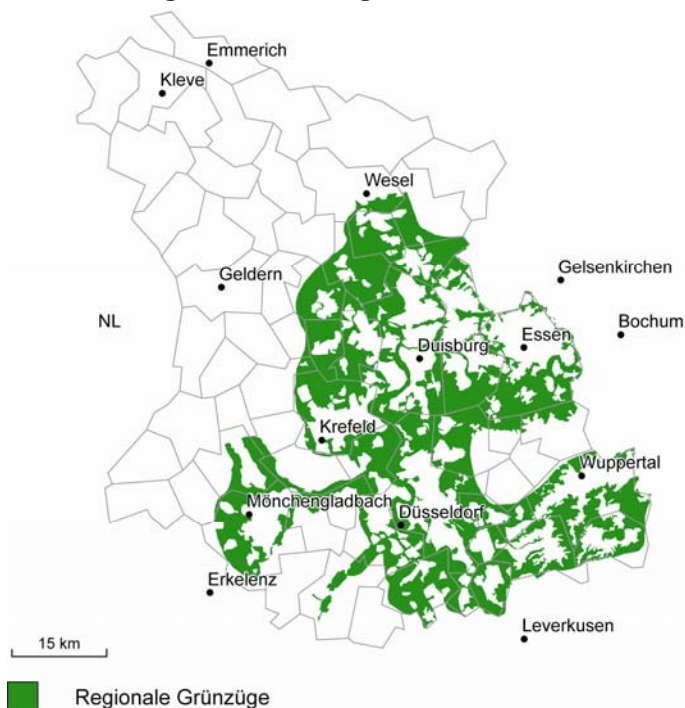
zur Umsetzung des Ziels anzusehen ist, gibt der Regionalplan der Regionalplanung an dieser Stelle jedoch keine objektiven Richtwerte an die Hand, auf die sie sich bei der Beurteilung des notwendigen Bedarfs stützen kann. Die Stellungnahmenanalyse verdeutlicht, dass offensichtlich deutlich überzogene Entwicklungsabsichten der Kommunen abgeblockt werden können. Eine umfassendere Beschränkung der Entwicklung auf den konkreten Bedarf setzt eine restriktivere Formulierung der Festlegung voraus. Obwohl die Ausweisung der Siedlungsbereiche zu einer Anspruchshaltung auf Seiten der Kommunen führen kann, wird die Einschränkung der Entwicklung in den Bereichen auf eine sparsamere Inanspruchnahme in der Regel akzeptiert. Das Siedlungsmonitoring besitzt einen zentralen Stellenwert bei der neutralen Bewertung des Bedarfs. Da das Monitoring durch Daten der Kommunen gespeist wird, weicht die Qualität dieser Bewertungsgrundlage jedoch in der Region voneinander ab. Vor allem kleinere Kommunen führen eine detaillierte Bedarfsermittlung nur in Verbindung mit der Aufstellung eines neuen FNP durch (Experteninterview Kommunalplanung). Insgesamt weist das Instrument eine mittlere Steuerungseffektivität auf.

9.5.5 Regionale Grünzüge

Regionale Grünzüge gehören zu den traditionellen Instrumenten der Freiraumsicherung. In Deutschland greifen über die Hälfte der Planungsregionen (58) auf dieses multifunktionale Instrument zurück, um vor allem in Verdichtungsräumen verbleibende ökologisch wertvolle Freiflächen vor einer baulichen Inanspruchnahme zu sichern. Neben dem Zusammenwachsen von Städten soll auch eine unkontrollierte Entwicklung entlang von Autobahnen verhindert werden. In Nordrhein-Westfalen kam das Instrument bereits im Gebietsentwicklungsplan des Siedlungsverbands Ruhrkohlenbezirk von 1966 zum Einsatz.

9.5.5.1 Plananalyse

Karte 29: Regionale Grünzüge



Datenbasis: Regionalplan der Region Düsseldorf
Geometrische Grundlage: BKG, Gemeinden, 31.12.2008

Quelle: eigene Darstellung

In der Region Düsseldorf werden rund 25 % des Planungsraumes als Regionale Grünzüge ausgewiesen. Zentrale Aufgabe des Instruments ist die Gliederung der Siedlungsbereiche in den Verdichtungsgebieten. Um die siedlungs- und freiraumbezogenen Funktionen des Freiraums - vor allem die Ausgleichsfunktion für die Ballungsräume - siedlungsnah und nachhaltig zu wahren, werden fast alle Bereiche außerhalb des Siedlungsraums als Grünzug festgelegt. Entsprechend dieser Zielsetzung konzentriert sich die Ausweisung auf die Ballungsräume im Südosten der Planungsregion. Etwa zwei Drittel der Gemeinden werden durch die Festlegung tangiert. Der Anteil der betroffenen Gemeindefläche liegt durchschnittlich bei 37 %. Während für einzelne Gemeinden weniger als 1 % der Gemeindefläche als Regionaler Grünzug dargestellt wird, ist der Anteil in der Gemeinde Neukirchen-Vluyn mit 76 % besonders hoch. Die auf Eigenentwicklung begrenzten Ortslagen blei-

Textliche Festlegung Regionalplan Düsseldorf:

„Um in den Verdichtungsgebieten die Siedlungsbereiche auf Dauer zu gliedern, sind die Regionalen Grünzüge von Siedlungstätigkeiten freizuhalten.“ (Ziel 1. 1.1.4)

„Die Regionalen Grünzüge sind als wesentliche Bestandteile des regionalen Freiraumsystems vor allem für die notwendigen Ausgleichsfunktionen der Verdichtungsgebiete gegen die Inanspruchnahme für Siedlungszwecke besonders zu schützen.“ (Ziel 2.1.2.1)

„Die Regionalen Grünzüge sollen insbesondere die siedlungsräumliche Gliederung, den klimaökologischen Ausgleich, die Biotopvernetzung sowie die freiraumorientierte Erholung sichern. Sie sind ihrer Zweckbestimmung entsprechend zu erhalten und zu entwickeln. Planungen und Maßnahmen, die diese Aufgaben und Funktionen beeinträchtigen, sind auszuschließen; hiervon ausgenommen sind in begründeten Ausnahmefällen Einrichtungen der Infrastruktur und Nutzungen, die von der Sache her ihren Standort im Freiraum haben und nicht außerhalb der Regionalen Grünzüge verwirklicht werden können.“ (Ziel 2.1.2.2)

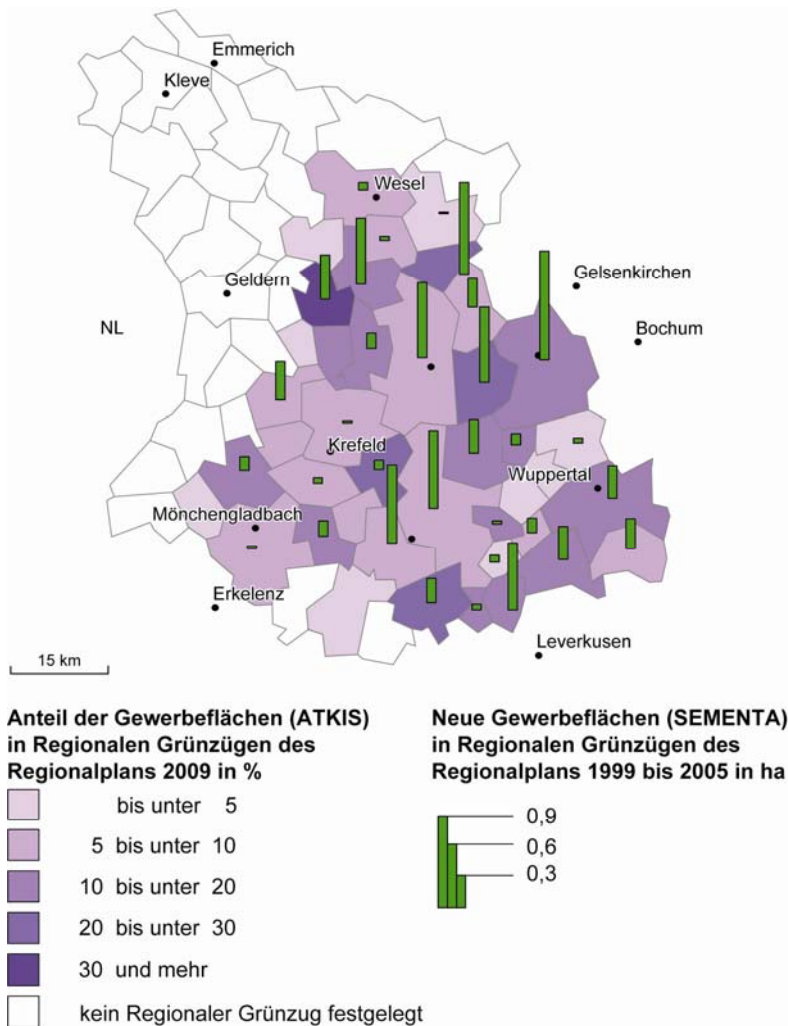
ben von der Ausweisung unberührt (Erläuterung zu Ziel 1.1.1.4). Sie werden aus diesem Grund bei der Analyse der Grünzüge ausgeklammert. Durch ihren Status als Vorranggebiet lösen die Grünzüge auf Seiten der Kommunen eine Beachtungspflicht aus. Die mit der zeichnerischen Festlegung inhaltlich verbundenen Handlungsanweisungen werden in drei Plansätzen konkretisiert. Demnach sind Grünzüge zunächst von Siedlungstätigkeiten freizuhalten (Ziel 1.1.1.4) bzw. gegen die Inanspruchnahme für Siedlungszwecke besonders zu schützen (Ziel 2.1.2.1). In beiden Fällen wählt der Plangeber die restriktive Form eines Ist-Ziels der Raumordnung. Folglich ist es den Kommunen verwehrt, im Rahmen der Bauleitplanung eine bauliche Inanspruchnahme der Grünzüge vorzusehen. Allerdings erfolgt durch Ziel 2.1.2.2 eine Relativierung der Festlegungen. In begründeten Ausnahmefällen können Einrichtungen der Infrastruktur und Nutzungen, die von der Sache her ihren Standort im Freiraum haben und nicht außerhalb der Regionalen Grünzüge verwirklicht werden können, auch in Grünzügen realisiert werden. Von dieser Ausnahmeregelung sind unter anderem Wassergewinnungsanlagen, Kläranlagen, Deponien und Abgrabungen betroffen. Zudem sind an dafür geeigneten Standorten im Rahmen der Bauleitplanung Arrondierungen zur abschließenden Gestaltung des Siedlungsrandes möglich (Begr. zu Ziel 2.1.2). Durch die Ausnahmeregelungen wird der Kern der Festlegung nicht berührt. Insbesondere wird kein Einfallstor für eine unkontrollierte umfangreiche Inanspruchnahme der Grünzüge für Siedlungszwecke geöffnet. Die erlaubte Arrondierung im Randbereich der Grünzüge spiegelt den Rahmencharakter der Regionalplanung wider. Für die Kommunen muss bei der Ausweisung von Grünzügen ein gewisser Spielraum für Abrundungen bestehen bleiben (Folkerts 1988, 46). Vor diesem Hintergrund weisen die Regionalen Grünzüge in der Region Düsseldorf eine insgesamt hohe Restriktivität auf, die den Kommunen nur einen sehr geringen Handlungsspielraum belassen.

9.5.5.2 Erfolgskontrolle

Der Steuerungserfolg der Regionalen Grünzüge spiegelt sich im Umfang der baulichen Inanspruchnahme der ausgewiesenen Bereiche wider. Dabei ist zu beachten, dass bei der Aufstellung des Regionalplans, bereits außerhalb der Siedlungsbereiche bestehende baulich geprägte Flächen bewusst durch Grünzüge überlagert wurden, um eine weitere Entwicklung dieser Flächen zu unterbinden. Aus diesem Grund sind die bereits vor Inkrafttreten des Plans bestehenden gewerblichen Nutzungen im Bereich der Grünzüge nicht als Steuerungsmisserfolg zu bewerten. Eine erfolgreiche Steuerung müsste seit 1999 neue Gewerbe- oder Industrieflächen in den Vorranggebieten verhindert haben. Allerdings bedingen die gesetzlich geforderte Unschärfe der Ausweisungen sowie die Ausnahmeregelungen, dass auch eine geringfügige Inanspruchnahme noch als Erfolg bewertet werden kann. Ein konkreter Schwellenwert für den Erfolg oder Misserfolg kann aus den Festlegungen des Regionalplans jedoch nicht abgeleitet werden. Insofern werden geringe Anteile gewerblicher Flächen als Hinweis für eine Wirksamkeit des Instruments gewertet.

Gemäß den räumlich hochauflösenden ATKIS-Daten liegen 2004 rund 9 % der Industrie- und Gewerbeflächen der Region Düsseldorf in Regionalen Grünzügen. Insgesamt sind 2 % der Grünzüge von gewerblichen Nutzungen betroffen. Werden nur die Gebäudegrundflächen industriell oder gewerblich genutzter Gebäude betrachtet (SEMENTA), so sind 4 % aller Gebäudeflächen in Grünzügen zu finden. Die entsprechenden Gebäude nehmen 0,3 % der Grünzüge in Anspruch. Beide Datensätze zeigen eine moderate gewerblich-industrielle Inanspruchnahme der Grünzüge.

Karte 30: Gewerbeflächenbestand und -entwicklung in Regionalen Grünzügen



Datenbasis: Regionalplan der Region Düsseldorf, ATKIS, CLC
Geometrische Grundlage: BKG, Gemeinden, 31.12.2008

Quelle: eigene Darstellung

Zwischen 2000 und 2006 ist auf Basis von CORINE Land Cover eine weitgehend stabile Inanspruchnahme der Grünzüge auf niedrigem Niveau zu erkennen. Demnach sind 2 % aller neuen Industrie- und Gewerbeflächen in Grünzügen entstanden. Im Zeitraum 1990 bis 2000 lag der Wert mit 3 % geringfügig höher. Gegenüber dem durch Mindesterfassungsgrenzen beschränkten CLC-Datensatz erlaubt der gebäudescharfe SEMENTA-Datensatz eine noch genauere Betrachtung der Entwicklung. Während 1984 bis 1999 noch 4 % (18 ha) der neu entstandenen Gebäudegrundfläche in Grünzügen zu finden waren, ist der Anteil im Zeitraum 1999 bis 2005 auf 3 % (10 ha) zurückgegangen. Auch hier lassen beide Datensätze eine vergleichbare Aussage zu. Die Indikatoren zu Flächennutzung und Neubautätigkeit verdeutlichen, dass ein vollständiger Schutz der Grünzüge vor einer gewerblich-industriellen Nutzung nicht gewährleistet werden

konnte. Allerdings fällt die Inanspruchnahme so gering aus, dass dennoch von einer mittleren bis hohen Zielerreichung gesprochen werden kann. Ebenfalls positiv zu bewerten, ist die seit 1999 bzw. 2000 rückläufige Inanspruchnahme.

9.5.5.3 Wirkungsanalyse

Die Wirkung der Regionalen Grünzüge ist von der Umsetzung des Instruments in der Bauleitplanung abhängig. Derzeit befinden sich 3 % aller in genehmigten **Flächennutzungsplänen** ausgewiesenen Gewerbeflächen in den Vorranggebieten. Von diesen Gewerbeflächen ist insgesamt 0,6 % der Fläche der Regionalen Grünzüge betroffen. Die Größenordnung ist vergleichbar mit den im Rahmen der Erfolgskontrolle ermittelten Werten der Flächennutzung. Allerdings gilt auch hier, dass nur Entwicklungswerte eine tatsächliche Wirkung erfassen können. Trotz der bestehenden Anpassungspflicht der Kommunen (vgl. Kapitel 3.2.1.3) verliert ein Flächennutzungsplan, der bereits vor Inkrafttreten des Grünzugs aufgestellt und genehmigt wurde, durch das neue, der Planung entgegenstehende Ziel, nicht sein Gültigkeit.

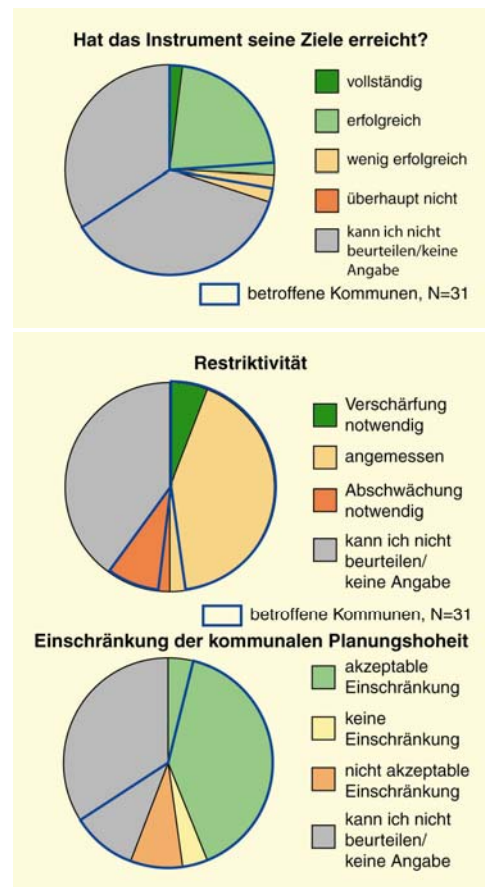
Die Bedeutung der Grünzüge bei Änderungen der Flächennutzungspläne kann über die Auswertung der Stellungnahmen erfasst werden. Im betrachteten Zeitraum von 2000 bis 2007 hat die Darstellung von Gewerbeflächen bei der Neuaufstellung oder Änderung der Flächennutzungspläne in keinem Fall zu einem Konflikt mit der Regionalplanung geführt.

Eine Analyse der **Änderungen des Regionalplans** zeigt, dass das Ergebnis der Stellungnahmenanalyse nicht auf eine vollständige Vermeidung gewerblicher Flächennutzung in Grünzügen zurückgeführt werden kann. Vielmehr bedingt die restriktive Festlegung der Grünzüge vielfach den Rückgriff auf Planänderungen. Nur über diesen Weg können die Kommunen auch innerhalb der derzeit bestehenden Grünzüge in einem größeren Umfang Gewerbeflächen ausweisen. Seit dem Inkrafttreten des Regionalplans von 1999 wurde die Darstellung der Regionalen Grünzüge bislang acht Mal korrigiert. Die Gesamtfläche der Grünzüge ist durch die Änderungen insgesamt leicht vergrößert worden. In der Hälfte der Fälle wurde ein Teil des bestehenden Grünzugs in einen Siedlungsbereich umgewandelt, während parallel eine im Vergleich größere, als Siedlungsbereich dargestellte Fläche zu einem Grünzug wurde. Nur eines dieser Verfahren zielte auf die Neudarstellung eines GIB ab. Die übrigen vier Verfahren beinhalteten jeweils ausschließlich eine Erweiterung des Grünzugs, u.a. auf Kosten von GIB- (2 Fälle) und ASB-Flächen (1 Fall). Die Auswertung zeigt die erfolgreiche Vorgehensweise der Regionalplanung, die sowohl eine sinnvolle Entwicklung im Freiraumbereich gewährleistet als auch zu einer Stärkung des Freiraums beiträgt.

Eine Bewertung von Erfolg und Wirkung der Regionalen Grünzüge erfolgt bei der **Kommunalbefragung** fast ausschließlich durch die von der Festlegung unmittelbar betroffenen Kommunen. Dabei hat sich gezeigt, dass nicht allen Kommunen bekannt ist, ob der Regionalplan Grünzüge auf dem Gemeindegebiet festlegt. Während zwei Kommunen eine tatsächlich vorhandene, mindestens 5 % der Gemeindefläche einnehmende Darstellung verneinen, glauben ebenfalls zwei im ländlichen Raum gelegene Kommunen von dem Instrument betroffen zu sein. Die Antworten dieser Kommunen werden bei der Auswertung nicht berücksichtigt. Insgesamt nahmen 67 % aller von Grünzügen betroffenen Kommunen an der Befragung teil, deren Antworten bei der folgenden Auswertung die Grundgesamtheit bilden. Prozentuale Werte beziehen sich auf diese 31 Kommunen.

Aus Sicht von rund 58 % der Kommunen ist es häufig gelungen, Grünzüge von einer Siedlungstätigkeit freizuhalten bzw. die Zersiedelung einzudämmen. Lediglich ein geringer Anteil (13 %) hält das Instrument für wenig erfolgreich bzw. erkennt keine Eindämmung der Zersiedelung (vgl. Abbildung 25). Obwohl rund 29 % der betroffenen Kommunen auf eine Einschätzung des Steuerungserfolgs verzichten, verdeutlicht das Ergebnis insgesamt eine positive Zielerreichung des Instruments in der Wahrnehmung der Kommunen.

Abbildung 25: Regionale Grünzüge - Zielerreichung, Restriktivität und Einschränkung der kommunalen Planungshoheit



Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: Kommunalbefragung des BBSR 2009, N = 50

Diese Einschätzung geht mit einer hohen Akzeptanz des Instruments einher. Sowohl die Restriktivität der Festlegung als auch die Einschränkung der kommunalen Planungshoheit der Kommunen werden überwiegend als angemessen (68 %) bzw. akzeptabel (65 %) bewertet. Nur wenige Kommunen fordern eine Verschärfung der Restriktivität der Grünzüge (10 %). Einzelne Kommunen (13 %), die die Regionalen Grünzüge als eine nicht akzeptable Einschränkung ihrer kommunalen Planungshoheit wahrnehmen, sprechen sich für eine Abschwächung der Restriktivität aus. Dabei stehen beide Änderungswünsche in keinem Zusammenhang zum Umfang der Grünzüge im Gemeindegebiet. In beiden Fällen bedecken Grünzüge jeweils mehr als 45 % der Kommunen. Auch die Bewertung des Steuerungserfolgs ist unabhängig von der Forderung nach einer Erhöhung bzw. Reduktion der Restriktivität. Die gegebene Akzeptanz des Instruments auf Seiten der Kommunen ist eine wichtige und hilfreiche Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung der Grünzüge in der Bauleitplanung.

Überwiegend als unproblematisch bewertet werden Umfang und Lage der Grünzüge. Während drei Viertel der Kommunen den Umfang für ausreichend ansehen, geben nur 16 % an, dass die Ausweisungsflächen zu groß sind. Nur einzelne Kommunen (6 %) bewerten den Standort der Grünzüge als selten richtig. Zumeist stimmten die Kommunen den Standorten überwiegend (84 %) zu. Mehrere Kommunen (29 %) weisen darauf hin, dass die Grünzüge zu dicht an den Siedlungsflächen festgelegt werden. Ein zu großer Abstand wird nur in Einzelfällen (6 %) genannt.





Wird der Blick auf die Wirkungen des Instruments gerichtet, so ist eine größtenteils positive Wirkungswahrnehmung zu erkennen (68 %). Neben lediglich 7 % der Kommunen, aus deren Sicht negative Wirkungen überwiegen, verzichtet der übrige Teil der Kommunen (26 %) auf eine Einschätzung. Als Wirkungen werden von über der Hälfte der Kommunen eine Einschränkung des Baulands sowie die Erschwerung der Baulandausweisungen im Freiraum beobachtet. Demgegenüber nimmt der größte Teil der Kommunen keine Erhöhung des Baulandpreises sowie der Bebauungsdichte wahr.






Die Möglichkeit einen Flächentausch zwischen Grünzügen und Siedlungsbereichen vorzunehmen, wird heterogen bewertet. Während rund 39 % der betroffenen Kommunen die bestehenden Möglichkeiten als mindestens ausreichend flexibel bewerten, nehmen 26 % einen Flächentausch als kompliziert wahr.

Aufgrund der hohen Akzeptanz, der positiven Einschätzung der betroffenen Kommunen sowie der Ergebnisse der Analysen der Stellungnahmen und Regionalplanänderungen ist die Wirkung der Grünzüge als hoch einzuschätzen.

9.5.5.4 Gesamtbewertung der Steuerungseffektivität

Abbildung 26: Regionale Grünzüge - Gesamtbewertung

Analyseschritt	Bewertung
Plananalyse	
Erfolgskontrolle	
Wirkungsanalyse	
Gesamtbewertung der Steuerungseffektivität	

 hoch
  mittelhoch
  mittel
  gering/mittel
  gering

Quelle: eigene Darstellung

Das Instrument erreicht trotz der vorhandenen Ausnahmeregelung eine im Vergleich zu den übrigen Instrumenten des Verbundes hohe Restriktivität. Eine Entwicklung von Gewerbeflächen konnte weitgehend verhindert werden. Von der Möglichkeit restriktive Festlegungen durch Regionalplanänderungen zu umgehen, wurde in mehreren Fällen Gebrauch gemacht. Allerdings konnte die Regionalplanung im Rahmen der Verfahren sogar einen Zuwachs der Grünzüge erreichen. Die Ergebnisse der Kommunalbefragung und der Experteninterviews machen deutlich, dass die Re-

gionalen Grünzüge auch von den Kommunen akzeptiert werden und als starkes Steuerungsinstrument empfunden werden. Das Resultat widerspricht der Einschätzung, dass die Grünzüge kaum im Bewusstsein kommunalpolitischer Entscheidungsträger verankert sind (BMVBS/BBR 2007c, 43). Insgesamt kann die Einschätzung der Landes- und Regionalplanung bestätigt werden, die in den Grünzügen ein besonders wirkungsvolles Instrument des Freiraumschutzes erkennen (Experteninterviews Landes- und Regionalplanung).

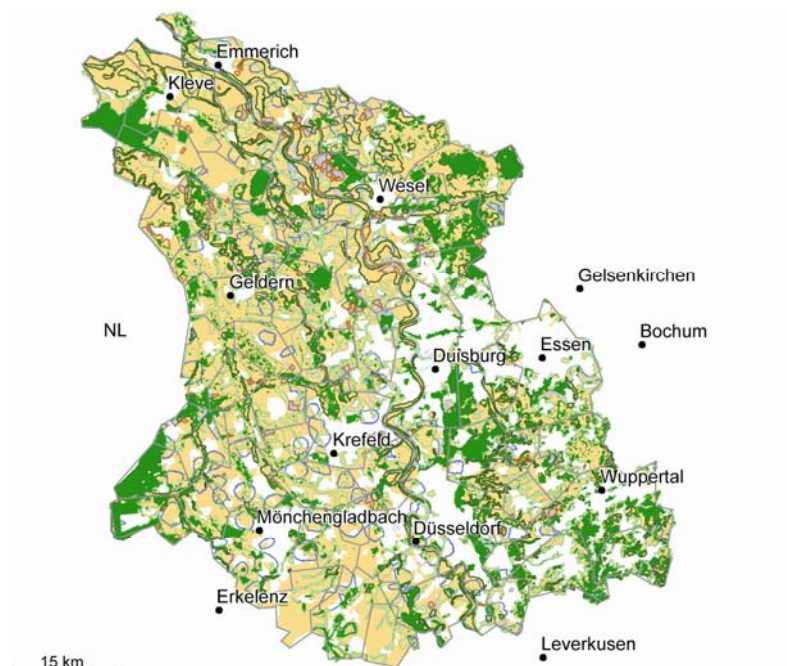
9.5.6 Sonstiger Freiraumschutz

Neben den konkret zur Steuerung der Siedlungsstruktur genutzten Regionalen Grünzügen weisen alle Regionalpläne zahlreiche weitere Gebiete für Freiraumfunktionen aus, die zum Erhalt, zur Sicherung oder Entwicklung des Freiraums beitragen sollen. Der Schutz des Freiraums hat indirekt eine räumliche Steuerung der Gewerbeflächen zur Folge. In Vorranggebieten für Freiraumschutz ist eine bauliche Inanspruchnahme grundsätzlich nicht zulässig. In Vorbehaltsgebieten zum Freiraumschutz ist die Zulässigkeit einer Flächeninanspruchnahme für gewerbliche Zwecke von der Abwägung und dem dortigen Gewicht des Freiraumbelangs abhängig.

9.5.6.1 Plananalyse

Freiraumbereiche im Regionalplan der Region Düsseldorf werden entweder als allgemeiner Freiraum- und Agrarbereich, Waldbereich oder Oberflächengewässer dargestellt. Bei den allgemeinen Freiraum- und Agrarbereichen handelt es sich um Flächen für eine landwirtschaftliche Nutzung, die aus agrarwirtschaftlichen oder ökologischen Gründen zu erhalten oder zu entwickeln sind, um Agrarbrachen, Grün-, Sport- und sonstige Gemeinbedarfsflächen, um Freizeit- und Erholungsflächen, deren Erscheinungsbild nicht durch Bebauung oder Bodenversiegelung geprägt ist, sowie um sonstige Flächen, die als Freiraum zu sichern sind. Zudem erfasst die Darstellung bisherige Siedlungsbereiche oder Teile von Siedlungsbereichen, die zum Ausgleich für die planerische Inanspruchnahme von Freiraum für Siedlungszwecke (als Siedlungsbereich) als Frei-

Karte 31: Vorranggebiete für Freiraumschutz



Planzeichen des Regionalplans

- Schutz der Landschaft und landschaftsorientierten Erholung
- Schutz der Natur
- Sicherung und Abbau oberflächennaher Rohstoffe
- Grund- und Gewässerschutz
- Oberflächengewässer
- Allgemeine Freiraum- und Agrarbereiche
- Waldbereiche

Datenbasis: Regionalplan der Region Düsseldorf
 Geometrische Grundlage: BKG, Gemeinden, 31.12.2008

Quelle: eigene Darstellung

raum zu sichern sind (Tausch- und Ersatzflächen) (Anlage der Plan-Verordnung vom 10.5.2005). Insgesamt werden 57 % der Regionsfläche als allgemeine Freiraum- und Agrarbereiche dargestellt. Demgegenüber bedecken die Waldbereiche 16 % sowie die Oberflächengewässer 3 % der Fläche. Die drei Freiraumfestlegungen werden zumeist von weiteren Freiraumfunktionen überlagert. Lediglich 24 % des Freiraums besitzen eine Darstellung lediglich als allgemeiner Freiraum- und Agrarbereich, Waldbereich oder Oberflächengewässer. Vielfach wird die grundlegende Freiraumdarstellung um eine (37 % der Freiraumfläche) bzw. zwei (29 % der Freiraumfläche) Freiraumfunktionen ergänzt.

Teilweise wird die Flächennutzung auch durch insgesamt vier (9 % des Freiraums) bzw. fünf (2 % des Freiraums) zeichnerische Festlegungen gleichzeitig reguliert. Diese Überlagerung von Festlegungen kann auch als Regulierungsdichte bezeichnet werden. Die Region Düsseldorf weist demzufolge eine relativ hohe Regulierungsdichte auf. Als zentrale monofunktionale Freiraumfunktionen werden Bereiche zum Schutz der Natur, zum Schutz der Landschaft und landschaftsorientierten Erholung sowie zur Sicherung und zum Abbau oberflächennaher Rohstoffe dargestellt. Auch die bereits zuvor betrachteten multifunktionalen Regionalen Grünzüge gehören diesen Freiraumfunktionen an. Einen Sonderfall bilden die Festlegungen zum Grund- und Gewässerschutz, da diese teilweise auch Siedlungsbereiche überlagern. Besonders umfangreich fällt die Ausweisung der Bereiche zum Schutz der Landschaft und landschaftsorientierten Erholung aus. Etwa 69 % des Freiraums wird eine entsprechende Funktion zugewiesen. Demgegenüber erfolgt eine Festlegung zum „Schutz der Natur“ für 17 % des Freiraums. Festlegungen zur Sicherung und zum Abbau oberflächennaher Rohstoffe betreffen 2 % der Freiraumfläche.

Während der seit 1999 verbindliche Regionalplan die Festlegungen zum Freiraumschutz ausschließlich als Ziel der Raumordnung ausweist, differenziert die im Mai 2005 in Kraft getretene nordrhein-westfälische Plan-Verordnung zwischen mit Zielen gleichzusetzenden Vorranggebieten und grundsatzförmigen Vorbehaltsgebieten zum Freiraumschutz. Demnach sind mit Ausnahme der allgemeinen Freiraum- und Agrarbereiche sowie der Bereiche zum Schutz der Landschaft und landschaftsorientierten Erholung alle Darstellungen als Vorranggebiet zu interpretieren. Bereits der Landesentwicklungsplan bestimmt, dass eine Inanspruchnahme des Freiraums nur in Ausnahmefällen (wenn der Flächenbedarf für siedlungsräumliche Nutzungen nicht innerhalb des Siedlungsraumes gedeckt werden kann bzw. wenn der regionalplanerisch dargestellte Siedlungsraum unter Berücksichtigung der ortsüblichen Siedlungsstruktur für die absehbare Wirtschaftsentwicklung nicht ausreicht (Ziel B III 1.23) möglich ist.

Mit Ausnahme der Vorranggebiete zum Abbau oberflächennaher Rohstoffe, in denen eine zum Abbau notwendige bauliche Inanspruchnahme regelmäßig erfolgen kann, schließen alle Vorranggebiete zum Freiraumschutz eine entsprechende Nutzung aus. Die Restriktivität der als Vorranggebiet festgelegten Freiraumbereiche, ist dementsprechend als hoch zu bewerten. Demgegenüber weisen die abwägbaren Vorbehaltsgebiete nur eine mittlere Restriktivität auf.

9.5.6.2 Erfolgskontrolle

Aufgrund der gebietsscharfen Festlegung der freiraumbezogenen Vorrang- und Vorbehaltsgebiete stützt sich die Erfolgskontrolle erneut auf die Auswertung der Geodaten der Flächennutzung. Indikator für den Erfolg der Festlegungen ist auch hier die Gewerbeflächenentwicklung. An dieser Stelle werden nicht die mit den Festlegungen verbundenen positiv-planerischen Zielsetzungen der Freiraumentwicklung betrachtet. Im Mittelpunkt steht die ne-

gativplanerische Wirkung für die Gewerbeflächenentwicklung. Demzufolge spiegelt die Vermeidung einer Siedlungsentwicklung den Erfolg der Instrumente wider. Bedingt durch die Unschärfe der regionalplanerischen Festlegungen ist auch hier ein minimaler Zuwachs noch als Erfolg zu werten.

Bei den folgenden Analysen werden die als allgemeine Freiraum- und Agrarbereiche dargestellten und auf Eigenentwicklung beschränkten Ortsteile ausgeklammert, um eine Verzerrung der Ergebnisse zu vermeiden. Ebenfalls nicht berücksichtigt, werden die als Oberflächengewässer dargestellten Bereiche.

Tabelle 17: Gewerbeflächen und gewerblich genutzte Gebäude in Bereichen zum Freiraumschutz, Bestand

	ATKIS 2009		Sementa 2005	
	Anteil aller Gewerbeflächen, im Bereich der Ausweisung in %	Anteil der Gewerbeflächen an der Gesamtfläche der Ausweisung in %	Anteil aller Gebäudeflächen, im Bereich der Ausweisung in %	Anteil der Gebäude an der Gesamtfläche der Ausweisung in %
Allgemeine Freiraum- und Agrarbereiche	16,8	1,7		0,2
Waldbereiche	4,0	1,4		0,1
Grundwasser- und Gewässerschutz	7,7	3,2		0,9
Schutz der Landschaft u. lands. Erholung	11,7	1,3		0,2
Schutz der Natur	1,6	0,7		0,1
Sicherung und Abbau oberfl. Bodenschätze	0,6	2,5		0,1

Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: Regionalplan der Region Düsseldorf, ATKIS, SEMENTA

Tabelle 18: Gewerbeflächen und gewerblich genutzte Gebäude in Bereichen zum Freiraumschutz, Entwicklung

	CLC		Sementa			
	Anteil aller neuen Gewerbeflächen, im Bereich der Ausweisung in %		Anteil aller neuen Gebäudeflächen, im Bereich der Ausweisung in %			
	1990-2000	2000-2006	1984-1988	1988-1994	1994-1999	1999-2005
Allgemeine Freiraum- und Agrarbereiche	7,3	7,5	7,0	8,5	11,6	14,0
Waldbereiche	1,9	9,7	1,3	1,3	4,0	2,3
Grundwasser- und Gewässerschutz	7,3	4,7	0,1	0,1	0,1	0,2
Schutz der Landschaft u. lands. Erholung	2,5	10,0	4,6	5,7	8,7	7,6
Schutz der Natur	0,6	0,1	0,4	0,5	2,3	2,3
Sicherung und Abbau oberfl. Bodenschätze	1,9	0,0	0,1	0,1	0,3	0,1

Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: Regionalplan der Region Düsseldorf, CLC, SEMENTA

Anhand aktueller Daten sind deutlich abweichende Gewerbeanteile in den Freiraumbereichen zu erkennen (vgl. Tabelle 17). Besonders umfangreich fällt die Nutzung in den allgemeinen Freiraum- und Agrarbereichen sowie dem Bereich zum Schutz der Landschaft aus. Alle Datenquellen weisen für diese Festlegungen extreme Werte auf. Dieses Ergebnis ist unter anderem auf den großen Umfang der Festlegungen zurückzuführen. Insgesamt werden rund 2 bzw. 1 % der Ausweisungsfläche durch Gewerbeflächen in Anspruch genommen. Mit Blick auf die Gebäudenutzung liegt dieser Wert mit 0,2 % deutlich niedriger. Die Differenz weist möglicherweise auf eine geringe Auslastung der Gewerbeflächen im Freiraum hin. Vor allem die Bereiche für den Schutz der Natur werden kaum von Gewerbeflächen tangiert.

Neue Industrie- und Gewerbeflächen wurden seit der Jahrtausendwende ebenfalls vor allem in den Allgemeinen Freiraum- und Agrarbereichen und den Bereichen zum Schutz der Landschaft entwickelt (vgl. Tabelle 18). Zudem konnte keine Reduktion des relativen Ausweisungsumfangs in diesen Bereichen erreicht werden. Demnach weisen die inzwischen als Vorbehaltsgebiet bestimmten Festlegungen eine relativ geringe Steuerungswirkung für die Gewerbeflächenentwicklung auf. In den übrigen Festlegungsbereichen liegt der Anteil der Bautätigkeit an der Gesamtbautätigkeit bei maximal 2,3 %. Bei der Interpretation der CORI-

NE Daten ist zum einen zu berücksichtigen, dass durch eine höhere Erfassungsgenauigkeit seit 2006 auch vermehrt kleinere Gewerbeflächen im Freiraum erfasst werden. Zum anderen ist der Zuwachs der Gewerbeflächen insgesamt deutlich zurückgegangen, so dass bereits kleinere Zuwächse einen hohen relativen Anteil an der Gesamtentwicklung besitzen. Vor allem die sprunghaften Zuwächse der Waldbereiche sowie der Bereich zum Schutz der Landschaft sind hierauf zurückzuführen.

Insgesamt kann den als Vorranggebiet ausgewiesenen Festlegungen eine hohe Zielerreichung attestiert werden, während die allgemeinen Freiraum- und Agrarbereiche und die Bereiche zum Schutz der Landschaft einen geringen bis mittleren Steuerungserfolg aufweisen.

9.5.6.3 Wirkungsanalyse

Vergleichbar zu den Ergebnissen der Erfolgskontrolle zeigt die Auswertung der **Flächennutzungspläne** einen relativ hohen Anteil der Gewerbeflächen in den Vorbehaltsgebieten zum Freiraumschutz. So sind 5,5 % bzw. 3,4 % aller Gewerbeflächen in den allgemeinen Freiraum- und Agrarbereichen bzw. Bereichen zum Schutz der Natur zu finden. Mit 4,8 % liegt auch der Anteil in Bereichen zum Grundwasser- und Gewässerschutz relativ hoch. In den übrigen Festlegungsbereichen sind maximal 1 % der Gewerbeflächen zu finden. Von den geplanten Gewerbeflächen sind allerdings höchstens 1,6 % (Grundwasser- und Gewässerschutz) der gesamten Ausweisungsfäche betroffen. In den Bereichen zum Schutz der Natur, Schutz der Landschaft und den allgemeinen Freiraum- und Agrarbereichen liegt dieser Wert sogar bei 0,4 %.

Die Festlegungen zum Freiraumschutz haben bei der **Änderung** oder Neuaufstellung der Regionalpläne bereits mehrfach zu Konflikten geführt. So standen kommunalen Planungen in jeweils 2 Planungsverfahren allgemeine Freiraum- und Agrarbereiche sowie Waldbereiche entgegen. Besonders häufig wurden Konflikte mit den Festlegungen zum Schutz der Landschaft von der Regionalplanung kritisiert (6 Verfahren). Nur in einem Fall wurde eine gewerbliche Entwicklung aufgrund von Festlegungen zur Rohstoffsicherung abgelehnt. In allen Verfahren haben die Bedenken der Regionalplanung zur Aufgabe der Flächennutzungsplanänderung und zur Einstellung des Planungsverfahrens geführt. Auffällig ist, dass die Regionalplanung die in der Plan-Verordnung vom 10. Mai 2005 als Vorbehaltsgebiete bezeichneten Instrumente, im Rahmen der landesplanerischen Stellungnahmen als Ziele der Raumordnung zur Ablehnung verschiedener Planungen herangezogen hat. Auf Grundlage der neuen Verordnung können die Festlegungen keine landesplanerischen Bedenken mehr rechtfertigen.

Tabelle 19: Regionalplanänderungen mit Flächentausch - Freiraum – Siedlungsraum 1999 bis 2010

Freiraumfestlegung	GIB		ASB	
	Zunahme	Reduktion	Zunahme	Reduktion
Allgemeine Freiraum- und Agrarbereiche	9 (3)	9 (3)	2 (1)	3
Wald	1 (1)	2 (1)	2 (1)	1
Schutz der Landschaft und der landschaftsorientierten Erholung		4	3 (2)	2
Oberflächengewässer		1		
Regionaler Grünzug	1	5 (1)	4 (2)	4
Grund- und Gewässerschutz			1	
Gesamt	9	12	4	4

() davon Festlegungen für zweckgebundene Nutzung

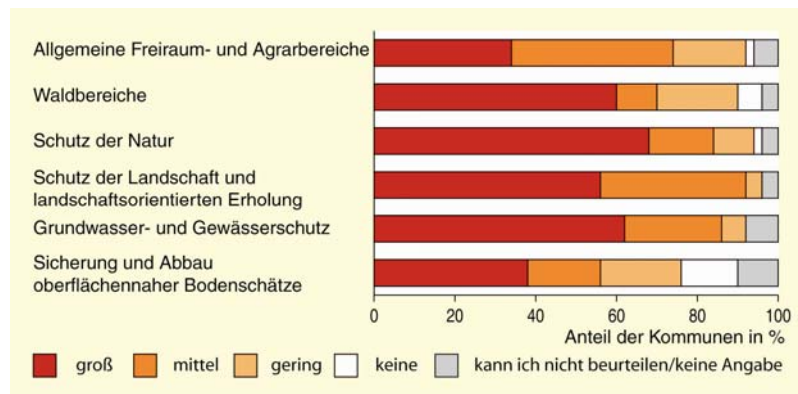
Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: Regionalplanänderungen des Regionalplans der Region Düsseldorf

In zahlreichen Fällen wurde eine Ablehnung der kommunalen Planungsabsicht im Freiraum von den Kommunen durch die Änderung des Regionalplans umgangen (vgl. Tabelle 19). Über ein Drittel der bislang in Kraft getretenen Planänderungen beinhaltet die Umwandlung von Siedlungsraum in Freiraum oder umgekehrt. Besonders häufig geht eine Änderung der Freiraum-

darstellung mit der Ausweisung von GIB einher. Obwohl den Kommunen hierdurch die Möglichkeit einer Inanspruchnahme des grundsätzlich geschützten Freiraums geboten wird, zeigt sich auch der große positive Einfluss der Regionalplanung auf die Gesamtentwicklung des Freiraums. Während in 9 Änderungen eine Ausdehnung der GIB-Darstellungen vorgenommen wurde, erfolgte gleichzeitig bei insgesamt 12 Änderungen eine Reduktion der Ausweisungsflächen. ASB-Flächen wurden jeweils in 4 Fällen vergrößert bzw. reduziert. Zumeist übersteigen die neu dargestellten Freiraumbereiche den Umfang der vergrößerten Siedlungsbereiche, so dass der Freiraumschutz im Rahmen der Änderungen nicht geschmälert, sondern sogar eher erhöht wird. Neben Regionalen Grünzügen wurden vor allem die allgemeinen Freiraumbereiche sowie die Waldbereiche für den Flächentausch herangezogen.

Den Festlegungen zum Freiraumschutz wird von einer deutlichen Mehrheit der **befragten Kommunen** eine mittlere bis große Bedeutung für die Steuerung der kommunalen Baulandentwicklung zugesprochen (vgl. Abbildung 27). Besonders einflussreich sind demnach die Bereiche zum Schutz der Natur, zum Schutz der Landschaft, Waldbereiche sowie die Bereiche zum Grundwasser- und Gewässerschutz. Jeweils über 56 % der

Abbildung 27: Sonstige Festlegungen zum Freiraumschutz - Bedeutung für die Steuerung der kommunalen Baulandentwicklung



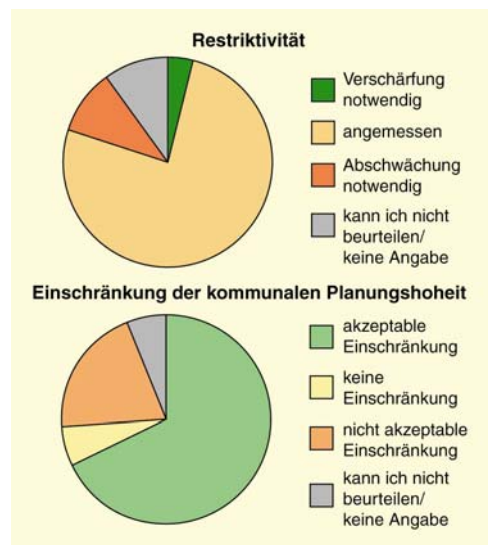
Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: Kommunalbefragung des BBSR 2009, N = 50

Kommunen erkennen eine große Bedeutung dieser Festlegungen. Demgegenüber wird die Bedeutung der allgemeinen Freiraum- und Agrarbereiche insgesamt etwas geringer bewertet. Unter den Freiraumfestlegungen spielen die auf die Rohstoffsicherung ausgerichteten Festlegungen bei der Steuerung der Baulandentwicklung die geringste Rolle.

Ebenfalls eine deutliche Mehrheit der Kommunen (76 %) empfindet die Restriktivität der Festlegungen zum Freiraumschutz als angemessen (vgl. Abbildung 28). Lediglich 10 % der Kommunen halten eine Abschwächung der Restriktivität für notwendig. Die Bewertung der Restriktivität korreliert schwach mit dem Umfang der in den Kommunen festgelegten Bereiche zum Schutz der Natur. Eine Abschwächung wird vor allem von Kommunen mit einem hohen Anteil dieser Vorranggebiete auf dem Gemeindegebiet gefordert. Der mit 10 % recht geringe Anteil offener Antworten zeigt die offensichtlich vielfach vorhandene Erfahrung der Kommunen in der Anwendung dieser regionalplanerischen Steuerungsinstrumente.

Auch bei den Instrumenten zum Freiraumschutz korrelieren die Einschätzung der Restriktivität sowie der Einschränkung der kommunalen Planungshoheit.

Abbildung 28: Sonstiger Freiraumschutz - Restriktivität und Einschränkung der kommunalen Planungshoheit



Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: Kommunalbefragung des BBSR 2009, N = 50

Während sich die als nicht akzeptabel empfundene Einschränkung der Planungshoheit in der Regel durch den Wunsch nach einer Abschwächung der Restriktivität ausdrückt, werden zumeist eine angemessene Restriktivität sowie eine akzeptable Einschränkung parallel genannt. Welches der Freiraumschutzinstrumente besonders restriktiv bzw. einschränkend ist, wird von den Kommunen sehr unterschiedlich bewertet. Keines der Instrumente tritt hier besonders hervor.









Der Umfang der Festlegungen wird insgesamt als ausreichend beurteilt (76 %). In Einzelfällen wird er auch als zu hoch empfunden. Dabei beziehen sich diese Einschätzungen auch hier auf jeweils einzelne, unterschiedliche Freiraumschutzinstrumente. Ebenfalls positiv gesehen wird der Standort der Ausweisungen. 74 % der Kommunen sehen die Standorte häufig und sogar 4 % der Kommunen immer als richtig an. Nur 6 % bewerten die Standorte als selten richtig. Von rund einem Viertel der Kommunen wird zudem die große Nähe der Ausweisungen zu den Siedlungsflächen kritisiert.






Die Antworten verdeutlichen insgesamt eine hohe Akzeptanz der Festlegungen auf Seiten der Kommunen. Dies drückt sich auch darin aus, dass die meisten Kommunen (62 %) überwiegend positive Wirkungen der Festlegungen feststellen. Lediglich 6 % der Kommunen beurteilen die Wirkung als negativ. Von diesen Kommunen wurde auch eine Abschwächung der Festlegungen gefordert.

Fast alle Kommunen (90 %) sprechen den Festlegungen zu, dass sie die Baulandausweisungen im Freiraum erschweren. Allerdings sehen demgegenüber nur 58 % der Kommunen auch eine tatsächliche Einschränkung des Umfangs an Bauland. Dabei spielt die Siedlungsstruktur der Kommunen keine Rolle. Eine Erhöhung des Baulandpreises sowie der Bebauungsdichte wird in der Regel nicht wahrgenommen.

9.5.6.4 Gesamtbewertung der Steuerungseffektivität

Abbildung 29: Sonstiger Freiraumschutz - Gesamtbewertung

Analyseschritt	Bewertung	
	Vorranggebiete	Vorbehaltsgebiete
Plananalyse		
Erfolgskontrolle		
Wirkungsanalyse		
Gesamtbewertung der Steuerungseffektivität		

 hoch
  mittel/hoch
  mittel
  gering/mittel
  gering

Quelle: eigene Darstellung

Die Steuerungseffektivität der Instrumente zum Freiraumschutz ist im hohen Maße von ihrer Bindungswirkung abhängig. Die als Vorranggebiet ausgewiesenen Bereiche zum Freiraumschutz besitzen insgesamt eine hohe Steuerungseffektivität. Eine Inanspruchnahme mit gewerblichen Flächen konnte in der Regel vermieden werden. Auf










Seiten der Kommunen werden die Festlegungen akzeptiert. Demgegenüber bieten die Vorbehaltsgebiete keinen umfassenden Schutz und können dementsprechend auch nur bedingt zur Steuerung der Gewerbeflächen beitragen. Sowohl die Erfolgskontrolle als auch die Befragung verdeutlichen, dass vor allem allgemeine Freiraum- und Agrarbereiche eine untergeordnete Rolle bei der Steuerung spielten. Ihre Steuerungseffektivität kann daher maximal als mittelmäßig bewertet werden.






9.6 Gesamtbewertung des Instrumentenverbunds

Für die Steuerungseffektivität des Regionalplans ist der Verbund der Instrumente entscheidend. So ist es möglich die geringe Effektivität einzelner Instrumente durch den ergänzenden Einsatz sehr effektiver Instrumente auszugleichen. Gleichzeitig gewährleistet allerdings eine geringe Anzahl sehr effektiver Instrumente nicht uneingeschränkt eine hohe Gesamtsteuerungseffektivität.

In der Region Düsseldorf erreicht nur ein Teil der Instrumente eine hohe Steuerungseffektivität. Besonders erfolgreich sind die vom Plangeber

Abbildung 30: Bewertung des Instrumentenverbunds der Region Düsseldorf

Steuerungsinstrument	Steuerungseffektivität
Gewerbeflächenentwicklung (positivplanerisch)	
Vorranggebiete für Gewerbeflächenentwicklung (GIB)	
Vorranggebiete für Siedlungsentwicklung (ASB)	
Eigenentwicklung	
Ausrichtung der Entwicklung auf SPNV/ÖPNV	
Sparsamer Umgang mit Grund und Boden	
Freiraumschutz (negativplanerisch)	
Regionale Grünzüge	
Sonstiger Freiraumschutz (Vorranggebiete)	
Sonstiger Freiraumschutz (Vorbehaltsgebiete)	
Instrumentenverbund	

 hoch
  mittel/hoch
  mittel
  gering/mittel
  gering

Quelle: eigene Darstellung

bereits mit einer hohen Restriktivität versehenen Vorranggebiete für Gewerbeflächen- und Siedlungsentwicklung, die Regionalen Grünzüge sowie die Vorranggebiete zum sonstigen Freiraumschutz. Diese Instrumente dienen primär der Standortsteuerung der Gewerbeflächenentwicklung. Dabei ergänzen sich die Festlegungen zum Siedlungsraum und Freiraum erfolgreich. So wird eine unerwünschte Inanspruchnahme des Freiraums durch die Ausweisung der Vorranggebiete zum sonstigen Freiraumschutz sowie der Regionalen Grünzüge in der Regel verhindert und die Gewerbeflächenentwicklung auf die Siedlungsbereiche gelenkt, in denen die Nutzung gegenüber anderen Nutzungen privilegiert ist. Sofern die im Regionalplan dargestellten Siedlungsbereiche nicht den tatsächlichen Anforderungen der Kommunen entsprechen, besteht die Möglichkeit eines Flächentauschs zwischen ASB und GIB Festlegungen sowie zwischen Siedlungsbereich und Freiraum. Diese Vorgehensweise stellt eine gute Lösung dar, um einerseits eine notwendige Entwicklung zuzulassen und andererseits Freiraum zu schützen. Dabei ist für den Erfolg des Flächentauschs in der Region Düsseldorf ausschlaggebend, dass die Regionalplanung im Rahmen des Verfahrens regelmäßig darauf hinwirkt, dass der Freiraum insgesamt nicht reduziert wird. Da die Ausweisung der Siedlungsbereiche im engen Kontakt zu den Gemeinden erfolgte, konnten die Kommunen bereits im Aufstellungsverfahren auf die gewünschten Standorte hinwirken. Fast die Hälfte der Kommunen gibt bei der Umfrage an, dass Verhandlungen über Festlegungen bei der Planerstellung häufig relevant waren. Währenddessen haben Verhandlungen allerdings bei einem vergleichbaren Anteil der Kommunen keine Rolle gespielt.

Die Standortsteuerung des Regionalplans weist jedoch auch Schwächen auf. So ist der Einfluss des Regionalplans auf die Standorte des Gewerbes innerhalb der Siedlungsbereiche, vor allem die Ausrichtung der Entwicklung auf Standorte des ÖPNV/SPNV, wenig effektiv. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass dieses Instrument insbesondere auf die Steuerung der Wohnbauflächenentwicklung abzielt. Ebenso gelingt es kaum, die Entwicklung in Ortslagen mit Eigenentwicklung auf den Eigenbedarf zu begrenzen.

Insgesamt ist die Effektivität der Standortsteuerung des Regionalplans höher zu werten als dessen Mengensteuerungseffektivität. Der Instrumentenverbund erlaubt keine zielgenaue Reduktion des Umfangs gewerblicher Flächeninanspruchnahme. Eine Beschränkung der gewerblichen Siedlungstätigkeit durch die ausgewiesenen Siedlungsbereiche wird durch den großen Umfang der Ausweisung verhindert. Allerdings ermöglicht die Kombination aus der Festlegung der Siedlungsbereiche sowie der Zielfestlegung „mit Grund und Boden sparsamer umgehen“ immerhin ausufernde Nutzungen einzuschränken.

Eine Schwächung der Steuerungseffektivität des Regionalplans durch unverständliche Formulierungen der Festlegungen kann in der Region Düsseldorf nicht beobachtet werden. Auch aus Sicht der meisten Kommunen weist der Regionalplan konkrete, verständliche Formulierungen auf. Konkretisierungsspielräume der Gemeinden bleiben jedoch teilweise offen.

Für die erfolgreiche Umsetzung der Festlegungen des Regionalplans stellt deren Akzeptanz durch die Kommunen eine wichtige Grundlage dar. Auch wenn einzelne Festlegungen als zu restriktiv empfunden werden, ist die Akzeptanz in den meisten Fällen vorhanden. Dabei ist die Motivation der Kommunen, ihre gewerbliche Baulandpolitik an die Festlegungen des Regionalplans anzupassen, allerdings nicht von Festlegungsrestriktivität abhängig. Insbesondere nimmt die Motivation in der Regel nicht mit dem Umfang der Verbindlichkeit zu.

Die Wirkung der Regionalplanung ist auf die Steuerung neuer gewerblicher Baulandentwicklungen beschränkt. Dabei führen die Kommunen in der Region Düsseldorf in der Regel keine Änderung gültiger Bauleitpläne durch, um den Festlegungen des Regionalplans zu entsprechen. Für diesen Zweck werden auch nur selten neue Pläne aufgestellt. Eine Rücknahme von bereits in Bauleitplänen ausgewiesenen Flächen aufgrund mangelnder Nachfrage wird von den Kommunen überwiegend abgelehnt. Aufgrund der großen Flächenreserven im Regionalplan und den Flächennutzungsplänen nimmt der Einfluss der Regionalplanung auf die Standorte neuer Gewerbeflächen ab. Durch die Forderung eines Bedarfsnachweises bei der Inanspruchnahme der Reserven des Regionalplans kann sie jedoch auf eine vorrangige Nutzung der Reserven der Flächennutzungspläne hinwirken.

Neben dem Siedlungsmonitoring stellt das vom Landesplanungsgesetz vorgeschriebene Anpassungsverfahren ein wichtiges Instrument der Regionalplanung dar. Es ermöglicht ihr eine relativ aktive Position bei der Durchsetzung der Festlegungen. Auf der einen Seite kann sie im Rahmen des Verfahrens Verstöße gegen die verbindlichen Festlegungen offenlegen und entsprechende Entwicklungen durch eine negative Stellungnahme verhindern. Auf der anderen Seite bietet das Verfahren die Möglichkeit, verstärkt auch in Form einer persuasiven Steuerung tätig zu werden. Das Verfahren wird auch aus Sicht der Regionalplanung als effektiv wahrgenommen. Die insgesamt geringe Anzahl von Konflikten mit den Steuerungsinstrumenten sowie die Erkenntnisse aus den Experteninterviews sprechen dafür, dass die Regionalplanung häufig bereits im Vorfeld einer endgültigen Stellungnahme durch Verhandlungen mit den Kommunen Konflikte verhindern konnte, bzw. die bestehenden Festlegungen von den Kommunen akzeptiert werden. Aus Sicht von rund $\frac{3}{4}$ der Kommunen bilden die Auskünfte der Regionalplanung über die Übereinstimmung kommunaler Planungen mit dem Regionalplan den wichtigsten Berührungspunkt mit der Regionalplanung. Tatsächliche Verhandlungen über Festlegungen des Regionalplans finden dabei allerdings in der Regel selten oder nie statt. Ebenso treten nur selten Konflikte über Festlegungen auf. Dabei wird die Zusammenarbeit mit der Regionalplanungsbehörde zumeist als konstruktiv wahrgenommen. Häufig besteht auch ein persönliches Vertrauensverhältnis.

Insgesamt besitzt der Instrumentenverbund des Regionalplans der Region Düsseldorf eine mittlere bis hohe Steuerungseffektivität.

Eine intensivere Standort- und Mengensteuerung wäre durch eine Überarbeitung, der mit einer geringen bzw. mittleren Steuerungseffektivität ausgestatteten Instrumente, grundsätzlich möglich. Um einen sparsamen Umgang mit Grund und Boden zu erzielen wäre, die Verpflichtung für einen Bedarfsnachweis auf Basis des Siedlungsmonitorings oder die Festlegung von gemeinschaftlichen Baulandkontingenten denkbar. Ein solches gemeinschaftliches Baulandkontingent wird allerdings nur von einem geringen Teil – rund einem Viertel - der Kommunen für sinnvoll und umsetzbar gehalten. Dennoch können sich rund 34 % der Kommunen, bei einer Stärkung der kommunalen Mitentscheidung, auch eine restriktivere Mengensteuerung vorstellen. Nur 16 % der Kommunen halten dies nicht für sinnvoll. Die verbindliche Vorgabe von Mindestdichten für den Gewerbebau wird von den Kommunen überwiegend abgelehnt. Aufgrund der bestehenden Flächenreserven, die eine zusätzliche Verteilung von Flächen unnötig machen, wird derzeit die Einführung eines neuen Instruments zur Mengensteuerung von der Regionalplanung nicht befürwortet.

Eine Erhöhung der Restriktivität der Festlegungen zur Eigenentwicklung durch die Festlegung ortsteilscharfer Flächenkontingente wird von den Kommunen unterschiedlich bewertet. Ein etwas größerer Teil der Kommunen hält eine solche Festlegung weder für sinnvoll noch für umsetzbar. Die Steuerungsschwäche der Festlegung zu Eigenentwicklung besitzt für die Steuerung der gewerblichen Entwicklung jedoch insgesamt eine geringere Relevanz als für die Steuerung der Wohnbauflächenentwicklung, da die Nachfrage hier deutlich geringer ist.

9.6.1 Reformansätze für das Instrumentarium

Vor dem Hintergrund des gravierenden strukturellen und wirtschaftlichen Wandels seit der Aufstellung des Landesentwicklungsprogramms und des Landesentwicklungsplans Mitte der 1990er Jahre, wird im Rahmen der Neuaufstellung des Landesentwicklungsplans eine Neuausrichtung der Gewerbeflächenpolitik in NRW diskutiert (Adamowitsch 2002, 2). Die Landesplanung strebt an, den weiteren Zuwachs regionalplanerisch dargestellter Siedlungsbereiche zu vermeiden oder ganz auszuschließen. Vor dem Hintergrund eines im Ganzen als quantitativ ausreichend angesehenen, planerisch gesicherten Gewerbeflächenangebots, gilt es marktgerechte und für Investoren transparente Flächenangebote zu schaffen (ILS 2002, 6). Als notwendig wird neben einem differenzierten, qualitativ hochwertigen Standortangebot auch eine engere Verknüpfung von Planung, Standortmarketing und Vermarktung im Sinne einer Regionalentwicklungsstrategie angesehen (Adamowitsch 2002, 5; Mielke 2001, 16).

Zentrales Ziel der Modernisierung der Landesplanung in NRW ist eine Stärkung der regionalen Ebene (Adamowitsch 2002, 15). Hierzu gehört auch eine stärkere regionale Orientierung der Gewerbeflächenangebote (ILS 2002, 6). Angestrebt wird eine Ausrichtung auf interkommunale Standorte mit regionaler Bedeutung, die sich durch eine hervorragende Lage und einen direkten Anschluss an die hochrangige Verkehrsinfrastruktur kennzeichnen (Adamowitsch 2002, 6). Diese Neuausrichtung schlägt sich in den Instrumenten der Regionalplanung nieder. Anstelle der umfassenden Darstellung von GIB ist eine Beschränkung der Ausweisung auf regionale Gewerbestandorte im Gespräch. Kommunal orientierte Gewerbeflächen würden in diesem Fall in Zukunft als Allgemeine Siedlungsbereiche ausgewiesen, für deren innere Ausgestaltung die Kommunen verantwortlich wären.

Neben den regionalen Gewerbestandorten würden landesbedeutsame Gewerbestandorte ein weiteres Element des differenzierten überkommunalen Gewerbeflächenangebots bilden. Im Gespräch ist eine Konzentration der landeseigenen Gewerbeflächenpolitik auf je eine „landesweit bedeutsame Gewerbe- und Industriefläche“ je Regierungsbezirk (Hennings 2001, 15). Diese Funktion sollen dabei einzelne der bestehenden Großstandorte für flächen-

intensive Vorhaben übernehmen. Die übrigen ehemalige LEP VI-Standorte, die nicht als landesbedeutsame Gewerbestandorte ausgewiesen werden und auch nicht ganz entfallen, sollen in die Kompetenz der Regionalräte übergehen (Adamowitsch 2002, 6). Sowohl für landesweit als auch für regional bedeutsame Gewerbeflächen wird dabei eine an harten Standortfaktoren wie Lage im Raum, Erreichbarkeit oder Autobahnanschluss orientierte 1a Qualität gefordert (Mielke 2001, 15). Sofern die Regionen im Rahmen ihrer Regionalentwicklungsstrategie eine Profilierung beispielsweise als Logistik- oder Medienstandort anstreben, so muss die Gewerbeflächenpolitik hierauf abgestimmt werden, um quantitativ und qualitativ der Profilierung entsprechende Flächenangebote zu schaffen (Mielke 2001, 16). Inwieweit die diskutierten Änderungen tatsächlich von der Landesplanung aufgegriffen werden, ist noch nicht absehbar. Der für 2010 angekündigte Entwurf des Landesentwicklungsplans liegt bislang nicht vor (19.05.2011).

Die geplante Neuausrichtung der Gewerbeflächenpolitik in NRW hat Einfluss auf das Steuerungsinstrumentarium der Regionalplanung. Durch den Wegfall der GIB-Darstellung im aktuellen Sinn, rückt die Flächensicherung für landes- und regional bedeutsame Gewerbestandorte in den Vordergrund. Gleichzeitig bleibt durch die Darstellung kommunaler Gewerbestandorte als ASB weiterhin eine kleinräumige Standort- und Mengensteuerung möglich. Allerdings verliert die Regionalplanung hierdurch ihren Einfluss auf die innerkommunale Gliederung der Siedlungsflächen. Vor dem Hintergrund zahlreicher Regionalplanänderungen, die eine Umwandlung von GIB in ASB sowie von ASB in GIB zum Thema hatten, kann die zusammenfassende Darstellung von ASB als eine vorteilhafte Flexibilisierung der kommunalen Planung angesehen werden. Die Zahl der Regionalplanänderungen würde so voraussichtlich deutlich reduziert werden können, ohne dass die Regionalplanung einen gravierenden Steuerungsverlust erleidet. Ebenfalls positiv zu bewerten, ist die geplante Reduktion der landesweit bedeutsamen Gewerbestandorte. Die Flächensicherung qualitativ hochwertiger Standorte stellt weiterhin eine zentrale Aufgabe der Landesplanung dar. Allerdings hat die Vergangenheit gezeigt, dass die aktuellen Reserveflächen den Bedarf deutlich übersteigen. Insofern bietet sich die Konzentration der Entwicklung auf einzelne Standorte an. Um im interregionalen Wettbewerb erfolgreich zu sein, ist allerdings die Flächensicherung alleine nicht ausreichend. Die Landesplanung muss vielmehr Sorge dafür tragen, dass diese Flächen auch kurzfristig genutzt werden können.

9.6.2 Gewerbeflächenpool Kleve als neuer Steuerungsansatz

Parallel zu den Überlegungen der Landesplanung wird vor dem Hintergrund einer sehr heterogenen Flächeninanspruchnahme im Landkreis Kleve die Einführung eines „Virtuellen Gewerbeflächenpools“ als neuer Steuerungsansatz verfolgt. Die folgenden Ausführungen beziehen sich vor allem auf Greiving/Höweler (2008), deren im Auftrag der Stadt Goch (federführend für die Städte und Gemeinden des Kreises Kleve) erstelltes Gutachten die konzeptionelle Basis des Pools bildet

Während der Kreis Kleve insgesamt über ein ausreichendes Gewerbeflächenpotential im GEP99 verfügt, variieren Reserven und Gewerbeflächenverbrauch auf kommunaler Ebene stark. Zahlreiche Kommunen weisen einen Gewerbeflächenüberschuss auf. Gleichzeitig übersteigt der Flächenbedarf in einem kleinen Teil der Gemeinden die vorhandenen Reserven. Ziel des Virtuellen Gewerbeflächenpools ist eine Umverteilung der Reserven innerhalb des Kreises sowie die gezielte Ausweisung marktgängiger Standorte. Der Ansatz wurde federführend von der am stärksten von Flächenengpässen betroffenen Gemeinde Goch initiiert (<http://www.goch.de/C125750F005723F2/HTML/7ADB71F1A7A472DEC125756A003CAE5C?opendocument>, 06.01.2010).

Der Virtuelle Gewerbeflächenpool stellt ein neues Modell zur regionalplanerischen Mengensteuerung der Gewerbeflächenentwicklung dar, mit dem die durch die positiv allokativen Festlegungen des Regionalplans bestehenden Einschränkungen ausgeglichen werden sollen. Bislang steht den Kommunen für den Fall einer Diskrepanz von Angebot und Nachfrage, das Instrument des Flächentauschs bzw. der Regionalplanänderung zur Verfügung. Hat eine Kommune keine Möglichkeit auf der eigenen Gemarkung einen Flächentausch durchzuführen, ist grundsätzlich auch ein interkommunaler Flächentausch möglich. Allerdings sind die Voraussetzungen für eine solche interkommunale Zusammenarbeit häufig nicht gegeben. Durch den Pool wird die zeichnerische Standort- und Mengensteuerung im GEP durch eine textliche, mit einem landesplanerischen Vertrag kombinierte, Mengensteuerung ersetzt. Für die übrigen Kreise der Planungsregion gelten die bestehenden Festlegungen des Regionalplans fort. Insofern handelt es sich bei dem Gewerbeflächenpool um ein zusätzliches Steuerungsinstrument der Regionalplanung.

Das Modell²⁶ sieht die Zusammenfassung aller Gewerbeflächenpotentiale des Kreises in einem bei der Bezirksplanungsbehörde im Rahmen des Siedlungsflächenmonitorings geführten Flächenkonto vor. In dem Flächenkonto werden keine dinglichen Verfügungsrechte an konkreten Flächen, sondern Planungsrechte erfasst. Als Potentiale werden die im Regionalplan als GIB-Flächen gesicherten und noch nicht baulich genutzten Flächen definiert. Für diese Flächen können auch bereits Flächennutzungspläne und Bebauungspläne bestehen. Mit der Aufnahme einer Fläche in das Flächenkonto ist die Aufhebung der entsprechenden Darstellungen in den Bauleitplänen verbunden. Bei der Aufhebung von Bauleitplänen müssen Entschädigungspflichten berücksichtigt werden. Bei Bebauungsplänen besteht gemäß § 42 BauGB eine 7-jährige Plangewährleistungspflicht. Danach bestehen bei der Aufhebung des Planungsrechts keine Entschädigungspflichten.

Das Flächenkonto beträgt zu Beginn voraussichtlich 250-300 ha (http://www.bezreg-duesseldorf.nrw.de/regionalrat/sitzungen/2009/22009/pa/Top13_33PA.pdf, 13.3.2011). Es ist vorgesehen, dass das Konto bei der Unterschreitung eines dynamischen Schwellenwertes (das Doppelte des durchschnittlichen Jahresverbrauchs der letzten 10 Jahre (zurzeit ca. 60 ha)) durch Beschluss des Regionalrates erneut aufgefüllt wird. Die Flächenmenge des Pools soll durch ein bei der Bezirksplanungsbehörde verortetes Monitoring überwacht werden. Strebt eine Kommune die Ausweisung einer neuen Gewerbefläche an, muss sie auf die im Flächenkonto gespeicherten Potentiale zurückgreifen. Die Entnahme aus dem Pool erfolgt in Abhängigkeit vom Flächenumfang über unterschiedliche Verfahren. Werden Flächen bis maximal 10 ha abgebucht, so kommt ein beschleunigtes Verfahren zum Einsatz, das in einem zwischen den beteiligten Poolgemeinden sowie der Regionalplanung geschlossenen landesplanerischen Vertrag geregelt ist. Größere Flächen (>10 ha) durchlaufen das Anpassungsverfahren nach § 32 LPIG (vgl. Kapitel 8.2.1).

Der landesplanerische Vertrag entfaltet keine Wirkung gegenüber Dritten und besitzt auch für die Kommunen eine geringere Bindungswirkung als ein Ziel der Raumordnung. Aufgrund der persönlichen Vertragsbeziehung wird ihm allerdings dennoch eine höhere moralische Bindungswirkung zugesprochen (Wuschansky/König 2006, 39). Durch im Vertrag geregelte Qualitätskriterien soll verhindert werden, dass Kommunen Flächen im Sinne einer Bevorra-

²⁶ Das Modell wurde in einem gemeinsamen Arbeitskreis mit Vertretern der kreisangehörigen Städte und Gemeinden, des Kreises Kleve, der niederrheinischen Industrie- und Handelskammer Duisburg-Wesel-Kleve, der Bezirksregierung Düsseldorf, des Bauministeriums NRW, des Umweltministeriums NRW und des Wirtschaftsministeriums NRW entwickelt. Der Virtuelle Gewerbeflächenpool wurde im Rahmen des seit 2006 laufenden Modellprojektes „Nachhaltige Gewerbeflächenentwicklung in NRW“ gefördert.

tung ausbuchen. Liegt ein tatsächliches Nutzungsinteresse (konkrete Flächennachfrage) vor, erfolgt eine Zustimmung zur Flächenentnahme nur, wenn die geplante Fläche bereits im GEP99 als Reservepotential dargestellt war oder wenn eine Anbindung an bestehende Siedlungsstrukturen gegeben ist. Dient die Gewerbeflächenausweisung einer Angebotsplanung, wird ein weiterer Prüfschritt eingeführt. In diesem Fall muss zunächst belegt werden, dass alle Flächenreserven bestehender FNP und B-Pläne aufgebraucht sind. Zudem wird eine maximale Entnahmegrenze für die Kommunen festgelegt. Sie entspricht dem durchschnittlichen Bruttojahresverbrauch an gewerblich-industriellen Flächen über die letzten zehn Jahre. Im Anschluss werden die zuvor genannten Kriterien überprüft.

Voraussetzung für die Umsetzung des Virtuellen Gewerbeflächenpools sind der Abschluss des landesplanerischen Vertrags zwischen den beteiligten Kommunen und der Bezirksplanungsbehörde sowie eine Regionalplanänderung, durch die der Virtuelle Gewerbeflächenpool als neues Ziel der Raumordnung in den Regionalplan Düsseldorf implementiert wird. Zentraler Inhalt des neuen Raumordnungsziels sind die Überführung der zeichnerischen Gewerbeflächenpotentiale in ein Flächenkonto sowie die Handhabung des Flächenkontos. Im landesplanerischen Vertrag werden unter anderem die Grenzen des Poolgebietes, die räumlich-sachliche Operationalisierung der Qualitätskriterien, der Verzicht auf einen zwischengemeindlichen Vor- und Nachteilsausgleich und die Anforderungen an den Nachweis der konkreten Nachfrage geregelt. Das Modell soll für 5 Jahre (Geltungsdauer des Vertrags) getestet werden. Nach 4 Jahren ist eine Überprüfung durch die Bezirksplanungsbehörde vorgesehen. Bislang (11.01.2010) wurde jedoch weder der landesplanerische Vertrag von allen Kommunen unterzeichnet noch der Erarbeitungsbeschluss zum Regionalplanänderungsverfahren gefasst.

Der Gewerbeflächenpool zielt insgesamt auf eine Flexibilisierung der Gewerbeflächensteuerung ab. Bei der Entwicklung des Virtuellen Gewerbeflächenpools im Kreis Kleve wurde die Übertragbarkeit auf die Region Düsseldorf konkret berücksichtigt. Grundsätzlich bietet dieses Instrument die Möglichkeit einer restriktiven quantitativen Begrenzung der Gewerbeflächenausweisungen. Allerdings konnten die Kommunen erreichen, dass eine Wiederbefüllung des Flächenkontos möglich ist, so dass die potentielle Steuerungswirkung des Pools deutlich eingeschränkt wird. Eine Standortsteuerung wird in Zukunft nur noch über Freiraumschutzfestlegungen möglich sein. Gegenüber dem derzeit bestehenden Steuerungsansatz stellt der Virtuelle Gewerbeflächenpool eine Reduzierung der Steuerungsfähigkeit der Regionalplanung dar. Inwieweit die Flexibilisierung dennoch zu einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch die Ausrichtung der Planung auf den Bedarf und die Nutzung qualitativ hochwertiger Standorte beitragen kann, ist vom Ausweisungsverhalten der Kommunen abhängig.

10 Evaluation eines vorwiegend negativplanerischen Instrumentenverbunds - Fallstudie München

Der Aufbau der Untersuchung in der Fallstudienregion München entspricht dem der Fallstudie Düsseldorf. So werden zunächst zentrale Kennzahlen der Region vorgestellt (Kapitel 10.1), bevor das kommunale Baulandangebot sowie die Ziele der kommunalen Gewerbebaulandpolitik thematisiert werden (Kapitel 0). Im Anschluss folgt ein Überblick über die Organisation der Landes- und Regionalplanung (Kapitel 10.3) und die Steuerungsinstrumente der Landesplanung (Kapitel 10.4). Den Schwerpunkt des Kapitels bildet die Evaluation der Steuerungseffektivität der einzelnen Instrumente des Regionalplans (Kapitel 10.5) sowie des gesamten Instrumentenverbunds (Kapitel 10.6).

10.1 Kennzahlen der Region

Die Region München liegt im Zentrum des Regierungsbezirks Oberbayern. Gemessen an der Flächengröße nimmt sie den zweiten Platz der insgesamt 18 bayerischen Planungsregionen ein. Neben der Stadt München umfasst die Region 8 Landkreise (Landesberg a. Lech, Fürstentfeldbruck, Dachau, Freising, Erding, Ebersberg, Starnberg, München) mit insgesamt 185 Gemeinden.

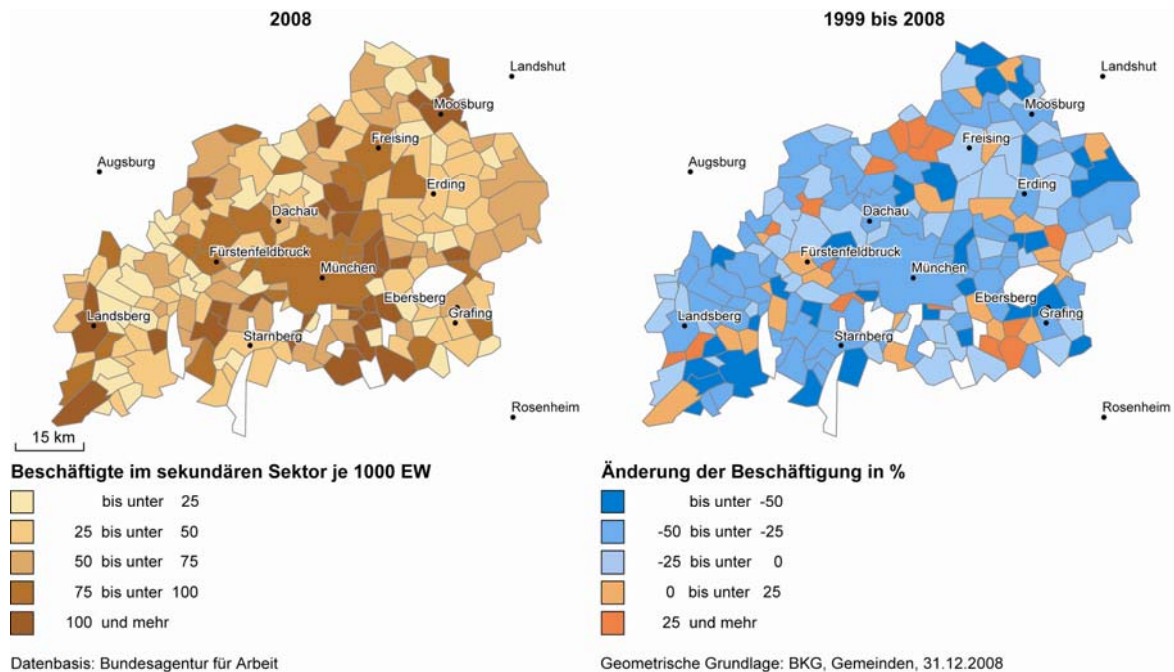
Karte 32: Kreise und kreisfreie Städte in der Region München



Quelle: eigene Darstellung

Alleine in der Landeshauptstadt leben 50 % der Bevölkerung der Region München. Zudem sind hier 2008 61 % aller Beschäftigten zu finden. Einen hohen Beschäftigtenbesatz im sekundären Sektor weisen die Stadt München sowie ein Teil der im unmittelbaren Umland gelegenen Gemeinden auf (vgl. Karte 33). Außerhalb des Verdichtungsraumes besitzt der sekundäre Sektor in einzelnen Kreisstädten (Landsberg, Fürstenfeldbruck, Freising, Moosburg) sowie in mehreren in den Zwischenräumen gelegenen Gemeinden einen hohen Stellenwert. Insgesamt wird ein Besatz von mindestens 75 Beschäftigten im verarbeitenden Gewerbe je 1 000 Einwohner nur in rund 23 % der Gemeinden erreicht.

Karte 33: Beschäftigung im sekundären Sektor - Region München

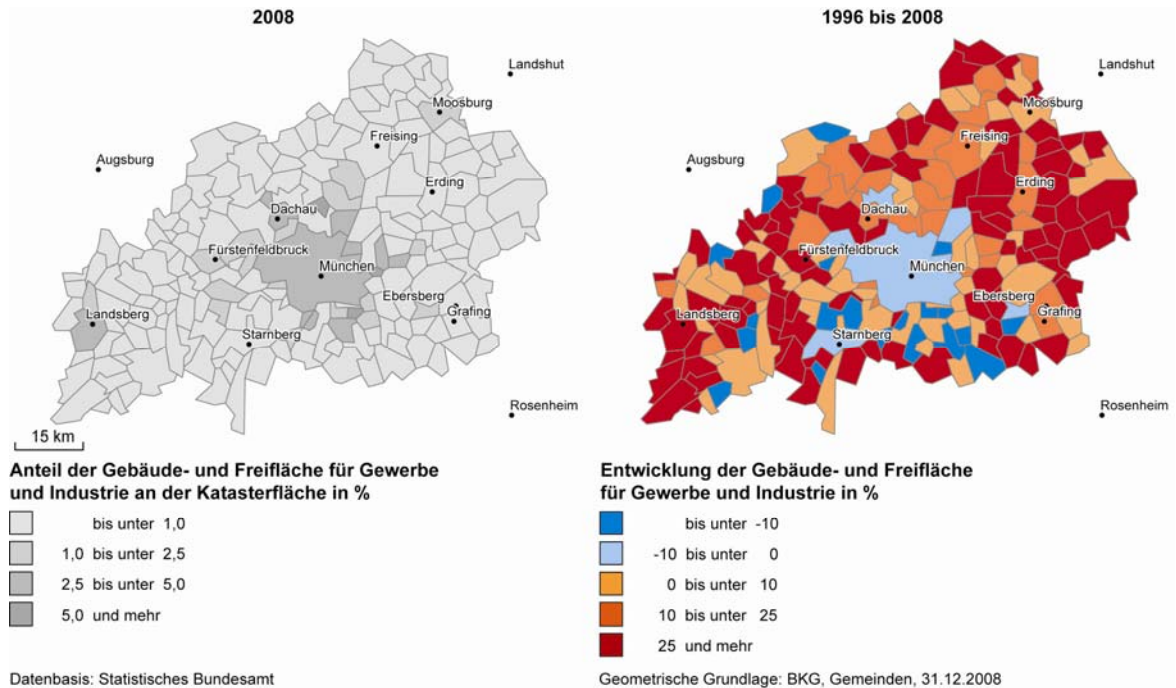


Quelle: eigene Darstellung

Die zunehmende Tertiärisierung ist auch in der Region München deutlich zu erkennen. Nur 14 % der Gemeinden konnten zwischen 1999 und 2008 einen Zuwachs der Beschäftigten im sekundären Sektor verzeichnen. Positive Entwicklungen verzeichnen vor allem Gemeinden außerhalb des suburbanen Rings der Stadt München. Eine deutliche Konzentration auf den Verdichtungsraum München weist der Gewerbeflächenbestand auf. In den Städten und im suburbanen Raum fällt der Anteil der Gewerbeflächen an der Katasterfläche erwartungsgemäß am höchsten aus (vgl. Karte 34).

Außerhalb des Verdichtungsraumes nimmt die Gewerbefläche lediglich in der Kreisstadt Landsberg a. Lech und in Moosburg mehr als 1 % der Gemeindefläche in Anspruch. In 83 % der Gemeinden wird dieser Wert nicht überschritten. Zwischen 1996 und 2008 ist die Gewerbefläche in den meisten Gemeinden gewachsen. Vergleichsweise geringe Zuwächse entfallen dabei auf die Kreisstädte. Die Entwicklung verlief weitgehend dispers. In München, Starnberg und weiteren vor allem im landschaftlich attraktiven Süden der Landeshauptstadt gelegenen Gemeinden ist eine rückläufige Entwicklung der Gewerbeflächen zu beobachten. In der durch Flächenknappheit gekennzeichneten Stadt München ist der Rückgang der Gewerbeflächen auf ein verstärktes Flächenrecycling zurückzuführen.

Karte 34: Gebäude- und Freifläche für Gewerbe und Industrie - Region München

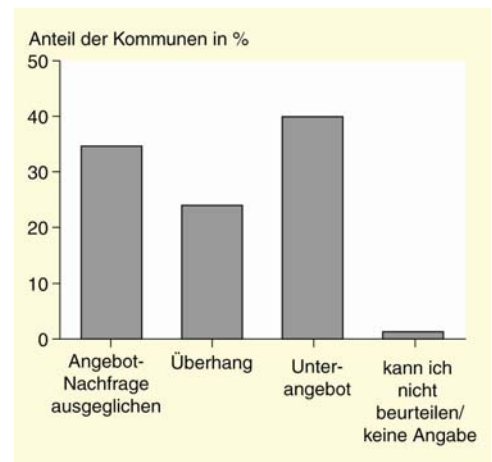


Quelle: eigene Darstellung

10.2 Baulandangebot und Ziele der kommunalen Gewerbebaulandentwicklung

Im Rahmen der durchgeführten Kommunalbefragung wird die aktuelle Versorgung mit gewerblichem Bauland von den Kommunen in der Region München differenziert bewertet (vgl. Abbildung 31). Während ein Drittel der Kommunen eine ausgeglichene Baulandsituation besitzen, nimmt ein etwas größerer Anteil der Kommunen ein Baulandunterangebot sowie ein leicht geringerer Anteil ein Baulandüberangebot wahr. Das Verhältnis von Angebot und Nachfrage ist vor allem in den Mittelzentren überwiegend ausgeglichen. Demgegenüber bestehen in Grundzentren und nichtzentralen Orten gleichermaßen Über- und Unterangebote. Eine eindeutige räumliche Struktur der Bewertung ist nicht zu erkennen. Baulandunterangebote betreffen neben dem Oberzentrum verstärkt den Süden und Südwesten der Region. Angebot und Nachfrage sind vermehrt im Norden und Osten der Region ausgeglichen. Die Nennung eines Baulandüberangebots folgt keinem einheitlichen Muster. Reiss-Schmidt (2003, 72) geht davon aus, dass mit Ausnahme der Stadt München die in Flächenutzungsplänen bestehenden Reserven an Gewerbebauflächen mindestens bis zum Jahr 2015 ausreichen, um den Gewerbeflächenbedarf zu decken.

Abbildung 31: Gewerbliche Baulandversorgung - Region München



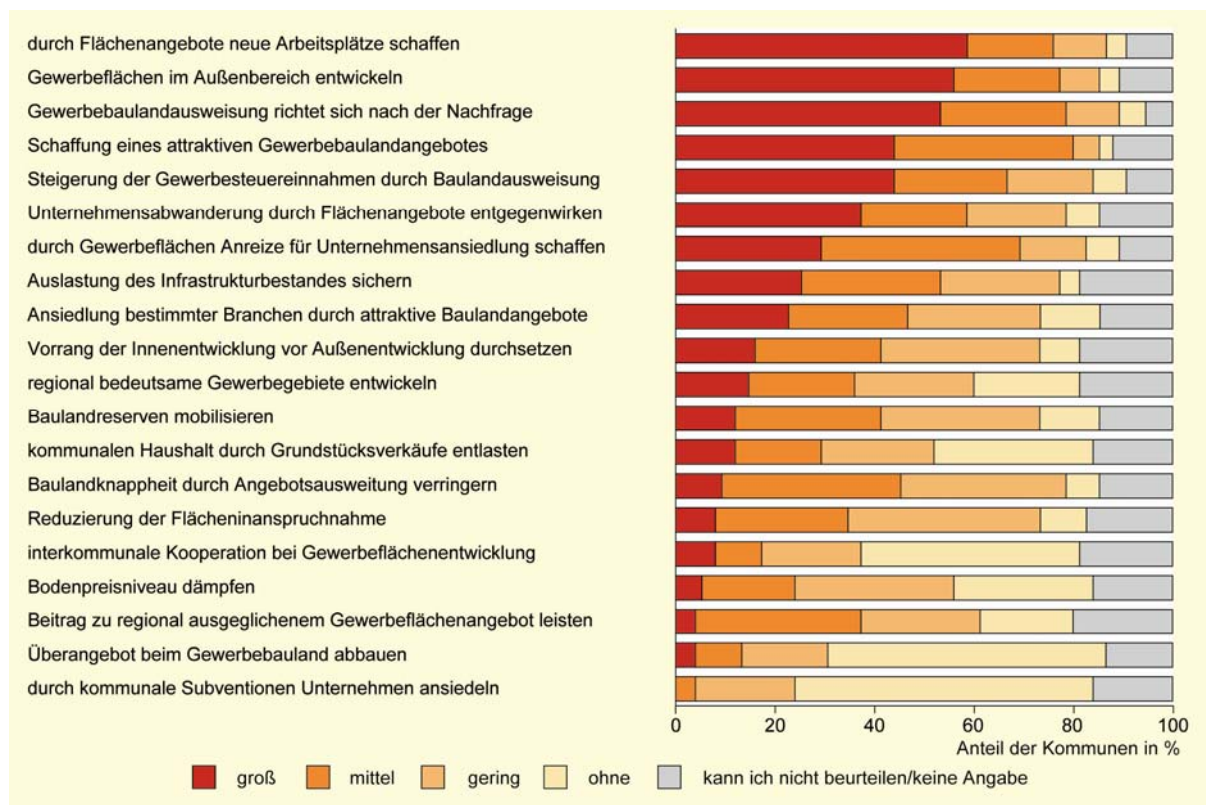
Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: Kommunalbefragung des BBSR 2009, N = 75

Von zentraler Bedeutung im Rahmen der gewerblichen Baulandpolitik ist die Schaffung neuer Arbeitsplätze und eines attraktiven Gewerbebaulandangebots (vgl. Abbildung 32). Zudem spielen die Steigerung der Gewerbesteuererinnahmen, die Verhinderung von Unternehmens-

abwanderungen sowie die Herstellung von Anreizen für neue Unternehmensansiedlungen eine wichtige Rolle. Dabei richten die Kommunen ihre Flächenausweisung überwiegend an der Nachfrage aus und streben vielfach die Ansiedlung bestimmter Branchen durch attraktive Baulandangebote an. Eine Subventionierung von Betrieben als Anreiz für eine Ansiedlung ist in den meisten Kommunen nicht von Bedeutung.

Ziele einer nachhaltigen Gewerbeflächenentwicklung stehen in vielen Kommunen bislang nicht im Vordergrund. Während die Entwicklung von Gewerbeflächen im Außenbereich von über 75 % der Kommunen als wichtig eingeschätzt wird, spielt der Vorrang der Innen- vor der Außenentwicklung nur in 41 % der Kommunen eine große oder mittlere Rolle. Auch die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme im Bereich des Gewerbes wird lediglich von 8 % der Kommunen als Ziel mit großer Bedeutung angesehen. Zudem ist die Mobilisierung von Baulandreserven bislang in der Regel nur von geringer bis mittlerer Bedeutung. Erst ein kleiner Teil der Kommunen möchte mit seiner Baulandpolitik auch einen Beitrag zu einem regional ausgeglichenen Gewerbeflächenangebot leisten.

Abbildung 32: Bedeutung kommunaler Ziele der Gewerbeflächenpolitik - Region München



Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: Kommunalbefragung des BBSR 2009, N = 75

10.3 Organisation der Landes- und Regionalplanung

Die Landesplanung ist in Bayern dreistufig aufgebaut. Seit 2003 ist die oberste Landesplanungsbehörde im Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie angesiedelt. Zuvor lag die Zuständigkeit beim Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen. Zentrale Aufgabe der obersten Landesplanungsbehörde ist die Aufstellung des Landesraumordnungsprogramms im Benehmen mit den übrigen Ressorts. Auf Ebene der Regierungen befinden sich die höheren Landesplanungsbehörden, die für die Genehmigung der Regionalpläne und deren Änderungen zuständig sind. Sie geben zudem Stellungnahmen zu Bauleitplänen im Rahmen der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange ab. Die dritte Ebene bilden die Kreisverwaltungsbehörden als untere Landesplanungsbehörden.

Außerhalb dieser Behördenstruktur steht die Regionalplanung. Träger der Regionalplanung sind in Bayern die Regionalen Planungsverbände, denen die Gemeinden und Landkreise einer Planungsregion als Zwangsmitglieder angehören. Die als staatliche Aufgabe definierte Regionalplanung, wird von diesen Verbänden „im übertragenen Wirkungskreis“ erfüllt. Sie unterliegen der Rechts- und Fachaufsicht der staatlichen Landesplanung (Bartlisperger 2000a, 81).

Mit der Verbandsversammlung, dem Planungsausschuss und dem Vorsitzenden besitzt jeder Regionale Planungsverband drei Organe (Art. 7 Abs. 1 BayLPIG). Ein viertes Organ, der regionale Planungsbeirat, wurde mit dem Inkrafttreten des neuen BayLPIG im Januar 2005 abgeschafft. Die Verbandsversammlung setzt sich in der Region München aus Vertretern aller 186 Städte und Gemeinden sowie der 8 Landkreise zusammen. Bei diesen sogenannten „Verbandsräten“ handelt es sich in der Regel um die Bürgermeister bzw. Landräte. Abhängig von der Zahl der Einwohner ist die Stimmzahl der Verbandsräte. Dabei kann die Landeshauptstadt München maximal 40 % der Stimmen auf sich vereinen. Von den Verbandsräten werden die Mitglieder des Planungsausschusses bestimmt. Dem Planungsausschuss des Regionalen Planungsverbands München gehören der Verbandsvorsitzende, 12 Vertreter der Landeshauptstadt München, 9 Vertreter der Kreise sowie 9 Vertreter der kreisangehörigen Gemeinden an. Der von der Verbandsversammlung für 2 Jahre bestimmte Verbandsvorsitzende sitzt sowohl der Verbandsversammlung als auch dem Planungsausschuss vor. Turnusmäßig wechselt der Vorsitz zwischen dem Oberbürgermeister der Landeshauptstadt, einem Landrat und einem Bürgermeister der kreisangehörigen Gemeinden.

Zentrale Aufgabe der Verbandsversammlung ist die Beschlussfassung über Gesamtfortschreibungen des Regionalplans. Währenddessen werden Beschlüsse über Teilfortschreibungen seit 2005 durch den Planungsausschuss gefasst. Darüber hinaus ist der Planungsausschuss seitdem auch für die Stellungnahmen des regionalen Planungsverbands zu Zielen der Raumordnung, z.B. bei der Fortschreibung des Landesentwicklungsprogramms, zuständig. Jeder Regionalverband verfügt über eine Geschäftsstelle. Diese wird in der Region München in Personalunion mit der Geschäftsstelle des Planungsverbands Äußerer Wirtschaftsraum München geführt.

Mangels einer eigenen Personalausstattung erfolgt die Ausarbeitung der Planentwürfe und -fortschreibungen nicht in den Verbänden, sondern wird durch einen bei der Regierung angesiedelten Regionsbeauftragten durchgeführt gegenüber dem die Verbandsversammlung bzw. der Planungsausschuss weisungsbefugt sind. Weitere Aufgaben des Regionsbeauftragten sind die Erstellung von Arbeitsunterlagen für Verbandsorgane sowie die Erstattung von Gutachten für den Planungsverband. Die als Rechtsverordnung beschlossenen Regionalpläne, müssen von der Aufsichtsbehörde, im Falle der Region München von der Regierung von Oberbayern, verbindlich erklärt werden. Durch die kommunalrechtliche Organisation der Regionalplanung, durch die alle kommunalen Gebietskörperschaften als zentrale Entscheidungsträger in den Planungsverbänden unmittelbar an der Planung beteiligt werden, wurde in Bayern die „kommunalfreundlichste“ (Goppel 1984, 230) Form der Regionalplanung gewählt. Die Struktur ist „Ausdruck der in Bayern besonders hohen Priorität der verfassungsmäßig garantierten Planungshoheit der Gemeinden“ (www.region-muenchen.com, 12.05.2011). In Bayern wird in dem in Nordrhein-Westfalen gewählten Planungsmodell, aufgrund der staatlichen „Gängelung“ der kommunalen Gebietskörperschaften, ein kommunalfeindlicher Weg gesehen (Goppel 1984, 230). Dabei zielt die kommunalrechtlich organisierte Regionalplanung durch die Möglichkeit eigener Mitgestaltung der Regionalplanung grundsätzlich auf eine besondere Selbstverpflichtung der Kommunen sowie die Nutzung ihrer örtlichen Kompetenzen ab. Währenddessen bleibt die uneingeschränkte Landesplanungskom-

petenz des Staates bestehen (Bartlsperger 2000, 84). Kritisch zu betrachten ist, dass der umfassende Einfluss der Kommunen auf die Inhalte des Regionalplans zu einer verstärkten Nutzung von Grundsätzen der Raumordnung und planerisch unausgewogenen Festlegungen führen kann, wenn unter Berücksichtigung der kommunalen Planungshoheit interkommunale Kompromisse geschlossen werden (Bartlsperger 2000a, 83). Gleichzeitig wird in der kommunalisierten Regionalplanung eine „wesentliche Garantie für die Akzeptanz der Regionalplanung in den Gemeinden und Landkreisen“ (Goedecke 2000a, 69) gesehen. Eine gewisse Einschränkung erhält der Einfluss der Kommunen allerdings durch die Verortung der technischen Planerstellung bei der Regierung. Da der Regionsbeauftragte dienstrechtlich der Regierung unterstellt ist, besteht die Möglichkeit, dass dieser nicht ausschließlich Kommunalinteressen vertritt, sondern auch die Interessen der Regierung berücksichtigt (Folkerts 1988, 17). Allerdings besitzt die Regierung keine Weisungsbefugnis gegenüber dem Regionsbeauftragten.

Bei dem **Planungsverband (PV) Äußerer Wirtschaftsraum München** handelt es sich um einen freiwilligen kommunalen Zweckverband, in dem sich 150 Landkreise, Städte und Gemeinden des Großraumes München zusammengeschlossen haben. Aufgabenschwerpunkt des PV ist die Beratung der Mitglieder bei Fragen der Planung und Entwicklung, unter anderem in Form von fachlichen Stellungnahmen zu Bauleitplanungen. Zudem gibt der Verband Strukturdaten als Informationsgrundlage heraus, koordiniert und moderiert übergemeindliche Vorhaben, führt zu einem Ausgleich der Interessen der Mitglieder und vertritt diese nach außen. Darüber hinaus bietet der PV seinen Mitgliedern Auftragsarbeiten wie die Erarbeitung von Bauleitplänen, Struktur- und Entwicklungskonzepten oder die Durchführung von städtebaulichen Untersuchungen an (www.pv-muenchen.de, 11.5.2011). In diesem Zusammenhang wurden auch Strukturgutachten für gemeinsame Gewerbeansiedlungen mehrerer Gemeinden erstellt. Auch die Regionalplanung greift auf die Kompetenz des Verbands zurück. So wirkt der PV aktiv bei der Aufstellung der regionalplanerischen Ziele mit. Allerdings ist die Regionalplanung aufgrund finanzieller Einsparungen grundsätzlich nicht mehr in der Lage, den PV mit der Erstellung von Gutachten zu betreuen. Im Rahmen seiner Tätigkeit kann der PV durch Informationen und eine an den Zielen des Regionalplans orientierte Beratung grundsätzlich auch zur Umsetzung der regionalplanerischen Ziele beitragen. So ist eine wichtige Aufgabe des Verbandes die Betrachtung und Lösung von Problemen auf Ebene des Verdichtungsraumes. Trotz dieser regionalen Perspektive wird jedoch die kommunale Planungshoheit uneingeschränkt anerkannt. Vor diesem Hintergrund wird die vom regionalen Planungsverband beabsichtigte Regionalentwicklung teilweise durch Planungsentwürfe des PV in Frage gestellt (PV München 2000, 4 f.). Aufgrund der fehlenden rechtlichen Einflussmöglichkeiten des Verbandes stützt sich sein Einfluss auf die kommunale Bauleitplanung ausschließlich auf dessen fachliche und technische Kompetenz (Gawron 2004, 33).

10.4 Steuerungsinstrumente der Landesplanung

10.4.1 Soll-Ziele und Zielabweichungsverfahren

Ziele der Raumordnung werden in den bayerischen Raumordnungsplänen regelmäßig als Soll-Ziele formuliert. Ist- oder Muss-Ziele stellen eine Ausnahme dar. Während die Zielqualität von Soll-Zielen in der Literatur umstritten ist (vgl. Kapitel 3.2.3.2), sieht das bayerische Landesplanungsgesetz seit 2005 vor, dass textliche Ziele der Raumordnung grundsätzlich als Soll-Vorschrift zu formulieren sind (Art. 3 Abs. 2 S. 2 BayLPIG). Die Festlegung wurde aufgenommen, um bei der Anwendung der Ziele „erforderlichenfalls auch dem atypischen Einzelfall gerecht werden zu können; gleichzeitig wird die Zulässigkeit von ‘Soll-Zielen’ klar-

gestellt“ (Bayerischer Landtag Drs. 15/1667). Die Zielbindung der Soll-Ziele kann durch „Atypizitätsentscheidungen außer Kraft gesetzt werden“ (Hoppe 2005, 357). Ob ein atypischer Fall vorliegt, entscheidet die von dem Ziel gebundene Gemeinde. Bei diesen Festlegungen kommt das förmlich geregelte Zielabweichungsverfahren nicht zum Einsatz. Die Möglichkeit eines Zielabweichungsverfahrens ist in Bayern erst seit 2005 gegeben. Zuvor galt dieses Verfahren unter anderem aufgrund der bestehenden Anwendungsspielräume und Flexibilität der eingesetzten Soll-Ziele lange als verzichtbar (Spannowsky 2004, 19). Aufgrund der geringen Anzahl strikter Ist- oder Muss-Ziele mit Zielabweichungsvorbehalt sind Zielabweichungsverfahren in Bayern nur in seltenen Ausnahmefällen einsetzbar (Kment 2009, 97).

10.4.2 Landesentwicklungsprogramm

Planungsgrundlage der Landes- und Regionalplanung in Bayern ist das vom Landtag als Rechtsverordnung erlassene Landesentwicklungsprogramm, in dem die Grundzüge der räumlichen Ordnung und Entwicklung des Landes und seiner Teilräume geregelt werden. Es enthält somit die wesentlichen Vorgaben zur raum- und siedlungsstrukturellen Entwicklung der Region (Pütz 2004, 123). In den letzten Jahren wurde das Programm mehrfach fortgeschrieben (1984, 1994, 2003, 2006). Während der ursprüngliche Regionalplan der Region München von 1987 auf Basis des LEP erstellt wurde, sind für die zahlreichen Teilfortschreibungen des Regionalplans die jeweiligen LEP-Fassungen gültig. Erst seit 2006 unterscheidet das LEP zwischen Zielen und Grundsätzen der Raumordnung. Bis dahin wurden alle Festlegungen als Ziele der Raumordnung getroffen.

Zentrales Leitbild des LEP ist die Schaffung und Sicherung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen. Die Umsetzung des landesplanerischen Grundprinzips erfolgt über die Nutzung von Gebietskategorien, die Ausweisung von Zentralen Orten und von Entwicklungsachsen. Seit der Fortschreibung 2003 ist zudem das Leitprinzip der Nachhaltigkeit im Programm verankert (Bayerischer Landtag Drs. 15/5958). Vor diesem Hintergrund wird eine nachhaltige Siedlungsentwicklung und hiermit verbunden die Verringerung der Inanspruchnahme von Grund und Boden durch die Nutzung vorhandener Potentiale sowie flächensparender Siedlungs- und Erschließungsformen (B VI 1.1 LEP 2003) gefordert. Bis dahin sah das LEP 1994 lediglich eine „möglichst flächensparende“ wirtschaftliche und siedlungsmäßige Entwicklung des Landes vor (A I 8 LEP 1994).

Neben den Aussagen zur allgemeinen Siedlungsentwicklung weisen die Programme auch Festlegungen zur gewerblichen Siedlungsentwicklung auf. Bereits seit 1994 legt das LEP fest, dass gewerbliche Siedlungsflächen bevorzugt in Zentralen Orten zur Verfügung stehen sowie großflächige Gewerbegebiete in der Regel nur in geeigneten Zentralen Orten mit guter überregionaler Verkehrsanbindung ausgewiesen werden sollen (B VI 2.9 LEP 2006). Die Festlegung erfolgt als Ziel der Raumordnung und ist entsprechend bindend. Darüber hinaus wird im Hinblick auf die Ausweisung von Gewerbeflächen ein Harmonisierungsgrundsatz festgelegt, der bestimmt, dass in den Stadt- und Umlandbereichen die Ausweisung gewerblicher Siedlungsflächen möglichst mit dem Bedarf an Wohnsiedlungsflächen abzustimmen ist (B VI 2.3 LEP 2006). Im großen Verdichtungsraum München sollen gewerbliche Siedlungsflächen sogar nur dann ausgewiesen werden, wenn in der Gemeinde gleichzeitig und auf der selben Planungsebene (Flächennutzungsplan/Bebauungsplan) Wohnsiedlungsflächen ausgewiesen werden, die ausreichend Wohnraum für den, mit den neuen gewerblichen Siedlungsflächen zu erwartenden, Bevölkerungszuwachs ermöglichen. Dabei kann ein Ausgleich im Einvernehmen mit den Nachbargemeinden oder mit den Gemeinden des jeweiligen Nahbereichs stattfinden (B VI 2.3 LEP 2006).

In den Landesentwicklungsplänen von 1994 und 2003 war zudem eine Bereitstellung gewerblicher Siedlungsflächen in den großen Verdichtungsräumen unter besonderer Berücksichtigung ansässiger Betriebe (B II 2.5 LEP 1994, B VI 2.7 LEP 2003) vorgesehen. Ebenso forderten sie die Bereitstellung gewerblicher Siedlungsflächen im großen Verdichtungsraum für die Neuansiedlung von auf die besonderen Standortvoraussetzungen und Führungsvorteile des Verdichtungsraums angewiesenen Betrieben (B II 2.6 LEP 1994, B VI 2.8 LEP 2003). Entsprechende Festlegungen sind im LEP 2006 nicht mehr zu finden.

Demgegenüber sieht das LEP sowohl 2003 als auch 2006 eine verstärkte Abstimmung und interkommunale Zusammenarbeit der Gemeinden bei der Ausweisung von Gewerbeflächen vor. Ziel ist neben der Verminderung von Erschließungs- und Infrastrukturkosten auch die Reduzierung des Flächenverbrauchs (B VI 2.11 LEP 2003, B VI 2.5 LEP 2006).

Mit Ausnahme der Ausrichtung auf Zentrale Orte weist das bayerische LEP keine positivplanerischen standortsteuernden Instrumente mit Bezug zur Gewerbeflächenentwicklung auf. Zudem ist die Festlegung zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme sehr allgemein gehalten. Richt- oder Orientierungswerte werden nicht formuliert.

Mit dem Landesentwicklungsplan von 2006 hat die Landesplanung verdeutlicht, dass sie die Siedlungsplanung als zentrale Aufgabe der Kommunen wahrnimmt. Mit dem im LEP 2006 enthaltenen Verbot, Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für das Siedlungswesen in Regionalplänen auszuweisen, folgt sie dem Wunsch der obersten Baubehörde. Diese lehnt die Instrumente aufgrund des hiermit verbundenen hohen Aufwands der Regionalplanung zur Siedlungsplanung ab (Experteninterview Landesplanung). Infolgedessen können Raumordnungsgebiete für gewerbliche Nutzung trotz positiver Erfahrungen der Regionalplanung mit diesem Instrument (Goppel 1998a, 37) seit 2006 nicht mehr ausgewiesen werden. Die Vorgaben der Landesplanung widersprechen dem Wunsch mehrerer Träger der Regionalplanung in Bayern, die diese Instrumente in Zukunft gerne eingesetzt hätten (Experteninterview Landesplanung).

10.5 Evaluation der Steuerungsinstrumente des Regionalplans

Der Regionalplan der Region München ist seit dem 15.2.1987 in Kraft. Seitdem wurden fast alle Kapitel durch Teilfortschreibungen sukzessive aktualisiert. Eine umfassende Überarbeitung erfolgte mit der 15. Änderung. Bei dieser Fortschreibung wurde vor dem Hintergrund des ROG 1998 in den meisten Kapiteln eine Unterscheidung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung vorgenommen. Gleichzeitig beabsichtigte die Regionalplanung, den Plan durch die Änderungen zu modernisieren und zu verschlanken. Diese gestraffte Fassung des Regionalplans trat 2002 in Kraft. Das Kapitel des Regionalplans zu Wirtschaft und Dienstleistungen (B IV) wurde zum 1.1.2008 (21. Änderung) fortgeschrieben. Bei der Evaluation werden diese Festlegungen nicht berücksichtigt, da sie zu jung sind, um bereits messbare Wirkungen erwarten zu lassen. Eine Veränderung der untersuchten Steuerungsinstrumente erfolgte durch die Fortschreibung nicht.

Der Regionalplan setzt sich aus einem überfachlichen (Teil A) sowie einem auf raumbedeutsame Fachbereiche bezogenen (Teil B) Teil zusammen. Unter Beachtung des ROG und der landesplanerischen Vorschriften werden im Regionalplan einleitend verschiedene allgemeine Grundsätze zur nachhaltigen Raumentwicklung (A I) formuliert, die auch für die Gewerbeflächenentwicklung relevant sind. Demnach soll die Siedlungsstruktur vor dem Hintergrund einer dezentralen Konzentration auf das System der Zentralen Orte ausgerichtet werden (Grundsatz A I 1.2.1). Zudem sollen die Standortvoraussetzungen und -potentiale für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung u.a. durch die Erhöhung der Flächenverfügbarkeit an

geeigneten Standorten optimiert (Grundsatz A I 1.2.3) sowie die Innenentwicklung gefördert (Grundsatz A I 1.2.3) werden. Diese Grundsätze werden in den allgemeinen Grundsätzen zum Siedlungswesen (B II 1) aufgegriffen und durch einzelne Steuerungsinstrumente konkretisiert.

Neben den Festlegungen zum Zentrale-Orte-System weist vor allem das 2001 mit der 14. Fortschreibung aktualisierte Siedlungs- und Freiraumkonzept der Region zentrale Steuerungsinstrumente für die Gewerbeflächenentwicklung auf (vgl. Pütz 2004, 123). Im Mittelpunkt steht die Ausweisung von Regionalen Grünzügen, von für die Siedlungsentwicklung besonders in Betracht kommenden Bereichen sowie von für eine stärkere Siedlungsentwicklung geeigneten Haltepunkten des ÖPNV. Diese Instrumente stehen jeweils in Bezug zu den allgemeinen Grundsätzen. So soll eine ressourcenschonende Siedlungsentwicklung (Grundsatz B II 1.1) vor allem durch die großräumige Konzentration der Siedlungsentwicklung auf Zentrale Orte und Einzugsbereiche von Haltestellen mit leistungsfähigem ÖPNV-Anschluss erreicht werden. Die Abstimmung der Siedlungsentwicklung mit dem System des ÖPNV wird zudem im Grundsatz B II 1.6 betont. Von besonderer Bedeutung für die Konzentration der Siedlungsentwicklung auf Hauptorte (Grundsatz B II 1.2) sowie die Förderung der Innenentwicklung ist die Ausweisung von Bereichen, die für eine Siedlungsentwicklung besonders in Betracht kommen. Durch dieses Instrument wird auch eine zur Größe der vorhandenen Siedlungseinheiten in einem angemessenen Verhältnis stehende Siedlungsentwicklung (Grundsatz B II 1.3) unterstützt. So ist vor allem außerhalb dieser Bereiche auf eine angemessene Dimensionierung zu achten. Darüber hinaus dienen die Bereiche, die für die Siedlungsentwicklung besonders in Betracht kommen, sowie die Ausrichtung auf Haltepunkte des ÖPNV auch einer ausgewogenen gewerblichen Siedlungstätigkeit (Grundsatz B II 5.2.1). Keine weitere Konkretisierung erfährt der Grundsatz, die wohnbauliche und die gewerbliche Entwicklung aufeinander abzustimmen (Grundsatz B II 1.5). Neben den genannten Instrumenten fordert der Regionalplan zudem eine Flächenvorsorge für einzelne Branchen (Grundsatz B II 5.2.3) sowie die interkommunale Kooperation bei größeren Gewerbegebieten (Grundsatz B II 5.2.4).

Tabelle 20: Steuerungsinstrumente des Regionalplans München

Steuerungsinstrument	Anteil an der Katasterfläche der Region in %
Gewerbeflächenentwicklung (positivplanerisch)	
Zentrale Orte	53,6
Organische Entwicklung (ausschließlich hierauf begrenzte Gemeinden)	46,4
Bereiche, die für die Siedlungsentwicklung besonders in Betracht kommen	9,8
Ausrichtung der Entwicklung auf Haltepunkte des SPNV	Nur textlich
Freiraumschutz (negativplanerisch)	
Regionale Grünzüge	18,9
Trenngrün	-
Sonstiger Freiraumschutz	
- Landschaftliche Vorbehaltsgebiete	35,9
- Vorranggebiet Bodenschätze	0,7
- Vorbehaltsgebiet Bodenschätze	0,3
- Wasserwirtschaftl. Vorranggebiet zur Trinkwassergewinnung	0,4
- Gebiet das zu Bannwald erklärt werden soll	8,2

* ohne Vorranggebiet zur Trinkwassergewinnung

Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: Regionalplan der Region München

Die zeichnerische Darstellung des Regionalplans muss den Planzeichenkatalog der Landesplanung beachten. Es können nur die in diesem Dokument aufgeführten Planzeichen genutzt werden. Bei der Fortschreibung des Siedlungs- und Freiraumkonzepts 2001 bestand im LEP

noch kein Verbot Vorrang- oder Vorbehaltsgebiete zur Siedlungsflächenentwicklung festzulegen, so dass grundsätzlich die Nutzung restriktiverer positivplanerischer Steuerungsinstrumente möglich gewesen wäre.

Im Rahmen der Evaluation wird die Steuerungseffektivität der in Tabelle 20 aufgeführten Instrumente betrachtet. Die positivplanerischen Instrumente sind jeweils nicht ausschließlich auf die Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung ausgerichtet. Im Vordergrund steht in der Regel die allgemeine Siedlungsflächenentwicklung. Instrumente für eine großräumige Steuerung der Flächenentwicklung sind die Zentralen Orte sowie die organische Entwicklung. Gebietsscharf werden für rund 10 % der Region „Bereiche, die für die Siedlungsentwicklung besonders in Betracht kommen“ dargestellt. Eine indirekte Steuerung erfolgt über Instrumente zum Freiraumschutz, deren Festlegungsbereiche insgesamt 43 % der Region bedecken. Hierzu zählen unter anderem die Regionalen Grünzüge, das Trenngrün sowie die landschaftlichen Vorbehaltsgebiete.

10.5.1 Zentrale Orte/organische Entwicklung

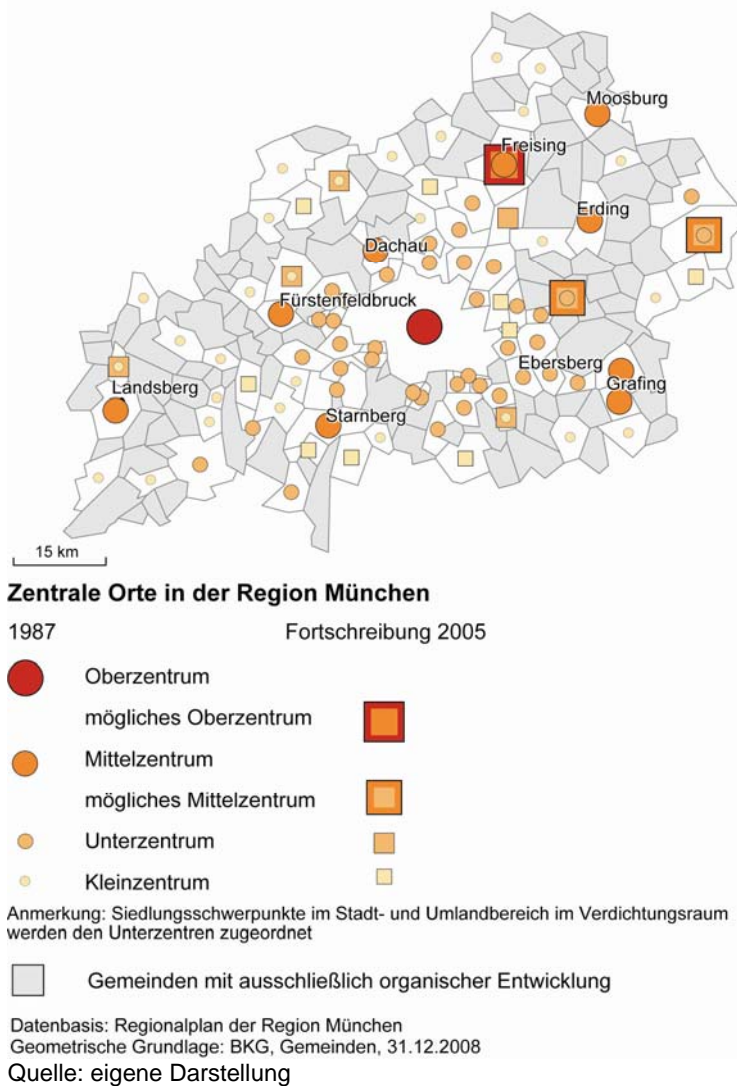
Zentrales Instrument zur Steuerung der Siedlungsentwicklung auf überfachlicher und großräumiger Ebene sind Zentrale Orte. Da in der Regel alle Nichtzentralen Orte gleichzeitig von dem Instrument der organischen Entwicklung betroffen sind, werden beide Instrumente an dieser Stelle parallel betrachtet.

Während höherstufige Zentrale Orte in Bayern im LEP festgelegt und im Regionalplan nachrichtlich übernommen werden, obliegt der Regionalplanung die Ausweisung von Klein- und Unterzentren. Seit 2003 ist der RPV zudem für die Ausweisung von Siedlungsschwerpunkten im Stadt-Umlandbereich des großen Verdichtungsraumes München zuständig. Diese wurden zuvor ebenfalls im LEP festgelegt. Mit dem LEP 2003 nahm die Landesplanung teilweise Änderungen der bestehenden Ober- und Mittelzentren vor. Im Rahmen der 19. Fortschreibung des Regionalplans der Region München wurden diese Änderungen übernommen sowie Siedlungsschwerpunkte und einzelne Grund- und Kleinzentren neu ausgewiesen. Die Fortschreibung trat am 1.12.2005 in Kraft.

10.5.1.1 Plananalyse

Der Regionalplan sieht die Ausrichtung der Siedlungsstruktur auf das System der Zentralen Orte vor (Grundsatz A I 1.2.1). Untrennbar mit dieser Zielsetzung verbunden sind die Festlegungen zur organischen Entwicklung (Ziel B II 2.1). Dieses Instrument ist in seiner Ausrichtung mit der Eigenentwicklung in der Region Düsseldorf vergleichbar. Zur Konzentration der Entwicklung ist in Zentralen Orten eine über diese Festlegung hinausgehende Siedlungsentwicklung zulässig (Ziel B II 2.2). Zudem werden in Verbindung mit Ziel B II 2.2 auch die in nichtzentralen Orten im Umfeld von Entwicklungsachsen ausgewiesenen Bereiche, die für eine Siedlungsentwicklung besonders in Betracht kommen, nicht auf eine organische Entwicklung beschränkt. Außerhalb dieser Bereiche ist in diesen Gemeinden, ebenso wie in allen in Entfernung zu den Entwicklungsachsen gelegenen nichtzentralen Orten, nur eine organische Entwicklung zulässig.

Karte 35: Zentrale Orte und organische Entwicklung



**Textliche Festlegung
Regionalplan München:**

„Die monozentrisch-radiale Raumstruktur der Region München soll im Sinne einer dezentralen Konzentration ergänzt und weiterentwickelt werden. Dazu soll die Siedlungs- und Infrastruktur auf das System der zentralen Orte ausgerichtet werden.“
(Grundsatz A I 1.2.1)

„Die gewerbliche Siedlungsentwicklung einer Gemeinde soll den Bedarf der ansässigen Betriebe sowie für die Neuansiedlung von Betrieben umfassen, die zur örtlichen Grundversorgung oder Strukturverbesserung in der Gemeinde notwendig oder an besondere Standortvoraussetzungen gebunden sind.“ (Ziel B II 2.1)

„In zentralen Orten und im Bereich von Entwicklungsachsen soll eine über die in B II Z 2.1 festgelegte Zielsetzung hinausgehende Siedlungsentwicklung zulässig sein.“ (Ziel B II 2.2)

„Dort [Anm.: Bereiche, die für die Siedlungsentwicklung besonders in Betracht kommen] soll eine über die in B II Z 2.1 festgelegte Zielsetzung hinausgehende Siedlungsentwicklung zulässig sein.“ (Ziel B II 2.3)

Im Rahmen der Evaluation wird das aktuelle System Zentraler Orte zu Grunde gelegt. Obwohl die Fortschreibungen erst 2003 (LEP) bzw. 2005 (RP) wirksam wurden, spricht die geringe Anzahl von Änderungen sowie die ausschließlich durchgeführte Aufstufung von Gemeinden für diese Vorgehensweise. Derzeit werden neben dem Oberzentrum München neun Mittelzentren, 44 Grundzentren²⁷ sowie 33 Kleinzentren festgelegt. Dabei werden die im LEP 2003 als mögliches Oberzentrum bzw. mögliches Mittelzentrum ausgewiesenen Kommunen jeweils den Mittelzentren bzw. Grundzentren zugerechnet. In Folge der Fortschreibung wurden neun Nichtzentrale Orte zu Kleinzentren sowie ein nichtzentraler Ort und vier Kleinzentren zu Unterzentren hochgestuft. Die Mittelzentren verteilen sich im Sinne des Leitbilds der dezentralen Konzentration um die Landeshauptstadt München. Durch die Festlegung der Zentralen Orte werden 53 % der Kommunen auf die organische Entwicklung begrenzt. Dabei kommt in 7 % der betroffenen Kommunen die Ausnahmeregelung für Bereiche, die für eine Siedlungsentwicklung besonders in Betracht kommen, zum Einsatz (vgl. Ziel B II 2.3).

²⁷ Im Rahmen der Planevaluation werden die im Stadt-Umlandbereich festgelegten Siedlungsschwerpunkte mit den in ihrer Funktion vergleichbaren Grundzentren auf eine Ebene gestellt.

Sowohl die Festlegung zur organischen Entwicklung als auch die Regelungen für Zentrale Orte und Kommunen im Bereich von Entwicklungsachsen sind Ziele der Raumordnung. Diese müssen demzufolge von den Adressaten des Plans beachtet werden. Demgegenüber handelt es sich bei der Festlegung zur Ausrichtung der Siedlungsstruktur auf Zentrale Orte (A I 1.2.) um einen von den Kommunen zu berücksichtigenden Grundsatz der Raumordnung. Ob eine Konzentration der gewerblichen Siedlungsentwicklung auf Zentrale Orte gelingt, ist vor allem von der Restriktivität der Festlegung zur organischen Entwicklung abhängig, da die Zulässigkeit einer verstärkten Entwicklung in Zentralen Orten nur eine Entwicklung ermöglicht, diese aber nicht verlangt. Insofern setzt die Konzentration der Entwicklung auf Zentrale Orte eine deutlich geringere Entwicklung in den übrigen Kommunen voraus. Die organische gewerbliche Entwicklung umfasst neben dem Eigenbedarf unter bestimmten Voraussetzungen auch Neuansiedlungen. Vor allem durch die Möglichkeit Flächen für Betriebe bereitzustellen, die zur Verbesserung der Wirtschafts- und Arbeitsmarktstruktur der jeweiligen Gemeinde erforderlich sind, wird den Kommunen eine gute Argumentation an die Hand gegeben, um gewerbliche Entwicklung zu begründen. Da die Regelung keine quantitative Obergrenze für die organische Entwicklung festlegt, liegt ihre Restriktivität auf einem geringen bis maximal mittlerem Niveau. Aufgrund des Grundsatzcharakters der Festlegung zur Ausrichtung der Siedlungsstruktur auf Zentrale Orte kann dieser Festlegung nur eine geringe Restriktivität zuerkannt werden.

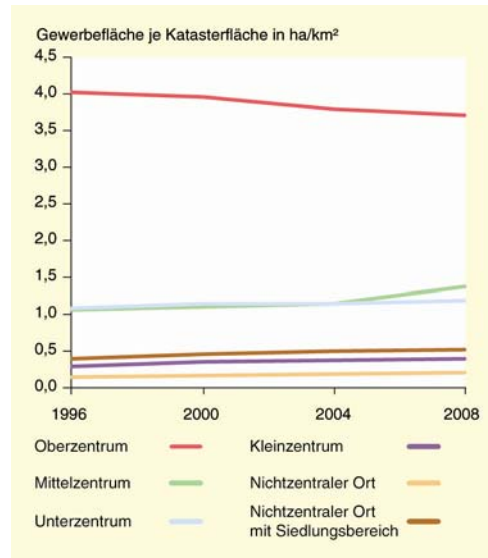
10.5.1.2 Erfolgskontrolle

Der Steuerungserfolg der Instrumente spiegelt sich vor allem im Umfang der Entwicklung der auf organische Entwicklung beschränkten Gemeinden wider. Eine Differenzierung zwischen den Stufen des Zentrale-Orte-Systems nimmt der Regionalplan nicht vor. Demnach zielt der Plan auf eine vorrangige Gewerbeflächenentwicklung in allen Zentralen Orten ab. Da die Instrumente gemeindscharfe Aussagen machen, können für die Erfolgskontrolle Daten der amtlichen Statistik herangezogen werden.

Zentraler Indikator ist die Entwicklung der „Gebäude- und Freiflächen für Gewerbe und Industrie“ (im Folgenden „Gewerbefläche“), die einen Teil der Siedlungs- und Verkehrsfläche bilden. Darüber hinaus kann auch die Entwicklung der Bautätigkeit sowie der Beschäftigten des sekundären Sektors Hinweise auf den Steuerungserfolg des Instruments geben. Da der Regionalplan keine konkrete Definition des erlaubten Umfangs der organischen Entwicklung in nichtzentralen Orten vornimmt, muss für die Interpretation der Indikatorwerte auf Hilfswerte zurückgegriffen werden. In der Regionalplanungspraxis in der Region München wird der kommunale Bedarf im Einzelfall bestimmt. Dabei werden 10% Bevölkerungswachstum in 10 Jahren bzw. jährlich 1 % als normaler und verträglicher Wachstumsbereich bewertet. Entwicklungen, die diesen Rahmen nicht überschreiten, werden als organische Entwicklung genehmigt (Experteninterview Regionalplanung). Einen solchen unverbindlichen Richtwert gibt es für die Gewerbeflächenentwicklung oder die Beschäftigten nicht.

Zwischen 1996 und 2008 konnte die **Gewerbefläche** in der Region München einen Zuwachs von 12 % verzeichnen. Ihr Umfang betrug 2008 rund 4 150 ha. Während im Oberzentrum München, das mit 3,7 ha/km² die größte Gewerbeflächendichte aufweist, ein konstanter Rückgang dieser Nutzung um insgesamt 8 % zu beobachten ist, ist in den Kommunen der übrigen zentralörtlichen Stufen ein Wachstum zu erkennen (vgl. Abbildung 33). Neben den Mittelzentren (29 %) weisen vor allem die Kleinzentren eine hohe Wachstumsrate (35 %) auf. Dabei ist jedoch das deutlich höhere Ausgangsniveau der Mittelzentren zu berücksichtigen. Die Gewerbeflächendichte betrug in den Mittelzentren 1996 1,1 ha/km², während in den Kleinzentren nur ein Wert von 0,3 ha/km² erreicht wurde. Vergleichbar mit den Kleinzentren verlief die Entwicklung in den nichtzentralen Orten, in denen der Regionalplan Bereiche, die für eine Siedlungsentwicklung in Betracht kommen, festlegt. Diese sind durch die Ausweisung der Bereiche nicht auf die organische Entwicklung beschränkt. Ausgehend vom gleichen Niveau wie die Mittelzentren, konnten die Unterzentren nur einen Zuwachs von 9 % erzielen. Das mit 43 % deutlich höchste relative Wachstum entfällt auf die auf organische Entwicklung beschränkten nichtzentralen Orte, die jedoch weiterhin die geringste Gewerbeflächendichte besitzen (0,2 ha/km²). In einem Drittel dieser Kommunen hat sich die Gewerbefläche sogar mindestens verdoppelt. Die Daten verdeutlichen, dass die Ausrichtung der gewerblichen Entwicklung auf das Zentrale-Orte-System nur bedingt gelungen ist. Vor diesem Hintergrund ist der Erfolg der Steuerungsinstrumente Zentrale Orte und organische Entwicklung für die Gewerbeflächenentwicklung als gering zu bewerten.

Abbildung 33: Zentrale Orte - Gewerbeflächendichte



Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: Regionalplan der Region München, Statistisches Bundesamt

Während die Kommunen mit zentralörtlichem Status einen Rückgang der **Beschäftigten im sekundären Sektor** je 1 000 Einwohner aufweisen, konnten die nichtzentralen Orte ihren Anteil halten bzw. im Fall der teilweise nicht auf organische Entwicklung festgelegten Kommunen sogar leicht ausbauen (vgl. Tabelle 21). Besonders intensive Verluste sind im Oberzentrum

Tabelle 21: Zentrale Orte - Beschäftigte im sekundären Sektor je 1 000 EW

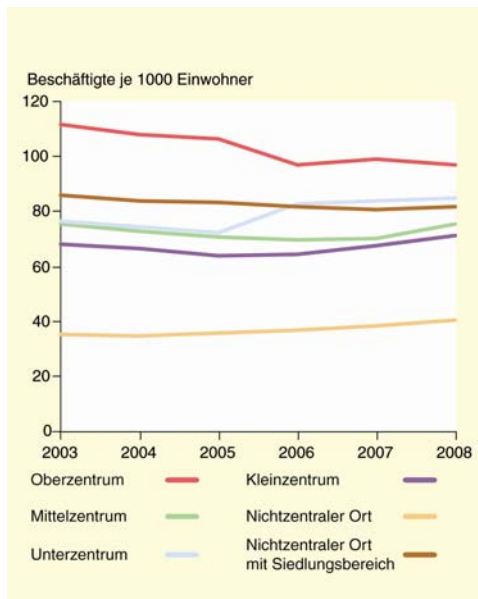
Zentralörtliche Stufe	1999	2008	1999-2008 in %
Oberzentrum	144,5	115,9	-19,8
Mittelzentren	100,1	91,5	-8,6
Unterzentren	106,0	104,5	-1,4
Kleinzentren	120,5	96,9	-19,6
Nichtzentrale Orte	61,0	61,0	0,1
Nichtzentrale Orte mit Siedlungsbereich*	110,0	111,4	1,4
Region München	121,3	104,6	-13,7

* Bereich, der für die Siedlungsentwicklung besonders in Betracht kommt

Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: Regionalplan der Region München, Statistisches Bundesamt

München sowie in den Kleinzentren zu erkennen. Diese besaßen 1999 neben der Landeshauptstadt München den höchsten Beschäftigtenbesatz im sekundären Sektor. Unterdurchschnittlich sind die Rückgänge in den Mittel- und Grundzentren. Demnach hat sich die Beschäftigung im sekundären Sektor im Zeitraum 1999 bis 2008 stärker auf die Grundzentren und nichtzentralen Orte ausgerichtet.

Abbildung 34: Zentrale Orte - Beschäftigtenbesatz im verarbeitenden Gewerbe



Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: Statistisches Bundesamt

Diese Tendenz ist auch bei einer separaten Betrachtung der **Beschäftigten im verarbeitenden Gewerbe** zu erkennen (vgl. Abbildung 34). Vor allem Grundzentren und nichtzentrale Orte konnten ihren Beschäftigtenbesatz deutlich steigern. Auffällig ist der Rückgang der Beschäftigten im Oberzentrum sowie in den von der Beschränkung auf organische Entwicklung ausgenommenen nichtzentralen Orten. Nach einem Rückgang der Beschäftigten je 1 000 Einwohner konnten seit 2005 die Kleinzentren sowie etwas zeitversetzt seit 2006 auch die Mittelzentren wieder leichte Gewinne aufweisen.

Zwar spiegelt die Entwicklung der Beschäftigten im sekundären Sektor und im verarbeitenden Gewerbe in der bestehenden Verteilung eine Ausrichtung am Zentrale-Orte-System wider, jedoch erfolgt die Entwicklung zunehmend dispers, so dass auch in nichtzentralen Orten deutliche Zuwächse stattfanden. Vor dem Hintergrund einer nachhaltigen Gewerbeflächenentwicklung ist der Erfolg der Instrumente daher gering.

10.5.1.3 Wirkungsanalyse

Durch die Analyse der **Flächennutzungspläne** kann das Anpassungsverhalten der Kommunen betrachtet werden. Voraussetzung für die Konzentration der Gewerbeflächenentwicklung in Zentralen Orten ist die verstärkte Ausweisung von Gewerbe- und Industriegebieten in den Bauleitplänen. Gleichzeitig erlaubt die organische Entwicklung nur in einem begrenzten Rahmen Neuweisungen.

Tabelle 22: Zentrale Orte - Gewerbliche Bauflächen (FNP)

Zentralörtliche Stufe	Entwicklung der Bauflächen 2007-2010 in %	Anteil der Stufe an der Gesamtausweisungsfäche		Dichte ha/km ² Katasterfläche	
		2007	2010	2007	2010
Oberzentrum	-0,5	28,7	27,9	5,5	5,5
Mittelzentren	2,7	14,3	14,4	1,9	2,0
Unterezentren	2,0	34,1	34,1	1,7	1,8
Kleinzentren	5,4	8,2	8,4	0,5	0,5
Nichtzentrale Orte	4,0	13,1	13,3	0,3	0,3
Nichtzentrale Orte mit Siedlungsbereich*	12,0	1,7	1,9	0,6	0,7
Region München	2,2	100,0	100,0	1,1	1,1

* Bereich, der für die Siedlungsentwicklung besonders in Betracht kommt

Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: Regionalplan der Region München, RisBy

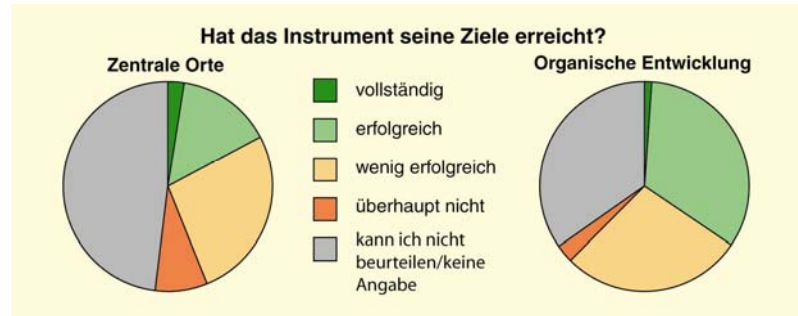
Die Daten der Flächennutzungspläne des Raumordnungskatasters der Regierung von Oberbayern von 2010 zeigen eine Konzentration der Gewerbeflächenausweisungen in der Landeshauptstadt München sowie in den Siedlungsschwerpunkten bzw. Grundzentren. Tabelle 22 zeigt, dass die höchste Dichte der Ausweisungen im Oberzentrum sowie in den Mittel- und

Grundzentren erreicht wird. Zwischen 2007 und 2010 hat eine leichte Verschiebung der Gewerbeflächenausweisungen zu Gunsten der Mittel- und Kleinzentren sowie der nichtzentralen Orte stattgefunden. Während die Verteilung der Gewerbegebiete eine gute Ausrichtung auf das Zentrale-Orte-System zeigt, ist die Ausweisung von Gewerbeflächen in nichtzentralen Orten kritisch zu sehen. Das Wachstum gewerblicher Bauflächen von 4 % zwischen 2007 und 2010 weist auf eine mittlere Anpassung der Bauleitpläne hin. Bereits 2003 wies Reiss-Schmidt (2003, 74) auf eine unzureichende Orientierung der Siedlungstätigkeit auf die Zentren bzw. Siedlungsschwerpunkte im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung hin.

Im Rahmen von Änderungs- oder Aufstellungsverfahren von Flächennutzungsplänen sind keine Konflikte mit den Festlegungen zur organischen Entwicklung oder Zentralen Orten aufgetreten. Dieses Ergebnis der Analyse der landesplanerischen **Stellungnahmen** lässt vor dem Hintergrund der geringen Restriktivität der Instrumente darauf schließen, dass die Entwicklungen der Kommunen durch die Festlegungen nicht gravierend eingeschränkt wurden.

Ob eine Lenkung der Siedlungsentwicklung auf Zentrale Orte gelungen ist, wird von den Kommunen im Rahmen der **Kommunalbefragung** vielfach kritisch gesehen. Während ein Drittel der befragten Kommunen eine wenig oder überhaupt nicht erfolgreiche Umsetzung erkennt, nehmen nur 17 % einen Erfolg des Instruments wahr (vgl. Abbildung 35).

Abbildung 35: Zentrale Orte und organische Entwicklung - Zielerreichung

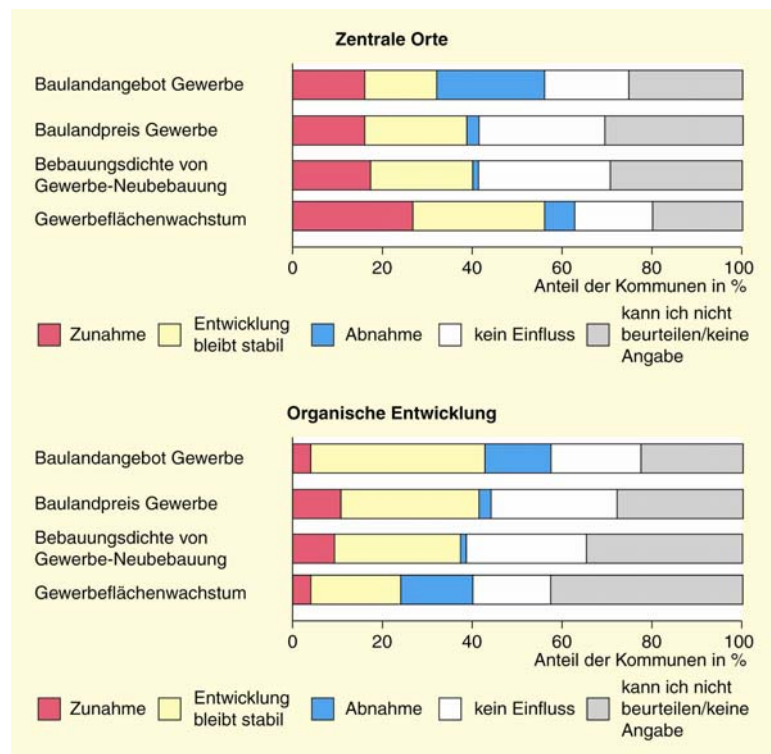


Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: Kommunalbefragung des BBSR 2009, N = 75

Fast die Hälfte der Kommunen kann den Erfolg nicht bewerten. Trotz dieser Bewertung führen rund 55 % der Kommunen eine Steigerung der Baulandentwicklung in Siedlungsschwerpunkten und Zentralen Orten sowie 33 % eine Reduktion der Baulandentwicklung nichtzentraler Ortsteile und Dorflagen auf dieses Instrument zurück. Überwiegend keine Wirkung besteht demnach (59 %) auf die Entwicklung in Ortskernen nichtzentraler Orte. Die Ergebnisse für Zentrale Orte korrelieren mit den Aussagen zur organischen Entwicklung. Entsprechend des verbundenen Steuerungsansatzes werden in der Regel beide Instrumente als erfolgreich bzw. wenig erfolgreich angesehen.

Insgesamt fällt die Bewertung des Instruments organische Entwicklung etwas besser aus. Allerdings liegt auch hier kein eindeutiges Ergebnis vor. Die Kommunen nehmen unabhängig von ihrem zentralörtlichen Status etwa zu gleichen Teilen einen Erfolg oder Misserfolg wahr.

Abbildung 36: Zentrale Orte und organische Entwicklung - Wirkungen



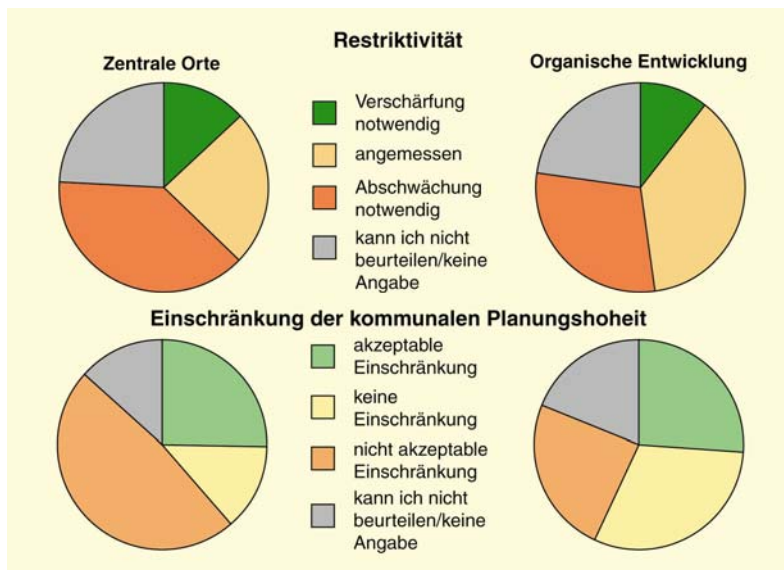
Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: Kommunalbefragung des BBSR 2009, N = 75

Diese Einschätzungen spiegeln sich auch in der Bewertung der Wirkung der Instrumente auf die Gewerbeflächenentwicklung wider (vgl. Abbildung 36). Demnach können nur 27 % der Kommunen eine Erhöhung der Gewerbeflächenentwicklung in Zentralen Orten sowie 16 % eine Reduzierung in Orten mit organischer Entwicklung erkennen. Überwiegend werden keine Wirkungen der Instrumente auf die

Gewerbeflächenentwicklung gesehen. Ebenso nehmen die Kommunen überwiegend keine Wirkungen der Festlegung auf organische Entwicklung auf das Baulandangebot, den Baulandpreis und die Bebauungsdichte in den betroffenen Kommunen wahr. Lediglich 15 % der Kommunen können eine Verknappung des Baulandangebots, 10 % eine Preissteigerung sowie 9 % eine Erhöhung der Bebauungsdichte bei gewerblicher Neubebauung sehen. Zahlreiche Kommunen sprechen dem Instrument keine standortlenkende Wirkung zu.

Insgesamt positive Wirkungen der Ausrichtung der Siedlungsentwicklung an Zentralen Orten werden vor allem für Oberzentren und Mittelzentren gesehen, während negative Wirkungen für nichtzentrale Orte wahrgenommen werden. Der Beschränkung auf organische Entwicklung wird von einem Drittel der befragten Kommunen eine positive Wirkung zugesprochen. Allerdings nehmen 58 % der Kommunen keine Bewertung vor, so dass der Aussagewert der Antworten insgesamt gering ist.

Abbildung 37: Zentrale Orte und organische Entwicklung - Restriktivität und Einschränkung der kommunalen Planungshoheit



Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: Kommunalbefragung des BBSR

Auch hier nehmen vor allem die nichtzentralen Orte und Kleinzentren eine nicht akzeptable Einschränkung wahr. Vergleichbare Einschätzungen werden hinsichtlich des Instruments der organischen Entwicklung vorgenommen. Insgesamt weisen die Daten auf eine etwas höhere Akzeptanz dieses Instruments hin, da die Restriktivität vermehrt als angemessen sowie die Einschränkung der Planungshoheit als akzeptabel bewertet werden.









Die Analyse der Flächennutzungspläne sowie die Ergebnisse der Kommunalbefragung deuten auf eine eingeschränkte Akzeptanz und eine geringe Wirkung der Instrumente hin. Während ein Teil der Kommunen eine Zielerreichung erkennen kann, nehmen zahlreiche Kommunen keinen Einfluss auf die Gewerbeflächenentwicklung wahr. Die relativ geringe Anpassung der kommunalen Planung an die Festlegungen des Regionalplans bestätigt diese Einschätzung.

Die Restriktivität der Festlegung zur Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf Zentrale Orte wird von den Kommunen sehr unterschiedlich bewertet (vgl. Abbildung 37). Während vor allem nichtzentrale Orte und Kleinzentren eine Abschwächung der Restriktivität fordern, halten insbesondere Zentrale Orte der höheren Stufen eine weitere Verschärfung der Restriktivität für notwendig. Lediglich 24 % der Kommunen sprechen sich für die Beibehaltung der aktuellen Regelung aus. Die Bewertung steht häufig im Zusammenhang mit der Ein-

10.5.1.4 Gesamtbewertung der Steuerungseffektivität

Die Steuerungseffektivität des überfachlichen Grundsatzes, die Entwicklung auf Zentrale Orte auszurichten, ist insgesamt gering einzuschätzen. Demgegenüber bietet das Instrument der organischen Entwicklung grundsätzlich die Möglichkeit, nichtzentrale Orte in ihrer Entwicklung zu begrenzen. Durch den Verzicht auf quantitative Richtwerte

Abbildung 38: Zentrale Orte und organische Entwicklung - Gesamtbewertung

Analyseschritt	Bewertung	
	Zentrale Orte	Organische Entwicklung
Plananalyse		
Erfolgskontrolle		
Wirkungsanalyse		
Gesamtbewertung der Steuerungseffektivität		

■ hoch
 ■ mittel/hoch
 ■ mittel
 ■ gering/mittel
 ■ gering

Quelle: eigene Darstellung

wird die Restriktivität allerdings erheblich eingeschränkt. So konnte die Festlegung keine umfassende Beschränkung der Gewerbeflächenentwicklung in den betroffenen Gemeinden erreichen. Trotz des bestehenden Spielraums der Kommunen besitzt das Instrument zudem nur eine begrenzte Akzeptanz. Die Steuerungseffektivität erreicht deshalb nur ein geringes Niveau. Zu diesem Ergebnis kommt auch eine Studie des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen (StMLU 2003, 26).

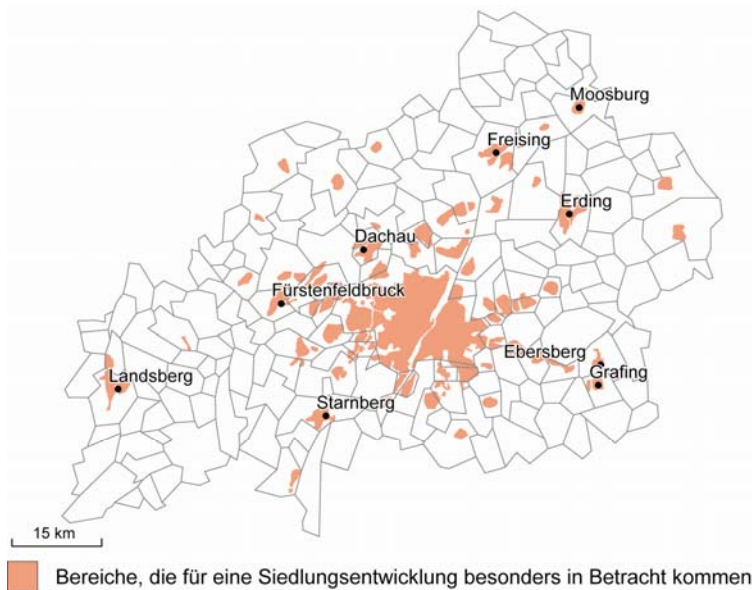
10.5.2 Bereiche, die für eine Siedlungsentwicklung besonders in Betracht kommen

Laut des bayerischen Landesentwicklungsprogramms von 1994 sollen für Regionen oder Teile von Regionen, in denen im besonderen Maß eine Lenkung der Siedlungsentwicklung erforderlich ist, in den Regionalplänen Teilräume bestimmt werden, die für die Siedlungsentwicklung besonders geeignet oder in denen Beschränkungen geboten sind (LEP B II 1.2). Vor allem Regionen mit großen Verdichtungsräumen, in denen eine stärkere Bevölkerungsverdichtung zu einer hohen Nachfrage und damit zu einer Verknappung und Verteuerung von Siedlungsflächen geführt hat, werden durch dieses Ziel angesprochen. Durch die Bereitstellung eines erhöhten Siedlungsflächenangebots in Gebieten mit einer guten Infrastrukturausstattung sowie guter ÖPNV-Anbindung soll einer dispersen, auf periphere und nichtzentrale Orte ausgerichteten Entwicklung entgegengewirkt werden.

10.5.2.1 Plananalyse

Auf Grundlage der landesplanerischen Festlegung werden in der Region München seit 2001 Bereiche, die für eine Siedlungsentwicklung besonders in Betracht kommen, zeichnerisch ausgewiesen. Die in Bayern bislang einzigartige Festlegung kennzeichnet für Wohnbau- und/oder gewerbliche Siedlungsentwicklung besonders geeignete Teilräume (Begr. zu B II 2.3). Der für insgesamt 10 % der Regionsfläche bzw. 39 % der Kommunen vorgenommenen Ausweisung liegen verschiedene Auswahlkriterien zu Grunde. Neben der Lage an einer Entwicklungsachse sowie der Nähe zu einem Haltepunkt des SPNV sind auch die Zentralität der Kommune sowie die Ausrichtung auf den Hauptort ausschlaggebend. Die Kriterien stehen auch im Zusammenhang mit dem allgemeinen Grundsatz zur Siedlungsentwicklung, wonach die Siedlungsentwicklung auf die Hauptorte der Gemeinden konzentriert werden soll (Grundsatz B II 1.2).

Karte 36: Festlegung zur Siedlungsentwicklung



Datenbasis: Regionalplan der Region München
 Geometrische Grundlage: BKG, Gemeinden, 31.12.2008

Quelle: eigene Darstellung

In der Regel entsprechen die ausgewiesenen Teilräume den Siedlungsschwerpunkten der Kommunen. Dabei erfolgt eine Darstellung überwiegend in Zentralen Orten. Nur 15 % der betroffenen Kommunen besitzen keinen zentralörtlichen Status. Zudem weisen auch einzelne Grundzentren (2 Kommunen am Ammersee) sowie die meisten Kleinzentren keine Bereiche auf. Im Rahmen der Fortschreibung war vor allem die zeichnerische Darstellung der Bereiche in den Gremien der Regionalplanung intensiv diskutiert worden. Während einzelne Kommunen eine großzügige Darstellung bevorzugten, um Entwicklungsspielräume zu erhalten, konnten vor allem die im landschaftlich schönen Süden der Region gelegenen Gemeinden eine auf den Siedlungsbestand beschränkte Darstellung erzielen.

Mit den Bereichen enthält der Regionalplan erstmals ein positivplanerisches Instrument als Ausdruck einer Angebotsplanung der Regionalplanung. Gemäß Ziel B II 2.3 des Regionalplans kommt der Lenkung der Siedlungsentwicklung auf diese Bereiche „ein besonderes Gewicht“ zu. Demnach sind diese Bereiche von den Kommunen im Sinne einer Abwägungsdirektive als Belang in die Gesamtabwägung einzustellen (Begr. zu Ziel 2.3). Diese Formulierung verdeutlicht den Grundsatzcharakter der zeichnerischen Festlegung. Allerdings kann die Ausweisung nicht mit einem Vorbehaltsgebiet gleichgesetzt werden. Der Planzeichenkatalog definiert die Bereiche nicht als „verbindliche Darstellung“, sondern als „zeichnerisch erläuternde Darstellung verbaler Ziele“ (Planzeichenverordnung). Sie stellen somit kein Raumordnungsgebiet nach dem ROG dar. Die geringe Bindungswirkung der Festlegung wird zudem durch die Nutzung einer Schraffur zur generalisierten und großräumigen Darstellung der Bereiche ausgedrückt. Im Rahmen des Aufstellungsverfahrens wurden eine trennschärfere Darstellung der Siedlungsbereiche sowie die Festlegung von Untergrenzen für Bebauungsdichten diskutiert. Bei der Abstimmung der Festlegungen mit den Kommunen konnte allerdings nur eine Einigung auf die wenig konkrete Darstellung von Siedlungsbereichen erzielt werden.

**Textliche Festlegung
 Regionalplan München:**

„In der Region werden gemäß LEP B II 1.2 Bereiche festgelegt, die für die Siedlungsentwicklung besonders in Betracht kommen. Der Lenkung der Siedlungsentwicklung in diese Bereiche kommt ein besonderes Gewicht zu. Dort soll eine über die in B II Z 2.1 festgelegte Zielsetzung hinausgehende Siedlungsentwicklung zulässig sein. Dabei soll in der Regel zunächst auf bereits ausgewiesene Wohn- und/oder Gewerbegebiete zurückgegriffen werden.“ (Ziel B II 2.3; gemäß LEP B II 1.2)

„Eine ausgewogene gewerbliche Siedlungstätigkeit soll eine vielfältige Betriebsgrößen-, Branchen- und Arbeitsplatzstruktur ermöglichen, die Anpassung der Wirtschaftsunternehmen an sich wandelnde Anforderungen erleichtern und zur nachhaltigen Sicherung von Industrie- und Gewerbegebieten beitragen.“ (Grundsatz B II 5.2.1)

Mittels der Darstellung der Bereiche stimmt die Regionalplanung einer kommunalen Siedlungsentwicklung in den betroffenen Gebieten grundsätzlich zu. Vor allem erhalten nichtzentrale Orte die Möglichkeit, in diesen Gebieten eine über die organische Entwicklung hinausgehende Siedlungstätigkeit zu betreiben. Zudem soll die Ausweisung von Gewerbegebieten in den Bereichen zur ausgewogenen gewerblichen Siedlungstätigkeit sowie zur Deckung zusätzlicher Flächenbedarfe beitragen. Dabei stehen auch der Erhalt bestehender Betriebe sowie die Schaffung von Erweiterungs- und Entwicklungsmöglichkeiten am derzeitigen Standort im Vordergrund (Begr. zu Grundsatz 5.2.1). Allerdings verfolgt die Regionalplanung mit der Ausweisung ausdrücklich nicht die vollständige Inanspruchnahme der Bereiche in absehbarer Zeit (Begr. zu Ziel 2.3). Aufgrund der umfangreichen Ausweisung der Bereiche wäre eine vollständige Nutzung problematisch. Aus diesem Grund sieht der Regionalplan „in der Regel“ zunächst den Rückgriff auf bereits ausgewiesene Wohn- und/oder Gewerbegebiete der kommunalen Bauleitpläne vor. Als Schwerpunkt der weiteren Siedlungsentwicklung werden, mit Hinweis auf eine flächenschonende Siedlungstätigkeit, die Innenentwicklung sowie die Erschließung von Flächen in Anbindung von bestehenden Siedlungseinheiten genannt (Begr. zu Ziel 2.3).

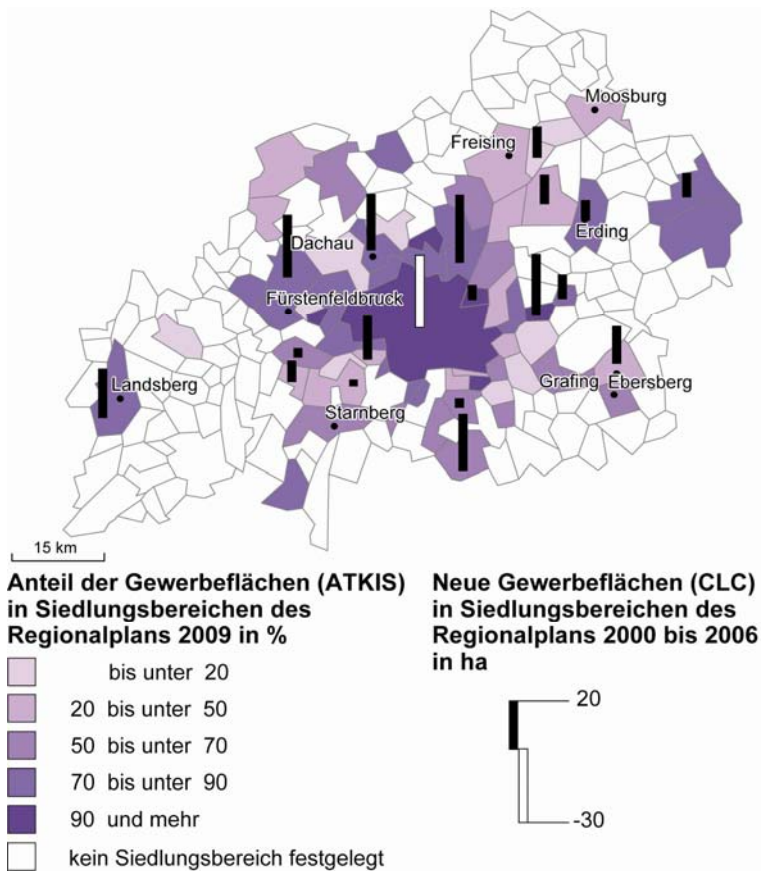
Die Restriktivität der Bereiche, ist hinsichtlich der Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung insgesamt als gering einzuschätzen. Durch die Darstellung werden Entwicklungen an anderen Stellen der Region nicht ausgeschlossen. Ob die Kommunen verstärkt in den Bereichen Gewerbeflächen ausweisen, ist ihrer Abwägung überlassen. Eine Verpflichtung hierzu besteht nicht. Auch der geforderte Rückgriff auf bereits ausgewiesene Gewerbegebiete kann von den Kommunen aufgrund der Formulierung „in der Regel“ zurückgestellt werden. Von der in der Begründung des Plansatzes genannten Innenentwicklung bzw. Arrondierung geht keine Bindungswirkung aus.

10.5.2.2 Erfolgskontrolle

Im Rahmen der Erfolgskontrolle ist zunächst die Lenkung der Siedlungsentwicklung auf die ausgewiesenen Siedlungsbereiche zu überprüfen. Eine Konzentration der Gewerbeflächenentwicklung in den dargestellten Flächen würde den Erfolg des Instruments widerspiegeln. Als Indikator wird die über CLC abgebildete Entwicklung von Gewerbeflächen in den Bereichen an der Gesamtentwicklung in der Region herangezogen.

Derzeit befinden sich 59 % aller in ATKIS erfassten Gewerbeflächen in den Siedlungsbereichen. Hierdurch werden insgesamt 11 % der Bereiche in Anspruch genommen (vgl. auch Karte 37). Zwischen 1990 und 2000 wurden 89 % aller neuen Gewerbeflächen in den seit 2001 als Siedlungsbereich dargestellten Flächen entwickelt. Demgegenüber konnten im Zeitraum 2000 bis 2006 noch 64 % der neuen Gewerbeflächen auf diese Bereiche gelenkt werden. Der hohe Anteil der Gewerbeflächen in den Bereichen ist allerdings auch darauf zurückzuführen, dass die ausgewiesenen Bereiche die zentralen Siedlungsschwerpunkte der Region umfassen. Eine verstärkte Konzentration auf die Standorte ist nicht gelungen. Insofern zeigt der Soll-Ist-Vergleich nur eine geringe bis mittlere Übereinstimmung zwischen der Gewerbeflächenentwicklung und den ausgewiesenen Siedlungsbereichen.

Karte 37: Gewerbeflächenbestand und -entwicklung in Siedlungsbereichen



Datenbasis: Regionalplan der Region München, ATKIS, CLC
Geometrische Grundlage: BKG, Gemeinden, 31.12.2008

Quelle: eigene Darstellung

Zudem gilt es, die Lage der neuen Gewerbeflächen hinsichtlich ihrer Integration in den Siedlungsbestand zu bewerten. Um die Art der räumlich strukturellen Einpassung neuer Siedlungsflächen in den Siedlungsbestand bestimmen zu können, wird auf den im Rahmen des Nachhaltigkeitsbarometers Fläche (BMVBS/BBR 2007d) entwickelten Indikator „Standörtliche Integration neuer Siedlungsflächen“ zurückgegriffen. Dieses GIS-gestützte Maß lässt Rückschlüsse auf die in einzelnen Gemeinden vorherrschenden Tendenzen der Siedlungsflächenentwicklung zu. Vier Integrationstypen werden unterschieden. Eine vollständige Integration liegt vor, wenn mehr als 2/3 der Grenze einer neuen Gewerbefläche an den Siedlungsbestand angrenzen. Innerstädtische Brachflächen oder bis-

lang nicht baulich erschlossene Innenbereiche können Ausgangspunkt solcher Entwicklungen sein. Bei Entwicklungen in bereits gut erschlossenen Randlagen, sogenannten teilintegrierten Standorten, liegt der Wert bei über 33 %. Kleinere Werte deuten auf eine wenig integrierte bzw. nicht integrierte (neue Gewerbefläche hat keine gemeinsame Grenze mit dem Siedlungsbestand) Lage hin.

Tabelle 23: Siedlungsbereiche - Integration neuer Gewerbeflächen

	Anteil der neuen Gewerbeflächen je Integrationstyp in %			
	voll integriert	gut integriert	wenig integriert	nicht integriert
2000-2006	11	37	44	8

Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: Regionalplan der Region München, CLC

In den Siedlungsbereichen ist im Zeitraum 2000 bis 2006 die Entwicklung gut bzw. voll integrierter und wenig bzw. nicht integrierter Gewerbeflächen weitgehend ausgeglichen (vgl. Tabelle 23). Demnach wird die Zielsetzung des Regionalplans

hinsichtlich einer nachhaltigen Gewerbeflächenentwicklung nur von einem Teil der Kommunen umgesetzt. Auch dieser Teil des Soll-Ist-Vergleichs spiegelt einen geringen Erfolg des Instruments wider.

10.5.2.3 Wirkungsanalyse

Ob sich die Festlegung der Siedlungsbereiche auf das Ausweisungsverhalten der Kommunen ausgewirkt hat, verdeutlicht die Entwicklung der in **Flächennutzungsplänen** festgelegten Industrie und Gewerbegebiete. Während 2007 71 % der ausgewiesenen Gewerbegebiete in Siedlungsbereichen verortet waren, liegt der Anteil 2010 mit 70 % etwas niedriger. Eine verstärkte Ausweisung ist demnach zumindest in den letzten drei Jahren nicht zu erkennen. Allerdings wird dies auch nur bedingt vom Regionalplan gefordert, da zunächst die Ausnutzung bestehender Flächenreserven angestrebt wird. Der fast konstante Anteil verdeutlicht, dass auch außerhalb der Bereiche keine verstärkten Ausweisungsaktivitäten stattgefunden haben.

Im Rahmen der Aufstellung und Änderung von Flächennutzungsplänen haben die Siedlungsbereiche bislang keine **Konflikte** ausgelöst. Als positivplanerisches Steuerungsinstrument zielt die Bereichsausweisung auf eine verstärkte Siedlungsentwicklung in den ausgewiesenen Zonen im Sinne einer Angebotsplanung ab. Sie ist allerdings nicht mit einem Entwicklungsverbot für andere Teile der Region verknüpft. Zudem ist es der Abwägung der Kommunen überlassen, die Entwicklung tatsächlich in die Siedlungsbereiche zu lenken. Vor diesem Hintergrund sind keine Konflikte bei landesplanerischen Stellungnahmen zu erwarten. Die Analyse der Stellungnahmen bestätigt diese Einschätzung. Ebenso wurde bislang auch keine Regionalplanänderung mit Blick auf diese Festlegung durchgeführt.

Obwohl die zeichnerische Darstellung des Regionalplans eine eindeutige Zuordnung der Bereiche zu Gemeindegebieten erlaubt, machen 40 % der **befragten Kommunen** eine falsche oder keine Angabe darüber, ob der Regionalplan einen solchen Bereich für ihre Kommune darstellt. Demnach ist das Instrument vielen Kommunen nur bedingt geläufig. Dieser Umstand spiegelt sich auch im geringen Umfang der Kommunen wider, die eine Bewertung der Zielerreichung vornehmen (40 %). Diese Kommunen erkennen tendenziell einen geringen Erfolg der Festlegung (vgl. Abbildung 39). Offenbar ist es nur in wenigen Kommunen gelungen, die Siedlungsentwicklung in die ausgewiesenen Bereiche zu lenken. Allerdings nehmen immerhin 41 % der Kommunen einen Zuwachs des Siedlungsflächenwachstums in den Gemeinden mit Bereichsdarstellung sowie 32 % in den Bereichen selbst wahr.

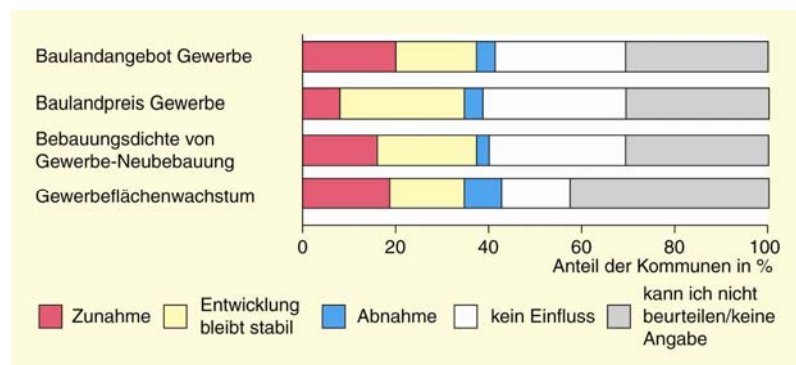
Unter Berücksichtigung des Gewerbeflächenwachstums können nur noch 19 % der Kommunen eine solche Wirkung erkennen. Eine eindeutig positive oder negative Wirkung entfaltet das Instrument aus Sicht der Kommunen weder für die betroffenen Regionen noch für die Region insgesamt. Obwohl die Festlegung in nichtzentralen Orten eine

Abbildung 39: Bereiche, die für eine Siedlungsentwicklung besonders in Betracht kommen - Zielerreichung



Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: Kommunalbefragung des BBSR 2009, N = 75

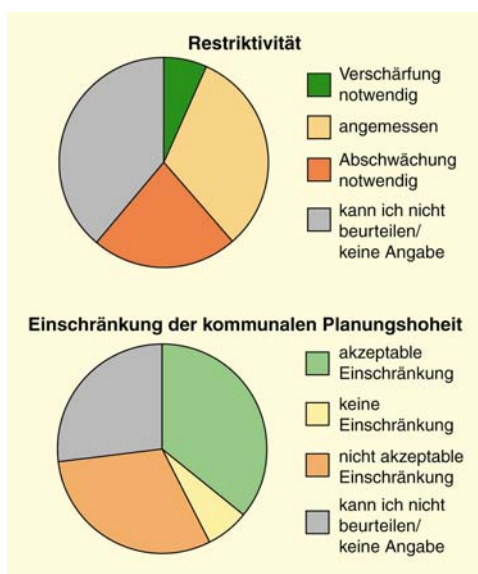
Abbildung 40: Bereiche, die für eine Siedlungsentwicklung besonders in Betracht kommen - Wirkungen



Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: Kommunalbefragung des BBSR 2009, N = 75

über die organische Entwicklung hinausgehende Siedlungstätigkeit erlaubt, nehmen nur 20 % der Kommunen einen das Baulandangebot vergrößernden Effekt wahr (vgl. Abbildung 40). Diese Wirkung erkennen vor allem Grundzentren und nichtzentrale Orte. Von jeweils rund der Hälfte der Kommunen wird kein Einfluss auf den Umfang des Baulandangebots, den Baulandpreis oder die Dichte der gewerblichen Neubebauung gesehen. Die standortlenkende Wirkung wird ebenfalls differenziert betrachtet. Während rund 15 % der Kommunen eine gewünschte Förderung der Bautätigkeit im städtebaulichen Bestand bzw. an Standorten mit ÖPNV- oder SPNV-Anschluss wahrnehmen, bewirkt die Festlegung aus Sicht von 20 % der Kommunen eine Ausrichtung der gewerblichen Entwicklung auf die grüne Wiese.

Abbildung 41: Bereiche, die für eine Siedlungsentwicklung besonders in Betracht kommen - Restriktivität und Einschränkung der kommunalen Planungshoheit



Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: Kommunalbefragung des BBSR 2009, N = 75

Die Restriktivität der Ausweisung wird vielfach als angemessen bezeichnet (vgl. Abbildung 41). Trotz der bereits sehr geringen Bindungswirkung der Festlegung, fordern immerhin 23 % der Kommunen, darunter auch von der Festlegung betroffene Kommunen, eine weitere Abschwächung. Während ein großer Teil der Kommunen die Einschränkung der Planungshoheit durch die Ausweisung der Bereiche als akzeptabel bewertet oder keine Einschränkungen erkennt, nehmen immerhin 31 % dennoch eine nicht akzeptable Einschränkung wahr. Dieses Ergebnis widerspricht der Meinung der Regionalplanung, die davon ausgeht, dass die Festlegung grundsätzlich von den Gemeinden akzeptiert wird, da sie diese als Mitglieder des RPV beschlossen und abgegrenzt haben und sie den eigenen Planungen entsprechen (Experteninterview Regionalplanung).

Der Umfang der Ausweisung wird überwiegend häufig (36 %) als ausreichend angesehen. Obwohl die Festlegung bereits sehr großzügig und generalisiert erfolgt, sprechen sich dennoch 9 % der Kommunen für eine größere Bereichsdarstellung aus. Die Hälfte der Kommunen gibt jedoch erneut keine Einschätzung ab. Dies gilt auch für die Bewertung des Standorts der Bereiche. Die deutliche Mehrheit der übrigen Kommunen erkennt die Lage der Bereiche als häufig richtig an.

Die Wirkung der Siedlungsbereiche muss vor allem aufgrund der Ergebnisse der Kommunalbefragung als gering eingeschätzt werden. Von einem großen Teil der Kommunen wurde die Festlegung in der Praxis offenbar bislang kaum wahrgenommen. Eine Zielerreichung wird kaum erkannt.





Die Wirkung der Siedlungsbereiche muss vor allem aufgrund der Ergebnisse der Kommunalbefragung als gering eingeschätzt werden. Von einem großen Teil der Kommunen wurde die Festlegung in der Praxis offenbar bislang kaum wahrgenommen. Eine Zielerreichung wird kaum erkannt.

10.5.2.4 Gesamtbewertung der Steuerungseffektivität

Bei den Bereichen, die für eine Siedlungsentwicklung besonders in Betracht kommen, handelt es sich um eine Angebotsplanung der Regionalplanung. Kommunalen Entwicklungen innerhalb der dargestellten Bereiche wird von der Regionalplanung in der Regel nicht widersprochen. Die Steuerungseffektivität des Instruments ist gering. So kann die Regionalplanung auf Grundlage der Festlegung eine verstärkte Entwicklung fordern, allerdings stellt das Instrument aufgrund der geringen Restriktivität nicht mehr als eine Argumentationshilfe der Regionalplanung dar. Die zu beobachtenden Entwicklungen in den Bereichen sind vor allem

darauf zurückzuführen, dass die Bereiche mit den von den Kommunen angestrebten Entwicklungen übereinstimmen, so dass die Entwicklung auch ohne die Darstellung der Siedlungsbereiche erwartet würde (Experteninterviews Kommunalplanung). Diese Einschätzung wird auch von der Regional- und Landesplanung bestätigt, die keine aktive Umsetzung des Instruments in Form umfangreicher Flächenausweisungen erkennen können. Das Instrument ist trotz der kommunalisierten Form der Regionalplanung nur in geringem Maße im Bewusstsein der Kommunen verankert und besitzt zudem eine eingeschränkte Akzeptanz.

Abbildung 42: Bereiche, die für eine Siedlungsentwicklung besonders in Betracht kommen - Gesamtbewertung

Analyseschritt	Bewertung
Plananalyse	
Erfolgskontrolle	
Wirkungsanalyse	
Gesamtbewertung der Steuerungseffektivität	

■ hoch
 ■ mittel/hoch
 ■ mittel
 ■ gering/mittel
 ■ gering

Quelle: eigene Darstellung

10.5.3 Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf den Schienenpersonennahverkehr

Der Regionalplan nimmt in verschiedenen Festlegungen Bezug auf die Orientierung der Siedlungsentwicklung am Öffentlichen Personennahverkehr. Im Rahmen der Evaluation werden alle Festlegungen, die die gewerbliche Flächenentwicklung betreffen, gemeinsam betrachtet.

10.5.3.1 Plananalyse

Textliche Festlegung Regionalplan München:

„Die Siedlungsentwicklung soll mit dem System des ÖPNV und dessen weiterem Ausbau abgestimmt werden.“ (Grundsatz B II 1.6)

„Die Entwicklung neuer, von bestehenden Siedlungsgebieten losgelösten Siedlungseinheiten, soll an die Erreichbarkeit mit dem ÖPNV gebunden sein. Eine Abweichung soll dann möglich sein, wenn durch die besondere Art der festgesetzten baulichen Nutzung eine ÖPNV-Anbindung nicht zwingend erforderlich erscheint.“ (Ziel B II 3.1)

„Für überörtlich bedeutsame, Transport-, Lager-, Großhandels- und Zulieferbetriebe mit hohem Flächenbedarf sowie Güterverteiler- und Entsorgungsanlagen mit hohem Wirtschaftsverkehrsaufkommen und geringer Arbeitsplatzdichte, insbesondere im Stadt- und Umlandbereich des großen Verdichtungsraumes München, soll Flächenvorsorge getroffen werden. Hierzu sollen Standorte

- mit leistungsfähigem Straßenanschluss und möglichst auch Schienenanschluss
- in räumlicher und zeitlicher Nähe zu den wichtigsten Verkehrszielen und -quellen
- außerhalb von Bereichen mit entgegenstehenden Schutzbestimmungen oder Festlegungen gesichert und entwickelt werden.“ (Grundsatz B II 5.2.3)

Die für dieses Instrument relevanten Plansätze listet Kapitel B II 3 auf. Sie konkretisieren den allgemeinen Grundsatz zum Siedlungswesen B II 1.6, der die Abstimmung der Siedlungsentwicklung mit dem System des ÖPNV vorsieht. Während in Plansatz B II 3.1 die Entwicklung neuer Siedlungseinheiten in nicht integrierter Lage im Mittelpunkt steht, beziehen sich die darauf folgenden Plansätze auf die Entwicklung im Bestand bzw. in unmittelbarer Siedlungsnähe.

Gemäß Plansatz B II 3.1 soll die Entwicklung neuer Siedlungseinheiten in nicht integrierter Lage an die Erreichbarkeit mit den ÖPNV gebunden sein. Dieses Ziel der Raumordnung ist auf alle Arten der Siedlungsentwicklung bezogen. Allerdings werden gleichzeitig Ausnahmen von der Regel definiert. Demnach ist eine Abweichung möglich, wenn durch die besondere Art der festgesetzten baulichen Nutzung eine ÖPNV-Anbindung nicht zwingend erforderlich scheint (Ziel B II 3.1). Eine solche Voraussetzung besteht unter anderem bei Gewerbebetrieben mit hohem Flächenbedarf bzw. hohem Wirtschaftsverkehrsaufkommen, für die der Regi-

onalplan eine spezielle Flächenvorsorge fordert (Grundsatz B II 5.2.3). Demnach sollen vor allem für Betriebe des Transportgewerbes sowie der Warendistribution Standorte mit leistungsfähigem Straßenanschluss, insbesondere Autobahnanschluss, möglichst im Umfeld von 30 km zum Ballungsraum bereitgestellt werden. Aufgrund der niedrigen Arbeitsplatzdichte und des auch sonst geringen Personenverkehrsaufkommens ist eine Situierung der im Grundsatz genannten Betriebe und Anlagen an Haltepunkten des schienengebundenen öffentlichen Personennahverkehrs nicht vordringlich. Flächen an diesen Haltepunkten sollten vielmehr für Betriebe und Einrichtungen mit hoher Arbeitsplatzdichte und starkem Individualverkehr der Kunden und Besucher vorgehalten werden (vgl. Grundsatz B II 3.2).

Textliche Festlegung Regionalplan München:

„In den Bereichen, die für die Siedlungsentwicklung besonders in Betracht kommen, soll eine verstärkte Siedlungstätigkeit der Gemeinden bevorzugt an Haltepunkten des schienengebundenen Personennahverkehrs (SPNV) stattfinden. Hierzu sollen im fußläufigen Einzugsbereich der Haltepunkte des SPNV - eine angemessene Verdichtung angestrebt werden - größere unbebaute Flächen für die Siedlungstätigkeit vorgehalten und für eine intensive Verwendung einer schienengebundenen Siedlungsentwicklung vorgesehen werden.“ (Grundsatz B II 3.2)

„An geeigneten Haltepunkten des SPNV soll eine über die bestehenden Siedlungsgebiete hinausreichende stärkere Siedlungsentwicklung der Gemeinden konzentriert werden, wobei die Möglichkeiten einer verdichteten Bauweise ausgeschöpft werden sollen. Diese Haltepunkte sind:[...]“ (Ziel B II 3.3)

„Über die bestehenden Haltepunkte hinaus sollen für eine längerfristige stärkere Siedlungsentwicklung der Gemeinden die möglichen S-Bahn-Haltepunkte Karlsfeld-Nord, Oberding-Schwaig, Erding-Nordwest, Emmering und Weßling-Weichselbaum gesichert werden. Die Errichtung und Entwicklung dieser Haltepunkte soll bedarfsweise erfolgen. Eine isolierte Bebauung an diesen Punkten soll mit der Realisierung der Haltestellen verknüpft sein.“ (Ziel B II 3.4)

Im Siedlungsbestand zielt der Regionalplan insbesondere auf eine verstärkte Siedlungsentwicklung an Haltepunkten des SPNV ab. Plansatz B II 3.2 nimmt zunächst Bezug auf alle SPNV-Haltepunkte, die in Bereichen, die für eine Siedlungsentwicklung besonders in Betracht kommen, liegen. So soll im fußläufigen Einzugsbereich dieser Haltepunkte eine angemessene Verdichtung angestrebt und größere unbebaute Flächen für die Siedlungstätigkeit vorgehalten werden (Grundsatz B II 3.2). Im Mittelpunkt der Festlegung steht die Entwicklung von Wohnbauflächen (Begr. zu Grundsatz B II 3.2). Dies gilt gleichermaßen für die in der Begründung genannten Orientierungswerte (Geschossflächenzahlen) für eine Nachverdichtung.

Anders als im zuvor genannten abwägbaren Grundsatz der Raumordnung, erfolgt im Ziel B II 3.3 eine die Kommunen strikt bindende und auch konkret auf die gewerbliche Entwicklung ausgerichtete Festlegung. Der Regionalplan legt geeignete Haltepunkte des SPNV fest, an denen eine über die bestehenden Siedlungsgebiete hinausreichende stärkere Siedlungsentwicklung der Gemeinden konzentriert werden und die Möglichkeiten einer verdichteten Bauweise ausgeschöpft werden sollen. Bei den Haltepunkten handelt es sich um eine Teilmenge der in Grundsatz B II 3.2 genannten Haltepunkte. Sie zeichnen sich durch große, zusammenhängende Flächenpotentiale für Wohnen und/oder Gewerbe aus, die über die bestehenden Flächennutzungspläne hinausgehen (Begr. zu B II 3.3). Durch die Aktivierung der Potentiale für die Siedlungsentwicklung sollen die Kommunen zur verstärkten Orientierung der regionalen Siedlungsstruktur am schienengebundenen öffentlichen Personennahverkehr (vgl. Grundsatz B II 3.2) beitragen. Darüber hinaus fordert Ziel B II 3.4 an weiteren möglichen S-Bahn-Haltepunkten eine Flächensicherung durch die Kommunen.

In der Region München werden insgesamt 38 in Bereichen, die für eine Siedlungsentwicklung besonders in Betracht kommen, geeignete Haltepunkte für eine stärkere Siedlungsentwicklung gemäß Ziel B II 3.3 festgelegt. In fünf weiteren, außerhalb oder am Rand der Bereiche gelegenen, soll zudem eine längerfristige stärkere Siedlungsentwicklung gemäß Ziel B II 3.4 stattfinden.

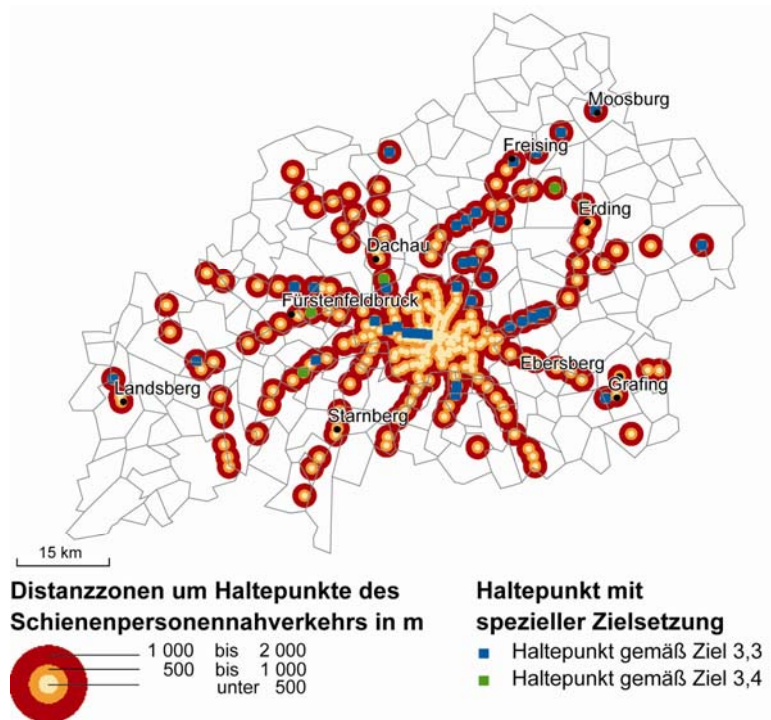
Die Festlegungen weisen hinsichtlich der Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung eine unterschiedliche Restriktivität auf. Als sehr gering ist zunächst die Restriktivität der Festlegung zur Entwicklung neuer, losgelöster Siedlungseinheiten zu bewerten. Ausschlaggebend ist die Regel-Ausnahme-Struktur des Ziels. Durch die, vor allem die gewerbliche Entwicklung betreffende Ausnahmeregelung, wird die Bindungswirkung erheblich eingeschränkt. Ebenfalls eine geringe Bindungswirkung besitzt der Grundsatz B II 3.2.

Bei der Evaluation stehen die Ziele B II 3.3 sowie 3.4 im Mittelpunkt. Die Restriktivität dieser Instrumente liegt auf einem etwas höheren Niveau. Die Bindungswirkung wird hier allerdings durch die unscharfe Formulierung des grundsätzlich strikt bindenden Ziels reduziert. Im Plansatz werden keine Angaben zum Umfang der geforderten „stärkeren“ Entwicklung sowie zur Verdichtung gemacht. Aus diesem Grund kann nur eine mittlere Restriktivität festgestellt werden.

10.5.3.2 Erfolgskontrolle

Obwohl der Schwerpunkt der Evaluation auf der Ausrichtung der Entwicklung an Haltepunkten gemäß B II 3.3 und 3.4 liegt, wird zunächst der Blick auf die Entwicklung neuer, von bestehenden Siedlungseinheiten losgelöster Gewerbeflächen gerichtet, die auf Basis von CLC identifiziert werden. Hierfür wird erneut der Indikator „Standörtliche Integration neuer Siedlungsflächen“ herangezogen. Durch die Verknüpfung der nicht integrierten Gewerbeflächen mit Daten des ÖPNV sowie Informationen zum Straßenverkehrsnetz ist eine Aussage möglich, inwieweit bei der Entwicklung die Erreichbarkeit mit dem ÖPNV beachtet wurde oder ein leistungsfähiger Straßenanschluss im Vordergrund stand (Flächenvorsorge für bestimmte Branchen). Zwischen 2000 und 2006 ist lediglich eine Gewerbefläche, deren Umfang die Mindestfassungsgrenze überschreitet, in nicht integrierter Lage in der Nähe (maximal 2 km Entfernung) einer Autobahnanschlussstelle bzw. einer SPNV-Haltestelle entstanden. Allerdings lassen die Werte keine Rückschlüsse auf einen Erfolg oder Misserfolg der Festlegung des Regionalplans zu.

Karte 38: Einzugsbereiche von SPNV-Haltepunkten



Datenbasis: Regionalplan der Region München, ÖPNV-Haltestellen-Datenbank DDS/
Deutsche Bahn AG
Geometrische Grundlage: BKG, Gemeinden, 31.12.2008

Quelle: eigene Darstellung

Tabelle 24: Entwicklung der Gewerbeflächen im Umfeld der SPNV-Haltestunkte

	Haltepunkt gemäß Ziel	Anteil der neuen Flächen in den Distanzzonen in %			
		0 - 500 m	500 - 1 000 m	1 000 - 2 000 m	0 - 2 000 m
1990-2000	3,3	10,4	12,6	31,1	54,2
	3,4	6,2	14,9	22,3	43,4
	Sb*	13,2	19,3	22,5	55,0
2000-2006	3,3	14,0	20,6	22,5	57,0
	3,4	11,7	16,5	21,4	49,6
	Sb*	11,0	15,2	21,6	47,7

*Haltepunkt im Siedlungsbereich

Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: Regionalplan der Region München, CLC, ÖPNV-Haltestellen-Datenbank DDS/Deutsche Bahn AG

Zur Analyse der gewerblichen Entwicklung im Umfeld der SPNV-Haltestunkte wird ebenfalls auf den gebiets-scharfen CLC Datensatz zurückgegriffen. Indikator für die Zielerreichung ist die Entwicklung der Gewerbeflächen in der Nähe der Haltestunkte (vgl. Tabelle 24). Hierfür werden drei Pufferzonen definiert und mittels GIS berechnet. Die beiden Zonen 0 bis 500 m sowie 500 bis 1 000 m grenzen den fußläufig erreichbaren Einzugsbereich der Haltestellen ab. Darüber hinaus wird die Zone bis 2 000 m betrachtet, in der eine gute Erreichbarkeit mit dem Fahrrad gegeben ist. Gemäß den Festlegungen des Regionalplans sind die Haltestellen in vier Klassen eingeteilt. Neben den in Plan-satz B II 3.3 und 3.4 festgelegten Haltestunkten, für die eine stärkere (zukünftige) Siedlungstätigkeit ange-strebt wird, werden die übrigen, in Bereichen, die für eine Siedlungsentwicklung besonders in Betracht kommen, gelegenen Haltestellen (im Folgenden „sonstige Haltestellen“) abge-grenzt. Auf diese nimmt der der Grundsatz B II 3.2 Bezug. Eine Zielerreichung ist jeweils dann anzunehmen, wenn innerhalb der Pufferzonen ein großer Teil, der in den Bereichen stattfindenden Gesamtentwicklung, konzentriert werden konnte.

Im Zeitraum 1990 bis 2000 sind im Umfeld der sonstigen Haltestellen 90 % der neuen Ge-werbeflächen überwiegend in fußläufiger Entfernung entstanden. Auf die Haltestunkte gemäß Ziel 3.3 entfielen dabei insgesamt rund 28 %. Da sich die Pufferzonen der verschiedenen Zielsetzungen überschneiden, können die Werte nicht aufsummiert werden. Dieser Anteil konnte im Zeitraum 2000 bis 2006 mit 42 % deutlich gesteigert werden. Eine stärkere Ge-werbeflächenentwicklung ist dabei vor allem in der Zone zwischen 500 und 1 000 m zu er-kennen. Das Wachstum liegt hier auch absolut über dem zwischen 1990 und 2000. Zudem hat sich auch der relative Anteil der Entwicklung im Umfeld der Haltestellen gemäß 3.4 leicht erhöht. Gleichzeitig ist der Anteil der gewerblichen Entwicklung im Umfeld der sonstigen, in Siedlungsbereichen gelegenen, Haltestellen an der Gesamtentwicklung in den Bereichen rückläufig. Dass für eine weitere gewerbliche Flächennutzung im 2-km-Radius um die Halte-punkte auch weiterhin noch Flächenpotentiale zur Verfügung stehen, zeigt eine Untersu-chung im Rahmen des Projektes „Siedlungsentwicklung und Mobilität“ (LH München 2008).

Tabelle 25: Integration neuer Gewerbeflächen im 2 km-Umfeld der SPNV-Haltestunkte

	Haltepunkt gemäß Ziel	Anteil der neuen Gewerbeflächen je Integrationstyp in %			
		voll integriert	gut integriert	wenig integriert	nicht integriert
1990-2000	3,3	77	12	5	6
	3,4	77	12	5	6
	Sb*	78	11	5	5
2000-2006	3,3	10	33	49	7
	3,4	11	37	44	8
	Sb*	9	35	46	11

*Haltepunkt im Siedlungsbereich

Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: Regionalplan der Region München, CLC, ÖPNV-Haltestellen-Datenbank DDS/Deutsche Bahn AG

Demnach stehen in 67 von 100 betrachteten Gemein-den insgesamt rund 696 ha für eine gewerbliche Flä-chenentwicklung zur Verfügung (LH München 2008, 25).

Ob durch die entwickelten Gewerbeflächen auch eine Verdichtung erreicht wurde, kann unter erneuter Zuhilfenahme des Indikators „Standörtliche Integration neuer Siedlungsflächen“ näherungsweise bestimmt werden. Eine zunehmende Verdichtung würde sich vor allem in der Entwicklung voll integrierter oder gut integrierter Standorte widerspiegeln. Tabelle 25 lässt erkenne, dass die betrachteten Ziel-Räume eine weitgehend identische Verteilung des Integrationsgrads der neuen Gewerbeflächen aufweisen. Innerhalb der Bereiche wurden im Zeitraum 2000 bis 2006 jeweils etwas we-

niger als die Hälfte der Gewerbeflächen in voll oder gut integrierten Lagen entwickelt. Tendenzen zu einer verstärkten Verdichtung an den in Ziel 3.3 bzw. 3.4 genannten Haltepunkten sind nicht zu erkennen.

Insgesamt kann eine geringe bis mittlere Zielerreichung von Ziel B II 3.3 und 3.4 festgestellt werden, da eine leichte Konzentration der Gewerbeflächenentwicklung im Umfeld dieser Haltepunkte zu beobachten ist.

10.5.3.3 Wirkungsanalyse

Rund 40 % der im Jahr 2010 in **Flächennutzungsplänen** innerhalb der Bereiche, die für eine besondere Siedlungsentwicklung in Betracht kommen, ausgewiesenen Gewerbeflächen, befinden sich im 2-km-Umfeld von Haltepunkten gemäß Ziel B II 3.3 (vgl. Tabelle 26). Deutlich geringer ist der Anteil an den für eine zukünftige Entwicklung festgelegten Haltepunkten (4 %). Umfangreiche Neuausweisungen haben in beiden Fällen zwischen 2007 und 2010 nicht stattgefunden. Der konstante Anteil

Tabelle 26: Gewerbliche Bauflächen (FNP) im Umfeld der SPNV-Haltepunkte

Anteil an den Gesamtbauflächen, der auf die Siedlungsbereiche in den Distanzzonen entfällt in %					
	Haltepunkt gemäß Ziel	0 - 500 m	500 - 1 000 m	1 000 - 2 000 m	0 - 2 000 m
2010	3,3	6,4	12,0	21,4	39,8
	3,4	0,0	0,9	3,0	4,0
	Sb*	18,9	26,5	24,3	69,7
2007	3,3	6,4	11,8	21,6	39,8
	3,4	0,0	0,9	3,0	4,0
	Sb*	19,2	26,7	24,5	70,4
Dichte der Bauflächen in den Zonen in ha/km ² Katasterfl.					
2010	3,3	10,4	7,0	4,3	5,0
	3,4	0,3	3,4	3,1	2,8
	Sb*	6,5	5,0	3,0	3,6
2007	3,3	10,3	6,8	4,3	5,0
	3,4	0,5	3,5	3,0	2,7
	Sb*	6,5	5,0	3,0	3,6

*Haltepunkt im Siedlungsbereich

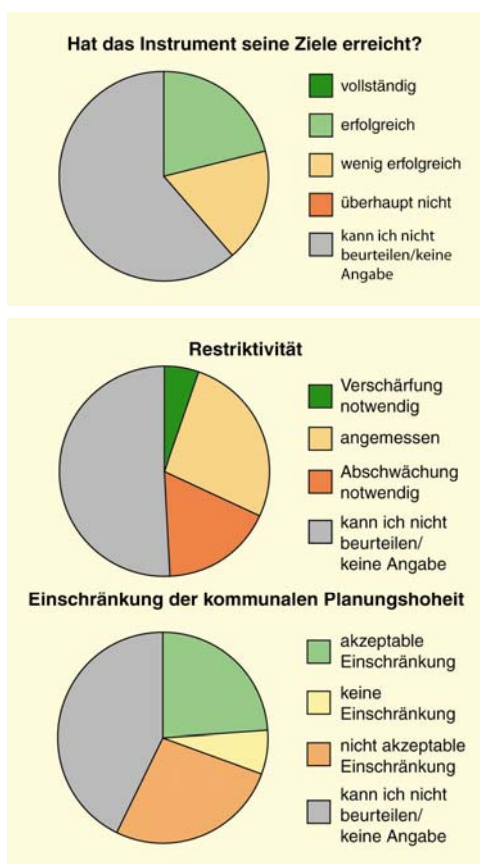
Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: Regionalplan der Region München, RisBy

der Gewerbeflächen in den Pufferzonen an allen Gewerbeflächen in den Siedlungsbereichen deutet in Verbindung mit dem insgesamt leichten Wachstum der Gewerbeflächen in den Bereichen auf einen geringen Zuwachs (ca. 1 %) hin. Demgegenüber ist der Anteil der im Umfeld der sonstigen in Siedlungsbereichen gelegenen Haltepunkte an allen in Siedlungsbereichen verorteten Gewerbeflächen leicht rückläufig. Insgesamt kann zwischen 2007 und 2010 in den Siedlungsbereichen keine stärkere Konzentration der Gewerbeflächenausweisungen im Umfeld von Haltepunkten beobachtet werden. Innerhalb der 2-km-Pufferzone um Haltestellen gemäß Ziel B II 3.3 ist nur eine geringe Verschiebung der Gewerbeanteile zu erkennen. Demnach sind neue Gewerbeflächen vor allem in 500 bis 1 000 m Entfernung von den Haltepunkten entstanden. Diese Tendenz ist voraussichtlich auf die bereits hohe Ausweisungsdichte in unmittelbarer Nähe der Haltepunkte zurückzuführen. Die Gewerbeflächendichte ist mit zunehmender Entfernung rückläufig, von 10,4 ha/km² in der Zone bis 500 m bis hin zu 4,3 ha/km² bei der Distanz 1 000 bis 2 000 m. Deutlich geringere Dichten weist das Gewerbe im Umfeld der Haltepunkte für eine stärkere Siedlungsentwicklung auf. Hier nimmt der Anteil mit wachsender Distanz von 0,3 ha/km² auf 3,1 % zu. Selbst im Umfeld der übrigen Haltepunkte in Siedlungsbereichen werden nur Dichten von 3,5 ha/km² (0 bis 500 m) bzw. 3 ha/km² (1 000 bis 2 000 m) erreicht. Die Analyse der Flächennutzungspläne zeigt zum einen eine deutliche Ausrichtung der Gewerbeflächen innerhalb der Siedlungsbereiche auf SPNV-Haltepunkte. Immerhin 70 % aller Gewerbeflächen liegen im 2-km-Umfeld. Zum anderen kann in den letzten drei Jahren keine verstärkte Ausweisung von Gewerbeflächen beobachtet werden. Demnach haben die Kommunen keine neuen Voraussetzungen für eine stärkere Gewerbeflächenentwicklung und Konzentration geschaffen.

Ebenso wie bei den Bereichen, die für eine Siedlungsentwicklung besonders in Betracht kommen, haben auch die Festlegungen zur Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf Haltepunkte des SPNV im Rahmen der Aufstellung von Flächennutzungsplänen keine **Konflikte** ausgelöst. Auch hier ist der positivplanerische Charakter der Festlegung ausschlaggebend.

Im Rahmen der **Kommunalbefragung** zeigt sich, dass den Kommunen die Festlegung bezüglich einer stärkeren Siedlungsentwicklung geeigneter Haltepunkte zu einem großen Teil bekannt ist. Vor allem betroffene Kommunen können in der Regel richtig einschätzen, ob sich eine entsprechende Festlegung im Gemeindegebiet befindet. Von den nicht betroffenen Kommunen verzichten immerhin 22 % auf eine Einschätzung oder geben an, nicht beurteilen zu können, ob der Regionalplan einen entsprechenden Haltepunkt festlegt.

Abbildung 43: Ausrichtung auf SPNV - Zielerreichung, Restriktivität und Einschränkung der kommunalen Planungshoheit



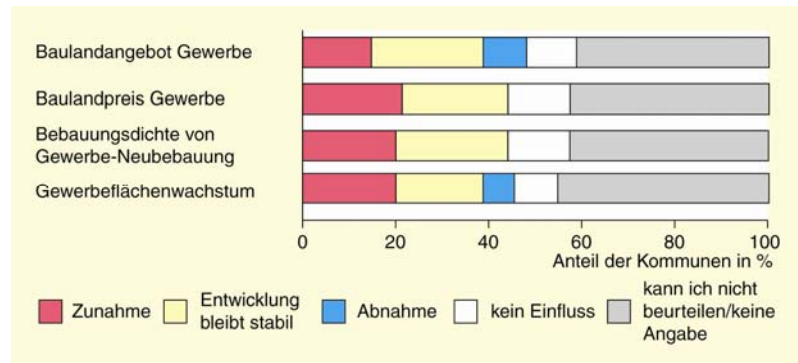
Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: Kommunalbefragung des BBSR 2009, N = 75

Die Zielerreichung wird nur von einem kleinen Teil der befragten Kommunen bewertet (vgl. Abbildung 43). Über 60 % geben keine Einschätzung ab. Auf Basis der gültigen Antworten ist keine eindeutige Tendenz zu erkennen. Das Instrument wird in etwa gleichem Maße als erfolgreich bzw. wenig erfolgreich beurteilt. Trotz dieser Bewertung kann das Instrument aus Sicht von 31 % der Kommunen eine verstärkte Bautätigkeit auf Standorte mit ÖPNV oder SPNV-Anschluss erreichen. Die Ausrichtung auf Brachen sowie den städtebaulichen Bestand nehmen allerdings nur 12 bzw. 8 % der Kommunen wahr. Über die Hälfte der Kommunen gibt an, dass das Flächenwachstum in Gemeinden mit geeigneten Haltepunkten gesteigert wird. Demgegenüber werden gleichermaßen ein Rückgang der Flächenentwicklung sowie kein Einfluss in den Gemeinden ohne SPNV-Haltepunkt gesehen. Dies spiegelt sich auch in der Bewertung des Wirkungsspektrums des Instruments wider. Während für die Gemeinden mit einer entsprechenden Ausweisung überwiegend positive Wirkungen erkannt werden, fällt die Bewertung für Gemeinden ohne geeigneten SPNV-Haltepunkt differenzierter aus. Hier geht ein großer Teil der Kommunen davon aus, dass die Wirkungen sowohl positiv als auch negativ ausfallen können. Etwa ein Viertel der Kommunen stimmen der Beibehaltung der aktuellen Restriktivität zu. Rund 17 % der Kommunen fordern eine Abschwächung. Bemerkenswert ist, dass die Abschwächung auch von Kommunen genannt wird, in denen der Regionalplan einen Haltepunkt für eine stärkere Siedlungsentwicklung festlegt und somit auch eine stärkere Gewerbeflächenentwicklung ermöglicht. Die Einschätzung ist voraussichtlich darauf zurückzuführen, dass sich diese Kommunen in ihrer Entwicklung außerhalb des direkten Umfelds der Haltepunkte eingeschränkt fühlen. Zudem streben vor allem Gemeinden mit einer ländlichen Siedlungsstruktur häufig keine weitere Ausdehnung der Bauflächen an. Insgesamt ist die Bewertung der Einschränkung der kommunalen Planungsfreiheit durch die Festlegung geeigneter Haltepunkte des SPNV in der Region München ausgeglichen. Eine nicht akzeptable Einschränkung nehmen dabei nicht nur die Kommunen wahr, die eine Abschwächung der Restriktivität fordern, sondern auch ein Teil der Kommunen der grundsätzlich von einer ange-

messenen Restriktivität ausgeht. Überwiegend handelt es sich dabei um Kleinzentren und nichtzentrale Orte. Die Akzeptanz des Instruments ist demnach in der Region München sehr variabel.

Obwohl das Instrument auf die Vergrößerung des Baulandangebots ausgerichtet ist, geben nur 15 % der Kommunen eine entsprechende Wirkung an (vgl. Abbildung 44). Aus Sicht eines nur etwas geringeren Anteils der Kommunen bedingt die Festlegung sogar eine Verknappung des gewerblichen Baulandangebots. Ursache hierfür ist vermutlich die erhöhte Nutzungskonkurrenz

Abbildung 44: Ausrichtung auf den SPNV - Wirkungen



Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: Kommunalbefragung des BBSR 2009, N = 75

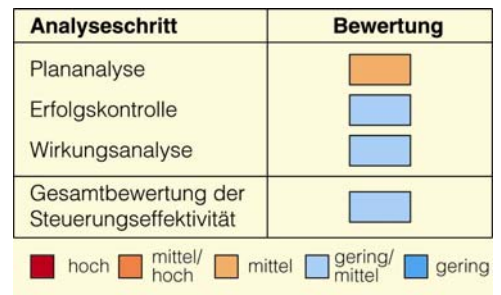
durch Wohnbauflächen. Eine preissteigernde Wirkung, die Erhöhung der Bebauungsdichte sowie ein verstärktes Wachstum der Gewerbeflächen können jeweils rund 20 % der Kommunen erkennen. Allerdings werden nur teilweise alle Wirkungen parallel gesehen. Demgegenüber nimmt jeweils rund ein Drittel der Kommunen keine der Wirkungen wahr.

Die Analyse der Flächennutzungspläne zeigt, dass die Wirkung der Festlegungen auf das Ausweisungsverhalten der Kommunen auf einem geringen bis mittleren Niveau liegt. Die Kommunalbefragung verdeutlicht, dass das Instrument in der Region sehr heterogen wahrgenommen wird. Die Akzeptanz des Instruments ist ambivalent, seine Wirksamkeit eher gering.

10.5.3.4 Gesamtbewertung der Steuerungseffektivität

Die verschiedenen Evaluationsschritte zeigen eine insgesamt recht geringe Steuerungseffektivität des Instruments, die auch bereits von Reiss-Schmidt (2003, 74) unterstellt wurde. Während eine leichte Konzentration der Entwicklung auf die festgelegten Haltepunkte zu erkennen ist, finden gleichzeitig auch außerhalb der Standorte weiterhin gewerbliche Entwicklungen statt. Eine eindeutige Aussage zur Akzeptanz des Instruments sowie zu dessen Zielerreichung aus Sicht der Kommunen ist auf Basis der Kommunalbefragung kaum möglich. Ein großer Teil der Kommunen verzichtet auf die Bewertung des Instruments. Zudem fallen die gültigen Antworten sehr heterogen aus. Die eher geringe Steuerungseffektivität des Instruments wird auch durch die Analyse der Flächennutzungspläne bestätigt.

Abbildung 45: Ausrichtung auf den SPNV - Gesamtbewertung



10.5.4 Interkommunale Kooperation

Ergänzend zu Instrumenten, die auf die Steuerung von Lage bzw. Umfang der Gewerbeflächenentwicklung abzielen, weist der Regionalplan eine Festlegung zur Vorgehensweise bei der Ausweisung und Bebauung großer Gewerbe- und Industriegebiete auf. Demnach sollen hier „auch“ gemeindeübergreifende Lösungen angestrebt werden. Die Restriktivität des als Grundsatz der Raumordnung ausgewiesenen Plansatzes ist gering. Die

**Textliche Festlegung
Regionalplan München:**

„Bei der Ausweisung und Bebauung größerer Gewerbe- und Industriegebiete sollen auch gemeindeübergreifende Lösungen angestrebt werden.“ (Grundsatz B II 5.2.4)

Festlegung ist in erste Linie als Hinweis für die Kommunen zu interpretieren. Gemeindeübergreifende Lösungen können aus Sicht der Regionalplanung dazu beitragen, Klein- und Mittelbetrieben Standorte mit guten Lage- und Infrastrukturqualitäten zu günstigen Grundstückskosten bereitzustellen. Der Vorteil wird vor allem in der auf mehrere Maßnahmenträger verteilten Kostenlast gesehen. Demnach bieten sich interkommunale Kooperationen insbesondere bei großen neuen Gewerbegebieten, der Umnutzung militärischer Flächen oder im Rahmen des Flächenrecyclings altlastenverdächtigter Standorte an (Begr. zu B II 5.2.4). Die Zielsetzung einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme ist mit der Forderung nach gemeindeübergreifenden Lösungen nicht verbunden. Die Landesplanung verspricht sich von der Festlegung dennoch eine Vermeidung von Leerstand, indem Gewerbeflächenüberangebot in Räumen mit geringem Wachstum verhindert wird (Experteninterview Landesplanung). Allerdings deuten bestehende Kooperationen in anderen Regionen Bayerns darauf hin, dass interkommunale Gewerbegebiete häufig im kritischen Außenbereich entstehen und in der Regel vorrangig auf eine Erhöhung der Gewerbesteuer abzielen (Experteninterview Regionalplanung).

Während in der Region München bereits zahlreiche regionale Kooperationsprojekte (z.B. Regionales Einzelhandelskonzept, Stadt-Umland-Bahn, Landschaftsentwicklungskonzept) bestehen (Pütz 2004, 129; Reiss-Schmidt 2003, 73 f.), sind gemeinsame Planungen für Gewerbegebiete rar. So ergab 2002 eine Umfrage bei 500 oberbayerischen Kommunen, dass nur in vier Fällen Kooperationen geplant waren (Obermeier/Lindemann 2002 zitiert bei Pütz 2004, 135). Im Rahmen der für diese Arbeit geführten Experteninterviews, erkennt auch die Regionalplanung bislang nur einen sehr geringen Stellenwert der interkommunalen Kooperation im Bereich der Siedlungstätigkeit in der Region München. Diese Einschätzung wird durch die Kommunalbefragung bestätigt, wonach Kooperationen bei der Entwicklung von Gewerbebauland in den meisten Kommunen bislang keine Rolle spielen (59 %). Eine hohe oder mittlere Bedeutung besitzen gemeindeübergreifende Lösungen erst in 12 % der befragten Kommunen. Demgegenüber wird der Stellenwert interkommunaler Lösungen mit Blick auf die zukünftige Gewerbebaulandentwicklung deutlich höher eingeschätzt. 36 % der Kommunen schreiben diesem Ansatz in Zukunft eine hohe oder mittlere Bedeutung zu. Lediglich in 28 % der Kommunen ist weiterhin keine Kooperation geplant. Die Bedeutung der interkommunalen Kooperation weist weder ein räumliches Muster auf noch steht sie im Zusammenhang mit der Bewertung der kommunalen Baulandversorgung. Von der Landesplanung wird die bislang geringe Bedeutung interkommunaler Kooperation beim Gewerbebauland auf die relativ gute finanzielle Ausgangssituation der Kommunen zurückgeführt, die verstärkte Bemühungen in diesem Bereich bislang noch nicht notwendig macht (Experteninterview Landesplanung). Eine in Zukunft größere Bedeutung interkommunaler Kooperation wird möglicherweise durch die zunehmende finanzielle Belastung der Kommunen ausgelöst (Experteninterview Regionalplanung).

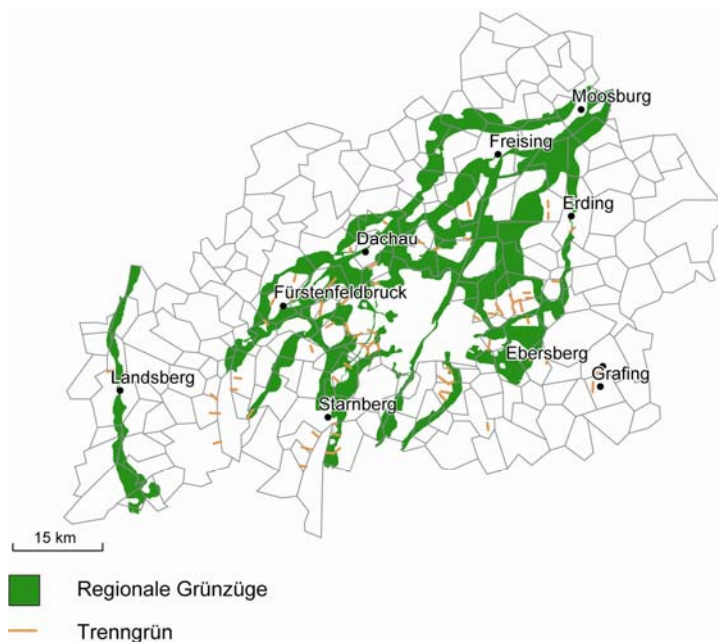
Als Grundsatz ist keine restriktive Umsetzung der Forderung möglich. Die Regionalplanung kann jedoch unter Bezug auf die Festlegung etwa in Verhandlungen mit den Kommunen auf eine aktive Förderung interkommunaler Kooperationen hinwirken. Diese Dienstleistung der Regionalplanung spielt allerdings bislang nur in wenigen Kommunen (21 %) eine wichtige Rolle. Die meisten Kommunen erkennen nur eine geringe oder keine Bedeutung der Regionalplanung hinsichtlich der Förderung gemeindeübergreifender Lösungen. Insgesamt spielt das Instrument für die Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung bislang keine Rolle.

10.5.5 Regionale Grünzüge/Trenngrün

Im Rahmen der Fortschreibung des Regionalplans auf Basis des regionalen Siedlungs- und Freiraumkonzepts 2001 wurde die Darstellung der Regionalen Grünzüge sowie des Trenngrüns überarbeitet. Neben der Ausweitung der Grünzüge um rund ein Viertel ihrer ursprünglichen Ausdehnung wurde in einzelnen Randbereichen eine kleinräumige Reduktion der Flächen vorgenommen. Zudem wurde das Trenngrün um 9 % verkleinert. Bei der folgenden Auswertung werden die seit 2001 verbindlichen Festlegungen berücksichtigt.

10.5.5.1 Plananalyse

Karte 39: Regionale Grünzüge und Trenngrün



Datenbasis: Regionalplan der Region München
 Geometrische Grundlage: BKG, Gemeinden, 31.12.2008

Quelle: eigene Darstellung

Textliche Festlegung Regionalplan München:

„Die Siedlungsentwicklung soll durch ein überörtliches, vernetztes Konzept der im Folgenden bestimmten regionalen Grünzüge und Trenngrüns als Grundgerüst eines räumlichen Verbundsystems zur Freiraumsicherung und -entwicklung geordnet und gegliedert werden.“
 (Ziel B II 4.2.1)

„Regionale Grünzüge sollen - zur Verbesserung des Bioklimas und zur Sicherung eines ausreichenden Luftaustausches - zur Gliederung der Siedlungsräume - zur Erholungsvorsorge in Siedlungsgebieten und siedlungsnahen Bereichen dienen.

Die regionalen Grünzüge sollen über die in bestehenden Flächennutzungsplänen dargestellten Siedlungsgebiete hinaus nicht geschmälert und durch größere Infrastrukturmaßnahmen nicht unterbrochen werden. Planungen und Maßnahmen in regionalen Grünzügen sollen im Einzelfall möglich sein, soweit die jeweilige Funktion gemäß Absatz 1 nicht entgegensteht.“ (Ziel B II 4.2.2)

Zur Freiraumsicherung und -entwicklung werden in der Region München Regionale Grünzüge und Trenngrün eingesetzt. Beide Instrumente sind Bestandteil eines räumlichen Verbundsystems zur Ordnung und Gliederung der Siedlungsentwicklung. Sie nehmen hinsichtlich der Gewerbeflächenentwicklung eine standortsteuernde Funktion wahr. Während Regionale Grünzüge vor allem der Gliederung der Siedlungsräume sowie der Erholungsvorsorge in Siedlungsgebieten dienen, steht beim Trenngrün die Vermeidung großflächiger und bandartiger Siedlungsstrukturen und die Erhaltung von Freiflächen zwischen aufeinander

zuwachsenden Siedlungseinheiten im Vordergrund. In Abhängigkeit dieser Funktionen erfolgt die Ausweisung von Grünzügen gebietsscharf, die des Trenngrüns als Linie. Beide Festlegungen konzentrieren sich auf Gebiete mit erheblichem Siedlungsdruck und sind dementsprechend insbesondere im Verdichtungsraum München sowie im anschließenden Flughafenumland verortet. Insgesamt werden 19 % der Regionsfläche als Regionale Grünzüge festgelegt. In den von der Festlegung tangierten 104 Kommunen liegt der Flächenanteil zwischen 1 % und 76 %. Dabei ist in 25 Kommunen über die Hälfte der Gemeindefläche betroffen. Etwas geringer fällt die Betroffenheit beim Trenngrün aus. Die 68 Trenngrüns strukturieren die Siedlungsflächenentwicklung in 60 Kommunen.

Textliche Festlegung Regionalplan München (Fortsetzung):

„Trenngrün soll das Entstehen großflächiger und bandartiger Siedlungsstrukturen vermeiden und die Freiflächen zwischen aufeinander zuwachsenden Siedlungseinheiten erhalten und sichern. Planungen und Maßnahmen im Trenngrün sollen im Einzelfall möglich sein, soweit die jeweilige Funktion gemäß Satz 1 nicht entgegensteht.“

(Ziel B II 4.2.3)

Als Ziele der Raumordnung sind die Festlegungen zu Regionalen Grünzügen und Trenngrün von den Kommunen und Fachplanungsträgern strikt zu beachten (vgl. Kapitel 10.4.1). Ausnahmeregelungen führen zu einer Einschränkung der Bindungswirkung. So sind in Grünzügen und im Trenngrün im begründeten Einzelfall Planungen und Maßnahmen möglich, soweit die ihnen zugewiesene Funktion nicht entgegensteht. Bis zur Fortschreibung 2001 legte der Regionalplan fest, dass die Funktionen des Grünzugs durch Bebauung nicht berührt werden dürfen. Dieses Verbot ging deutlich über die aktuelle Regelung hinaus, da fast jedes gewerbliche Vorhaben die Grünzüge negativ berührt. Der Nachweis, dass ein Vorhaben dem Grünzug nicht entgegensteht, muss vom Antragsteller, d.h. der Kommune fachkompetent erbracht werden. Gemäß des Regionalplans (Begr. zu 4.2.2. und 4.2.3) ist der Begriff „nicht entgegenstehen“ im Sinne von § 35 Abs. 1 S. 1 BauGB anzuwenden und auszulegen. Demnach ist die Entwicklung standortgebundener baulicher Anlagen in der Regel als Ausnahmefall zu bewerten. Eine restriktive Einschränkung der zulässigen Bauten wird durch die Ausnahmeregelung nicht vorgenommen. Mittels der Ausnahmeregelung will die Regionalplanung sowohl den generellen Schutz der Grünzüge gewährleisten als auch flexibel auf Einzelfälle reagieren können. Nur bei wesentlichen Eingriffen wird der Planungsausschuss des Regionalen Planungsverbands eingeschaltet. Siedlungsbereiche, die zum Zeitpunkt der Beschlussfassung der Fortschreibung in rechtskräftigen Flächennutzungsplänen festgelegt waren, bleiben von den Regelungen zu Grünzügen unberührt. In diesen Bereichen ist eine weitere Bebauung zulässig.

Die zeichnerische Festlegung der Instrumente erfolgt laut Planzeichenverordnung als „zeichnerisch erläuternde Darstellung verbaler Ziele“ und nicht als „verbindliche Darstellung“. Es handelt sich nicht um ein Raumordnungsgebiet nach dem ROG. Trotz ihrer Bindungswirkung als Ziel der Raumordnung können die Regionalen Grünzüge daher nicht als Vorranggebiet bezeichnet werden. Die gewählte Darstellungsform drückt einen besonders großen Gestaltungsspielraum der Kommunen im Randbereich der Grünzüge aus. Regionale Grünzüge werden bundesweit in rund 52 % aller Planungsregionen ausgewiesen (vgl. BBR 2010). Der in Bayern gewählte Weg (Verzicht auf eine zeichnerische Darstellung der Regionalen Grünzüge als Raumordnungsgebiet im Sinne des ROG) stellt einen Sonderfall dar. Mit Ausnahme von Thüringen, wo Regionale Grünzüge als Vorbehaltsgebiet festgelegt werden, greifen alle übrigen Länder auf eine Ausweisung in Form eines Vorranggebiets zurück. Im bundesweiten Vergleich kommt in Bayern somit eine schwache Grünzugregelung zum Einsatz.

Aufgrund der durch die Regel-Ausnahme-Struktur beschränkten Bindungswirkung, besitzen die Festlegungen nur eine mittlere Restriktivität.

10.5.5.2 Erfolgskontrolle

Zunächst wird der Blick auf den Erfolg der Regionalen Grünzüge gerichtet. Dieser spiegelt sich bei dem Steuerungsinstrument in der räumlichen Verteilung der Gewerbeflächen wider. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Siedlungsflächendarstellungen der Flächennutzungspläne, die bereits vor Inkrafttreten der Fortschreibung 2001 Rechtskraft erlangten, nicht an die Regionalen Grünzüge angepasst werden müssen. Vor diesem Hintergrund wird die Gewerbeflächenentwicklung außerhalb dieser Bereiche, aber innerhalb der Grünzüge betrachtet. Für die Abgrenzung der Flächennutzungspläne zum Stand 2001 wird auf das Raumordnungskataster der Regierung von Oberbayern zurückgegriffen (vgl. Kapitel 8.2.1). Die Berechnung des Indikators erfolgt erneut auf Basis der gebietsscharfen CLC-Daten. Zuvor geben ATKIS-Daten einen Eindruck der aktuellen Gesamtverteilung der Gewerbeflächen in der Region.

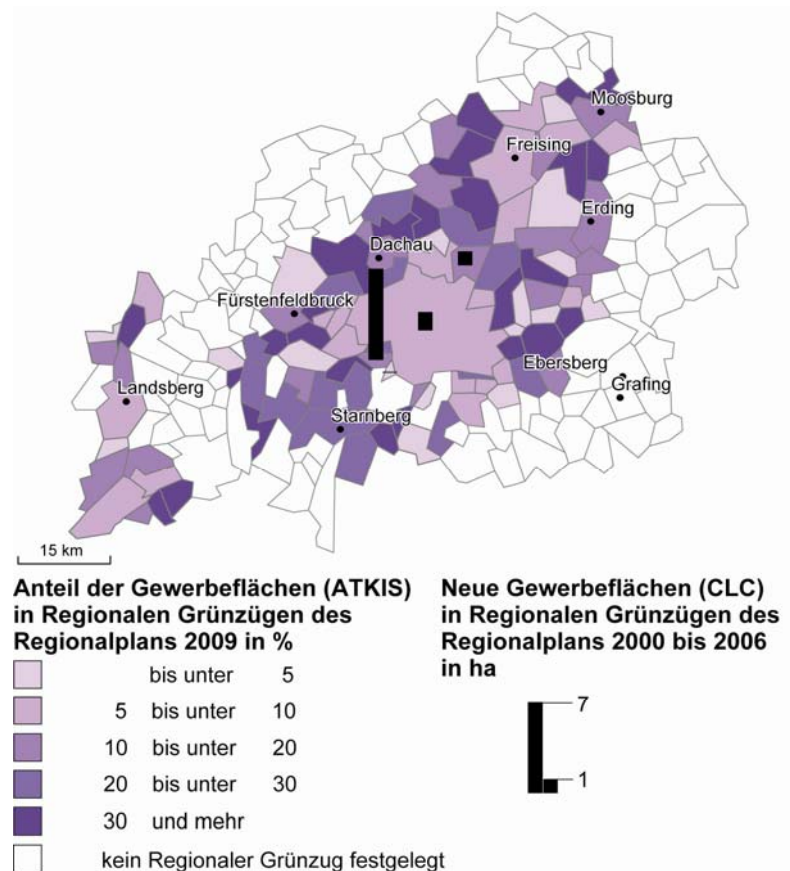
Derzeit befinden sich 12 % aller Gewerbe- und Industrieflächen der Region München in Regionalen Grünzügen. In 14 % der von Grünzügen betroffenen Kommunen liegt der Anteil sogar über 40 %. Insgesamt werden bislang 1,2 % der Grünzüge als Gewerbefläche genutzt.

Von den im Zeitraum 1990 bis 2000 neu entstandenen Gewerbeflächen sind unter Berücksichtigung der bis zur Fortschreibung 2001 gültigen Abgrenzung rund 0,6 % auf Grünzüge entfallen. Innerhalb der erst im Rahmen der Fortschreibung von 2001 zu Regionalen Grünzügen erklärten Flächen ist in diesem Zeitraum eine relativ starke Bautätigkeit (6,8 % der Gewerbeflächen) zu erkennen. Mit Inkrafttreten der Fortschreibung ist der Umfang neuer Gewerbeflächen in diesen Bereichen deutlich zurückgegangen.

Insgesamt wurden zwischen 2000 und 2006 dennoch rund 3 % aller neuen Gewerbeflächen in Grünzügen entwickelt. Durch die recht hohe Mindesteffassungsgrenze der CLC-Daten werden kleinräumige Entwicklungen allerdings unterschätzt. Die gemeindscharfe Darstellung der Entwicklung in Karte 40 verdeutlicht, dass das Wachstum auf einzelne neue Gewerbeflächen zurückzuführen ist. So fand eine umfangreichere Inanspruchnahme der Grünzüge lediglich in drei Gemeinden (München, Garching, Planegg) statt. Betroffen waren jeweils Randbereiche der Festlegung.

Die Entwicklungen können auf die im Plan betonte Unschärfe der zeichnerischen Darstellung im Randbereich und die Ausnahmeregelung zurückgeführt

Karte 40: Gewerbeflächenbestand und -entwicklung in Regionalen Grünzügen



Datenbasis: Regionalplan der Region München, ATKIS, CLC
Geometrische Grundlage: BKG, Gemeinden, 31.12.2008

Quelle: eigene Darstellung

werden. Aus diesem Grund kann die Inanspruchnahme der Grünzüge nicht als Misserfolg betrachtet werden, so dass die Zielerreichung als mittel bis hoch zu bewerten ist. Insgesamt besteht eine relativ hohe Übereinstimmung zwischen der realen Entwicklung und der Festlegung des Regionalplans. Einen umfassenden Schutz der Grünzüge bietet die Festlegung allerdings nicht. Das Ergebnis bestätigt die Einschätzung von Reiss-Schmidt (2003, 74) der davon ausgeht, dass es gelungen ist die Regionalen Grünzüge „weit gehend“ gegen den bestehenden Siedlungsdruck zu verteidigen.

Das Instrument Trenngrün erreicht sein Ziel, wenn Freiflächen zwischen aufeinander zuwachsenden Siedlungseinheiten erhalten werden. Aufgrund der linienförmigen Darstellung ist eine Verschneidung mit den Geodaten nicht aussagekräftig. Für die Bewertung wird eine Analyse der im Umfeld von Trenngrün entstandenen Gewerbeflächen (CLC) vorgenommen. Demnach sind zwischen 2000 und 2006 sechs Gewerbeflächen in einem räumlichen Bezug zum Trenngrün entstanden. Während fünf der Flächen als Abrundung bestehender Siedlungsbereiche interpretiert werden können, handelt es sich nur in einem Fall um einen in der Freifläche entstandenen neuen Siedlungsansatz. Dieser Fläche liegt ein rechtskräftiger Flächennutzungsplan zu Grunde. Im Zusammenhang mit der Gewerbeflächenentwicklung kann demzufolge eine Zielerreichung des Instruments festgestellt werden.

10.5.5.3 Wirkungsanalyse

Zur Bewertung des Vollzugs der Festlegungen wird erneut der Blick auf die Ausweisungen der **Flächennutzungspläne** sowie Konflikte bei deren Änderungen gerichtet. Von den 2010 in verbindlichen Flächennutzungsplänen festgelegten Gewerbe- und Industriegebieten befinden sich 4 % innerhalb von Grünzügen. Gegenüber 2007 (3,9 %) hat sich der Anteil nur geringfügig verändert. Gleichzeitig hat sich jedoch der Anteil der Grünzüge, der als Gewerbegebiete in FNP dargestellt wird, von 0,4 auf 1 % erhöht. Demnach wurden im betrachteten Zeitraum Gewerbegebiete in etwa gleichem Umfang innerhalb und außerhalb der Grünzüge ausgewiesen. Etwa ein Drittel dieser Gebiete wurde nach der Fortschreibung 2001 vor allem im Randbereich der Grünzüge, aber auch unter Nutzung der Einzelfallregelung, in den Festlegungsbereichen ausgewiesen. Zudem wurden bis 2010 sechs der 68 durch Trenngrün geschützten Korridore durch neue Gewerbeflächenausweisungen in Anspruch genommen. Die Entwicklung zeigt, dass die Festlegungen in vielen Fällen von den Kommunen beachtet werden. Gleichzeitig steht ihnen mit der Einzelfallregelung ein Instrument zur Verfügung, durch das eine Anpassung umgangen werden kann. Von dieser Möglichkeit machen die Kommunen offensichtlich Gebrauch.

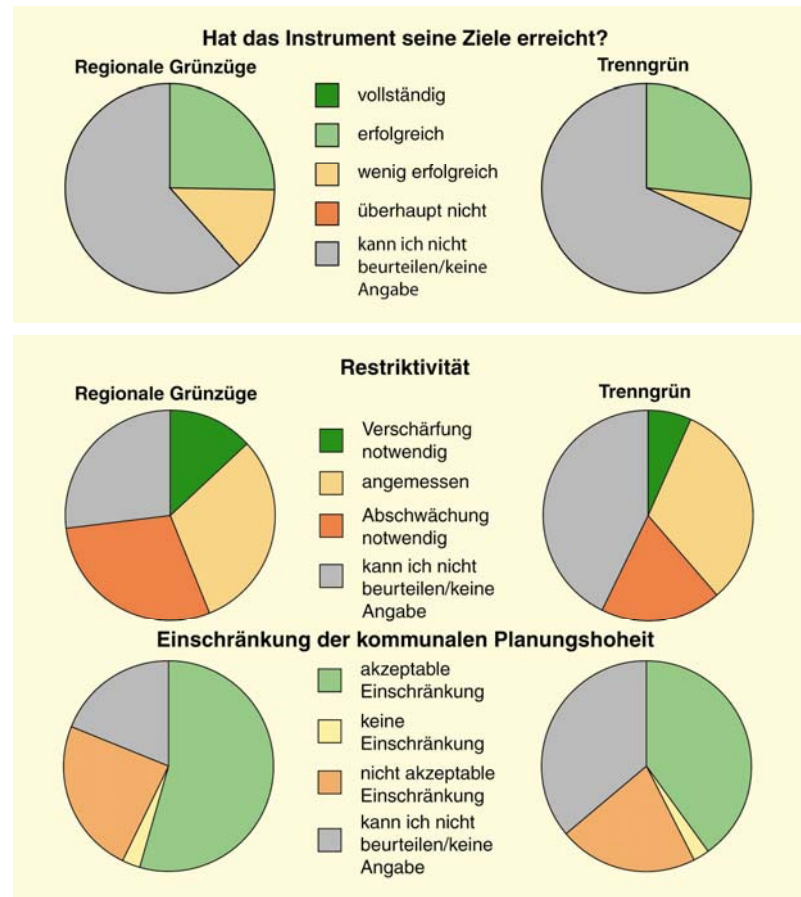
Konflikte im Rahmen von Flächennutzungsplanänderungen traten insgesamt selten auf. Lediglich in zwei Planungsverfahren gab die Regierung unter Verweis auf das Instrument Regionaler Grünzug eine negative **Stellungnahme** ab. Von dem Träger öffentlicher Belange wurden zum einen der fachliche Nachweis der Nichtbeeinträchtigung der Funktion des Grünzugs sowie zum anderen ein Bedarfsnachweis eingefordert. Eine vollständige Ablehnung der Planung war damit jeweils nicht verbunden. Während die geringe Konflikthäufigkeit eine insgesamt hohe Anpassung der Kommunen an das Instrument zum Ausdruck bringt, ist sie möglicherweise gleichzeitig Ausdruck der relativ geringen Restriktivität der Festlegung. So sind Konflikte grundsätzlich nur bei unbegründeten und/oder sehr umfangreichen Ausweisungen in Grünzügen zu erwarten. Konflikte mit Trenngrün sind bei Gewerbeflächenausweisungen nicht zu beobachten.

Sofern eine Kommune eine umfassende Inanspruchnahme von Grünzügen beabsichtigt, kann sie auch auf eine **Planänderung** zurückgreifen. In der Region München wurde die Festlegung unabhängig von der Fortschreibung 2001 durch drei Änderungen an kommunale Entwicklungen angepasst. Aufgrund des geringen Umfangs der Änderungen wurde die Wirkung der Festlegung hierdurch nicht ausgehebelt. Eine Änderung des Trenngrüns erfolgte seit 1987 nicht.

Die **Kommunalbefragung** verdeutlicht zunächst, dass die Instrumente Regionaler Grünzug und Trenngrün in vielen, allerdings nicht allen, Kommunen in ihrer tatsächlichen Ausdehnung wahrgenommen werden. So geben einzelne Kommunen, in denen mehr als 10 % der Gemeindeflächen als Grünzug dargestellt wird, an, dass keine entsprechende Festlegung im Regionalplan besteht. Die folgenden Bewertungen spiegeln sowohl die Meinung der betroffenen als auch der nicht betroffenen Kommunen wider.

Rund ein Drittel der an der Befragung teilnehmenden Kommunen erkennt in vielen der betroffenen Gemeinden einen Erfolg des Instruments oder die Eindämmung der Zersiedelung in der Region (vgl. Abbildung 46). Mit 16 % fällt der Anteil der Kommunen, die das Instrument für wenig erfolgreich halten oder keine Eindämmung wahrnehmen, etwas geringer aus. Allerdings spiegelt diese Einschätzung nur bedingt die Meinung aller Kommunen wider, da etwa die Hälfte der Kommunen auf eine Einschätzung verzichtet. Diese Einschränkung gilt ebenso für die Bewertung des Trenngrüns, das von ebenfalls etwa einem Drittel der Kommunen als erfolgreich angesehen wird. In beiden Fällen gehen nur wenige Kommunen (Regionale Grünzüge (RGZ) 7 %, Trenngrün (TG) 3 %) von einer Einschränkung der Wirksamkeit der Instrumente durch die Einzelfallregelung aus.

Abbildung 46: Regionale Grünzüge und Trenngrün - Zielerreichung, Restriktivität und Einschränkung der kommunalen Planungshoheit



Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: Kommunalbefragung des BBSR 2009, N = 75

Von den befragten Kommunen haben bereits 19 % (RGZ) bzw. 7 % (TG) Gebrauch von der Einzelfallregelung gemacht. Jeweils rund 10 % können sich die Nutzung dieser Regelung in Zukunft vorstellen. In etwas mehr als der Hälfte der Fälle war der Eingriff allerdings nur schwer durchzusetzen. Auch bei einer zukünftigen Beanspruchung der Regelung wird zu meist mit einer schweren Durchsetzbarkeit gerechnet. Demgegenüber sprechen sich rund 20 % gegen die Inanspruchnahme von Grünzügen und Trenngrün durch Siedlungstätigkeit aus.

Die Restriktivität der Festlegungen wird von den Kommunen differenziert bewertet. Jeweils rund 30 % empfinden die Restriktivität der Grünzüge als angemessen bzw. fordern eine Abschwächung. Weitere 13 % sprechen sich für eine Verschärfung aus. Vor allem Kommunen mit einem verstärkten Siedlungsdruck im Umfeld des Verdichtungsraums nennen die Abschwächung. In diesen Kommunen ist gleichzeitig die geringste Akzeptanz des Instruments zu erkennen. Demgegenüber können sich überwiegend Kommunen im Stadt-Umlandbereich des Verdichtungsraumes eine restriktivere Ausweisung vorstellen. Diese Einschätzung lässt darauf schließen, dass im Stadt-Umlandbereich der Erhaltung der noch bestehenden Freiräume eine vorrangige Priorität beigemessen wird. Die Grünzüge werden von diesen Kommunen als akzeptable Einschränkung der Planungshoheit wahrgenommen. In der Gesamtregion wird diese Meinung von rund 57 % der Kommunen vertreten, während 24 % sie als nicht akzeptabel bewerten. Insofern kann die Akzeptanz der Grünzüge insgesamt als hoch eingeschätzt werden.

Die Bewertung des Trenngrüns ist mit den Aussagen zu Grünzügen weitgehend vergleichbar. Vor allem bedingt durch höhere Fehlwerte, spiegeln die Daten eine etwas geringere Akzeptanz hinsichtlich der Einschränkung der Planungshoheit wider (40 %). Demgegenüber wird die Restriktivität auch hier von rund 30 % der Kommunen als angemessen empfunden. Für eine Abschwächung sprechen sich nur 19 % bzw. für eine Verschärfung nur 7 % aus. Beiden Instrumenten wird überwiegend eine positive Wirkung für die gesamte Planungsregion attestiert (RGZ: 60 %, TG: 43 %). Obwohl die Zielerreichung der Festlegungen nur bedingt erfolgreich bewertet wird, nehmen über die Hälfte der Kommunen (56 %) eine Erschwerung der Baulandausweisungen im Freiraum wahr. Eine solche Wirkung können beim Trenngrün nur 32 % erkennen. Gleichzeitig ist mit den Instrumenten vielfach auch eine Einschränkung des Baulandumfangs verbunden (RGZ: 49 %, TG: 36 %). Demgegenüber kann der überwiegende Teil der Kommunen weder einen Einfluss auf den Baulandpreis noch auf die Bebauungsdichte feststellen.









Der Umfang der beiden Festlegungen wird überwiegend (Grünzüge 52 %) bzw. zu einem großen Teil (Trenngrün 40 %) als ausreichend angesehen. Änderungen werden in der Regel nicht gefordert. Zugleich empfinden die meisten Kommunen (53 %) auch die Lage der Grünzüge in der Regel als richtig. Die Standorte des Trenngrüns werden in ähnlicher Weise bewertet. Immerhin 12 % sprechen sich für eine größere Nähe der Grünzüge zu Siedlungsflächen aus. Allerdings wird jeweils von über 40 % der Kommunen keine Einschätzung vorgenommen.






Die Wirkungsanalyse zeigt, dass beide Instrumente im Rahmen der kommunalen Planung überwiegend wahrgenommen werden. Dabei ist die geringe Konfliktszahl im Beteiligungsverfahren wohl auch auf den Spielraum der Kommunen durch die Einzelfallregelung zurückzuführen, von der bereits zahlreiche Kommunen Gebrauch gemacht haben. Vor diesem Hintergrund werden die Steuerungsinstrumente in der Regel von den Kommunen akzeptiert. Eine Zielerreichung kann allerdings nur ein geringer Teil der Kommunen erkennen. Die Analysen sowie die Kommunalbefragung zeigen für die Regionalen Grünzüge und das Trenngrün eine mittlere Wirkung.

10.5.5.4 Gesamtbewertung der Steuerungseffektivität

Die Standortsteuerung der Gewerbeflächenentwicklung durch Regionale Grünzüge wird durch zwei Aspekte eingeschränkt. Zum einen lockert die Einzelfallregelung den Schutz der Gebiete auf, zum anderen gewährleistet die im Plan betonte Unschärfe der zeichnerischen Darstellung umfangreiche Auslegungs- und Abwägungsspielräume für

Abbildung 47: Regionale Grünzüge und Trenngrün - Gesamtbewertung

Analyseschritt	Bewertung	
	Regionale Grünzüge	Trenngrün
Plananalyse		
Erfolgskontrolle		
Wirkungsanalyse		
Gesamtbewertung der Steuerungseffektivität		

 hoch
  mittel/hoch
  mittel
  gering/mittel
  gering

Quelle: eigene Darstellung

die Kommunen. Vor diesem Hintergrund erkennt auch Pütz (2004, 157) bei diesem Instrument eine eingeschränkte Steuerungswirkung der Regionalplanung. Die Experten aller Planungsebenen bestätigen, dass die im Randbereich der Grünzüge bestehenden Spielräume von den Kommunen zur Umsetzung von Projekten regelmäßig genutzt werden. Ausschlaggebend sind vor allem die hohe Entwicklungsdynamik sowie der Siedlungsdruck in der Region (LH München 2006, 13). Wird zu häufig von der Einzelfallregelung Gebrauch gemacht oder im Randbereich gebaut, besteht die Gefahr, dass die Grünzüge schwerwiegend beschädigt werden. Derzeit ist diese Entwicklung noch nicht zu erkennen. So sieht die Regionalplanung, trotz der genannten Schwierigkeiten, in den Regionalen Grünzügen ein besonders effektives Instrument des Regionalplans zur Steuerung und Begrenzung der Siedlungsflächenentwicklung. Demnach gelingt es - mit einzelnen Ausnahmen -, eine intensive Inanspruchnahme der Gebiete zu verhindern. Diese Meinung wird auch auf Kreisebene bestätigt. Bei der Einschätzung der Akteure steht dabei der Schutz der Funktion des Grünzugs im Vordergrund, die auch bei einer kleinräumigen Inanspruchnahme der Grünzüge erhalten bleibt. Sowohl von der Landes- als auch von der Regionalplanung wird die Anwendung einer Ausnahmeregelung an sich positiv gesehen. Beide Akteure gehen davon aus, dass ohne diese Regelung deutlich weniger Flächen im Regionalplan als Grünzug dargestellt worden wären (Experteninterviews Landes- und Regionalplanung) bzw. eine geringere Akzeptanz besitzen würde. Dass die Kommunen in Konfliktfällen in die Grünzüge vordringen können, steht auch mit der Organisation des Regionalen Planungsverbands in Verbindung. Sofern für Flächenentwicklung eine Abweichung durch den Planungsausschuss genehmigt werden muss, wird die Genehmigung in der Regel auch ausgesprochen. Die im Ausschuss beteiligten Bürgermeister stimmen zu, um bei ähnlichen Situationen in Zukunft selber keine Schwierigkeit mit den Kollegen zu bekommen. Hierdurch wird der Grünzug stückweise ein „Spielball der alltäglichen Kommunalpolitik“ (Experteninterview Kommunalplanung). Die Regionalplanung kann zwar „mahnend“ auf die Funktion der Regionalen Grünzüge hinweisen. Ihr stehen jedoch keine ausreichenden Mittel zur Verfügung, um politisch gewollte Eingriffe zu verhindern.

Insgesamt kann die Steuerungseffektivität der Regionalen Grünzüge als mittel bewertet werden. Eine Steigerung der Effektivität wäre bei einer strengeren Auslegung der Ausnahmeregelungen grundsätzlich möglich. In der Region wird bereits über eine Verkleinerung der Grünzüge sowie einen intensiveren Schutz der dann verbleibenden Flächen diskutiert.

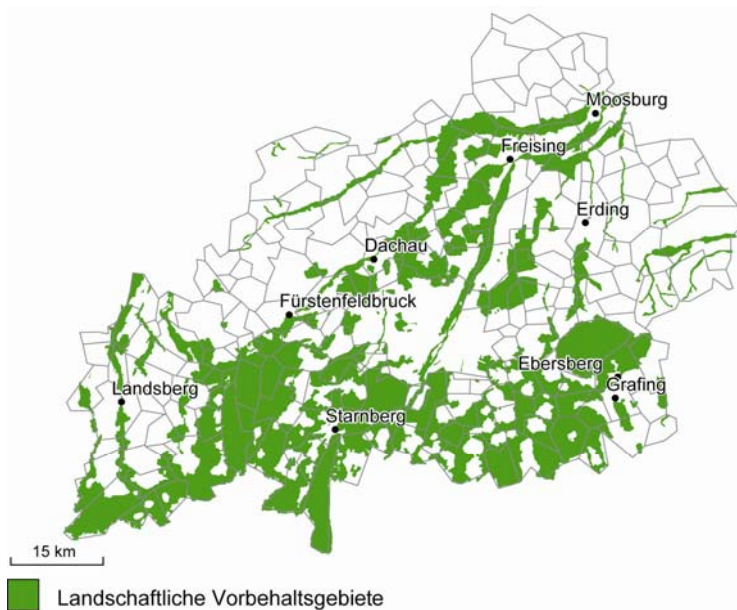
Das Trenngrün weist ebenfalls maximal eine mittlere Steuerungseffektivität auf. Offensichtlich haben keine relevanten gewerblichen Flächenentwicklungen in den dargestellten Bereichen stattgefunden. Allerdings stellt die linienhafte Ausweisung grundsätzlich keinen umfassenden Freiraumschutz für die betroffenen Standorte dar.

10.5.6 Landschaftliche Vorbehaltsgebiete/sonstiger Freiraumschutz

Neben den vorrangig auf die Steuerung der Siedlungsentwicklung ausgerichteten Freiraumschutzinstrumenten weist der Regionalplan Instrumente auf, die indirekt zu einer Steuerung der gewerblichen Flächenentwicklung beitragen bzw. beitragen können. Zentrale Bedeutung kommt dabei den landschaftlichen Vorbehaltsgebieten zu, die den Schwerpunkt des „sonstigen Freiraumschutzes“ bilden. Die Ausweisung dieser Gebiete durch die Regionalplanung hat in Bayern eine längere Tradition. Die Ausweisung landschaftlicher Vorranggebiete wurde bislang durch die Oberste Baubehörde verhindert (Goppel 1998a, 35).

10.5.6.1 Plananalyse

Karte 41: Landschaftliche Vorbehaltsgebiete



Datenbasis: Regionalplan der Region München
Geometrische Grundlage: BKG, Gemeinden, 31.12.2008

Quelle: eigene Darstellung

Textliche Festlegung Regionalplan München:

„In den landschaftlichen Vorbehaltsgebieten soll die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes gesichert oder wiederhergestellt, die Eigenart des Landschaftsbildes bewahrt und die Erholungseignung der Landschaft erhalten oder verbessert werden. Siedlungstätigkeit, Bebauung und bauliche Infrastrukturen sollen sich in den landschaftlichen Vorbehaltsgebieten nach den hier besonders bedeutsamen Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege richten.“
(B I 1.2.1.2)

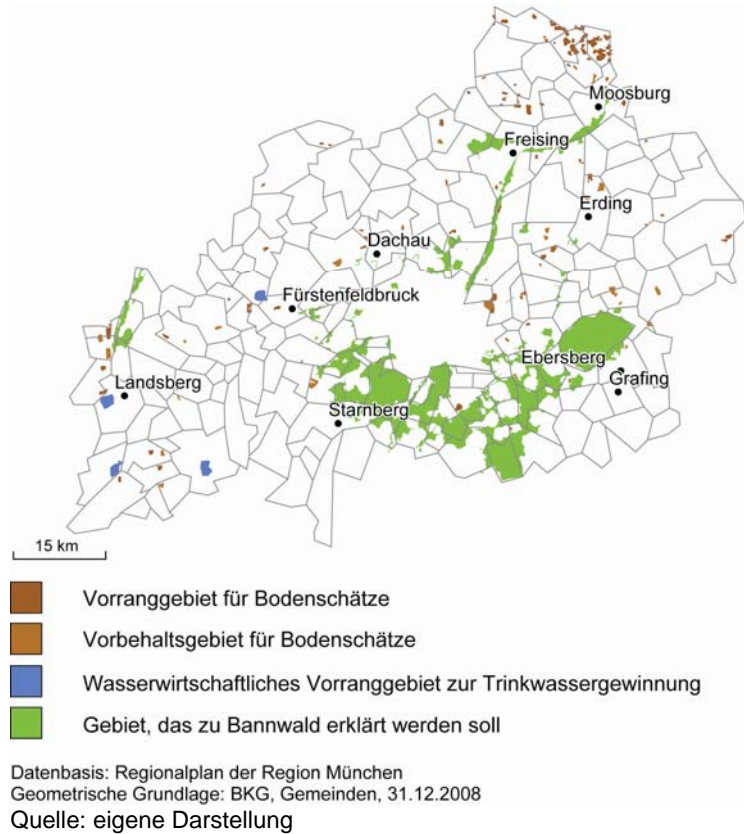
„Bis zum Inkrafttreten der Bannwaldverordnungen sollen Planungen und Maßnahmen unterbleiben, die geeignet sind, die Erklärung zu Bannwald in Frage zu stellen.“ (B IV 1.3.5)

Landschaftliche Vorbehaltsgebiete bedecken insgesamt 36 % der Region München. 91 % der Kommunen sind von dieser Festlegung betroffen. Während in Einzelfällen das gesamte Gemeindegebiet überlagert wird, ist es bei einem Drittel der Kommunen jeweils über die Hälfte der Fläche. In den landschaftlichen Vorbehaltsgebieten besitzen der Naturschutz und die Landschaftspflege gegenüber der Siedlungstätigkeit ein besonderes Gewicht. Somit werden gewerbliche Nutzungen nicht vollständig ausgeschlossen. Allerdings soll in diesen Gebieten zukünftig von einer stärkeren Siedlungstätigkeit abgesehen werden (Erklärung zu 1.2.1.2). Derzeit sind vielfach Überlagerungen von landschaftlichen Vorbehaltsgebieten und Natur- oder Landschaftsschutzgebieten zu finden. Aufgrund der im LEP geforderten Vermeidung von Doppelausweisungen bei Schutzgebieten, wird die Ausweisung der Vorbehaltsgebiete in nächster Zeit reduziert.

Obwohl in Bayern Vorbehaltsgebiete als Ziele der Raumordnung interpretiert werden (vgl. Kapitel 3.2.3.2), lösen die landschaftlichen Vorbehaltsgebiete nur eine Berücksichtigungspflicht aus. Da sie von den Kommunen weggewägt werden können, geht von ihnen für die Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung nur eine geringe Restriktivität aus.

Neben den landschaftlichen Vorbehaltsgebieten legt der Regionalplan vier weitere Raumordnungsgebiete fest, die dem sonstigen Freiraumschutz zugeordnet werden können (vgl. Karte 42). Einen Sonderfall stellen dabei die Raumordnungsgebiete für Bodenschätze dar, bei denen nicht der klassische Schutz des Freiraums, sondern die Sicherung von Abbauflächen im Vordergrund steht. In den ausgewiesenen Vorrang- und Vorbehaltsgebieten für Bodenschätze ist eine gewerbliche Siedlungstätigkeit unter anderem in Form übertägiger Bergbauanlagen möglich. Bei der Bewertung der Steuerungseffektivität der sonstigen Instrumente zum Freiraumschutz

Karte 42: Festlegungen zum Freiraumschutz



bleiben diese Gebiete aus diesem Grund unberücksichtigt. Demgegenüber ist eine gewerbliche Nutzung in den übrigen Raumordnungsgebieten grundsätzlich ausgeschlossen, da in den zukünftigen Bannwaldgebieten Planungen und Maßnahmen, die geeignet sind, die Erklärung zu Bannwald in Frage zu stellen, unterbleiben müssen und auch in den wasserwirtschaftlichen Vorranggebieten Menge und Güte des Grundwassers nicht gefährdet werden dürfen.

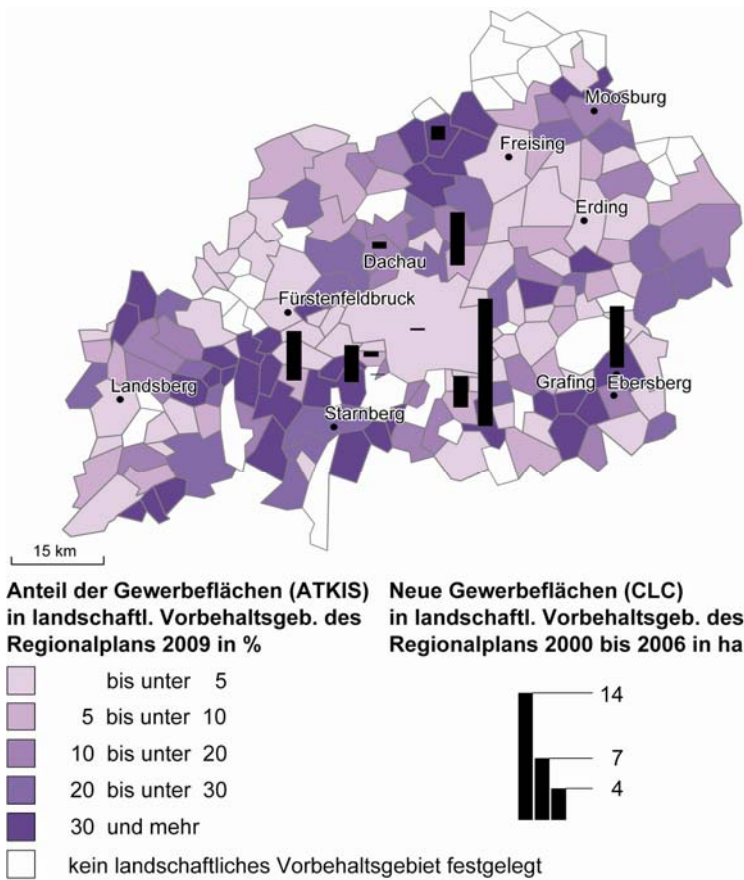
Von den Festlegungen weisen die als Vorranggebiete zu interpretierenden Gebiete, die zu Bannwald erklärt werden sollen, die größte räumliche Ausdehnung (8 %) auf. Der Anteil an der Regionsfläche der übrigen Festlegungen beträgt jeweils unter 0,8 %. Aufgrund der geringen Ausweisungsfläche weisen die Vorranggebiete nur eine mittlere bis hohe Restriktivität auf.

10.5.6.2 Erfolgskontrolle

Nach einem Blick auf die aktuelle Inanspruchnahme durch Gewerbeflächen (ATKIS) werden zur Bewertung des Steuerungserfolgs CLC-Daten herangezogen, die die Entwicklung der Gewerbeflächen in den gebietsscharf abgegrenzten Festlegungsbereichen darstellen.

Derzeit befinden sich in den landschaftlichen Vorbehaltsgebieten 11 % aller Gewerbeflächen. Hierdurch werden 0,6 % der landschaftlichen Vorbehaltsgebiete berührt. Während zwischen 1990 und 2000 3 % der neuen Gewerbeflächen in diesen Bereichen entstanden sind, liegt der Wert im Zeitraum 2000 bis 2006 mit 12 % deutlich höher. Der relative Zuwachs der Gewerbeflächen in den Vorbehaltsgebieten hat sich von 8 % (1990-2000) auf 16 % (2000-2006) verdoppelt. Vor allem im direkten Umland von München wurden die Freiraumbereiche intensiv in Anspruch genommen (vgl. Karte 43). Da der Regionalplan kein Verbot für gewerbliche Siedlungstätigkeit in den Vorbehaltsgebieten enthält, sind die Entwicklungen nicht als ein vollständiger Misserfolg zu bewerten. Allerdings ist es offensichtlich nicht gelun-

Karte 43: Gewerbeflächenbestand und -entwicklung in landschaftlichen Vorbehaltsgebieten



Datenbasis: Regionalplan der Region München, ATKIS, CLC
Geometrische Grundlage: BKG, Gemeinden, 31.12.2008

Quelle: eigene Darstellung

gen, eine stärkere Siedlungstätigkeit zu vermeiden. Aus diesem Grund liegt die Übereinstimmung zwischen der Festlegung und der realen Entwicklung auf einem geringen bis mittleren Niveau.

Der gewerblich genutzte Anteil (ATKIS) des zukünftigen Bannwalds ist sehr gering (0,2 %). Insgesamt befinden sich rund 0,9 % aller gewerblichen Flächen im zukünftigen Bannwald. Die wasserwirtschaftlichen Vorranggebiete zur Trinkwassergewinnung weisen keine gewerbliche Nutzung auf. Zwischen 1990 und 2006 zeigen die CLC-Daten in beiden Raumordnungsgebieten keine gewerbliche Siedlungstätigkeit. Aufgrund der Mindest erfassungsgrenze der Daten können jedoch keine Aussagen über kleinere Flächenentwicklungen gemacht werden. Demnach konnten die Festlegungen mit Blick auf eine gewerbliche Nutzung ihre Zielsetzung erreichen.

10.5.6.3 Wirkungsanalyse

Die Auswertung der **Flächennutzungspläne** lässt eine große Übereinstimmung mit den regionalplanerischen Festlegungen erkennen. Relativ hoch (2010: 4,4 % bzw. 2007: 4,2 %) fällt lediglich der Anteil der gewerblichen Bauflächen in den landschaftlichen Vorbehaltsgebieten aus. Dies entspricht 0,1 % der Ausweisungsfäche. Demgegenüber entfallen auf die zukünftigen Bannwaldgebiete 0,2 % der in FNP dargestellten gewerblichen Bauflächen. Hierdurch sind 0,6 % des Raumordnungsgebiets betroffen. Innerhalb der wasserwirtschaftlichen Vorranggebiete zur Trinkwassergewinnung werden keine gewerblichen Bauflächen ausgewiesen. Zwischen 2007 und 2010 sind keine relevanten Änderungen zu beobachten. In allen Fällen ist dementsprechend von einer hohen Anpassung der kommunalen Flächenutzungsplanungen auszugehen.

Zudem wurden im Untersuchungszeitraum keine **Konflikte** durch kommunale gewerbliche Planungen in den geschützten Bereichen ausgelöst. Aufgrund der geringen Entwicklungswerte weist dies ebenfalls auf eine hohe Anpassung der Kommunen hin. Dabei muss allerdings beachtet werden, dass Vorbehaltsgebiete regelmäßig keine solchen Konflikte auslösen können, da diese von den Kommunen im Rahmen der Abwägung überwunden werden können.

Ein Beispiel, an dem die geringe Steuerungswirkung landschaftlicher Vorbehaltsgebiete deutlich wird, ist ein Raumordnungsverfahren im Zusammenhang mit der Ansiedlung von IKEA in Taufkirchen (Pütz 2004, 150 ff.). Obwohl sich der gewählte Standort in einem landschaftlichen Vorbehaltsgebiet befand und zudem auch im Regionalplan festgelegter Bannwald betroffen war, erkannte die Regierung von Oberbayern in ihrer landesplanerischen Beurteilung eine Übereinstimmung mit den Erfordernissen der Raumordnung. Aufgrund der mit dem Vorhaben verbundenen Rodung von Bannwald sowie dem Eingriff in landschaftliche Vorbehaltsgebiete wurden lediglich Ausgleichsmaßnahmen und Ersatzaufforstungen gefordert. Das Verfahren zeigt die geringe regionale Steuerungsfähigkeit des Instruments. Vor dem Hintergrund der starken kommunalen Planungshoheit konnten sich die lokalen Akteure mit ihren Interessen gegen die der regionalen Akteure, vor allem des Regionalen Planungsverbands, aber auch gegen die Interessen der Nachbarkommunen durchsetzen (Pütz 2004, 155).

Planänderungen, mit dem Ziel gewerbliche Nutzungen in den Vorranggebieten zu realisieren, wurden nicht vorgenommen.

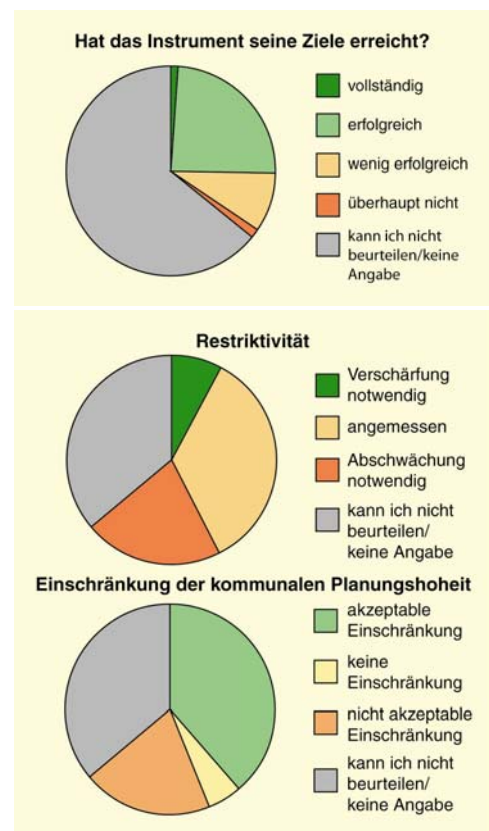
Aufgrund des geringen räumlichen Umfangs der sonstigen Festlegungen zum Freiraumschutz sowie der dadurch bedingten geringen Anzahl betroffener Kommunen stand im Rahmen der **Kommunalbefragung** eine Einschätzung der landschaftlichen Vorbehaltsgebiete im Mittelpunkt.

Obwohl der Regionalplan in der Region München in 91 % aller Kommunen sowie in 96 % der an der Befragung teilnehmenden Kommunen zumindest in geringem Umfang landschaftliche Vorbehaltsgebiete festlegt, kann über die Hälfte der Kommunen nicht oder nicht korrekt beurteilen, ob der Regionalplan im Gemeindegebiet eine entsprechende Festlegung vornimmt. Dies Ergebnis lässt darauf schließen, dass die Vorbehaltsgebiete im Rahmen der Bauleitplanung vielfach keine zentrale Rolle spielen.

Dennoch wird die Zielerreichung von einem Viertel der Kommunen als erfolgreich angesehen (vgl. Abbildung 48). Weitere 20 % erkennen eine die Zersiedelung eindämmende Wirkung der Ausweisung. Lediglich 10 % der Kommunen können in den Gebieten kein besonderes Gewicht der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege wahrnehmen.

Obwohl die Festlegung als Vorbehaltsgebiet bereits relativ leicht überwunden werden kann, sprechen sich 21 % der Kommunen für eine Abschwächung der Restriktivität aus. Diese Meinung wird vor allem von den auf organische Entwicklung festgelegten nichtzentralen Orten vertreten und geht häufig mit der Wahrnehmung einer nicht akzeptablen Einschränkung der Planungshoheit einher. Allerdings empfinden 35 % der Kommunen die Restriktivität als angemessen und in ihrer Einschränkung zumeist akzeptabel.

Abbildung 48: Landschaftliche Vorbehaltsgebiete - Zielerreichung, Restriktivität und Einschränkung der kommunalen Planungshoheit



Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: Kommunalbefragung des BBSR 2009, N = 75









Insgesamt erkennen über die Hälfte der Kommunen überwiegend positive Wirkungen der Festlegungen für die gesamte Planungsregion. Offensichtlich werden Baulandausweisungen durch landschaftliche Vorbehaltsgebiete erschwert (41 %). Allerdings gelingt es nur bedingt den Umfang des Baulands insgesamt einzuschränken. Jeweils 27 % der Kommunen können diese Wirkung erkennen bzw. nicht erkennen. Auswirkungen auf den Baulandpreis sowie die Bebauungsdichte nehmen die Kommunen in der Regel nicht wahr.






Die Ergebnisse der Wirkungsanalyse lassen zunächst auf eine hohe Wirkung der Vorranggebiete zum sonstigen Freiraumschutz schließen. Die Festlegungen werden offensichtlich in den kommunalen Planungen beachtet und bleiben in der Regel frei von einer gewerblichen Nutzung.

Demgegenüber sehen die Flächennutzungspläne mehrfach gewerbliche Bauflächen in den landschaftlichen Vorbehaltsgebieten vor. Aufgrund des Vorbehaltscharakters der Festlegung steht den Kommunen bei einer korrekten Abwägung eine entsprechende Nutzung frei. Dabei werden Baulandausweisungen offensichtlich immerhin durch die Festlegung erschwert. Die Festlegung wird überwiegend akzeptiert. Insgesamt ist die Wirkung der Vorbehaltsgebiete hinsichtlich einer Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung dennoch als gering anzusehen.

10.5.6.4 Gesamtbewertung der Steuerungseffektivität

Abbildung 49: Landschaftliche Vorbehaltsgebiete und sonstiger Freiraumschutz - Gesamtbewertung

Analyseschritt	Bewertung	
	Landschaftliche Vorbehaltsgebiete	Vorranggebiete sonstiger Freiraums.
Plananalyse		
Erfolgskontrolle		
Wirkungsanalyse		
Gesamtbewertung der Steuerungseffektivität		

 hoch
  mittel/hoch
  mittel
  gering/mittel
  gering

Quelle: eigene Darstellung










Die sonstigen Festlegungen zum Freiraumschutz besitzen eine unterschiedliche Steuerungseffektivität im Hinblick auf die gewerbliche Flächenentwicklung. So gelingt es durch die Vorranggebiete zum sonstigen Freiraumschutz die betroffenen Gebiete vor einer Inanspruchnahme zu schützen. Die landschaftlichen Vorbehaltsgebiete werden zwar von den Kommunen akzeptiert,






allerdings ist ihre Steuerungseffektivität durch die Festlegung als Grundsatz deutlich eingeschränkt. Dies zeigt auch das oben genannte Beispiel der IKEA-Ansiedlung (Pütz 2004, 150 ff.). Bei Nutzungskonflikten werden sie häufig weggewägt (StMLU 2003, 22). Dennoch ist das Instrument aus Sicht der Regionalplanung ein effektives Steuerungsinstrument. Da bereits der Regionalplan eine gewerbliche Nutzung der Gebiete gestattet, ist mit der Ausweisung keine effektive Standortsteuerung möglich. Im Vordergrund der Festlegung steht die Vermeidung einer stärkeren Siedlungstätigkeit. Aufgrund der zu beobachtenden zunehmenden gewerblichen Inanspruchnahme der Gebiete liegt ihre Steuerungseffektivität insgesamt auf einem relativ geringen Niveau.

10.6 Gesamtbewertung des Instrumentenverbunds

Die Bedeutung positiv-planerischer Instrumente ist in der Region München in der Regel gering. Eine großräumige Standortsteuerung der Gewerbeflächenentwicklung mittels der Ausweisung Zentraler Orte sowie der Festlegung zur organischen Entwicklung ist nicht bzw. nur ansatzweise gelungen. Zudem konnten die als Angebotsplanung zu verstehenden Bereiche, die für die Siedlungsentwicklung besonders in Betracht kommen, keine erhöhte gewerbliche Bautätigkeit auslösen. Das Ergebnis spiegelt sich auch in den Antworten der Kommunalbefragung wider, wonach

Abbildung 50: Gesamtbewertung des Instrumentenverbunds der Region München

Steuerungsinstrument	Steuerungseffektivität
Gewerbeflächenentwicklung (positivplanerisch)	
Zentrale Orte	
Organische Entwicklung	
Bereiche, die für die Siedlungsentwicklung besonders in Betracht kommen	
Ausrichtung der Entwicklung auf Haltepunkte des SPNV	
Freiraumschutz (negativplanerisch)	
Regionale Grünzüge	
Trenngrün	
Landschaftliche Vorbehaltsgebiete	
Sonstiger Freiraumschutz (Vorranggebiete)	
Instrumentenverbund	
	

 hoch
  mittel/hoch
  mittel
  gering/mittel
  gering

Quelle: eigene Darstellung

Forderungen der Regionalplanung das Baulandangebot auszudehnen, nur in 1 % der Kommunen tatsächlich sowie in weiteren 12 % in Teilen zu einer vermehrten Ausweisung führen. Auch die kleinräumige Ausrichtung der Entwicklung auf Haltepunkte des SPNV verlief kaum erfolgreich. Der Schwerpunkt der Steuerungseffektivität des Instrumentenverbunds der Region München liegt eindeutig auf den Festlegungen zum Freiraumschutz. Das Ergebnis bestätigt die Einschätzung der Lands- und Regionalplanung, die hierin den zentralen Steuerungsansatz des Regionalplans sehen (Experteninterviews Landes- und Regionalplanung). Die Festlegungen zum Freiraumschutz weisen insgesamt eine etwas höhere Steuerungseffektivität auf. Die Vermeidung einer gewerblichen Flächeninanspruchnahme gelingt dabei vor allem durch die Festlegung von Vorranggebieten zum sonstigen Freiraumschutz. Aufgrund des geringen räumlichen Umfangs dieser Festlegungen ist hiermit allerdings keine umfassende Standortsteuerung der gewerblichen Entwicklung möglich. Eine deutlich größere Ausdehnung besitzen die Regionalen Grünzüge sowie die landschaftlichen Vorbehaltsgebiete. Während die Regionalen Grünzüge, geschwächt durch eine Ausnahmeregelung und den faktischen Verzicht auf die Ausweisung als Vorranggebiet, ebenso wie das Trenngrün immerhin eine mittlere Effektivität aufweisen, können die Vorbehaltsgebiete nur in geringem Maße auf den Standort des Gewerbes einwirken. Ausnahmeregelungen des Regionalplans sind vor dem Hintergrund eines effektiven Freiraumschutzes vor allem auch deshalb kritisch zu sehen, weil die Steuerungswirkung der Instrumente durch Präzedenzfälle, in denen eine Ausnahme gewährt wird, weiter geschwächt werden kann (LH München 2003, 6).

Eine Mengensteuerung der gewerblichen Flächenentwicklung ist in dem Instrumentenverbund allenfalls mittels der Festlegung zur organischen Entwicklung möglich. Aufgrund des Verzichts auf eine Operationalisierung des Eigenbedarfs besitzt das Instrument allerdings keine mengensteuernde Wirkung. Insgesamt ist der Regionalplan nicht in der Lage, umfangreiche gewerbliche Flächenausweisungen in den auf organische Entwicklung begrenzten Kommunen in den Zwischenräumen der Entwicklungsachsen zu verhindern.

Im Rahmen der Evaluation nicht untersucht wurde der ausschließlich im Landentwicklungsprogramm aufgeführte Harmonisierungsgrundsatz, der bei der Ausweisung gewerblicher Siedlungsflächen im großen Verdichtungsraum München gleichzeitig die Ausweisung von Wohnsiedlungsflächen auf derselben Planungsebene fordert (BVI 2.3 LEP 2006). Studien in der Region München zeigen jedoch, dass sich Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung in der Region entkoppelt haben (Pütz 2004, 118) und die Wohnungsbautätigkeit in Gemeinden mit hohem Arbeitsplatzzuwachs nicht Schritt halten konnte (Reiss-Schmidt 2003, 74). Dem Harmonisierungsgebot wird von der Landeshauptstadt München kaum praktische Wirkung zugesprochen (LH München 2003, 7). Für die Umsetzung des Grundsatzes, der in leicht veränderter Form bereits seit 1994 im Landesplan zu finden ist, wäre aus ihrer Sicht eine gezielte Beratung und Kontrolle bei Raumordnungsverfahren sowie Genehmigungs- und Änderungsverfahren der Flächennutzungspläne durch die Regierung von Oberbayern und die Landratsämter erforderlich.

Einzelne Instrumente des Regionalplans besitzen grundsätzlich ein höheres Steuerungspotential als sie derzeit entfalten können. Einen erheblichen Einfluss auf die wenig erfolgreiche Umsetzung der Festlegungen durch kommunale Bauleitpläne (vgl. auch Pütz 2004, 156) hat dabei die in der Region München stark betonte kommunale Planungshoheit. Die Kommunen sind durch die kommunalisierte Form der Regionalplanung in Bayern sowohl bei der Aufstellung der Regionalpläne intensiv eingebunden als auch bei Konfliktfällen zwischen kommunalen und regionalen Planungen zuständig. Statt regionaler Belange stehen bei den Entscheidungsprozessen in der Verbandsversammlung häufig kommunale Interessen im Vordergrund (Experteninterview Kommunalplanung). Vor diesem Hintergrund gewährt der Planungsverband viele - aus Sicht der höheren Landesplanungsbehörde zu viele (Experteninterview Landesplanung) - Ausnahmen, die die Steuerungseffektivität der Instrumente (vor allem der Grünzüge) deutlich reduzieren. Demnach fehlt häufig ein ausreichendes regionales Bewusstsein. Bei den Kommunen nehmen selbst 41 % der befragten Akteure eine starke bis mittlere Einschränkung der Steuerungskapazitäten des Regionalplans durch die kommunale Planungshoheit wahr. Offensichtlich wird die Regionalplanung weiterhin vielfach vorwiegend als Eingriff in die kommunale Planungshoheit und nicht als „notwendig regionale Rahmensezung zur Sicherung von Qualität und künftigen Entwicklungsmöglichkeiten“ (Reiss-Schmidt 2003, 74) angesehen.

Die Bedeutung der kommunalen Planungshoheit wird bereits im Aufstellungsprozess deutlich. Da der Regionalplan in enger Abstimmung mit den Kommunen erstellt wird, spiegelt dieser in erster Linie die Wünsche der Gemeinden wider. Dennoch fühlen sich die Kommunen, vor allem durch die positivplanerischen Festlegungen, vielfach in ihrer Planungshoheit eingeschränkt. Dies hat eine geringere Akzeptanz der Festlegungen zur Folge. Eine höhere Restriktivität der Festlegungen hat bei den meisten Kommunen nur teilweise zu einer stärkeren Anpassung ihrer Baulandpolitik an den Regionalplan geführt. Eine kurzfristige Änderung bestehender Bauleitpläne oder die Aufstellung neuer Pläne zur aktiven Anpassung an neue Festlegungen des Regionalplans erfolgt nicht (Experteninterviews Kommunalplanung).

Zur Umsetzung des Regionalplans greift die Regionalplanung in der Region München vielfach auch auf informelle Wege wie die Beratung von Planungsträgern in Gremien, Institutionen und Arbeitskreisen zurück (Experteninterview Regionalplanung). Allerdings schränkt die geringe personelle und finanzielle Ausstattung der Regionalplanung ihre Möglichkeiten ein, auf diese Weise aktiv auf die Umsetzung Einfluss zu nehmen.

Zudem führt möglicherweise die als relativ gering wahrgenommene Normenklarheit der Festlegungen des Regionalplans zu einer Einschränkung der Steuerungseffektivität. Während die meisten Kommunen im Regionalplan eher konkrete Formulierungen und eine präzise Bestimmung der Adressaten erkennen können, wird der mit den Festlegungen verbundene Handlungsauftrag für rund ein Viertel der Kommunen nicht deutlich. Zudem hält ein Drittel der Kommunen die Formulierungen für schwer verständlich und nimmt keinen präzise abgegrenzten Konkretisierungsspielraum der Gemeinden wahr.

Insgesamt ist die Steuerungseffektivität des Instrumentenverbunds als gering bis mittel einzuschätzen. Die Regionalplanung besitzt auf der Basis des Regionalplans nur einen sehr eingeschränkten Einfluss auf die Entwicklung der Gewerbeflächen. Sofern eine Kommune eine für sie erfolversprechende Gewerbeansiedlung plant, wird sie hierbei in der Regel durch die Festlegungen des Regionalplans nicht behindert, auch wenn die Entwicklung aus einer regionalen Perspektive nicht sinnvoll ist. Unterstützt wird diese Tendenz durch die in der Region München schwach ausgeprägte Lobby überörtlicher Belange (LH München 2003, 14). Obwohl die einzelnen lokalen Entwicklungen in der Regel nur eine geringe Abweichung von der regionalplanerischen Zielsetzung darstellen, schränken sie die Steuerungseffektivität des Regionalplans in der Summe ein (vgl. LH München 2003, 6). Die Evaluation kommt demnach zu einer ähnlichen Einschätzung wie Reiss-Schmidt, der davon ausgeht, dass die Regionalplanung den Wettbewerb um Arbeitsplätze und die Entwicklung der Siedlungsstruktur nicht wirksam steuern konnte (Reiss-Schmidt 2003, 74). Das Ergebnis ist vor dem Hintergrund der sehr dynamischen Entwicklung in der Region München besonders kritisch zu sehen. Während die Regionalplanung in vielen Regionen Deutschlands zunehmend mit einer geringen oder stagnierenden Siedlungsflächenentwicklung konfrontiert wird, gilt es in der Region München ein starkes Wachstum zu steuern. Die Steuerung der Flächenentwicklung umfasst dabei nicht nur die Vermeidung eines hohen Flächenwachstums in bestimmten Gebieten (z.B. Achsenzwischenräume), sondern auch die Intensivierung der Entwicklung in den regionalplanerisch bevorzugten Räumen (z.B. Zentrale Orte, Bereiche, die für eine Siedlungsentwicklung besonders in Betracht kommen). Eine besondere Problematik stellen hier Wachstumsverweigerer dar. Diese Kommunen stehen einem weiteren Flächenwachstum kritisch gegenüber (vgl. Aring 1999, 162). Ihr Ziel ist es, die bestehende Größe und den gegenwärtigen Charakter zu erhalten und eine zunehmende Verkehrsbelastung sowie den Verlust von Freiraum zu vermeiden. Da diese Einstellung auch von Kommunen vertreten wird, die aus regionaler Sicht für ein zusätzliches Wachstum geeignet sind, ist es hier grundsätzlich die Aufgabe der Regionalplanung die bestehenden Widerstände zu überwinden. Die Darstellung der Bereiche, die für eine Siedlungsentwicklung besonders in Betracht kommen, zeigt den Einfluss der Wachstumsverweigerer in der Region München. So konnten verschiedene im landschaftlich schönen Süden der Region gelegene Gemeinden auf eine auf den Siedlungsbestand beschränkte Darstellung hinwirken. Mit dem bestehenden Instrumentarium kann die Regionalplanung die dynamische Entwicklung in der Region insgesamt nur unzureichend beeinflussen.

Durch die Beteiligung der höheren Landesplanungsbehörde als Träger öffentlicher Belange weist diese auf Konflikte zwischen den regionalplanerischen Festlegungen sowie den kommunalen Bauleitplanungen hin. Da der Regionale Planungsverband seit 2005 nur noch bei regional bedeutsamen kommunalen Bauleitplanungen als Träger beteiligt wird, sind dessen Einflussmöglichkeiten auf die Vollzugsphase des Regionalplans deutlich reduziert worden. Die insgesamt geringe Anzahl von Konflikten im Beteiligungsverfahren - zwischen 2005 und 2007 lediglich zwei Konflikte -, ist vermutlich auf die weiche Formulierung der Instrumente zurückzuführen. Ausschlaggebend kann aber auch ein zu geringes Gewicht der regionalpla-

nerischen Festlegungen bei der Bewertungen der höheren Landesplanungsbehörde sein (LH München 2003, 6). Um stärker auf eine Umsetzung des Regionalplans hinzuwirken, versucht die höhere Landesplanungsbehörde in letzter Zeit vermehrt strikte Stellungnahmen abzugeben. Da die Träger öffentlicher Belange bei den zahlreichen Abwägungsentscheidungen der Kommunen lediglich auf Missstände hinweisen, aber keine Änderung erzwingen können, sind die Einflussmöglichkeiten der Regionalplanung hier sehr gering.

Die Beziehung zwischen den Kommunen und der Geschäftsstelle des Planungsverbandes wird bei rund einem Drittel der Kommunen durch konstruktive Zusammenarbeit sowie ein persönliches Vertrauensverhältnis geprägt. Dabei werden Auskünfte über die Übereinstimmung kommunaler Planung mit dem Regionalplan nur von rund einem Viertel der Kommunen häufig eingeholt (27 %). Ebenso erhalten nur 22 % der Kommunen häufig Hilfestellung bei der Interpretation von Zielen und Grundsätzen. Für die meisten Kommunen kommt es nur selten zu solchen Kontakten. Auch mit dem Regionsbeauftragten werden fachliche Fragen überwiegend selten oder nie diskutiert. Verhandlungen über Festlegungen finden kaum statt. Insgesamt lassen die Bewertungen auf einen relativ seltenen Kontakt zwischen den Kommunen und der Regionalplanung schließen. Der geringe Austausch zwischen beiden Planungsebenen deutet darauf hin, dass die Regionalplanung für die tägliche Praxis der kommunalen Bauleitplanung überwiegend keine Bedeutung besitzt.

Eine Reform des Steuerungsinstrumentariums ist nur unter Berücksichtigung zweier zentraler Größen denkbar. Zum einen muss die Landesplanung den Einsatz anderer Instrumente ermöglichen bzw. erlauben. Die Landesplanung legt im LEP und dem Planzeichenkatalog die Steuerungsinstrumente fest, die von der Regionalplanung genutzt werden können. Durch den Verzicht im LEP 2006, den Einsatz von Vorrang- bzw. Vorbehaltsgebieten zur Siedlungsflächenentwicklung zu erlauben, wird das Steuerungsinstrumentarium der Regionalplanung stark eingeschränkt. Die Nutzung positivplanerischer Instrumente zur regionalplanerischen Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung in Bayern setzt voraus, dass dieser Ansatz von der Landesplanung für sinnvoll erachtet wird. Unabhängig von den Vorgaben des LEP würden immerhin 43 % der Kommunen eine Ausweisung von Vorranggebieten für gewerblichen Siedlungsflächenzuwachs für sinnvoll - und nur 21 % für nicht sinnvoll - halten. Eine Akzeptanz für eine konkrete Mengensteuerung durch gemeindegrenze Baulandkontingente oder die verbindliche Vorgabe von Mindestdichten für Gewerbebau besteht demgegenüber nicht. Zum anderen müssen die von der Landesplanung zugelassenen Instrumente im Regionalplan auch - in restriktiver Form - eingesetzt werden. Obwohl die Landesplanung erst seit 2006 den Einsatz von Raumordnungsgebieten zur Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung verbietet, standen restriktive positivplanerische Steuerungsinstrumente bei der Fortschreibung des Siedlungs- und Freiraumkonzepts der Region München 2001 nicht zur Diskussion. Eine Reform des Instrumentariums setzt auf regionaler Ebene voraus, dass ermöglichte bzw. nicht verbotene Instrumente, die auf eine effektive Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung abzielen, tatsächlich in den Regionalplan aufgenommen werden. Dabei kann eine Reform des Instrumentariums auch an bestehenden Instrumenten ansetzen, indem deren Steuerungseffektivität durch den Verzicht auf Ausnahmeregelungen oder eine Aufstufung vom Grundsatz zum Ziel der Raumordnung erhöht wird.

Trotz der bestehenden Einschränkungen hält es auch die Regionalplanung in der Region München für sinnvoll, über restriktivere Ziele mit einer größeren Steuerungswirkung nachzudenken (Experteninterview Regionalplanung). Einen zentralen Ansatzpunkt für die Erhöhung der Effektivität des Instrumentenverbands stellt das Instrument der organischen Entwicklung dar. Vor dem Hintergrund dessen geringer Steuerungseffektivität sprechen sich auch die Landes- und Regionalplanung grundsätzlich für eine stärkere Einschränkung des organi-

schen Wachstums aus. Allerdings wird die Umsetzbarkeit einer solchen Regelung im Raumordnungsplan bezweifelt. Vor allem eine Beschränkung der Entwicklung auf den tatsächlichen Eigenbedarf wird als zu starke Einschränkung der kommunalen Planungshoheit abgelehnt (Experteninterview Landesplanung). Eine solche Änderung würde demnach den Unwillen der Kommunen zur Folge haben. Die Kommunalbefragung zeigt, dass über die Hälfte der Kommunen (56 %) ein solches Instrument ablehnen würden. Nur 9 % der Kommunen halten die Nutzung ortsteilscharfer Flächenkontingente zur Steuerung der organischen Entwicklung für sinnvoll.

Zur zukünftigen Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung versucht die höhere Landesplanungsbehörde den Kommunen die Nutzung von Gewerbeflächenpools durch Vorträge zu vermitteln. Allerdings stoßen die Anregungen bislang auf wenig Interesse. Die Umsetzung einer solchen Kooperation wäre derzeit nur bei strikten Vorgaben des Ministeriums und einer Anpassung der Regionalpläne denkbar. Allerdings sind solche Vorgaben nicht absehbar.

Dass einzelne Kommunen in der Region München die Notwendigkeit sehen, unabhängig von der Regionalplanung auf eine nachhaltige Siedlungsentwicklung hinzuwirken, verdeutlicht die 2003 als freiwilliges Zweckbündnis gegründete Arbeitsgemeinschaft Siedlungsentwicklung (ARGE). Neben der Landeshauptstadt München, die den Anstoß zu dieser Arbeitsgemeinschaft gab, sind neun weitere Gemeinden an dem Projekt beteiligt, das 2003 bis 2006 assoziiertes Modellvorhaben der Raumordnung war und seitdem fortbesteht. Schwerpunkte der Gemeinschaft sind der Aufbau eines umfassenden Flächenmonitorings sowie eines Bottom up-Ansatzes für ein überörtliches Flächenmanagement (Kufeld 2006). Zudem legte die ARGE Grundsätze für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung (u.a. Innenentwicklung vor Außenentwicklung, Flächenrecycling vor Neuausweisung) fest, die in der Bauleitplanung mehrerer Mitgliedskommunen berücksichtigt werden. Die Flächennutzungen und Flächenpotentiale der Mitgliedskommunen wurden bereits vollständig erfasst und eine Abgrenzung von Innen- und Außenraum vorgenommen (LH München 2006, 19). Mit Hilfe von festgelegten Indikatoren wird so eine Beobachtung der jährlichen Flächenentwicklung in den Kommunen möglich. Der Ansatz sollte grundsätzlich als Basis für ein Flächenmonitoring in der Region München dienen (http://www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_340582/BBSR/DE/FP/MORO/Forschungsfeder/InnovativeProjekteRegionalentwicklung/Modellvorhaben/NachhaltigeSiedlungsentwicklung/GrossraumMuenchen/GrossraumMuenchen.html?__nnn=true, 9.05.2011). Allerdings gibt es derzeit keine Anzeichen für eine Ausdehnung des Monitorings. Abgesehen von der ARGE sind in der Region München keine Ansätze zu erkennen, bei denen auf kooperativem Wege, interkommunal eine nachhaltige Siedlungsflächenentwicklung angestrebt wird (vgl. auch Pütz 2004).

11 Gegenüberstellung der Steuerungsansätze der Regionen Düsseldorf und München

Bei der in zwei Fallregionen durchgeführten theoriebasierten Evaluation wurde die Wirksamkeit regionalplanerischer Instrumente zur Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung analysiert. Für die Untersuchung wurden mit den Regionen Düsseldorf und München zwei Fallregionen ausgewählt, deren Steuerungsansatz für die gewerbliche Entwicklung möglichst große Unterschiede aufweist, in denen aber weitere Rahmenbedingungen möglichst ähnlich sind (vgl. Kapitel 8). Die Region Düsseldorf repräsentiert dabei einen auf eine umfassende positiv- und negativplanerische Steuerung ausgerichteten Ansatz, während in der Region München der Schwerpunkt auf der negativplanerischen Steuerung liegt. Die unter Berücksichtigung der Programmtheorie der Regionalplanung durchgeführte Evaluation betrachtet dabei die verschiedenen Bereiche der Wirkungskette der Regionalpläne.

Bei der vergleichenden Bewertung der Steuerungseffektivität der in den Regionalplänen festgelegten Instrumentenverbände wird der Blick nicht nur auf die Instrumente selbst gerichtet. Ebenso sind der institutionelle Kontext (u.a. Einfluss der Landesplanung) sowie die Akteure und Akteurkonstellation (u.a. Organisation der Regionalplanung, Problembewusstsein hinsichtlich der Notwendigkeit einer nachhaltigen Entwicklung) zu betrachten.

Im Folgenden werden die Steuerungsansätze der beiden Fallstudienregionen und die Effektivität ihrer Instrumente gegenübergestellt (Kapitel 11.1). Dabei wird der Blick zunächst auf die instrumentellen Unterschiede aber auch Gemeinsamkeiten gerichtet. Anschließend werden die Möglichkeiten der Regionalplanung, diese Instrumente in der Vollzugsphase durchzusetzen, thematisiert (Kapitel 11.2). Danach wird der Blick auf den Einfluss der Landesplanung (Kapitel 11.3) sowie der Organisation der Regionalplanung (Kapitel 11.4) auf die in den Fallregionen genutzten Instrumentenverbände sowie deren Effektivität gerichtet. Darüber hinaus werden der Stellenwert der in beiden Regionalplänen geforderten nachhaltigen Entwicklung auf Ebene der Kommunen (Kapitel 11.5) sowie die in den Regionen aktuell bestehenden Möglichkeiten eines regionalen Gewerbeflächenmanagements angesprochen (Kapitel 11.6).

11.1 Vergleichende Betrachtung der Steuerungseffektivität der Instrumentenverbünde

Abbildung 51: Steuerungseffektivität der Instrumentenverbünde der Regionen Düsseldorf und München

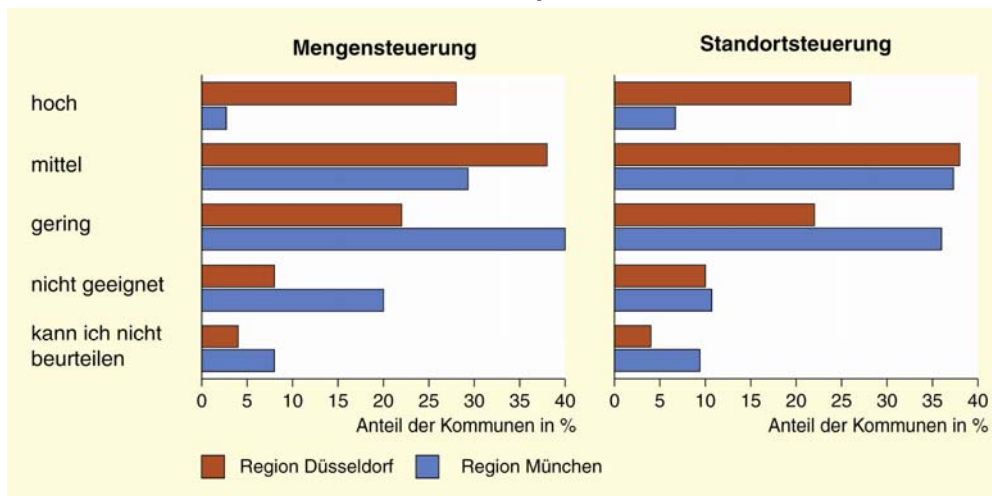
Steuerungsinstrument	Steuerungseffektivität	
	Düsseldorf	München
Gewerbeflächenentwicklung (positivplanerisch)		
Zentrale Orte	—	gering
Organische Entwicklung/Eigenentwicklung	gering	gering/mittel
Vorranggebiete für Gewerbeflächen- bzw. Siedlungsentwicklung	hoch	—
Bereiche, die für die Siedlungsentwicklung besonders in Betracht kommen	—	gering
Sparsamer Umgang mit Grund und Boden	mittel	—
Ausrichtung der Entwicklung auf Haltepunkte des SPNV/ÖPNV	gering/mittel	gering/mittel
Freiraumschutz (negativplanerisch)		
Regionale Grünzüge	hoch	mittel
Trenngrün	—	mittel
Landschaftliche Vorbehaltsgebiete	—	gering/mittel
Sonstiger Freiraumschutz (Vorranggebiete)	hoch	hoch
Sonstiger Freiraumschutz (Vorbehaltsgebiete)	mittel	—
Instrumentenverbund		
	mittel	gering/mittel

■ hoch
 ■ mittel/hoch
 ■ mittel
 ■ gering/mittel
 ■ gering

Quelle: eigene Darstellung

Die Evaluation in den Fallregionen zeigt, dass der Instrumentenverbund der Region Düsseldorf insgesamt eine höhere Steuerungseffektivität erreicht als der der Region München (vgl. Abbildung 51). Die unterschiedliche Steuerungseffektivität der Instrumentenverbünde wird dabei auch von den Kommunen wahrgenommen (vgl. Abbildung 52).

Abbildung 52: Eignung der Regionalpläne zur Mengen- bzw. Standortsteuerung der Flächeninanspruchnahme



Quelle: eigene Darstellung, Datenbasis: Kommunalbefragung des BBSR 2009, N = 50 (Düsseldorf), N = 75 (München)

Zunächst wird der Blick auf die positivplanerischen Instrumente gerichtet. Mit den Vorranggebieten für Gewerbeflächenentwicklung (Gewerbe- und Industriebereiche (GIB)) besitzt alleine die Region Düsseldorf ein Instrument, das auf eine aktive Steuerung ausschließlich der Gewerbeflächenentwicklung abzielt. Durch die großräumige Ausweisung dieser Vorranggebiete sowie der Vorranggebiete für Siedlungsflächenentwicklung können in der Region Düsseldorf erfolgreich Flächen für die gewerbliche Inanspruchnahme gesichert werden. Zudem gelingt durch die Konzentration der Entwicklung auf diese Bereiche eine kleinräumige Standortsteuerung. Eine vergleichbare Flächensicherung sowie Standortsteuerung erlauben die in München eingesetzten Bereiche, die für eine Siedlungsentwicklung besonders in Betracht kommen, aufgrund ihrer geringen Restriktivität nicht. Beide Regionen nutzen mit den Festlegungen zur Eigenentwicklung und zur Ausrichtung der Entwicklung auf SPNV/ÖPNV vergleichbare positivplanerische Instrumente zur Steuerung der allgemeinen Siedlungsentwicklung. Die Begrenzung der Gewerbeflächenentwicklung in auf Eigenentwicklung beschränkten Gemeinden bzw. Ortslagen ist in beiden Regionen wenig erfolgreich. Das Instrument zur Ausrichtung der Entwicklung auf SPNV weist ebenfalls jeweils nur eine geringe bis mittlere Effektivität auf. Eine großräumige Steuerung durch die Ausrichtung der Entwicklung auf Zentrale Orte bleibt in der Region München wenig erfolgreich. Insgesamt sind die in der Region Düsseldorf gewählten positivplanerischen Instrumente für eine effektive und aktive Standortsteuerung der Gewerbeflächenentwicklung deutlich besser geeignet. Da aber selbst mit den Vorranggebieten für Gewerbe- und Siedlungsflächenentwicklung eine Entwicklung außerhalb der Gebiete nicht ausgeschlossen werden kann, sind negativplanerische Instrumente auch hier für den Schutz des Freiraums von großer Bedeutung.

Die Steuerungseffektivität des negativplanerischen Instrumentariums beider Regionen erreicht mit Ausnahme der landschaftlichen Vorbehaltsgebiete in der Region München jeweils mindestens ein mittleres Niveau. Während die Vorranggebiete zum sonstigen Freiraumschutz einen effektiven Schutz vor gewerblicher Flächeninanspruchnahme bieten, weisen die Vorbehaltsgebiete eine deutlich geringere Steuerungseffektivität auf. Die Festlegungen zu Regionalen Grünzügen in der Region Düsseldorf bieten einen höheren Freiraumschutz als in München. Durch die Möglichkeiten des Flächentauschs können die Kommunen in Düsseldorf zudem bei entsprechendem Bedarf auch Freiraumbereiche flexibel nutzen, ohne dass eine Reduzierung der Grünzüge erfolgt. Trotz der etwas geringeren Effektivität der Grünzüge in der Region München leistet das Instrument auch hier einen Beitrag zur Vermeidung von Gewerbeflächenentwicklungen. Die negativplanerischen Festlegungen fallen in der Region Düsseldorf insgesamt deutlich umfangreicher aus. So werden hier 76 % der Region mit unterschiedlichen negativplanerischen Gebietsausweisungen bedeckt, während in der Region München nur 43 % des Planungsraumes für den Freiraumschutz gesichert sind. In der Region München können die Instrumente zwar weitgehend eine Inanspruchnahme der betroffenen Bereiche vermeiden, aufgrund ihrer deutlich geringeren Ausdehnung ist allerdings keine umfassende kleinräumige Standortsteuerung wie in der Region Düsseldorf möglich.

Der Steuerungsansatz der Region München erlaubt insgesamt keine räumlich präzise Standortsteuerung der Gewerbeflächenentwicklung. Einen effektiven Einfluss auf die Standorte besitzt keines der von der Regionalplanung eingesetzten positivplanerischen Instrumente. Durch die Regionalen Grünzüge gelingt weitgehend ein allerdings teilweise brüchiger Freiraumschutz. Der Schutz durch landschaftliche Vorbehaltsgebiete ist eingeschränkt. In großen Bereichen der Planungsregion, in denen keine negativplanerischen Ausweisungen erfolgen, obliegen Entscheidungen über den Standort und den Umfang von Gewerbeflächen in der Regel alleine den Kommunen. Die Regionalplanung besitzt daher keine Möglichkeit auf eine regional ausgewogene Entwicklung hinzuwirken.

Demgegenüber gelingt in der Region Düsseldorf durch die Kombination verschiedener effektiver positiv- und negativplanerischer Instrumente, durch die der gesamte Planungsraum überplant wird, eine recht erfolgreiche Standortsteuerung der Gewerbeflächenentwicklung. Einschränkungen bestehen vor allem im Hinblick auf eine kleinräumige Steuerung innerhalb der Siedlungsbereiche. Eine Mengensteuerung ist auch mit diesem Instrumentarium nur sehr eingeschränkt möglich.

Die Gegenüberstellung beider Regionen zeigt, dass die größere Steuerungseffektivität des Ansatzes der Region Düsseldorf nur bedingt auf die Nutzung konkret auf die Gewerbeflächenentwicklung bezogener Instrumente zurückzuführen ist. Vielmehr sind für das Ergebnis vor allem die insgesamt größere Restriktivität der Instrumente sowie deren größere räumliche Ausdehnung in der Region ausschlaggebend. Während dort alle Bereiche entweder als Siedlungsbereich oder Freiraumbereich dargestellt werden, betreffen die Festlegungen in der Region München nur rund die Hälfte des Planungsraumes. Bei einer größeren Ausdehnung der Freiraumbereiche bzw. einer Erhöhung der Restriktivität der Festlegungen wäre auch mit dem bestehenden Instrumentarium in der Region München eine intensivere Standortsteuerung des Gewerbes möglich.

In beiden Regionen wird die Steuerungseffektivität der Regionalpläne bislang nicht durch Zielabweichungsverfahren eingeschränkt. Das Verfahren wurde jeweils nur einmal eingesetzt.

11.2 Durchsetzungsmöglichkeiten der Festlegungen des Regionalplans durch die Regionalplanung

Durch die Bundes- und Landesgesetze werden dem Träger der Regionalplanung in den beiden Fallregionen unterschiedliche Verfahren (Anpassungsverfahren gemäß § 32 LPLG NRW, Beteiligungsverfahren gemäß § 4 BauGB) bereitgestellt, in denen eine Überprüfung der Anpassung der kommunalen Bauleitpläne an die regionalplanerischen Festlegungen erfolgt. In beiden Verfahren besitzt die Regionalplanung grundsätzlich die Möglichkeit, durch eine negative Stellungnahme eine kommunale Planung zu verhindern oder auf eine Modifikation hinzuwirken. Voraussetzung hierfür ist jeweils ein Verstoß gegen ein Ziel der Raumordnung. Liegt ein solcher vor, kann der Bauleitplan nicht genehmigt werden. Bei Grundsätzen der Raumordnung kann die Regionalplanung allenfalls auf eine aus ihrer Sicht fehlerhafte Abwägung durch die Kommunen hinweisen. Die Genehmigungsbehörde kann den Plan im Falle eines betroffenen Grundsatzes der Raumordnung dennoch genehmigen. Vor allem in der Region München schränken die zahlreichen Grundsätze der Raumordnung die Einflussmöglichkeiten der Regionalplanung im Rahmen des Verfahrens ein. Zudem bestehen hier durch die Ausnahmeregelungen auch bei den Zielen der Raumordnung vielfach Interpretations- und damit größere Abweichungsspielräume.

In der Region Düsseldorf wird das Anpassungsverfahren für eine aktive Durchsetzung der regionalplanerischen Festlegungen genutzt. Die weitgehend restriktiven Ziele sowie ihre stringente Auslegung dieser durch die Regionalplanung bilden hierfür die Grundlage. Da die Kommunen auf eine positive Stellungnahme angewiesen sind, nutzt die Regionalplanung das Verfahren auch, um im Rahmen von Verhandlungen Kompromisse mit den Kommunen zu erzielen.

Erst seit kurzer Zeit greift in Bayern die für die Stellungnahmen zuständige höhere Landesplanungsbehörde auf eine striktere Auslegung der Festlegungen des Regionalplans zurück, um eine stärkere Steuerung der Siedlungsentwicklung zu erzielen. Eine sehr restriktive Auslegung für eine bessere Einhaltung der Festlegungen wird dabei vor dem Hintergrund der

kommunalen Planungshoheit von der oberen Landesplanungsbehörde nicht befürwortet. Auch der Regionale Planungsverband sieht detaillierte Stellungnahmen zu städte- und ortsplanerischen Themen der Regierung kritisch. Zur Verbesserung der regionalen Steuerungsfähigkeit in Bayern schlägt Pütz (2004, 160) vor, dass keine Flächennutzungspläne ohne Zustimmung des regionalen Planungsverbandes geändert werden dürfen. Die Evaluation lässt jedoch darauf schließen, dass eine solche Vorgehensweise aufgrund der sehr hohen Bedeutung der kommunalen Planungshoheit in Bayern nicht zu realisieren ist.

Die Steuerungskompetenz der Regionalplanung in München wird auch durch Informationsdefizite hinsichtlich bestehender Gewerbeflächenpotentiale und -bedarfe eingeschränkt. Umfassende Informationen über die Reservesituation sowie den tatsächlichen Bedarf würden die Regionalplanung in die Lage versetzen, noch effektiver auf eine nachhaltige Entwicklung hinwirken zu können. So würde hierdurch eine Grundlage für eine begründete Ablehnung überdimensionierter kommunaler Planungen in Stellungnahmen im Rahmen des Beteiligungsverfahrens geschaffen (Siedentop 2006, 81). Auch eine fundierte Forderung verstärkter Innen- bzw. Brachflächenentwicklung wäre dann möglich. In der Region Düsseldorf können diese Informationen dem Siedlungsmonitoring entnommen werden.

Obwohl beide Verfahren ähnliche Voraussetzungen für eine Durchsetzung der Regionalpläne schaffen, kann nur die Regionalplanung in der Region Düsseldorf, eine aktive Einflussnahme erreichen. Ausschlaggebend hierfür ist die hohe Restriktivität der Festlegungen des Regionalplans. Einen entsprechenden Einfluss kann die Regionalplanung in der Region München auf Basis der bestehenden Festlegungen nicht geltend machen.

11.3 Einfluss der Landesplanung auf die Steuerungseffektivität des Regionalplans

In beiden Regionen werden die zentralen Steuerungsinstrumente von der Landesplanung festgelegt. Die Steuerungseffektivität der Regionalplanung wird hierdurch erheblich beeinflusst.

Während in Nordrhein-Westfalen restriktive positivplanerische Festlegungen bereits seit den 1970er Jahren genutzt werden, verzichtet die Landesplanung in Bayern traditionell auf den Einsatz ausdifferenzierten Steuerungsinstrumentariums im Bereich der Gewerbeflächenentwicklung. Diese Vorgehensweise spiegelt den sehr hohen Stellenwert der kommunalen Planungshoheit in Bayern wider, die von der Landes- und Regionalplanung nicht zu stark eingeschränkt werden soll. Einen erheblichen Einfluss auf die Steuerungsinstrumente in diesem Land besitzt zudem die oberste Baubehörde. So wurde auf Wunsch dieser Behörde in Folge des Landesentwicklungsplans 2006 eine Steuerung durch Vorrang- oder Vorbehaltsgebiete zum Siedlungswesen mittelbar verboten. Die Regionalplanung soll hier nicht die Siedlungsplanung der Kommunen übernehmen.

Sowohl in Bayern als auch in Nordrhein-Westfalen setzt die Regionalplanung mitunter Steuerungsinstrumente ein, die über das von der Landesplanung vorgeschriebene Instrumentarium hinausgehen. So wurden in einzelnen bayerischen Planungsregionen als Ergänzung des bestehenden Planzeichenkatalogs Vorranggebiete für Gewerbeflächenentwicklung für eine Standortsicherung festgelegt. Diese zusätzliche Darstellung ist seit 2006 nicht mehr möglich. In Nordrhein-Westfalen geht das von der Bezirksregierung Düsseldorf betriebene Siedlungsmonitoring auf eine Initiative der Regionalplanung in Düsseldorf zurück. Die Regionalplanung hätte hierbei eine Unterstützung durch die Landesplanung sowie ein landesweit einheitliches Vorgehen bevorzugt. Die aus der regionalplanerischen Praxis resultierenden Verbesserungsvorschläge für landesplanerische Festlegungen werden demnach nur eingeschränkt aufgegriffen.

Während in Nordrhein-Westfalen im Zusammenhang mit der Neuaufstellung des Landesentwicklungsprogramms sowie der Neufassung des Landesplanungsgesetzes die verbindliche Einführung eines Flächenmonitorings diskutiert wird (Adamowitsch 2002, 19), ist der voraussichtlich auch zukünftige Verzicht auf dieses Instrument in Bayern kritisch zu sehen. Durch eine systematische Beobachtung und Analyse der Flächennutzung können Fehlentwicklungen identifiziert werden, so dass ein rechtzeitiges Gegen- bzw. Nachsteuern möglich ist (Kötter 2001, 164). Eine detaillierte Bewertung der Effektivität des eingesetzten Steuerungsinstrumentariums setzt ebenfalls eine Monitoring voraus. Zudem kann ein Monitoring auch zur Schaffung eines Problembewusstseins beitragen (Wuschansky/König 2006, 15) und als Arbeitshilfe für die kommunale Bauleitplanung dienen (Bonny/Kahnert 2005, 238).

Eine grundlegende Reform des bestehenden regionalplanerischen Instrumentariums setzt somit in beiden Ländern die Initiative der Landesplanung voraus. Dabei gilt es, jeweils die Unterstützung anderer Ressorts wie der oberen Baubehörde zu gewinnen.

11.4 Einfluss der Organisation der Regionalplanung auf die Steuerungseffektivität des Regionalplans

Während die Effektivität des Steuerungsansatzes durch die Festlegung von Instrumenten in hohem Maße von den landesplanerischen Vorgaben beeinflusst wird, verbleibt der Regionalplanung gleichwohl ein gewisser Handlungsspielraum. So können etwa die Restriktivität des zur Verfügung gestellten Instrumentariums sowie die Ausdehnung zeichnerischer Festlegungen variiert werden. Der Spielraum zeigt sich beispielsweise bei den in der Region München genutzten Ausnahmeregelungen bei den Grünzügen sowie deren Gebietsgröße. In der Region Düsseldorf spiegelt er sich in der gegenüber anderen nordrhein-westfälischen Planungsregionen geringeren Dimensionierung der Siedlungsbereiche wider.

Die konkrete Ausgestaltung der Instrumente im Regionalplan wird durch die Akteurkonstellation in den Planungsregionen beeinflusst. Die Entscheidung über die Ausformulierung der Instrumente obliegt den Regionalparlamenten der Regionen. Die Evaluation deutet darauf hin, dass die Organisation der Regionalplanung bei der Anwendung der Instrumente eine Rolle spielt. Die Regionalparlamente der Regionen Düsseldorf und München unterscheiden sich in Umfang und Zusammensetzung. Während im Regionalrat der Region Düsseldorf neben den kreisfreien Städten nur ein Teil der Kommunen vertreten ist, umfasst die Verbandsversammlung der Region München Vertreter aller Kommunen der Planungsregion. Dabei kann eine sehr große Anzahl von Akteuren mit heterogenen Interessen eine Zusammenarbeit erschweren (Knieling 2003, 183). Die Kommunalbefragung lässt darauf schließen, dass beim Stimmverhalten der Mitglieder die Beachtung der regionalen Entwicklung im Gremium der Region Düsseldorf insgesamt eine etwas größere Rolle spielt als im Gremium der Region München. Aber auch in der Region Düsseldorf vertritt ein Teil der Mitglieder vor allem kommunale Interessen.

Die mit einer geringen Restriktivität ausgestatteten Festlegungen des Regionalplans der Region München sind das Resultat eines Kompromisses zwischen den vielfältigen kommunalen Interessen der Mitglieder der Verbandsversammlung. Der Einfluss der kommunalisierten Organisationsform hat sich beispielsweise im Aufstellungsprozess bei der Festlegung der Bereiche, die für eine Siedlungsentwicklung besonders in Betracht kommen, gezeigt. Er wird aber auch bei der Umsetzung des Plans deutlich. So werden Abweichungen von den Zielen durch die kommunalen Vertreter genehmigt, um möglichen zukünftigen Abweichungen der eigenen Kommune nicht im Weg zu stehen. Eine höhere Akzeptanz der Festlegungen kann durch die kommunalisierte Regionalplanung in der Regel nicht erreicht werden.

Die Einbeziehung aller Kommunen in das Regionalparlament in der Region München hat offenbar keine intensivere Auseinandersetzung der Kommunen mit der Wirkung der regionalplanerischen Instrumente zur Folge. So verzichteten die Teilnehmer der Kommunalbefragung in der Region München wesentlich häufiger als in der Region Düsseldorf auf eine Einschätzung der Wirkung des Plans und seiner Instrumente. Insgesamt ist ein regionales Bewusstsein in der Region München kaum ausgeprägt. Die Schaffung eines solchen Bewusstseins wird vom Regionalen Planungsverband München, der im Rahmen der Untersuchung vorrangig als Vertreter der Kommunen und weniger als Vertreter der Region in Erscheinung tritt, auch nicht aktiv betrieben.

Die Untersuchung lässt darauf schließen, dass das Verhältnis zwischen Kommunen und Regionalplanung in der Region Düsseldorf intensiver ist und im Gegensatz zur Region München überwiegend auf einem persönlichen Vertrauensverhältnis beruht. Eine Rolle hierbei spielt offensichtlich auch die jeweilige institutionelle Einbindung der Regionalplanung (Kniepling 2003, 195). So ist die Regionalplanung in der Region Düsseldorf in die Mittelinstanz (Bezirksregierung) eingebunden und weist eine sehr gute personelle Ausstattung auf. Durchschnittlich werden von einem Regionalbetreuer 14 Kommunen betreut. Demgegenüber umfasst der regionale Planungsverband in der Region München, der außerhalb der bayerischen Behördenstruktur (untere bis oberste Landesplanungsbehörde) steht, nur zwei Personen (Geschäftsführer des RPV, Regionsbeauftragter bei der Höheren Landesplanungsbehörde), die für die Betreuung von 186 Kommunen zuständig sind.

In beiden Regionen dominiert eine konstruktive Zusammenarbeit. Die alltägliche Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Regionalplanung beschränkt sich dabei in der Regel auf die förmlichen Abstimmungsverfahren.

11.5 Problembewusstsein der Kommunen hinsichtlich einer nachhaltigen Flächenentwicklung

Eine erfolgreiche Umsetzung der Festlegungen des Regionalplans zur nachhaltigen Entwicklung wird in der Regel durch das Problembewusstsein der Kommunen hinsichtlich einer übermäßigen Flächeninanspruchnahme beeinflusst.

Die durch das 30-ha-Ziel der Bundesregierung angestoßene Diskussion hat zum großen Teil die Kommunen in den Fallregionen erreicht. Während 86 % der Kommunen in Düsseldorf angeben das 30-ha-Ziel zu kennen, sind es in der Region München nur 71 %. In beiden Regionen wird das Ziel von der deutlichen Mehrheit der Kommunen als erforderlich angesehen. Eine Zielerreichung wird in der Regel jedoch nicht erwartet. Neben der Zielsetzung des Bundes gibt es sowohl in Nordrhein-Westfalen als auch in Bayern bei den Umweltministerien angesiedelte Initiativen (Allianz für die Fläche (NRW), Bündnis zum Flächensparen (BY)), durch die das Problembewusstsein ebenfalls gefördert werden soll.

In der Region Düsseldorf bildet das Thema Flächenverbrauch einen Schwerpunkt der täglichen Arbeit der Regionalplanung. Ein erhöhtes Problembewusstsein der Kommunen entsteht allerdings häufig erst bei konkreten Flächenengpässen. Während die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme in den größeren Städten bereits in der Politik diskutiert wird, hat das Thema in vielen ländlichen Gebieten mit einem hohen Anteil an Freiflächen bislang nur eine geringe Bedeutung.

Eine verstärkte Problemerkennung konnte in der Region München vor allem durch die Staatsregierung erreicht werden, die das Thema Flächenverbrauch in den Mittelpunkt gerückt hat. Allerdings ist das Problembewusstsein in der Region weiterhin unterschiedlich stark ausge-

prägt. Viele Kommunen sehen bislang keine Notwendigkeit, aktiv gegen die hohe Flächeninanspruchnahme anzugehen. Diese wird vor dem Hintergrund der positiven wirtschaftlichen Entwicklung der Region als angemessen betrachtet. Dabei beanspruchen vor allem auch kleine Gemeinden weiterhin für sich, Gewerbeflächen vorzuhalten und bereitzustellen.

Die in der Kommunalbefragung genannten Ziele der Gewerbebaulandpolitik verdeutlichen, dass die zunehmende Kenntnis des Problems bislang noch nicht zu einer umfassenden Anpassung der kommunalen Handlungen geführt hat. In beiden Regionen sehen derzeit nur rund ein Drittel der Kommunen die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme als ein Ziel der Gewerbebaulandpolitik mit großer bzw. mittlerer Bedeutung. Die größere Bedeutung des Vorrangs der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung sowie der Mobilisierung von Baulandreserven lassen auf ein etwas größeres Problembewusstsein in der Region Düsseldorf schließen. Zudem zielen hier deutlich mehr Kommunen darauf ab, einen Beitrag zu einem regional ausgeglichenen Gewerbeflächenangebot zu leisten.

11.6 Möglichkeiten der Umsetzung eines regionalen Gewerbeflächenmanagements in den Fallregionen

Um eine möglichst wirksame Koordinierung der regionalen Flächenpolitik zu ermöglichen, ist die Einbindung der Regionalplanung in ein umfassendes regionales Flächenmanagement denkbar (LH München 2003, 20). Ein regionales Gewerbeflächenmanagement zielt darauf ab, Nachteile, die durch interkommunalen Wettbewerb entstehen, zu verhindern sowie Potentiale zu bündeln und Handlungsoptionen zu erweitern (Dressen 2004, 6). Im Mittelpunkt steht dabei eine auf alle Gewerbeflächen einer Region bezogene strategische Kooperation der regionszugehörigen Gemeinden (vgl. Kahnert 2002). Es gilt, die Gewerbeflächenentwicklung auf bedarfsgerechte Standorte mit der regionsweit besten Lagegunst zu lenken und regionalen Flächenmangel bzw. -überschuss auszugleichen. Zudem sollen die ineffiziente Nutzung von Gewerbeflächen vermieden sowie die Innen- und auch Brachflächenentwicklung und die Bestandspflege gestärkt werden (Greiving et al. 2003b, 28). Weitere Elemente sind eine gemeinsame Bewirtschaftung und Vermarktung der Gewerbeflächen.

Das regionale Flächenmanagement ist an der Schnittstelle von Regionalplanung, interkommunalem Kooperationsmanagement und Regionsmanagement angesiedelt (Einig 2003a, 110). Ein Zentralakteur kann nicht benannt werden. Akteure sind alle Organisationen, deren Aufgaben die planerische Vorbereitung oder praktische Umsetzung von Bauvorhaben ist (Einig 2003a, 108). Im Rahmen des regionalen Gewerbeflächenmanagements ergänzen netzwerkartige Kooperationsansätze solche Organisationsformen, die harte, rechtsverbindliche, planungsrechtliche Festlegungen ermöglichen (Danielzyk 2000, 158). Eine Steuerung erfolgt über die Kooperation und Koordination der autonomen und gleichberechtigten korporativen Akteure des öffentlichen und privaten Sektors in einem Netzwerk (Gatzweiler/Mensing 2006, 51). Somit stellen der Ausbau und die verbesserte Gestaltung dieser Kooperationen einen wichtigen Ausgangspunkt für das regionale Management dar.

Bestandteil eines regionalen Flächenmanagements sind alle zur Abstimmung der kommunalen Baulandpolitiken in einer Region sowie zur Umsetzung regionaler Siedlungsmodelle notwendigen Instrumente. Dazu sind das Monitoring der Baulandverfügbarkeit, die Abschätzung des Baulandbedarfs, der Entwurf von Siedlungskonzepten, die Folgenabschätzung alternativer Siedlungspfade, der Beschluss und die Umsetzung von Siedlungskonzepten und ein Controlling des Gesamtprozesses zu zählen. Bislang konzentriert sich das Flächenmanagement der Regionen in Deutschland im Allgemeinen auf einzelne der Phasen bzw. Instrumente. Integrierte Ansätze scheitern in der Regel an fehlenden Anreizen für eine umfassende,

kooperative Vorgehensweise (Einig 2003c, 260 ff.). Zu den grundlegenden Voraussetzungen für ein regionales Gewerbeflächenmanagement ist der Aufbau eines Gewerbeflächenmonitorings zu zählen, in dessen Rahmen robuste, nachvollziehbare und mit den relevanten Akteuren abgestimmte Informationen über die aktuelle Situation regionaler Gewerbeflächen und Branchen gesammelt werden (Dressen 2004, 5 f.).

Ansätze für eine freiwillige interkommunale oder regionale Kooperation bei der Entwicklung, Vermarktung und Bewirtschaftung von Gewerbeflächen, stellen vor allem interkommunale Gewerbegebiete sowie regionale Gewerbeflächenpools dar. Interkommunale Gewerbegebiete, bei denen mindestens zwei Gemeinden einzelne Gewerbeflächen gemeinsam betreiben, sind in Deutschland bereits weit verbreitet (Wuschansky/König 2006). Bislang sind solche strategisch motivierten Kooperationen in der Regel auf Pilotprojekte beschränkt (Dressen 2004, 5 f.). Zudem kann durch die einzelfallbezogenen interkommunalen Gewerbegebiete langfristig keine am Maßstab einer regionalen Gewerbeflächenpolitik orientierte Flächenentwicklung erreicht werden. Interkommunale Gewerbegebiete können dennoch eine Vorstufe zu regional ausgerichteten Poolansätzen bilden (Einig 2007, 25). Regional ausgerichtete Ansätze stellen bislang eine Ausnahme dar. Konzepte für solche regionalen Gewerbeflächenpools wurden bundesweit bereits in mehreren Regionen diskutiert und erarbeitet. Die derzeit bestehenden Kooperationsansätze weisen jedoch deutliche Entwicklungsunterschiede auf. Bei den derzeit in Deutschland erprobten und geplanten regionalen Gewerbeflächenpools handelt es sich bislang streng genommen nur um interkommunale Ansätze. In allen Fällen beschränkt sich die Kooperation auf die Gemeinden eines Kreises oder geht nur gering darüber hinaus. Ein tatsächlich auf Ebene der Planungsregion verankerter Pool existiert noch nicht. Grundsätzlich ist die Ausweitung der vorgestellten Poolmodelle auf einen gesamten Planungsraum denkbar.

Die Ansätze regionaler Gewerbeflächenpools können derzeit zu einer verstärkten Regionalisierung der Gewerbeflächenpolitik beitragen. Allerdings stellen sie nur einen ersten Schritt in Richtung eines kooperativ erarbeiteten, alle Gewerbeflächen einer Region umfassenden Gewerbeflächenkonzepts dar. Auch in Zukunft können und sollen die kooperativen Ansätze nicht die hierarchische Steuerung der Regionalplanung über verbindliche Festlegungen in Form von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung ersetzen. Im Rahmen eines regionalen Gewerbeflächenmanagements kann die Regionalplanung vor allem eine stärkere Koordinationsfunktion übernehmen und vermehrt auch über regionale Politikverflechtung, d.h. die Kooperation von Gemeinden und Regionalplanung in einem Verbundsystem, steuern (Gatzweiler/Mensing 2006, 51).

Für ein regionales Gewerbeflächenmanagement bestehen in den Fallregionen derzeit sehr unterschiedliche Voraussetzungen.

Durch das Siedlungsmonitoring stehen in der Region Düsseldorf für ein regionales Gewerbeflächenmanagement grundlegende Informationen über den Gewerbeflächen- bzw. Reserveflächenbestand zur Verfügung. Da das Monitoring bereits über eine längere Zeit durchgeführt wird, kann auf dessen Basis auch eine Bedarfsabschätzung vorgenommen werden. Durch das Monitoring hat die Regionalplanung die Möglichkeit im Rahmen des Anpassungsverfahrens, die kommunalen Planungsabsichten dem tatsächlichen Bedarf gegenüberzustellen und unverhältnismäßige Ausweisungen abzulehnen.

Die Ausweisung der im Regionalplan festgelegten Gewerbe- und Industriebereiche erfolgt auf Basis eines Gewerbeflächenkonzepts. Dieses wird im Aufstellungsverfahren in Abstimmung mit den Kommunen, allerdings nicht in einem kooperativen Verfahren, erarbeitet. Insofern kann hier nicht von einem Gewerbeflächenkonzept im Sinne eines kooperativen regio-

nen Gewerbeflächenmanagements gesprochen werden. Das Gewerbeflächenkonzept der Regionalplanung kann aber grundsätzlich einen wichtigen Anknüpfungspunkt für ein kooperativ durch die Planungsakteure der Region erarbeitetes Konzept bilden, in dem sowohl bestehende Gewerbeflächenpotentiale analysiert und Standorte für künftige Flächenausweisungen festgelegt als auch die branchenspezifische Spezialisierung der Standorte sowie deren Vermarktungsmöglichkeiten thematisiert werden können (Einig 2003a, 117).

In der Region Düsseldorf findet eine gemeinsame Bewirtschaftung oder Vermarktung von Gewerbeflächen bislang lediglich in einzelnen interkommunalen Gewerbegebieten statt. Dabei sind die Vorgaben der Regionalplanung Flächen interkommunal zu entwickeln, in der Regel nicht als auslösender, sondern als zusätzlicher Anlass für die Entstehung interkommunaler Gewerbegebiete zu sehen (Bunzel et al. 2002, 237). Obwohl die Anzahl interkommunaler Gewerbegebiete in ganz NRW seit den 1990er Jahren deutlich gewachsen ist (Dressen 2004, 5), ist eine regionale Ausweitung der Ansätze derzeit allerdings nicht zu erkennen. So zielt der im Kreis Kleve initiierte Virtuelle Gewerbeflächenpool auf eine Flexibilisierung der regionalplanerischen Festlegungen ab. Ein gemeinsames Gewerbeflächenentwicklungskonzept für eine ressourcenschonende Entwicklung wird nicht verfolgt.

In der Region München fehlen bereits grundlegende Voraussetzungen für ein regionales Gewerbeflächenmanagement. So liegen in der Regel keine Informationen über die Gewerbebaulandverfügbarkeit (Gewerbeflächenmonitoring) vor. Auch der zukünftige Bedarf ist unbekannt. Die Einführung eines Monitorings oder eines gesetzlich vorgeschriebenen kommunalen Baulandkatasters, die einen Überblick über die bestehenden kommunalen Reserven bieten würden, wird zwar grundsätzlich sowohl von der Landes- als auch von der Regionalplanung befürwortet. Eine Umsetzung wird jedoch kritisch gesehen. So liegt etwa die Kompetenz für die Einführung eines Baulandkatasters nicht bei der Landesplanung, sondern bei der obersten Baubehörde. Einen Ansatz für ein freiwilliges kommunales Flächenmonitoring stellt das Projekt Arbeitsgemeinschaft Siedlungsentwicklung dar. Allerdings sind die Chancen für eine Ausdehnung dieses Monitoringansatzes auf andere Kommunen gering. Das Fehlen zentraler Bausteine eines regionalen Flächenmanagements in der Region München führt Pütz (2004, 161) darauf zurück, dass nicht alle Akteure der Region den Verzicht auf diese Instrumente als ein Problem wahrnehmen oder individuelle Interessen gegenüber der Lösung regionaler Probleme im Vordergrund stehen.

Eine mit der Region Düsseldorf vergleichbare Integration eines Gewerbeflächenkonzepts in den Regionalplan ist auf Grundlage der Vorschriften des Landesentwicklungsplans 2006 derzeit nicht möglich. Allerdings verbietet die Landesplanung grundsätzlich keine freiwillige, kooperative Entwicklung eines außerhalb des Regionalplans stehenden Konzepts. Für eine solche Vorgehensweise sind in der Region derzeit keine Anknüpfungspunkte zu erkennen. So werden bislang nur in Ausnahmefällen interkommunale Projekte zur Gewerbeflächenentwicklung realisiert. Zur Verbesserung der regionalen Steuerungsfähigkeit der Siedlungsentwicklung in der Region München bzw. zur Lenkung der Baulandnachfrage schlägt auch bereits Pütz (2004, 159) den Einsatz regionaler Flächenpools vor.

12 Bewertung der theoriebasierten Evaluation der Regionalpläne

Mit der Ex-Post-Evaluation von Regionalplänen gibt es bislang erst wenige Erfahrungen (vgl. Kapitel 6). Der zu beobachtende Verzicht auf Evaluationen in der Landes- und Regionalplanung (Wollmann 2005, 279; Kittelmann/Hübler 1984, 44; Einig et al. 2011) wird vor allem im Zusammenhang mit methodischen Schwierigkeiten gesehen (Fürst 2000, Schürmann 2006). Als eine der schwierigsten Evaluationsaufgaben gilt die Herstellung eines kausalen Zusammenhangs zwischen beobachteten Veränderungen der siedlungsräumlichen Entwicklung und dem Regionalplan bzw. einzelner seiner Instrumente (Stockmann 2002, 8). Berücksichtigt werden muss, dass die Pläne die Flächennutzung nur indirekt steuern und Planinhalte zunächst durch die Adressaten der Pläne zu konkretisieren sind. Um diese Wirkungskette der Regionalplanung in die Evaluation einzubinden, greift die Arbeit auf den Ansatz der theoriebasierten Programmevaluation zurück. Die Nutzung der Programmtheorie der Regionalplanung, die auf Basis der Literatur und gesetzlicher Vorgaben abgeleitet wurde, hat sich dabei als hilfreich erwiesen, um die Wirkungsschritte zu identifizieren, die im Rahmen der Evaluation durch quantitative und qualitative Methoden untersucht werden sollen.

Während der Rückgriff auf die Programmtheorie die methodischen Schwierigkeiten einer Planevaluation deutlich reduzierte, bestand auch bei dieser Evaluation in Teilen ein Mangel an geeigneten Datengrundlagen für die Durchführung von Soll-Ist-Vergleichen sowie die Messung von Ursache-Wirkungszusammenhängen (vgl. Kleinewefers 2004, 19).

Für die Evaluation der Instrumente bzw. der Instrumentenverbünde wurde jeweils ein vierstufiges Design, bestehend aus Plananalyse, Erfolgskontrolle, Wirkungsanalyse und einer Gesamtbewertung, gewählt. Im Folgenden werden die in den einzelnen Stufen genutzten Evaluationsmethoden kurz bewertet (Kapitel 12.1). Zudem wird die Möglichkeit der Übertragbarkeit des Evaluationsansatzes auf andere Themen und Regionen betrachtet (Kapitel 12.2).

12.1 Bewertung der Evaluation in den Fallstudienregionen

Als **grundlegende Informationsbasis** für die Evaluation dienten Experteninterviews sowie eine Inhaltsanalyse der regionalplanerischen Festlegungen. Die Interviews mit Experten der Landes-, Regional- und Kommunalplanung haben auf Seiten der Autorin zu einem besseren Verständnis der lokalen Planungssituation und -instrumente beigetragen. Zudem konnten die Erkenntnisse bei der Interpretation der Ergebnisse der Erfolgskontrolle sowie der Wirkungsanalyse herangezogen werden. Die Inhaltsanalyse der Regionalpläne bildete den zentralen Ausgangspunkt sowohl für die Erfolgskontrolle als auch für die Wirkungsanalyse. Sie stellte einen unverzichtbaren Teil der Evaluation dar. Neben der Bewertung der Restriktivität der Instrumente war die Analyse die Grundlage für die Festlegung der Indikatoren der folgenden Evaluationsstufen.

Für die Gegenüberstellung der verbindlichen Inhalte der Regionalpläne mit der tatsächlichen Entwicklung im Sinne eines Soll-Ist-Vergleichs, kamen bei der **Erfolgskontrolle** verschiedene quantitative Daten zum Einsatz. Zur Überprüfung der Festlegungen war nur bei einzelnen, auf administrative Einheiten bezogenen, Instrumenten (u.a. Zentrale Orte) ein Rückgriff auf die amtliche Statistik möglich. Bei der Nutzung der Daten der Gebäude- und Freiflächen für Gewerbe und Industrie mussten die durch abweichende Datenerhebungsmethoden sowie Um- und Neuklassifikationen entstehenden Datenungenauigkeiten berücksichtigt werden (vgl. Kapitel 8.2). Für die Analyse in den beiden Fallregionen bestanden aber keine gravierenden Beschränkungen, da insbesondere die Datenqualität in den neuen Ländern hiervon negativ betroffen ist. Die meisten Steuerungsinstrumente der untersuchten Regionalpläne

umfassten Gebietsausweisungen unterhalb der Gemeindeebene, deren Erfolg nur mittels räumlich hochauflösender Geodaten bestimmt werden konnte. Die aktuelle Verteilung der Gewerbeflächen konnte durch ATKIS dargestellt werden. Allerdings waren für die Bewertung des Erfolgs der Instrumente zusätzlich Informationen über die Entwicklung der Gewerbeflächen notwendig. Entsprechende Angaben konnten CLC entnommen werden. Die Aussagekraft des Datensatzes wird jedoch durch seine relativ geringe Auflösung sowie die geringe Anzahl von Erhebungszeitpunkten nach Inkrafttreten der Pläne eingeschränkt. Mit SEMENTA standen - allerdings nur für die Region Düsseldorf - deutlich höher aufgelöste Daten der Entwicklung von Gebäudegrundflächen in Form einer Zeitreihe zur Verfügung, die detaillierte kleinräumige Analysen der regionalplanerischen Festlegungen erlaubten. Durch den parallelen Einsatz der CLC- und SEMENTA-Daten in der Region Düsseldorf, konnte die Qualität der Erfolgskontrolle erhöht werden. Insgesamt war es möglich, für alle Instrumente, auf Basis der genannten Daten, Indikatoren für eine Bewertung des Steuerungserfolgs zu berechnen, wobei die Qualität der Erfolgskontrolle durch die Verfügbarkeit der Daten sowie deren Qualität beeinflusst wurde. Eine leichte Verzerrung der Ergebnisse konnte neben der geringen Auflösung der CLC-Daten vor allem auch durch die Parzellenunschärfe der gebietsscharfen zeichnerischen Festlegungen der Regionalpläne verursacht werden. Eine rein objektive Bewertung des Erfolgs der Instrumente mittels quantitativer statistischer Daten und Geodaten war nicht bei allen Instrumenten möglich. In einigen Fällen enthielten die regionalplanerischen Festlegungen keine Operationsziele, bei denen sich der Erfolg unmittelbar an konkreten Indikatorwerten ablesen ließ (z.B. Zentrale Orte, Eigenentwicklung). An diesen Stellen musste, auch unter Berücksichtigung der Erkenntnisse aus den Experteninterviews, eine subjektive Bewertung durch die Autorin vorgenommen werden.

Bei der **Wirkungsanalyse** stand die Umsetzung der regionalplanerischen Instrumente durch die Planadressaten im Vordergrund. Um das Verhalten der Planadressaten bestimmen zu können, hat sich die Kombination unterschiedlicher Methoden bewährt. Zunächst konnte durch die Gegenüberstellung der gebiets- oder gemeindescharfen regionalplanerischen Festlegungen mit den verbindlichen Inhalten der Flächennutzungspläne abgeschätzt werden, ob das Ausweisungsverhalten der Kommunen durch den Regionalplan beeinflusst wird. Die Untersuchung der Anpassung der Flächennutzungspläne setzte die Existenz geeigneter quantitativer Daten in Form von Zeitreihen voraus, die in dieser Form nicht immer gegeben war. Da in der Region Düsseldorf die Daten der Flächennutzungspläne nur den aktuellen Stand der Planung darstellten, wurde die Aussagekraft der Auswertung hier eingeschränkt.

Für die Beurteilung der Steuerungswirksamkeit der Regionalpläne in der Vollzugsphase war daher die Stellungnahmenanalyse eine sehr wichtige Ergänzung, um auch Flächennutzungsplanänderungen berücksichtigen zu können. Dass Informationen über die Abweichung kommunaler Planungsvorhaben von den regionalplanerischen Festlegungen nur auf diesem Wege in die Wirkungsanalyse einfließen konnten, rechtfertigt den mit der Erfassung der Stellungnahmen verbundenen hohen Aufwand.

Die Kommunalbefragung des BBSR stellt für Erkenntnisse über die Einschätzung und die Akzeptanz der Instrumente durch lokale Akteure eine bundesweit einmalige Informationsquelle dar. Es konnten jeweils recht gute Rücklaufquoten erreicht werden. Bei der Antwortdichte waren Abweichungen zwischen den Regionen zu erkennen, die dazu führten, dass die Aussagekraft der Umfrage in der Region Düsseldorf etwas höher liegt als in der Region München. Auf Basis der umfangreichen Fragebögen konnten, gemeinsam mit den beiden zuvor genannten Methoden, Rückschlüsse auf den Vollzug der Regionalpläne durch die Kommunen gezogen werden.

Die Ergebnisse der drei Analyseschritte wurden anschließend zu einer **Gesamtbewertung der Steuerungseffektivität** zusammengeführt. Die Evaluation hat dabei gezeigt, dass die lokalen Akteure in den Fallregionen - politisch motiviert - unterschiedliche Ansprüche an die Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung durch die Regionalplanung stellen. So führt ein geringeres Anspruchsniveau dazu, dass eine geringfügige Steuerungswirkung bereits als Erfolg gilt. Für die Bewertung der Steuerungseffektivität in den beiden Fallregionen wird ein einheitlicher Bewertungsmaßstab zugrunde gelegt, der sich nicht am regionalen Anspruchsniveau orientiert. Im Mittelpunkt steht der Beitrag der Regionalplanung zur regionalen Koordination der Bauflächenausweisung. Vor diesem Hintergrund wird bei der Evaluation auch der Einfluss der Ausgestaltung (Restriktivität der Festlegung, Umfang zeichnerischer Ausweisungen) der Instrumente auf die Steuerungseffektivität thematisiert.

Der Rückgriff auf den Ansatz der programmtheoriebasierten Evaluation hat sich bei der Analyse der Steuerungseffektivität der Regionalpläne im Bereich der Gewerbeflächenentwicklung insgesamt als zweckmäßig erwiesen. Dabei hat sich vor allem auch die instrumentenbezogene Betrachtung bewährt (vgl. Einig et al. 2011). Durch die Untersuchung der Einzelinstrumente und der hierauf basierenden zusammenfassenden Bewertung des Instrumentenverbunds können Steuerungsstärken- und -schwächen instrumentengenau identifiziert werden. Die Einbindung der Wirkungskette des Regionalplans erlaubt dabei nicht nur die Bewertung der Instrumente an sich, sondern lässt auch Rückschlüsse auf den Bereich der Wirkungskette zu (u.a. institutioneller Kontext, Ausgestaltung der Instrumente durch die Regionalplanung, Umsetzung der Instrumente im Vollzug durch die Kommunen), in dem die Effektivität der Instrumente eingeschränkt wird. Der Rückgriff auf die Programmtheorie der Regionalplanung ermöglicht es so, die beobachteten Veränderungen als Folge des Programms zu bewerten.

Bei der Evaluation darf die regionsspezifische Entwicklungsdynamik nicht ausgeblendet werden. Evaluationsergebnisse für ein Instrument können nicht ohne Weiteres auf andere Regionen übertragen werden. Um einen Vergleich zwischen den Fallstudien im Rahmen der Dissertation zu ermöglichen, wurden daher zwei in zentralen Indikatoren möglichst ähnliche Fallstudienregionen (siehe Kapitel 8) gewählt. Auf dieser Grundlage kann die Evaluation stichhaltige Hinweise für eine Überarbeitung des Instrumentariums geben.

Wünschenswert wäre es gewesen, die Wirkung der Regionalpläne auch unter Einsatz statistischer Modelle, wie Regressionsanalysen, analysieren zu können. Diese Modelle würden eine möglichst objektive Bewertung der Instrumente sowie die Untersuchung nichtintendierter Effekte (z.B. Wirkung der Festlegungen auf Gebäude- und Immobilienpreise) ermöglichen. Vor dem Hintergrund der bestehenden Datensituation (u.a. Mangel an langen Zeitreihen sowie hochaufgelösten Daten der Gewerbeflächenentwicklung) musste auf ihre Nutzung verzichtet werden. Inwieweit die Regionalpläne unbeabsichtigte Nebeneffekte erzielen, wurde nicht untersucht.

12.2 Schlussfolgerungen für die theoriebasierte Evaluation von Regionalplänen

Der für die Evaluation in zwei Fallregionen gewählte Evaluationsansatz ist grundsätzlich ohne weiteres auch für Untersuchungen in anderen Planungsregionen Deutschlands geeignet. Grundlegende Voraussetzung ist, dass der Regionalplan bereits seit mehreren Jahren in Kraft ist und so bereits messbare Wirkungen entfalten konnte.

Für den Erfolg der Evaluation spielt dabei jeweils eine kooperative Unterstützung durch die lokalen bzw. regionalen Akteure eine zentrale Rolle. Dabei ist es wichtig, dass die Akteure die Evaluation nicht nur passiv akzeptieren, sondern auch aktiv zum Gelingen beitragen. So

müssen zentrale Daten bzw. Unterlagen für die Evaluation (u.a. Geodaten der Regionalpläne und Bauleitpläne, Monitoringergebnisse, Stellungnahmen) von diesen Akteuren zur Verfügung gestellt werden. Zudem wird für das grundlegende Verständnis regionaler Instrumente, Zielsetzungen und Entwicklungen die Bereitschaft für Experteninterviews benötigt. Auch die Kommunalbefragung als Teil der Wirkungsanalyse setzt die Kooperation der Kommunen voraus. Zudem kann eine Unterstützung der Befragung durch die Regionalplanung zu einer besseren Rücklaufquote bzw. Repräsentativität der Befragung beitragen. Darüber hinaus ist der Erfolg einer Evaluation nicht nur in der erfolgreichen Durchführung der Untersuchung zu sehen. Vielmehr gilt es, beobachtete Defizite durch Reformen auszugleichen. Gerade bei der Umsetzung der Evaluationsergebnisse ist eine Kooperation der lokalen bzw. regionalen Akteure unverzichtbar.

Neben der Kooperationsbereitschaft der Akteure müssen Umfang und Qualität der verfügbaren Daten bei der Anwendung des Evaluationsansatzes in anderen Regionen berücksichtigt werden. Während einige der in dieser Arbeit genutzten Datensätze bundesweit verfügbar sind (ATKIS, CLC, amtliche Statistik), liegen Informationen zu Flächennutzungsplänen bundesweit in sehr unterschiedlichem Umfang vor. Ebenso liegen hoch aufgelöste Geodaten zur Flächenentwicklungen, z.B. in Form von SEMENTA, bislang nur für einzelne Regionen vor. Ein laufendes Flächenmonitoring, das für die Evaluation eine wichtige Datenquelle bilden würde, wird ebenfalls erst in wenigen Regionen eingesetzt. Die Datensituation im Hinblick auf die Geodaten der Raumordnungspläne hat sich in den letzten Jahren verbessert (vgl. BBR 2010). Allerdings fehlen gerade für ältere, verbindliche Regionalpläne, die für eine Evaluation besonders geeignet wären, weiterhin entsprechende Geodaten, so dass hier für eine Evaluation zunächst umfangreiche Digitalisierungen notwendig sind. Ein hoher Zeitaufwand dürfte vielfach auch mit der für die Wirkungsanalyse wichtigen Stellungnahmenanalyse verbunden sein. So hat das REFINA-Projekt für sechs Planungsregionen gezeigt, dass die Stellungnahmen in den Regionen bislang kaum systematisch erfasst und ausgewertet werden (Einig et al. 2011).

Der Evaluationsansatz bietet sich nicht nur für eine Untersuchung der Steuerungswirkung der Regionalpläne im Bereich der Gewerbe- bzw. Siedlungsflächenentwicklung an (vgl. Einig et al. 2011). Ebenso können vielfältige andere Themenfelder wie z.B. die Rohstoffsicherung, die Steuerung der Windkraftnutzung oder auch die Steuerung des Hochwasserschutzes durch die Regionalplanung mit diesem Methoden-Mix untersucht werden. Dabei gilt es, den Evaluationsansatz themenspezifisch zu modifizieren, indem ergänzend beispielsweise der Einfluss von Fachplanungen untersucht wird. Demgegenüber ist der Evaluationsansatz aufgrund des damit verbundenen hohen Aufwands bei der Datenbeschaffung und -aufbereitung für eine integrierte Evaluation aller Festlegungen eines Regionalplans weniger geeignet. Dennoch kann der Methoden-Mix auch Anhaltspunkte für eine Fortentwicklung der in Rheinland-Pfalz und Hessen vom Landesplanungsgesetz geforderten Planevaluationen geben.

Der in der Arbeit gewählte Evaluationsansatz stellt insgesamt eine gute Grundlage für die Identifizierung effektiver sowie reformbedürftiger Steuerungsinstrumente dar. Eine zukünftige Weiterentwicklung des Ansatzes bietet sich neben der themenabhängigen Einbindung von Fachplanungen, vor allem im Hinblick auf eine ergänzende Berücksichtigung der Einschätzungen der Regionalparlamente (als Träger der Regionalplanung)(vgl. Einig et al. 2011), der Genehmigungsstufe der Bauleitpläne sowie von Bebauungsplänen an. Zudem wäre es wünschenswert, neben den beabsichtigten Effekten verstärkt auch unbeabsichtigte Nebeneffekte (z.B. Bodenpreisentwicklung) zu erfassen. Allerdings setzen vor allem die beiden letztgenannten Ergänzungen eine Verbesserung der Datensituation in den Untersuchungsregionen voraus, die in der Regel in Kürze nicht zu erwarten ist. Im Rahmen des Evaluationsansatzes

erfolgt die Gesamtbewertung der Steuerungseffektivität durch die qualitative Zusammenführung der Teilergebnisse der Evaluationsbausteine Erfolgskontrolle und Wirkungsanalyse. Für weitere Evaluationen bietet es sich an, auch Möglichkeiten einer quantitativen Zusammenführung zu erproben.

13 Fazit

Ziel der Untersuchung ist die Analyse der Wirkung regionalplanerischer Instrumente zur Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung. Bislang wurden in Deutschland weder die landes- und regionalplanerischen Steuerungsansätze beschrieben noch eine detaillierte Evaluation ihres Erfolgs bzw. ihrer Wirkung durchgeführt. Im Mittelpunkt der Arbeit stehen daher folgende Fragen:

- Welche Steuerungsansätze kommen bundesweit in den verschiedenen Planungsregionen zum Einsatz? Welche Handlungsspielräume besitzt die Regionalplanung bei der Wahl des Steuerungsinstrumentariums?
- Wie kann die Steuerungseffektivität von Regionalplänen evaluiert werden?
- Welche Steuerungseffektivität besitzen bereits über einen längeren Zeitraum verbindliche Regionalpläne? Erfolgt eine gezielte Beeinflussung der Gewerbeflächenentwicklung? Wodurch wird ihre Steuerungsleistung beeinflusst? Wie kann die Steuerungseffektivität erhöht werden?
- Erlaubt die gleichzeitige Nutzung positiv- und negativplanerischer Steuerungsinstrumente einen größeren Einfluss auf Standort und Umfang der Gewerbeflächenentwicklung als der Rückgriff auf vorrangig negativplanerische Instrumente?

Vor dem Hintergrund dieser Fragestellungen besitzt die Untersuchung zwei Schwerpunkte. Zunächst erfolgt eine bundesweite Bestandsanalyse der Steuerungsansätze der Landes- und Regionalplanung, die durch eine Erfolgskontrolle der Regionalplanung abgeschlossen wird. Den zweiten Schwerpunkt bildet eine detaillierte Evaluation der regionalplanerischen Steuerungsinstrumente in zwei Planungsregionen, deren Steuerungsansätze deutliche instrumentelle Abweichungen besitzen. Der gewählte Evaluationsansatz orientiert sich an der zuvor aufgestellten Programmtheorie der Regionalpläne.

Zentrale Ergebnisse der Untersuchung sind:

1. Um die Wirkungskette der Regionalplanung in der Evaluation ausreichend zu berücksichtigen, ist eine programmtheoriebasierte Evaluation zielführend. Eine umfassende Evaluation des Erfolgs und der Wirkung eines Regionalplans ist nur mittels eines sowohl qualitative als auch quantitative Elemente umfassenden Methodenmixes möglich. Für eine detaillierte quantitativ-statistisch ausgerichtete Wirkungsanalyse liegen bislang vielfach keine Daten in einer ausreichenden Qualität (Zeitreihe, hohe räumliche Auflösung) vor. Qualitative Verfahren der Sozialforschung (Interviews, Befragungen) stellen hier eine wichtige Ergänzung dar.
2. In allen Ländern nimmt die Landesplanung zentralen Einfluss auf das Steuerungsinstrumentarium der Regionalplanung. Die Regionalplanung ist daher darauf angewiesen, von der Landesplanung effektive Instrumente zur Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung zur Verfügung gestellt zu bekommen. In Bayern bedingt das Verbot der Landesplanung, in Regionalplänen Vorranggebiete und Vorbehaltsgebiete zur Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung festzulegen, eine Einschränkung der Steuerungsleistung der Regionalplanung.
3. Im Mittelpunkt vieler Steuerungsansätze auf Landes- und Regionalebene steht neben einer großräumigen Standortsteuerung durch Zentrale Orte und die Festlegung von Gemeindefunktionen eine kleinräumige Flächensicherung für Gewerbe. Etwas mehr als

die Hälfte der Länder und Planungsregionen legen landes- bzw. regionalbedeutsame Standorte fest. Ein umfassender Steuerungsanspruch in Form einer aktiven Lenkung der Flächeninanspruchnahme auf ausschließlich raumordnerisch bevorzugte Standorte wird nur in Hessen und Nordrhein-Westfalen verfolgt.

4. Die Fallstudien verdeutlichen eine relativ hohe Effektivität der negativplanerischen Instrumente zur Standortsteuerung der Gewerbeflächenentwicklung. Eine umfassende Standortsteuerung angebots- und nachfrageorientierter Flächenausweisungen setzt dabei eine umfangreiche Ausweisung von Vorranggebieten zum Freiraumschutz sowie die Einschränkung von Ausnahmeregelungen voraus. Vor diesem Hintergrund sollte in Regionen mit ausschließlich negativplanerischen Steuerungsansätzen der Freiraumschutz räumlich ausgebaut und in seiner Restriktivität erhöht werden.
5. Während die ausschließlich negativplanerischen Steuerungsansätze durch den Freiraumschutz einen wichtigen Beitrag zur Standortsteuerung des Gewerbes leisten können, erlauben sie keinen Schutz raumordnerisch sinnvoller Standorte vor konkurrierenden Nutzungen. Um geeignete, qualitativ hochwertige regionalbedeutsame Flächen auch für eine kurzfristige Nachfrage zu sichern, sollte die Regionalplanung bundesweit die Standortsicherung verstärkt als Aufgabe wahrnehmen. Hierbei ist die Verfügbarkeit der Flächen bereits im Vorfeld der Ausweisung zu berücksichtigen.
6. Die klassischen auf eine großräumige Steuerung ausgerichteten positivplanerischen Instrumente, das Zentrale-Orte-System und die Eigenentwicklung, erreichen in den Fallstudien nur eine eingeschränkte Effektivität. Demgegenüber gelingt durch die Ausweisung gebietsscharfer Vorranggebiete für gewerbliche Nutzung in Düsseldorf eine relativ hohe räumliche Konzentration der Gewerbeflächenentwicklung. Für eine wirksame Mengensteuerung sind die durch die Ausweisung festgelegten Flächenkontingente allerdings deutlich zu hoch.
7. Ein wichtiger Ansatzpunkt für eine am Leitbild der nachhaltigen Entwicklung ausgerichtete Gewerbeflächenentwicklung ist die Forderung eines Bedarfsnachweises bei Neuausweisungen etwa in Form der Festlegung zum sparsamen Umgang mit Grund und Boden in Düsseldorf. Voraussetzung für die qualifizierte Beurteilung des Bedarfs einer Kommune durch die Regionalplanung sind Informationen eines Baulandkatasters oder Flächenmonitorings über bestehende Flächenreserven. Da solche Instrumente bislang nur in wenigen Regionen zum Einsatz kommen, sollte auch von der Landesplanung die Nutzung solcher Informationssysteme verstärkt unterstützt und eingefordert werden.
8. Vor allem in der Region München wird die Steuerungswirkung der regionalplanerischen Instrumente durch wenig restriktiv formulierte Ziele der Raumordnung eingeschränkt. Dieser Umstand ist sowohl auf den größeren Einfluss der Kommunen im Rahmen der kommunal-verbandlich organisierten Regionalplanung als auch vor allem auf die traditionell sehr große Bedeutung der kommunalen Planungshoheit in Bayern zurückzuführen.
9. Einfluss auf die Wirkung der Instrumente hat auch deren Anwendung durch die Regionalplanung. Eine effektive Steuerung ist selbst mit restriktiven Instrumenten nur dann möglich, wenn etwa durch Stellungnahmen eine konsequente Umsetzung eingefordert wird. Ob die Regionalplanung in der Vollzugsphase einen aktiven Einfluss auf die Umsetzung der Pläne nehmen kann, ist auch von ihrer Personaldecke abhängig. Gerade in

Verdichtungsräumen wäre die Bestimmung eines Mindestpersonals erforderlich. Zudem kann die umfangreiche Gewährung von Ausnahmen eine deutliche Steuerungsschwäche bedingen.

10. Bislang ist keiner der bundesweit bestehenden interkommunalen Kooperationsansätze zu einer regionalen Standort- oder Mengensteuerung der Gewerbeflächenentwicklung geeignet. Auch bei dem Virtuellen Gewerbeflächenpool im Kreis Kleve wird auf eine grundsätzlich mögliche quantitative Begrenzung der Ausweisungen verzichtet. Auf die Entstehung interkommunaler Kooperationen kann die Regionalplanung auch durch entsprechende Aufforderungen im Regionalplan kaum Einfluss nehmen.

14 Literaturverzeichnis

- Adamowitsch, G. W. (2002): Eckpunkte der neuen Gewerbeflächenpolitik. In: ILS (Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen) (Hg.): NRW braucht eine neue Gewerbeflächenpolitik. Diskussionsforum zur Weiterentwicklung der Landesplanung in NRW, 13-20.
- AJCSEE (American Joint Committee on Standards for Educational Evaluation) (1994): The Program Evaluation Standards. How to Assess Evaluations of Educational Programs. 2. Auflage, Thousand Oaks.
- Anthony, J. (2003): The effects of Florida's growth management act on housing affordability. In: APA Journal, 69 (3), 282-295.
- Anthony, J. (2004): Do State Growth Management Regulations Reduce Sprawl? In: Urban Affairs Review, 39 (3), 376-397.
- Aring, J. (2000): Plädoyer für eine angebotsorientierte Baulandpolitik. In: Einig, K. (Hg.): Regionale Koordination der Baulandausweisung. Akademische Abhandlungen zur Raum- und Umweltforschung, Berlin, 39-60.
- Armitage, A. (2007): Mutual research designs: Redefining mixed methods research design. Vortrag auf der British Educational Research Association Annual Conference vom 5.-8.9.2007. University of London.
- Bade, F.-J. (1997): Zu den wirtschaftlichen Chancen und Risiken der ländlichen Räume. In: Raumforschung und Raumordnung, (4/5), 247-259.
- Bade, F.-J., Kiehl, M., Mikeleit, G. u. G. Papanikolaou (2003): Wirtschaftliche Aussichten der Regionen Deutschlands. In: vhw Forum Wohneigentum, (3), 116-120.
- Bahrenberg, G. (2000): Suburbanisierung und Verkehrsentwicklung. In: Klagenfurter Geographische Schriften, 18, 1-16.
- Bamberg, S., Gumbel, H. u. P. Schmidt (2000): Rational Choice und theoriegeleitete Evaluationsforschung. Am Beispiel der "Verhaltenswirksamkeit verkehrspolitischer Maßnahmen". Opladen.
- Bartlsperger, R. (2000a): Die Landesplanungskompetenz des Staates bei der Regionalplanung. Verbindlichkeitserklärung von Regionalplänen und Staatsaufsicht über Regionale Planungsverbände. In: ARL (Akademie für Landesplanung und Raumforschung) (Hg.): Zur Novellierung des Landesplanungsrechts aus Anlass des Raumordnungsgesetzes 1998. Arbeitsmaterial der ARL, 266, Hannover, 80-85.
- Bartlsperger, R. (2000b): Raumordnungsgebiete mit besonderen Eigenschaften (Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete). In: ARL (Akademie für Landesplanung und Raumforschung) (Hg.): Zur Novellierung des Landesplanungsrechts aus Anlass des Raumordnungsgesetzes 1998. Arbeitsmaterial der ARL, 266, Hannover, 119-158.
- Bartlsperger, R. (2000c): Zielabweichungsverfahren. In: ARL (Akademie für Landesplanung und Raumforschung) (Hg.): Zur Novellierung des Landesplanungsrechts aus Anlass des Raumordnungsgesetzes 1998. Arbeitsmaterial der ARL, 266, Hannover, 217-238.
- Bartlsperger, R. (2000d): Ziele und Grundsätze der Raumordnung in Raumordnungsplänen. In: ARL (Akademie für Landesplanung und Raumforschung) (Hg.): Zur Novellierung des Landesplanungsrechts aus Anlass des Raumordnungsgesetzes 1998. Arbeitsmaterial der ARL, 266, Hannover, 39-57.
- Battis, U. (2006): Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht. 5. neu bearbeitete Auflage, Stuttgart.

- Battis, U., Krautzberger, M. u. R.-P. Löhr (Hg.) (2009): Baugesetzbuch. 11. Auflage, München.
- BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (Hg.) (2003): Siedlungsstrukturelle Veränderungen im Umland der Agglomerationsräume. Forschungen, 114, Bonn.
- BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (Hg.) (2006): Gewerbeflächenmonitoring. Ein Ansatz zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit des Gewerbeflächenpotentials in Ostdeutschland. Forschungen, 119, Bonn.
- BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (Hg.) (2007): Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2006. Berichte, 27, Bonn.
- BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (Hg.) (2010): Raumordnungsbericht 2010 - 1. Entwurf. Bonn, unveröffentlicht.
- Beckmann, G. u. F. Dosch (2004): Gewerbebaulandversorgung. In: BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (Hg.): Bauland- und Immobilienmärkte. Berichte, 19, Bonn, 59-77.
- Beckord, C. u. P. Jurczek (2002): Gewerbebestandsanalyse Südwestsachsen. Potentiale für ein regionales Gewerbeflächenmanagement. Chemnitz.
- Besler, M. u. C.-C. Wiegandt (2006): Brachflächen- und Baulückenkataster als Instrument des kommunalen Flächenmanagements in der Praxis. In: Job, H. u. M. Pütz (Hg.): Flächenmanagement. Grundlagen für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung mit Fallbeispielen aus Bayern. Arbeitsmaterial der ARL, 322, Hannover, 129-146.
- Beywl, W., Speer, S. u. J. Kehr (2004): Wirkungsorientierte Evaluation im Rahmen der Armut- und Reichtumsberichterstattung. Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung. Bonn. (http://www.bmas.de/coremedia/generator/1850/property=pdf/wirkungsorientiert_evaluation_im_rahmen_der_armutsberichterstattung.pdf, 9.3.2011).
- Bezirksregierung Düsseldorf (Hg.) (2001): Auswertungsbericht der Fortschreibung der Erhebung der Bauflächenreserven zum 01.01.2000. Sitzungsvorlage.
- Bezirksregierung Düsseldorf (Hg.) (2004): Siedlungsflächenmonitoring für den Regierungsbezirk Düsseldorf - Auswertungsbericht der Fortschreibung der Erhebung der Bauflächenreserven zum 01.01.2003. Dezernat 62. (http://www.brd.nrw.de/regionalrat/sitzungen/2004/13RRTOP_9_PA_Siedlungsflächenmonitoring.pdf, 19.01.2011).
- Bezirksregierung Düsseldorf (Hg.) (2007): Rheinblick – Das Regionalmonitoring für den Regierungsbezirk Düsseldorf – Siedlung, Auswertungsbericht der Fortschreibung der Erhebung der Bauflächenreserven zum 01.01.2006. (<http://www.brd.nrw.de/regionalrat/sitzungen/2007/012007/pa/top3.pdf>, 19.01.2011).
- Bezirksregierung Düsseldorf (Hg.) (2009): Rheinblick – Das Regionalmonitoring für den Regierungsbezirk Düsseldorf – Siedlungsmonitoring. (http://www.brd.nrw.de/regionalrat/sitzungen/2009/42009/pa/TOP_4PA.pdf, 19.01.2011).
- Birckmayer, J. D. u. C.H. Weiss (2000): Theory-Based Evaluation in Practice: What Do We Learn? In: Evaluation Review, 24 (4), 407-431.
- Birkmann, J. (2004): Monitoring und Controlling einer nachhaltigen Raumentwicklung. Indikatoren als Werkzeuge im Planungsprozess. Dissertation. Dortmund. Universität Dortmund.
- Blatter, J., Janning, F. u. C. Wagemann (2007): Qualitative Politikanalyse: eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden. Grundwissen Politik, 44, Wiesbaden.
- BMBS (Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau) (Hg.) (1993): Baulandbericht 1993. Bonn.

- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) (Hg.) (2010): Sicherung der Daseinsvorsorge und Zentrale-Orte-Konzepte - gesellschaftspolitische Ziele und räumliche Organisation in der Diskussion. BMVBS-Online-Publikation 12/2010.
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung)/BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (Hg.) (2006): Freiraumschutz in Regionalplänen: Hinweise für eine zukunftsfähige inhaltliche und strukturelle Ausgestaltung. Werkstatt Praxis, 40, Bonn.
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung)/BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (Hg.) (2007a): Festlegungen zum Verkehr in Regionalplänen: Hinweise für die Raumordnungspraxis. Werkstatt: Praxis, 48, Bonn.
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung)/BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (Hg.) (2007b): Regionale Siedlungsflächenentwicklung in den neuen Bundesländern auf Basis von Prognosen der Bau- und Immobilienwirtschaft. Forschungen, 123, Bonn.
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung)/BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (Hg.) (2007c): Kompetenzen und Aufgaben der Raumordnung in der Gestaltung der Kulturlandschaften. BBR-Online-Publikation, 19/2007.
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung)/BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (Hg.) (2007d): Nachhaltigkeitsbarometer Fläche - Regionale Schlüsselindikatoren nachhaltiger Flächennutzung für die Fortschrittsberichte der Bundesregierung. Forschungen, 130, Bonn.
- Bonny, H. W. (2001): Zur aktuellen Gewerbeflächenpolitik. Anforderungen an künftige Gewerbeflächen. Planquadrat, Dortmund.
- Bonny, H. W. (2006): Gewerbeflächenmanagement - Strategien für eine nachhaltige Stadtentwicklung? In: Sinning, H. (Hg.): Stadtmanagement. Strategien zur Modernisierung der Stadt(-Region). Dortmund, 265-273.
- Bonny, H. W. u. J. Glaser (2005): Standort- und Gewerbeflächenmonitoring. In: DISP, (161), 28-39.
- Bonny, H. W. u. R. Kahnert (2005): Zur Ermittlung des Gewerbeflächenbedarfs. In: Raumforschung und Raumordnung, (3), 232-240.
- Bovet, J. u. M. Hanusch (2006): Monitoring in der Raumordnungsplanung - Die Überwachung der erheblichen Auswirkungen der Durchführung von Regionalplänen auf die Umwelt. In: Deutsches Verwaltungsblatt, (21), 1345-1355.
- Brake, K. (2001): Neue Akzente der Suburbanisierung. Suburbaner Raum und Kernstadt: eigene Profile und neuer Verbund. In: Brake, K., Dangschat, J.S. u. G. Herfert (Hg.): Suburbanisierung in Deutschland. Aktuelle Tendenzen. Opladen, 15-26.
- Brake, K., Dangschat, J.S. u. G. Herfert (2001): Suburbanisierung in Deutschland – aktuelle Tendenzen. In: Brake, K., Dangschat, J.S. u. G. Herfert (Hg.): Suburbanisierung in Deutschland. Aktuelle Tendenzen. Opladen, 7-11.
- Brake, K., Danielzyk, R., Karsten, M. u. A. Rudolph (1997): Dezentrale Konzentration – empirische Implikation eines raumordnerischen Leitbildes. Abschlussbericht eines DFG-Forschungsprojektes. Oldenburg.
- Brohm, W. (2002): Öffentliches Baurecht. Bauplanungs-, Bauordnungs- und Raumordnungsrecht. 3. Auflage, München.
- Bryman, A. (1992): Quantity and Quality in Social Research. London.
- Bryman, A. (2004): Quantity and Quality in Social Research. 2. Auflage, London.

- Bucher, H. u. M. Kocks (1987): Die Suburbanisierung in der ersten Hälfte der 80er Jahre. In: Informationen zur Raumentwicklung, (11/12), 689-707.
- Buchner, W. (1982): Inhalt und Ergebnisse der Bindungswirkung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung, dargestellt an der Situation in Bayern. In: ARL (Akademie für Landesplanung und Raumforschung) (Hg.): Verwirklichung der Raumordnung. Forschungs- und Sitzungsberichte, 145, Hannover, 7-25.
- Bund Naturschutz in Bayern (Hg.) (2003): Schwarzbuch Gewerbegebiete Bayern. Nürnberg.
- Bundesregierung (2002): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin.
- Bundesregierung (2004): Fortschrittsbericht 2004. Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Berlin.
- Bunzel, A., Reitzig, F. u. R. Sander (2002): Interkommunale Kooperation im Städtebau. Difu-Beiträge zur Stadtforschung, 34, Berlin.
- Busse, J. (1998): Neue Vorgaben für die Regionalplanung - ein trojanisches Pferd für die örtliche Bauleitplanung? In: BayVBI, (10), 293-301.
- Carruthers, J. I. (2002): The Impacts of State Growth Management Programmes: A Comparative Analysis. In: Urban Studies, 39 (11), 1959-1982.
- Chan, S. (2004): Drawing the Line: The Effect of Urban Growth Boundaries on Housing Prices in the San Francisco Bay Area. Public Policy Department. (http://www.stanford.edu/dept/publicpolicy/programs/Honors_Theses/Theses_2004/Chan.pdf, 07.05.2009).
- Chen, H.-T. (1990): Theory-driven Evaluations. Newbury Park.
- Chen, H.-T. (1994): Theory-driven Evaluations: Need, Difficulties, and Options. In: American Journal of Evaluation, 15 (1), 79-82.
- Christaller, W. (1968): Die zentralen Orte in Süddeutschland. Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlung mit städtischen Funktionen. Darmstadt.
- Couper, M. P. u. E. Coultts (2004): Online-Befragung. Probleme und Chancen verschiedener Arten von Online-Erhebungen. In: Diekmann, A. (Hg.): Methoden der Sozialforschung. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 44, 217-243.
- Creswell, J. W. (2003): Research design: Qualitative, quantitative and mixed approaches. Thousand Oaks, London, New Delhi.
- Dadou, H., Erdal, I., Hof, W. u. C. Thomaschewski (1979): Einfluß der Regionalplanung in Baden-Württemberg auf die kommunale Bauleitplanung über das Instrument der Stellungnahme. Untersucht am Beispiel von zwei Regionalverbänden. Materialien aus dem Aufbaustudium Regionalwissenschaft, Regionalplanung der Universität Karlsruhe, 9, Karlsruhe.
- Dahler-Larsen, P. (2001): From Programme Theory to Constructivism. In: Evaluation, 7 (3), 331-349.
- Danielzyk, R. (1999): Regionale Kooperationsformen. In: Informationen zur Raumentwicklung, (9/10), 577-586.
- Danielzyk, R. (2000): Kooperation der Gebietskörperschaften auf regionaler Ebene in Verdichtungsräumen und ihre Bedeutung für die Koordination der Baulandausweisung. In: Einig, K. (Hg.): Regionale Koordination der Baulandausweisung. Akademische Abhandlungen zur Raum- und Umweltforschung, Berlin, 148-162.
- Danielzyk, R. (2005): Informelle Planung. In: ARL (Akademie für Landesplanung und Raumforschung) (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 465-469.

- Davy, B. (2000): Das Bauland-Paradoxon: Wie planbar sind Bodenmärkte? In: Einig, K. (Hg.): Regionale Koordination der Baulandausweisung. Akademische Abhandlungen zur Raum- und Umweltforschung, Berlin, 61-78.
- Deggau, M. (2009): Die amtliche Flächenstatistik – Grundlage, Methode, Zukunft. IÖR-Workshop Flächennutzungsmonitoring. Veranstaltung vom 22.1.2009. Dresden.
- Denscombe, M. (2008): Communities of practice: A research paradigm for the mixed methods approach. In: Journal of mixed method research, 2, 270-283.
- Der Chef der Staatskanzlei des Landes NRW, Landesplanungsbehörde (Hg.) (2001): Landesplanungsbericht. Düsseldorf.
- DeGEval (Deutsche Gesellschaft für Evaluation) (2002): Standards für Evaluation. Köln.
- DeGEval (Deutsche Gesellschaft für Evaluation) (2008): Standards für Evaluation. 4. unveränderte Auflage. Mainz.
- Deutscher Städtetag (Hg.) (2002): Strategisches Flächenmanagement und Bodennutzung. Aktuelle Herausforderungen und Handlungsempfehlungen. Positionspapier des Deutschen Städtetages, Köln/Berlin.
- Deutscher Städtetag (2010): Die Gewerbesteuer - eine gute Gemeindesteuer. Fakten und Analysen. Beiträge des Deutschen Städtetages zur Stadtpolitik, 94.
- Difu (Deutsches Institut für Urbanistik) (Hg.) (2001): Nachhaltige Ressourcenschonung - Flächenmanagement/Flächenrecycling. Aktuelle Hemmnisse und Lösungsansätze in den Städten. Berlin.
- Domhardt, H.-J. (2005): Eigenentwicklung. In: ARL (Akademie für Landesplanung und Raumforschung) (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 192-197.
- Domhardt, H.-J. u. W. Spannowsky (2002): Aufgaben und Möglichkeiten der Steuerung der regionalen Siedlungsentwicklung - Anforderungen an die Instrumente der Landes- und Regionalplanung. In: Spannowsky, W. u. S. Mitschang (Hg.): Fach- und Rechtsprobleme der Nachverdichtung und Baulandmobilisierung. Köln, Berlin, Bonn, München, 107-124.
- Dosch, F. (1997): Dauerhafter Überschuss an Gewerbeflächen vorprogrammiert. Regionale Differenzierung der Gewerbeflächenentwicklung in den neuen Ländern. In: BfLR (Hg.): Regionalbarometer neue Länder. Materialien zur Raumentwicklung, 83, Bonn, 95-115.
- Dosch, F. (2000): Siedlungsentwicklung und Baulandangebot in Verdichtungsräumen. In: Einig, K. (Hg.): Regionale Koordination der Baulandausweisung. Akademische Abhandlungen zur Raum- und Umweltforschung, Berlin, 18-38.
- Dosch, F. (2002): Intelligente Flächennutzung - Ein Baustein zur Umsetzung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. In: NABU (Naturschutzbund Deutschland) (Hg.): Flächen intelligent Nutzen - Strategien für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung. Dokumentation der NABU-Fachtagung am 8. und 9. November 2001 in Erfurt, 17-26.
- Dosch, F. (2006): Flächeneffizienz statt Zersiedelung - Zwischenbilanz der flächenpolitischen Diskussion vor dem Hintergrund aktueller Trends. In: Job, H. u. M. Pütz (Hg.): Flächenmanagement. Grundlagen für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung mit Fallbeispielen aus Bayern. Arbeitsmaterial der ARL, 322, Hannover, 12-42.
- Downs, A. (2002): Have Housing Prices risen faster in Portland than elsewhere? In: Housing Policy Debate, 13 (1), 7-31.
- Dressen, M. (2004): Regionales Gewerbeflächenmanagement. Kooperation in der Gewerbeflächenpolitik als Strategie regionaler Wirtschaftsförderung. ILS (Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen). Dortmund. (<http://www.ils-forschung.de/down/reg-gewerbeflaeche.pdf>, 18.5.2011).

- EEA (European Environment Agency) (Hg.) (2007): CLC2006 technical guidelines. EEA Technical report, 17, Copenhagen.
- Einig, K. (2002): Ressourcenschonende Siedlungsentwicklung durch interkommunal abgestimmte Baulandpolitik. In: NABU (Naturschutzbund Deutschland) (Hg.): Flächen intelligent Nutzen - Strategien für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung. Dokumentation der NABU-Fachtagung am 8. und 9. November 2001 in Erfurt, 49-69.
- Einig, K. (2003a): Baulandpolitik und Siedlungsflächenentwicklung durch regionales Flächenmanagement. In: BBR (Hg.): Bauland- und Immobilienmärkte, Berichte, 16, Bonn, 105-125.
- Einig, K. (2003b): Positive Koordination in der Regionalplanung: Transaktionskosten des Planentwurfs in Verhandlungssystemen. In: Informationen zur Raumentwicklung, (8/9), 479-503.
- Einig, K. (2003c): Regionales Flächenmanagement: im instrumentellen Verbund effizient zusammenarbeiten. In: vhw Forum Wohneigentum, (5), 258-263.
- Einig, K. (2005a): Regulierung des Siedlungsflächenwachstums als Herausforderung des Raumordnungsrechts. In: DISP, 160 (1), 48-57.
- Einig, K. (2005b): Integration des Marktmechanismus in die Regionalplanung. In: Informationen zur Raumentwicklung, (4/5), 281-295.
- Einig, K. (2007): Interkommunale Gewerbeflächenpools - der steinige Weg zum regionalen Gemeinschaftsgut. In: Neues Archiv für Niedersachsen, (2), 22-41.
- Einig, K. (2009a): Methodik der Institutionenanalyse von Regionalplänen: Bestimmung des Regel- und Relationscharakters regionalplanerischer Festlegungen. Land Use Economics and Planning - Discussion Paper, 09-02, unveröffentlicht.
- Einig, K. (2009b): Die Gemeinde als korporativer Akteur – vom kommunalen Organisationsrecht zum baulandpolitischen Verhaltensmodell. Land Use Economics and Planning – Discussion Paper, 09-03.
- Einig, K. (2010): Korporativer Akteur Kommune: Bedeutung baulandpolitischer Ziele und akteurszentrierter Verhaltensmodelle. In: Klemme, M. u. K. Selle (Hg.) (2010): Siedlungsflächen entwickeln. Akteure. Interdependenzen. Optionen, Detmold.
- Einig, K. (2011): Regulierung durch Regionalplanung. In: Die Öffentliche Verwaltung, (5), 185-195.
- Einig, K. u. M. Dora (2008): Raumordnungsplan-Monitor (ROPLAMO): ein bundesweites Informationssystem für Raumordnungspläne. In: Schrenk, M., Popovich, V., Engelke, G. u. P. Elisei (Hg.): REAL CORP 2008, Tagungsband. Wien, 375-785.
- Einig, K., Jonas, A. u. B. Zaspel (2009a): Methoden-Mix für die Evaluation von Regionalplänen. Land Use Economics and Planning - Discussion Paper, 09-05.
- Einig, K., Jonas, A. u. B. Zaspel (2009b): Einsatz von Fallstudien zur Evaluation von Raumordnungsplänen. Land Use Economics and Planning - Discussion Paper, 09-09.
- Einig, K., Jonas, A. u. B. Zaspel (2009c): Eignung von CORINE-Geodaten und Daten der Flächenerhebung zur Analyse der Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung in Deutschland. In: Wirtschaft und Statistik, (4), 355-364.
- Einig, K., Jonas, A. u. B. Zaspel (2010): Evaluation von Regionalplänen – ein theoriebasierter Ansatz zur Analyse von Instrumenten zur Steuerung der Siedlungsentwicklung. In: REAL CORP 2010, Tagungsband, 265-276.

- Einig, K., Jonas, A. u. B. Zaspel (2011): Evaluierung von Regionalplänen. In: Bizer, K., Einig, K., Köck, W. u. S. Siedentop (Hg.): Raumordnungsinstrumente zur Flächenverbrauchsreduktion. Recht, Ökonomie und Umwelt, 19, Baden-Baden, im Erscheinen.
- Einig, K. u. S. Siedentop (2005): Strategien zur Senkung des Flächenverbrauchs. In: Czybulka, D. (Hg.): Wege zu einem wirksamen Naturschutz: Erhaltung der Biodiversität als Querschnittsaufgabe. Sechster Warnemünder Naturschutzrechtstag. Baden-Baden, 159-181.
- Einig, K. u. M. Spiecker (2002): Die rechtliche Zulässigkeit regionalplanerischer Mengenziele zur Begrenzung des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums. In: ZUR Sonderheft, 150-157.
- Eitel, J. (2001): Instrumente eines nachhaltigen Flächenmanagements - Ansätze zur Reduzierung des Flächenverbrauchs. In: Job, H. u. M. Koch (Hg.): Gewerbebrachflächenrecycling. Münchner Studien zur Sozial- und Wirtschaftsgeographie, 42, Regensburg, 103-119.
- Erbguth, W. (1997): Regionalplanung und Bauleitplanung. In: Raumforschung und Raumordnung, (4/5), 270-278.
- Fachkommission Städtebau der Bauministerkonferenz, Arbeitsgruppe Gewerbeflächenentwicklung (2004): Thesenpapier zu einer zukunftsfähigen Gewerbeflächenentwicklung.
- Fischer, A. (2000): ..., aber ohne Gewerbeflächen ist alles nichts. Beschäftigungsimpuls durch Gewerbeflächenverkäufe in der Stadtgemeinde Bremen - Eine Bilanz der 90er-Jahre. In: Monatsbericht (BAW), 9.
- Fischer, K. (1984): Evaluierung in kleinen Schritten. Vorschläge für vereinfachte Erfolgskontrollen und Wirkungsanalysen auf Ebene der Regional- und Bauleitplanung. In: ARL (Akademie für Landesplanung und Raumforschung) (Hg.): Wirkungsanalysen und Erfolgskontrolle in der Raumordnung. Forschungs- und Sitzungsberichte, 154, Hannover, 291-318.
- Fitz-Gibbon, C. T. u. L.L. Morris (1996): Theory-Based Evaluation. In: American Journal of Evaluation, 17 (17), 177-184.
- Flick, U. (2002): Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung. 6. Auflage, Reinbek.
- Flick, U. (2005): Triangulation in der qualitativen Forschung. In: Flick, U., von Kardorff, E. u. I. Steinke (Hg.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch. 4. Auflage, Hamburg, 309-318.
- Flick, U. (2006): Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung. 4. Auflage, Hamburg.
- Folkerts, U. (1988): Raumordnungsziele im Ländervergleich. Eine rechtliche Untersuchung anhand von Raumordnungsplänen in Bayern, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein. Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, 124, Münster.
- Fürst, D. (1998): Regionales Flächenmanagement und kommunale Bauleitplanung. In: Sander, R. (Hg.): 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, 23-39.
- Fürst, D. (2000): Kann man die Wirkung der Raumplanung messen? In: Hill, H. u. H. Hof (Hg.): Wirkungsforschung zum Recht III. Verwaltung als Adressat und Akteur. Baden-Baden, 107-117.
- Fürst, D., Löb, S., Rudolph, A. u. K. Zimmermann (2003): Steuerung durch Regionalplanung. Schriften zur Rechtspolitik, 15, Baden-Baden.
- Gatzweiler, H.-P. u. K. Mensing (2006): Innovative Projekte zur Regionalentwicklung. Ein MORO-Forschungsfeld trägt erste Früchte. In: Raumforschung und Raumordnung, (1), 49-55.

- Gawron, T. (2004): Reduzierte Flächeninanspruchnahme durch interkommunale Kooperation? UFZ-Bericht 25. (<http://www.ufz.de/data/ufzbericht-25-042155.pdf>, 24.01.2010).
- Geppert, K. u. M. Gornig (2003): Renaissance der großen Städte – und die Chance Berlins. DIW-Wochenbericht, 26/06, Berlin.
- Gerring, J. (2004): What is a Case Study and what is it good for? In: American Political Science Review, 98 (2), 341-354.
- Gläser, J. u. G. Laudel (2009): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen. 3. Auflage, Wiesbaden.
- Gnest, H. (2008): Monitoring. In: Fürst, D. u. F. Scholles (Hg.): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. 3. Auflage, Dortmund, 617-628.
- Goedecke, O. (2000a): Organisation und Aufgaben der Regionalplanung. In: ARL (Akademie für Landesplanung und Raumforschung) (Hg.): Zur Novellierung des Landesplanungsrechts aus Anlass des Raumordnungsgesetzes 1998. Arbeitsmaterial der ARL, 266, Hannover, 69-71.
- Goedecke, O. (2000b): Verwirklichung der Raumordnungspläne. Gesetzliche Regelungen, Regionalmanagement, Regionale Entwicklungskonzepte, Städtenetze. In: ARL (Akademie für Landesplanung und Raumforschung) (Hg.): Zur Novellierung des Landesplanungsrechts aus Anlass des Raumordnungsgesetzes 1998. Arbeitsmaterial der ARL, 266, Hannover, 265-267.
- Goppel, K. (1984): Die Rechtswirkungen des Regionalplans. In: BayVBl, (8), 229-232.
- Goppel, K. (1998a): Die Festlegung von Raumordnungsgebieten - Rechtliche Fragen und planerische Konsequenzen aus Sicht der Raumordnungsverwaltung. In: Jarass, H. D. (Hg.): Raumordnungsgebiete (Vorbehalts-, Vorrang- und Eignungsgebiete) nach dem neuen Raumordnungsgesetz. Symposium des Zentralinstituts für Raumplanung am 28. September 1998 in Münster. Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen, 183, Münster, 26-38.
- Goppel, K. (1998b): Ziele der Raumordnung. In: BayVBl, (10), 289-292.
- Goppel, K. (1999): Grundsätze der Raumordnung in Raumordnungsplänen. In: BayVBl, (11), 331-336.
- Goppel, K. (2002): Glaubenskrieg um die Soll-Ziele. In: BayVBl, (15), 449-451.
- Goppel, K. (2009): Die notwendige Unschärfe der Raumplanung: ein Aspekt ihres Selbstverständnisses. In: UPR, 29 (2), 51-52.
- Gorsler, D. (2002): Informelle räumliche Planung : Stand der aktuellen Forschung und Forschungsbedarf. Arbeitsmaterial der ARL, 286, Hannover.
- Greene, J. C. (2007): Employing mixed-method in Evaluation. Centers for disease control- American Evaluation Association. Summer Evaluation Institute. Workshop-Unterlagen. Juni 2007.
- Greene, J.C., Benjamin, L. u. L. Goodyear (2001): The Merits of Mixing Methods in Evaluation. In: Evaluation, 7 (1), 25-44.
- Greiving, S. u. M. Höweler (2008): Der Virtuelle Gewerbeflächenpool. Ein neuer Ansatz einer regionalen Mengensteuerung. In: Planerin, (1), 11-13.
- Greiving, S., Neumeyer, H.-P. u. C. Sondermann (2003): Vom Flächenverbrauch zum Flächengebrauch - Wege zu einem nachhaltigen Umgang mit gewerblich nutzbaren Flächen im Märkischen Kreis. Zwischenbericht. Dortmund.

- Greiving, S., Neumeyer, H.-P. u. C. Sondermann (2004): Ein revolvierendes Gewerbeflächensystem in interkommunaler Zusammenarbeit als Weg zu einem haushälterischen Umgang mit gewerblich-industriellen Flächenressourcen. Aufgezeigt am Beispiel des Märkischen Kreises. In: Raumforschung und Raumordnung, (4/5), 249-259.
- Grosshans, W. u. E. Chelimsky (November 1990): Case Study Evaluation. United States General Accounting Office (GAO) Program Evaluation and Methodology Division. (http://www.gao.gov/special.pubs/10_1_9.pdf, 19.05.2011)
- Güßefeldt, J. (2001): Zur Interdependenz von wirtschaftlicher Entwicklung und Städtesystem. In: Geographische Zeitschrift, 89 (4), 195-210.
- Gust, D. (1990): Auftrag und Anwendung der Regionalplanung. In: ARL (Akademie für Landesplanung und Raumforschung) (Hg.): Regional- und Landesplanung für die 90er Jahre. Forschungs- und Sitzungsberichte, 186, Hannover, 79-91.
- Haubrich, K., Holthusen, B. u. G. Struhkamp (2005): Evaluation - einige Sortierungen zu einem schillernden Begriff. In: DJI Bulletin Plus, (72), 1-4.
- Häußermann, H. u. W. Siebel (1995): Dienstleistungsgesellschaften. Frankfurt a. Main.
- Heemeyer, C. (2006): Flexibilisierung der Erfordernisse der Raumordnung. Aktuelle Rechtslage und Ausblick auf alternative Steuerungsmodelle. Beiträge zur Raumplanung, 229, Berlin.
- Hellstern, G.-M. u. H. Wollmann (1983): Evaluierungsforschung. Stuttgart.
- Henderson, J. (1974): The Size and Types of Cities. In: American Economic Review, 64 (4), 640-656.
- Henderson, J., Shalizi, Z. u. A.J. Venables (2001): Geography and development. In: Journal of Economic Geography, 1 (1), 81-105.
- Hendler, R. (1998): Systematische Aspekte der Raumordnungsgebiete und die Bindungswirkung von Raumordnungsgebieten. In: Jarass, H.D. (Hg.): Raumordnungsgebiete (Vorbehalts-, Vorrang- und Eignungsgebiete) nach dem neuen Raumordnungsgesetz. Symposium des Zentralinstituts für Raumplanung am 28. September 1998 in Münster. Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen, 183, Münster, 88-116.
- Hendler, R. (2001): Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums durch Raumordnung. In: ARL (Akademie für Landesplanung und Raumforschung) (Hg.): Raumordnungspläne unter neuen Anforderungen von Umweltschutz und Eigentumsgarantie. Arbeitsmaterial der ARL, 278, Hannover, 39-53.
- Hendler, R. (2003): Raumordnungsziele als landesplanerische Letztentscheidungen. In: UPR, (7), 256-262.
- Hennings, G. (2001): Thesen zur Gewerbeflächenpolitik in Nordrhein-Westfalen. (<http://www.raumplanung.uni-dortmund.de/gwp/download/dlfiles/Publ%20ausg/thesen.pdf>, 24.01.2010).
- Herfert, G. (1997): Suburbanisierung in Ostdeutschland. In: Prozesse und Perspektiven der Stadtentwicklung in Ostmitteleuropa. Münchner Geographische Hefte, (76), Passau, 269-290.
- Hesse, M. u. S. Schmitz (1998): Stadtentwicklung im Zeichen von „Auflösung“ und Nachhaltigkeit. In: Informationen zur Raumentwicklung, (7/8), 435-453.
- Hippler, H.J. u. K. Seidel (1985): Schriftliche Befragung bei allgemeinen Bevölkerungstichproben - Untersuchungen zur Dillmanschen "Total Design Method". In: ZUMA-Nachrichten, (16), 39-59.

- Hömme, F. (2001): Entwicklung und Prognose des Angebots und der Nachfrage bezüglich Gewerbebrachflächen in Deutschland. In: Job, H. u. M. Koch (Hg.): Gewerbebrachflächenrecycling. Münchner Studien zur Sozial- und Wirtschaftsgeographie, 42, Regensburg, 81-102.
- Hoppe, W. (1999): Zur Abgrenzung der Ziele der Raumordnung (§ 3 Nr. 2 ROG) von Grundsätzen der Raumordnung (§ 3 Nr. 3 ROG) durch § 7 Abs. 1 Satz 3 ROG. Schafft die Kennzeichnung von raumordnerischen Festlegungen als Ziel der Raumordnung gemäß § 7 Abs. 1 Satz 3 ROG größere Rechtssicherheit? In: Deutsches Verwaltungsblatt, 114 (21), 1457-1532.
- Hoppe, W. (2001): Kritik an der textlichen Fassung und inhaltlichen Gestaltung von Zielen der Raumordnung in der Planungspraxis. In: Deutsches Verwaltungsblatt, 116 (2), 81-144.
- Hoppe, W. (2004): Stehen die "Ziele der Raumordnung" in der Form von Soll-Zielen vor dem Aus? In: Deutsches Verwaltungsblatt, 478-481.
- Hoppe, W. (2005): Die "grundsätzliche" Formulierung von Raumordnungszielen (§ 3 Nr. 2 ROG) als Soll-Vorschriften im Bayerischen Landesplanungsgesetz (Art. 3 Abs. 2 Satz 2 BayLplG 2004) - ein "wichtiges bayerisches Anliegen im Verhältnis zum Bundesrecht". In: BayVBl, (12), 356-360.
- Hornig, R. (2002): Regionalbedeutsame Flächen entwickeln und vermarkten - Thesen. In: ILS (Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen) (Hg.): NRW braucht eine neue Gewerbeflächenpolitik. Diskussionsforum zur Weiterentwicklung der Landesplanung in NRW, 52-53.
- Hübler, K.-H. (2002): Erfolgskontrolle und Wirkungsanalysen in der Raumplanung – weshalb Erkenntnisse dazu in Deutschland dringlich sind. In: ARL (Akademie für Landesplanung und Raumforschung) (Hg.): Regionale Entwicklungskonzepte. Strategien und Steuerungswirkungen. Arbeitsmaterial der ARL, 287, Hannover, 10-23.
- Hupfer, B. (2007): Wirkungsorientierte Programmevaluation. Eine Synopse von Ansätzen und Verfahren einschlägiger Institutionen in Deutschland. Wissenschaftliche Diskussionspapiere des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB), 86.
- Irmen, E. u. A. Blach (1994): Räumlicher Strukturwandel, Konzentration, Dekonzentration und Dispersion. In: Informationen zur Raumentwicklung, (7/8), 445-464.
- Jacoby, Ch. (Hg.) (2009): Monitoring und Evaluierung von Stadt- und Regionalentwicklung. Arbeitsmaterial der ARL, 350, Hannover.
- Johnson, R. B. u. A.J. Onwuegbuzie (2004): Mixed methods research: A research paradigm whose time has come. In: Educational Researcher, 33 (7), 14-26.
- Jonas, A. (2011): Regionale Wohnbauflächenentwicklung. Eine Evaluation regionalplanerischer Steuerungsinstrumente. Dissertation. Bonn. Universität Bonn.
- Jun, M.-J. (2004): The Effects of Portland's Urban Growth Boundary on Urban Development Patterns and Commuting. In: Urban Studies, 41 (7), 1333-1348.
- Jung, W. (2008): Instrumente räumlicher Planung. Systematisierung und Wirkung auf die Regimes und Budgets der Adressaten. Studien zur Stadt- und Verkehrsplanung, 7, Hamburg.
- Kahnert, R. (1998): Wirtschaftsentwicklung, Sub- und Desurbanisierung. In: Informationen zur Raumentwicklung, (7/8), 509-520.

- Kahnert, R. (2002): Gewerbeflächenpolitik regional ausrichten - Thesen. In: ILS (Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen) (Hg.): NRW braucht eine neue Gewerbeflächenpolitik. Diskussionsforum zur Weiterentwicklung der Landesplanung in NRW, 43-44.
- Karsten, M. u. H. Usbeck (2001): Gewerbesuburbanisierung – Die Tertiärisierung der suburbanen Vororte. In: Brake, K., Dangschat, J.S. u. G. Herfert (Hg.): Suburbanisierung in Deutschland. Aktuelle Tendenzen. Opladen, 71-80.
- Katz, L. u. K.T. Rosen (1987): The Interjurisdictional Effects of Growth Controls on Housing Prices. In: Journal of Law and Economics, 30, 149-160.
- Keeble, D. u. P. Tyler (1995): Enterprising behaviour and the urban-rural-shift. In: Urban Studies, 32 (6), 975-997.
- Keil, M., Bock, M., Esch, T., Metz, A., Nieland, S. u. A. Pfitzner (2010): CORINE Land Cover Aktualisierung 2006 für Deutschland. Abschlussbericht. Wessling.
- Keil, M., Kiefl, R. u. G. Strunz (2005): CORINE Land Cover 2000 – Europaweit harmonisierte Aktualisierung der Landnutzungsdaten für Deutschland. Abschlussbericht. Wessling. (http://www.corine.dfd.dlr.de/media/download/clc2000_endbericht_de.pdf, 11.02.2011).
- Keilbach, M. (2002): Determinanten der räumlichen Konzentration von Industrie- und Dienstleistungsbranchen. Eine empirische Analyse für Westdeutschland. In: Jahrbuch für Regionalwissenschaft, 22, 61-79.
- Keiner, M. (2005): Planungsinstrumente einer nachhaltigen Raumentwicklung. Indikatoren-basiertes Monitoring und Controlling in der Schweiz, Österreich und Deutschland. Innsbrucker Geographische Studien, 35, Innsbruck.
- Kelle, U. u. C. Erzberger (2005): Qualitative und quantitative Methoden: kein Gegensatz. In: Flick, U., von Kardorff, E. u. I. Steinke (Hg.): Qualitative Forschung. Ein Handbuch. 4. Auflage. Hamburg, 299-309.
- Kempf, B. u. D. Läßle (2001): Die Hamburger Arbeitslandschaft. Struktur und Entwicklung von Tätigkeitsfeldern im regionalen Vergleich. Ausgewählte Ergebnisse einer ESF- Arbeitsmarktstudie. Hamburg.
- Kiehl, M. u. S. Panebianco (2002): Counterurbanization in Westeuropa. Eine empirische Analyse der Beschäftigungsentwicklung ländlich-peripherer Regionen in Deutschland, Großbritannien und Italien. In: Gesellschaft für Regionalforschung, 45, 1-23.
- Kistenmacher, H. (1991): Raumordnungspolitische Konzeptionen und Instrumente der Raumentwicklung. In: Materialien zur Raumentwicklung, (39), 11-45.
- Kistenmacher, H. u. U. Dickertmann (1999): Bilanz Regionalmanagement: Das Beispiel TwiSt im Landkreis Rottal-Inn – Ergebnisse einer Evaluierung. Herausgegeben von Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen.
- Kittelmann, G. u. K.H. Hübler (1984): Wirkungsanalysen und Erfolgskontrolle in der Praxis der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung. In: ARL (Akademie für Landesplanung und Raumforschung) (Hg.): Wirkungsanalysen und Erfolgskontrolle in der Raumordnung. Forschungs- und Sitzungsberichte, 154, Hannover, 41-76.
- Kleinewefers, H. (2004): Zur Erfolgskontrolle der kantonalen Wirtschaftsförderung. Ein konkreter Vorschlag. In: DISP, (157), 18-22.
- Kment, M. (2002): Rechtsschutz im Hinblick auf Raumordnungspläne. Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen, 202, Münster.
- Kment, M. (2006): Ziele der Raumordnung - Anforderungen an ihre Bestimmtheit. In: Deutsches Verwaltungsblatt, 1336-1345.

- Kment, M. (2009): Ausnahmen von Zielen der Raumordnung - zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes. In: UPR, 29 (3), 93-99.
- Knaap, G. (1991): Comment: Measuring the Effects of Growth Controls. In: Journal of Policy Analysis and Management, 10 (3), 469-473.
- Knieling, J., Fürst, D. u. R. Danielzyk (2001): Kann Regionalplanung durch kooperative Ansätze eine Aufwertung erlangen? In: Raumforschung und Raumordnung, (2-3), 184-191.
- Knieling, J., Fürst, D. u. R. Danielzyk (2003): Kooperative Handlungsformen in der Regionalplanung. Zur Praxis der Regionalplanung in Deutschland. REGIO spezial, 1, Dortmund.
- Koch, A. u. R. Veit (2000): Teilraumgutachten als "weiches" Instrument der Landesentwicklung in Bayern: Erfahrungsbericht. In: Informationen zur Raumentwicklung, (5/6), 319-328.
- Konze, H., Münch, U. u. F. Schneiders (2000): Steuerung der Baulandausweisung durch die Gebietsentwicklungsplanung: Erfahrungen aus dem Regierungsbezirk Düsseldorf. In: Eining, K. (Hg.): Regionale Koordination der Baulandausweisung. Akademische Abhandlungen zur Raum- und Umweltforschung, Berlin, 106-115.
- Kötter, T. (2001): Flächenmanagement - zum Stand der Theoriediskussion. In: Flächenmanagement und Bodenordnung, (4), 145-166.
- Krampulz, S. (2005): Gewerbeflächen. Herausgegeben von ILS NRW. Quartalsberichte zur Landesentwicklung, 02/2005, Dortmund.
- Kraus, M. (2006): Zu rechtlichen Aspekten der weichen Instrumente der bayerischen Landesplanung. Schriften zur Raumordnung und Landesplanung, 23, Augsburg - Kaiserslautern.
- Krautzberger, M. (2008): Bodenschutz im städtebaulichen Planungsrecht. Zur Bodenschutzklausel des Baugesetzbuchs. In: Flächenmanagement und Bodenordnung, 70 (3), 117-123.
- Krautzberger, M. u. B. Stür (2009): Das neue Raumordnungsgesetz des Bundes. In: BauR, (2), 1-9.
- Krieger-Boden, C. (2005): Raumwirtschaftstheorie. In: ARL (Akademie für Landesplanung und Raumforschung) (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 899-906.
- Kromrey, H. (2001): Evaluation - ein vielschichtiges Konzept. Begriff und Methodik von Evaluierung und Evaluationsforschung. Empfehlungen für die Praxis. In: Sozialwissenschaft und Berufspraxis, 24 (2), 105-131.
- Krugman, P. (1991): Geography and Trade. Leuven, Cambridge.
- Krugman, P. (1998): What's new about the new economic geography? In: Oxford Review of Economic Policy, 14 (2), 7-17.
- Krumm, R. (2008): Flächenschutzpolitische Implikationen eines Regionalen Gewerbeflächenpools. IAW-Diskussionspapiere, 42.
- Kufeld, W. (2006): Flächenmanagement: Notwendigkeit und Chance für Gemeinden. Was kann die Landes- und Regionalplanung beitragen? Veranstaltung vom 25.4.2006, aus der Reihe "Dienstbesprechung - Wege zu einer intelligenten Flächennutzung". Ingolstadt. (www.regierung.oberbayern.bayer.de/imperia/md/content/egob/internet/dokumente/bereich3/sg34/flaechennutzung/04_kufeld.pdf, 13.3.2011)
- Kühn, M. (2004): Wirkungsanalysen in der Stadt- und Regionalplanung. Chancen und Probleme der Evaluation. In: Sedlacek, P. (Hg.): Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung. Wiesbaden, 39-46.

- Landis, J.D., Deng, L. u. M. Reilly (2002): Growth Management Revisited: A Reassessment of its Efficacy, Price Effects and Impacts on Metropolitan Growth Patterns. In: Working Paper 2002-02. UC Berkeley, Institute of Urban and Regional Development. (<http://escholarship.org/uc/item/26r5p50j>, 19.5.2011).
- Lawrenz, F. u. D. Huffman (2002): The archipelago approach to mixed method evaluation. In: *American Journal of Evaluation*, 23, 331-338.
- Leeuw, F.L. (2003): Reconstructing Program Theories: Methods Available and Problems to be solved. In: *American Journal of Evaluation*, 24 (1), 5-20.
- Lendi, M. (1997): *Recht und Politik der Raumplanung*. 2. unveränderte Auflage. Zürich.
- LH (Landeshauptstadt) München (2003): *Region München - Entwicklungstrends und Kooperationsstrategien*. Beschluss des Ausschusses für Stadtplanung und Bauordnung vom 17.09.2003. München.
- LH (Landeshauptstadt) München (2006): *Region München – Entwicklungstrends und Kooperationsstrategien*, Regionsbericht 2005/2006. Beschluss der Vollversammlung des Stadtrates vom 5.4.2006. München. (www.muenchen.de/cms/prod1/mde/_de/rubriken/Rathaus/75_plan/04_stadtentwicklung/03_regionales/beschluss_2005_2006.pdf, 13.3.2011)
- LH (Landeshauptstadt) München (2008): *Siedlungsentwicklung und Mobilität*. München.
- Lösch, A. (1944): *Die räumliche Ordnung der Wirtschaft*. 2. Auflage, Jena.
- Maier, J. (2004): Regionalmanagement als weiches Instrument der Regionalentwicklung und erste Evaluierungen vorhandener Ansätze in Bayern. In: Müller, B., Löb, S. u. K. Zimmermann: *Steuerung und Planung im Wandel : Festschrift für Dietrich Fürst*. 1. Auflage, Wiesbaden, 201-218.
- Mainz, M. (2005): *Ökonomische Bewertung der Siedlungsentwicklung – Ansätze einer effizienten Siedlungspolitik*. Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen, 223, Münster.
- Maré, D.C. (2005): *Concentration, Specialisation and Agglomeration of firms in New Zealand*. Motu Working Paper 05-12, Wellington.
- Mayer, S. (1996): Transaktionskosten als Instrumente räumlicher Planung? In: *DISP*, (125), 31-39.
- Mayntz, R. u. F.W. Scharpf (1995): Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, R. u. F.W. Scharpf (Hg.): *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Frankfurt a. M./New York, 39-72.
- Mayring, P. (2001): Kombination und Integration qualitativer und quantitativer Analyse. In: *Forum Qualitative Sozialforschung*, 2 (1). (www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/967/2111, 22.01.2011).
- McConney, A., Rudd, A. u. R. Ayres (2002): Getting to the bottom line: A method for synthesizing findings within mixed-method program evaluation. In: *American Journal of Evaluation*, 23, 121-140.
- Meinel, G., Herold, H. u. R. Hecht (2007): Gebäudebasierte, vollautomatische Erhebung und Analyse der Siedlungsstruktur - Grundlage für Monitoring und Bewertung der Siedlungsentwicklung. In: Schrenk, M. (Hg.): *REAL CORP 2007*, Tagungsband, 815-824.
- Merkel, B. u. G. Bergner (2004): *Gewerbeflächenausweisung und Flächenverbrauch*. Herausgegeben von Bund Naturschutz in Bayern. Nürnberg.
- Meuser, M. u. U. Nagel (1991): ExpertInneninterviews - vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: Garz, Detlef; Kraimer, Klaus (Hg.): *Qualitativ-Empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analysen*. Opladen, 441-471.

- Mielke, B. (2001): Neue Entwicklungen beim Gewerbeflächenbedarf. Unter Mitarbeit von Kay Büchenschütz und Stefan Preuß. ILS (Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen) Fachbereich Raumordnung und Landesentwicklung. Dortmund.
- Mielke, B. (2002): Aktuelle Entwicklungen beim Gewerbeflächenbedarf. Unter Mitarbeit von Kay Büchenschütz und Stefan Preuß. Dortmund.
- Mielke, B. (2005): Landesplanerische Rahmenbedingungen für die Entwicklung kommunaler Gewerbeflächen. In: ILS (Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen) (Hg.): Zukunftsstandorte für den Mittelstand. Neue planerische Ansätze zur Gewerbeflächenentwicklung. Tagungsdokumentation zur Veranstaltung im Bildungszentrum Hansemann, Dortmund-Mengede am 01. September 2005, 20-27.
- Moench, C. (2005): Die Planungspflicht der Gemeinden. In: Deutsches Verwaltungsblatt, 676–686.
- Mößle, W. (2000a): Raumordnungspläne (Ziele und planinterne Grundsätze) als Rechtsverordnungen. In: ARL Akademie für Landesplanung und Raumforschung) (Hg.): Zur Novellierung des Landesplanungsrechts aus Anlass des Raumordnungsgesetzes 1998. Arbeitsmaterial der ARL, 266, Hannover, 58-66.
- Mößle, W. (2000b): Rechtliche Vorgaben für die Regionalplanung (Raumstrukturelles Konzept und Entwicklungsgebot). In: ARL (Akademie für Landesplanung und Raumforschung) (Hg.): Zur Novellierung des Landesplanungsrechts aus Anlass des Raumordnungsgesetzes 1998. Arbeitsmaterial der ARL, 266, Hannover, 72-79.
- Müller, W. u. R. Rohr-Zänker (2001): Amerikanisierung der "Peripherie" in Deutschland? In: Brake, K., Dangschat, J.S. u. G. Herfert (Hg.): Suburbanisierung in Deutschland. Aktuelle Tendenzen. Opladen, 27-39.
- Münter, A. u. P. Schmitt (2007): Landesraumordnungspläne in Deutschland im Vergleich. Vergleichende Analyse der Pläne und Programme von 12 Bundesländern ohne NRW. Abschlussbericht, Dortmund. (http://www.ils-forschung.de/down/lrop_vergleich.pdf, 22.4.2011).
- Obermeier, R. u. S. Lindemann (2002): Kommunale Zusammenarbeit in Oberbayern: Mehr Wunsch als Wirklichkeit? München.
- Ostrom, E. (2005): Understanding Institutional Diversity. Princeton.
- Ostrom, E., Gardner, R. u. J. Walker (1994): Rules, Games, and Common-Pool Resources. Ann Arbor.
- Paal, M. (2005): Metropolen im Wettbewerb. Tertiärisierung und Dienstleistungsspezialisierung in europäischen Agglomerationen. Forschungsbeiträge zur Stadt- und Regionalgeographie 1, Münster.
- Panteleit, S. (1992): Ansprüche der Wirtschaft an Gewerbeflächen. In: Landesgemeinschaft Naturschutz und Umwelt NRW e.V. (Hg.): Gewerbeflächen und Landschaft. Berichte der Arnsberger Umweltgespräche, 4, Arnsberg, 31-36.
- Peine, F.-J. (1997): Öffentliches Baurecht. 3., neubearb. Auflage, Tübingen.
- Peine, F.-J. (1998): Interessenermittlung und Interessenberücksichtigung im Planungsprozess. In: ARL (Akademie für Landesplanung und Raumforschung) (Hg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung. Hannover, 169-185.
- Phillips, J. u. E. Goodstein (2000): Growth Management and Housing Prices: The Case Of Portland, Oregon. In: Contemporary Economic Policy, 18 (3), 334-344.

- Planquadrat (1986): Die Gewerbeflächennachfrage in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahr 2000. Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Dortmund.
- Planungsgemeinschaft Region Trier (Hg.) (2007): Regionaler Raumordnungsbericht 2007. Trier.
- Prein, G., Kelle, U. u. S. Kluge (1993): Strategien zur Integration quantitativer und qualitativer Auswertungsverfahren. Universität Bremen, Sonderforschungsbereich 186. Arbeitspapier, 19.
- Pütz, M. (2004): Regional Governance - Theoretisch-konzeptionelle Grundlagen und eine Analyse nachhaltiger Siedlungsentwicklung in der Metropolregion München. Hochschulschriften zur Nachhaltigkeit, 17, München.
- PV München (Hg.) (2000): 50 Jahre Planungsverband Äußerer Wirtschaftsraum München - Dokumentation der Tagung vom 28.2.2000. München.
- Quigley, J.M. u. S. Raphael (2004): Regulation and The High Cost Of Housing in California. University of California, Institute of Business and Economic Research. Working Paper W04-008, Berkley.
- Ragin, C.C. (2004): Turning the Tables: How Case-Oriented Research Challenges Variable-Oriented Research. In: Brady, H.E. u. D. Collier (Hg.): Rethinking social inquiry: diverse tools, shared standards. Lanham, 123-138.
- Rao, V. u. M. Woolcock (2003): Integrating qualitative and quantitative approaches. In: Bourguignon, F. u. L. Pereira da Silva (Hg.): The impact of economic policies on poverty and income distribution: Evaluation techniques and tools. Washington, 165-190.
- Real, B. (2007): Die Landesplanungsgesetze im Vergleich. Eine Bilanz nach acht Jahren ROG 1998. Beiträge zur Raumplanung, 230, Berlin.
- Reidenbach, M., Henckel, D., Meyer, U., Preuß, T. u. D. Riedel (2007): Neue Baugebiete: Gewinn oder Verlust für die Gemeindekasse? Fiskalische Wirkungsanalyse von Wohn- und Gewerbegebieten. Edition Difü - Stadt Forschung Praxis, 3, Berlin.
- Reiss-Schmidt, S. (2003): Herausforderungen und Chancen kooperativer Regionalentwicklung. In: DISP, (152), 71-79.
- Rogers, P.J. (2008): Using Programme Theory to Evaluate Complicated and Complex Aspects of Interventions. In: Evaluation, 14 (1), 29-48.
- Roos, M. (2002): Ökonomische Agglomerationstheorien: die Neue Ökonomische Geographie im Kontext. Wirtschaftsgeographie und Wirtschaftsgeschichte, 10, Lohmar, Köln.
- Rossi, P.H., Freeman, H.E. u. G. Hofmann (1988): Programm-Evaluation. Einführung in die Methoden angewandter Sozialforschung. Stuttgart.
- Runkel, P. (1997): Zur geplanten Neuregelung des Rechts der Raumordnung. In: Umwelt- und Planungsrecht, 17 (1), 1-9.
- Runkel, P. (1998): Das Konzept des Gesetzgebers für die >>Raumordnungsgebiete<<. In: Jarass, H.D. (Hg.): Raumordnungsgebiete (Vorbehalts-, Vorrang- und Eignungsgebiete) nach dem neuen Raumordnungsgesetz. Symposium des Zentralinstituts für Raumplanung am 28. September 1998 in Münster. Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen, 183, Münster, 7-25.
- Runkel, P. (2006): K § 3. In: Bielenberg, W., Runkel, P. u. W. Spannowsky (Hg.): Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder. Kommentar und Textsammlung. Stand 11/2006, 1-114.

- Runkel, P. (2008): K § 4. In: Bielenberg, W., Runkel, P. u. W. Spannowsky (Hg.): Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder. Kommentar und Textsammlung. Stand 2008, 1-250.
- Sabatier, P.A. (1993): Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik. In: Heritier, A. (Hg.): Policy-Analyse, Kritik und Neuorientierung. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24, 119-148.
- Schäffer, V. (2004): Regionalmanagement — Potenziale, Grenzen und Perspektiven - Ergebnisse einer Untersuchung in Sachsen-Anhalt im Rahmen einer Diplomarbeit (2003) im Fach Geographie an der FU Berlin. In: Raumforschung und Raumordnung, 62 (6), 407-417.
- Scharpf, F.W. (1993): Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: Heritier, A. (Hg.): Policy-Analyse, Kritik und Neuorientierung. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24, 57-83.
- Scharpf, F.W. (2000): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen.
- Scharpf, F.W. u. F. Schnabel (1979): Steuerungsprobleme der Raumplanung. Beiträge der ARL (Akademie für Landeskunde und Raumforschung, 27, Hannover.
- Schätzl, L. (2001): Wirtschaftsgeographie 1: Theorie. 8. Auflage, Paderborn.
- Scheipers, A. (1995): Ziele der Raumordnung und Landesplanung aus Sicht der Gemeinden. Eine Untersuchung zum nordrhein-westfälischen Landesplanungsrecht. Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, 164, Münster.
- Scherer, R. (1994): Der Einfluß der Regionalplanung auf die kommunale Bauleitplanung. Ein Beitrag zur Implementations- und Evaluationsdiskussion in der Raumplanung. Mobilität und Normenwandel, 12, Bochum.
- Schink, A. (1994): Bauleitplanung - Landesplanung - Fachplanung. In: Korman, J. (Hg.): Das neue Bundesbaurecht. München (Umwelt- und Planungsrecht, Sonderheft 6, 103-121.
- Schmidt-Assmann, E. (1978): Zulässigkeit und Grenzen landesplanerischer Bestimmungen für die innergebietliche räumliche Gliederung der Gemeinden. In: Raumforschung und Raumordnung 36, (1/2), 11-21.
- Schmitz, G. u. P. Treuner (1990): Aufgaben der Landes- und Regionalplanung in den neunziger Jahren. In: ARL (Akademie für Landesplanung und Raumforschung) (Hg.): Regional- und Landesplanung für die 90er Jahre. Forschungs- und Sitzungsberichte, 186, Hannover, 16-35.
- Schöler, K. (2005): Standortentscheidungen. In: ARL Akademie für Landesplanung und Raumforschung) (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 1109-1117.
- Scholl, A. (2009): Die Befragung. 2. Auflage. Konstanz.
- Schrage, C. (1998): Zielabweichungsverfahren bei Raumordnungsplänen. Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen, 181, Münster.
- Schroeder, W. (2000): Die Wirkung von Raumordnungszielen. In: UPR, (2), 52-58.
- Schubert, K. u. N.C. Bandelow (2003): Politikdimensionen und Fragestellungen der Politikfeldanalyse. In: Schubert, K. u. N.C. Bandelow (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft, München, Wien, Oldenburg, 1-21.

- Schürmann, T. (2006): Möglichkeiten und Grenzen der Evaluation eines Regionalplans in NRW. Diplomarbeit. Dortmund. Universität Dortmund.
- Scriven, M. (1967): The methodology of evaluation. In: Tyler, R.W., Gagne, R.M. u. M. Scriven (Hg.): Perspectives of curriculum evaluation. Chicago, 39-83.
- Seele, W. (1995): Bauland. In: ARL (Akademie für Landesplanung und Raumforschung) (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 56-61.
- Seiler, M. (2006): Erschließungs- und Folgekosten durch die Baulandbereitstellung im Innen- und Außenbereich. Stadtentwicklung im Diskurs, 5, Rottenburg am Neckar.
- Siebel, W. (2005): Suburbanisierung. In: ARL (Akademie für Landesplanung und Raumforschung) (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 1135-1140.
- Siedentop, S. (2002): Innenentwicklung als Leitbild einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung? In: NABU (Naturschutzbund Deutschland) (Hg.): Flächen intelligent Nutzen - Strategien für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung. Dokumentation der NABU-Fachtagung am 8. und 9. November 2001 in Erfurt, 37-48.
- Siedentop, S. (2006): Regionale Flächeninformationssysteme als Bestandteil des regionalen Flächenmanagements - Entwicklungsstand und Perspektiven. In: Job, H. u. M. Pütz (Hg.): Flächenmanagement. Grundlagen für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung mit Fallbeispielen aus Bayern. Arbeitsmaterial der ARL, 322, Hannover, 67-83.
- Siedentop, S. (2008): Anforderungen aus raumplanerischer Sicht. In: Köck, W., Bizer, K., Hansjürgens, B., Einig, K. u. S. Siedentop (Hg.): Handelbare Flächenausweisungsrechte – Anforderungsprofil aus ökonomischer, planerischer und juristischer Sicht. Baden-Baden, 110-158.
- Siedentop, S., Junesch, R., Straßer, M., Zakrewski, P., Samaniego, L., u. J. Weinert (2008): Einflussfaktoren der Neuinanspruchnahme von Flächen. Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Institut für Raumordnung und Entwicklungsplanung, Universität Stuttgart; Helmholtz Zentrum für Umweltforschung GmbH (UFZ). Stuttgart und Leipzig.
- Söfker, W. (2009): Das Gesetz zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes. In: UPR, 29 (5), 161-169.
- Spannowsky, W. (2004): Steuerungspotenziale der Raumordnung. In: Goppel, K., Schaffer, F., Spannowsky, W. u. G. Troeger-Weiß (Hg.): Implementation der Raumordnung - Wissenschaftliches Lesebuch für Konrad Goppel. 2. überarbeitete Auflage. Schriften zur Raumordnung und Landesplanung 15, Sonderband, Augsburg - Kaiserslautern, 3-25.
- Spannowsky, W. (2005): K § 7. In: Bielenberg, W., Runkel, P. u. W. Spannowsky (Hg.): Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder. Kommentar und Textsammlung. Stand 10/2005, 1-101.
- Spannowsky, W. u. S. Mitschang (Hg.) (2002): Fach- und Rechtsprobleme der Nachverdichtung und Baulandmobilisierung. Köln; Berlin; Bonn; München.
- Spehl, H. (2005): Nachhaltige Raumentwicklung. In: ARL (Akademie für Landesplanung und Raumforschung) (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 679-685.
- Spoerr, W. (2000): Raumordnungsziele und gemeindliche Bauleitplanung. In: Erbguth, W., Oebbecke, J., Rengeling, H.-W. u. M. Schulte (Hg.): Planung. Festschrift für Werner Hoppe zum 70. Geburtstag. München, 343-353.
- SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (2004): Umweltgutachten 2004. Deutscher Bundestag. Berlin.
- Staley, S.R. u. L.C. Gilroy (2001): Smart Growth and Housing Affordability: Evidence from Statewide Planning. Policy Study, 287.

- Stark, K.-D. (1980): Wirtschaftsförderungsinstitutionen und Gewerbeflächen als Lenkungsinstrumente zur räumlichen Verteilung von Industrie und Gewerbe. Dortmund: Beiträge zur Raumplanung: Blaue Reihe, 17, Dortmund.
- Stark, K.-D. (1986): Die Gewerbeflächennachfrage in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahr 2000. Beitrag zum Baulandbericht II der Bundesregierung. Dortmund.
- StMLU (Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen) (Hg.) (2003): Kommunales Flächenressourcen-Management. Flächensparen - Möglichkeiten der Verankerung in den Regionalplänen. München. (www.stmug.bayern.de/umwelt/boden/bodenschutz/doc/studie.pdf, 8.5.2011).
- Stockmann, R. (2002): Was ist eine gute Evaluation. Herausgegeben von CEval. CEval-Arbeitspapiere 9, Saarbrücken.
- Stockmann, R. (2004): Evaluation in Deutschland. In: Stockmann, R. (Hg.): Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder. 2. Auflage, Sozialwissenschaftliche Evaluationsforschung, 1, Opladen, 13-43.
- Stüer, B. (2000): Naturschutz in der Fachplanung. Beitrag für die Festschrift "Planung" für Prof. Dr. Werner Hoppe. München. (<http://www.stueer.business.t-online.de/aufsatz/hoppe00.pdf>, 19.05.2011).
- Stüer, B. (2004): Planungshoheit und Planungspflicht in der Abwägungs- und Rechtsschutzpyramide. Gemeindliche Belange in der interkommunalen Abstimmung und in der Fachplanung. In: NVwZ, (7), 814-819.
- Stüer, B. (Hg.) (2009): Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts. 4. Auflage, München.
- Stüer, B. u. D. Hönig (2002): Raumordnung und Fachplanung im Widerstreit. In: Umwelt- und Planungsrecht, 22 (9), 333-337.
- Tashakkori, A. u. C.B. Teddlie (Hg.) (2003): Handbook of mixed methods in social and behavioural research. Thousand Oaks.
- Tischvorlage zu TOP 13/33PA am 4.6.2009. (http://www.bezreg-duesseldorf.nrw.de/regionalrat/sitzungen/2009/22009/pa/Top13_33PA.pdf, 13.3.2011).
- Troge, A. (2002): Ziele und Ansatzpunkte zur Verringerung des Flächenverbrauchs. In: NABU (Naturschutzbund Deutschland) (Hg.): Flächen intelligent Nutzen - Strategien für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung. Dokumentation der NABU-Fachtagung am 8. und 9. November 2001 in Erfurt, 8-16.
- Vaessen, J. (2006): Programme Theory Evaluation, Multicriteria Decision Aid and Stakeholder Values: A Methodological Framework. In: Evaluation, 12 (4), 397-417.
- von Thünen, J. H. (1826): Der isolierte Staat. Hamburg.
- Wagener, F. (1989): Öffentliche Planung in Bund und Ländern. In: Szyperski, N. (Hg.): Handwörterbuch der Planung. Enzyklopädie der Betriebswirtschaftslehre, 9, Stuttgart, 1277-1293.
- Wahl, R. (1978): Rechtsfragen der Landesplanung und Landesentwicklung. Die Konzepte zur Siedlungsstruktur in den Planungssystemen der Länder. Zweiter Band. Berlin.
- Wassmer, R.W. (2005): The Influence of Local Urban Containment Policies and Statewide Growth Management on the Size of United States Urban Areas. In: Journal of Regional Science, 46 (1), 25-65.
- Weber, A. (1909): Über den Standort der Industrie. 1. Teil. Reine Theorie des Standorts. Tübingen.

- Weick, T., Jacoby, C. u. M.S. Germer (Hg.) (2007): Monitoring in der Raumordnung. Beispiele für Ansätze zur Überwachung der Umweltauswirkungen bei der Plandurchführung aus Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland. Arbeitsmaterial der ARL, 336, Hannover.
- Weiss, C.H. (1997): How Can Theory-Based Evaluation Make Greater Headway? In: *Evaluation Review*, 21 (4), 501-524.
- Weiss, C.H. (1998): *Evaluation. Methods For Studying Programs And Policies*. 2. Auflage, New Jersey.
- Werner, U., Pastor, W. u. K. Müller (2000): *Baurecht von A-Z. Lexikon des öffentlichen und privaten Baurechts*. 7., neubearb. und stark erw. Auflage, Köln.
- Wiechmann, T. (2001): Beiträge und Wirkungsmechanismen der Regionalplanung als Instrument zur Steuerung der Flächennutzung - ein zahlloser Tiger? In: *Flächenmanagement und Bodenordnung*, (1), 1-9.
- Wiechmann, T. u. M. Beier (2004): *Kriterien und Indikatoren zur Evaluierung Regionaler Entwicklungskonzepte in Sachsen. Endbericht für das Sächsische Staatsministerium des Innern*. Dresden.
- Wiechmann, T. u. S. Siedentop (2009): Wirkungsanalyse regionalplanerischer Stellungnahmen zum Freiraumschutz - Empirischer Ansatz und ausgewählte Ergebnisse für die Planungsregion Südwestthüringen. In: ARL (Akademie für Landesplanung und Raumforschung) (Hg.): *Freiraumschutz und Freiraumentwicklung durch Raumordnungsplanung. Bilanz, aktuelle Herausforderungen und methodisch-instrumentelle Perspektiven*. Arbeitsmaterial der ARL, 349, Hannover, 206-217.
- Wiegandt, C.-C. (2001): Erfolgsbedingungen und Hemmnisse bei der Wiedernutzung von Gewerbebrachen - Erfahrungen aus dem Experimentellen Wohnungs- und Städtebau. In: Job, H. u. M. Koch (Hg.): *Gewerbebrachflächenrecycling. Münchner Studien zur Sozial- und Wirtschaftsgeographie*, 42, Regensburg, 15-29.
- Wolch, J.R. u. S.A. Gabriel (1981): Local Land-Development Policies and Urban Housing Values. In: *Environment and Planning*, 13, 1253-1276.
- Wollmann, H. (2005): Evaluation. In: ARL (Akademie für Landesplanung und Raumforschung) (Hg.): *Handwörterbuch der Raumordnung*. Hannover, 274-280.
- Wuschansky, B. (1985): *Regionale Entwicklungsspielräume von Gewerbe- und Industrieflächen. Bestandserhebung und Ansatz für eine methodische Bedarfsermittlung*. Herausgegeben vom ILS (Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen). Landesentwicklung, 1.044, Duisburg.
- Wuschansky, B. (1998): *Ziele der Raumordnung und Landesplanung. Ihre Festlegung in der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung - ihre Umsetzung in die kommunale Bauleitplanung - exemplarisch aufgezeigt an allen von 1981 bis 1997 zwischen den nordrhein-westfälischen Gemeinden und Bezirksplanungsbehörden kontroversen und deshalb in den Bezirksplanungsräten behandelten Fällen*. Dissertation. Arnsberg. Dortmund.
- Wuschansky, B. u. K. König (2006): *Interkommunale Gewerbegebiet in Deutschland. Grundlagen und Empfehlungen zur Planung, Förderung, Finanzierung, Organisation, Vermarktung - 146 Projektbeschreibungen und abgeleitete Erkenntnisse*. ILS (Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung)-Schriften, 200, Dortmund.
- Yin, R.K. (2003): *Case Study Research. Design and Methods*. Applied Social Research Methods Series 5, Thousand Oaks, London, New Delhi.
- Zaspel, B. (2006): *Räumliche Verteilung der Beschäftigten in den Gemeinden Nordrhein-Westfalens – Eine Analyse von jüngeren Tendenzen der Dekonzentration und Spezialisierung*. Diplomarbeit. Bonn. Rheinische Friedrich-Wilhelms Universität. unveröffentlicht.

Ziegler, J. (2009): § 8. In: Brügelmann, H. (Hg.): Baugesetzbuch. Kohlhammer Kommentare, Band 6, Stand 04/2009, 1-34.

Ziegler, J. (2009): § 9. In: Brügelmann, H. (Hg.): Baugesetzbuch. Kohlhammer Kommentare, Band 6, Stand 04/2009, 1-13.

15 Anhang

Tabelle 27: Untersuchte Landesraumordnungspläne

Bundesland	Landesraumordnungspläne	in Kraft seit	Status (Stand 31.2.2010)
Baden-Württemberg	Landesentwicklungsplan 1983	12.12.1983	außer Kraft
	Landesentwicklungsplan 2002	21.08.2002	verbindlich
Bayern	Landesentwicklungsprogramm Bayern 1984	01.05.1984	außer Kraft
	Landesentwicklungsprogramm Bayern 1994	01.03.1994	außer Kraft
	Landesentwicklungsprogramm Bayern 2003	01.04.2003	außer Kraft
	Landesentwicklungsprogramm Bayern 2006	01.09.2006	verbindlich
Berlin-Brandenburg	Landesentwicklungsprogramm 2007 vom 15. Dezember 2007	01.02.2008	verbindlich
	Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg vom 31. März 2009	15.05.2009	verbindlich
Hessen	Landesentwicklungsplan Hessen 2000	09.01.2001	verbindlich
	Änderung des Landesentwicklungsplans Hessen 2000	28.07.2007	verbindlich
Mecklenburg-Vorpommern	Erstes Landesraumordnungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern	16.07.1993	außer Kraft
	Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern	14.07.2005	verbindlich
Niedersachsen	Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen 1994	09.03.1994	außer Kraft
	Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen Ergänzung 1998	26.03.1998	außer Kraft
	Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen Änderung und Ergänzung 2002	10.12.2002	außer Kraft
	Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen Ergänzung 2006	08.07.2006	außer Kraft
	Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen, Gesamtnovellierung 2008	30.01.2008	verbindlich
Nordrhein-Westfalen	Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen	29.06.1995	verbindlich
Rheinland-Pfalz	Landesentwicklungsprogramm II	17.03.1980	außer Kraft
	Landesentwicklungsprogramm III	05.08.1995	außer Kraft
	Landesentwicklungsprogramm III - 1. Änderung	22.05.1999	außer Kraft
	Landesentwicklungsprogramm III - 2. Änderung	17.03.2004	außer Kraft
	Landesentwicklungsprogramm III - 3. Änderung	26.11.2004	außer Kraft
	Landesentwicklungsprogramm IV	25.11.2008	verbindlich
Saarland	Landesentwicklungsplan, Teilabschnitt "Umwelt (Vorsorge für Flächennutzung, Umweltschutz und Infrastruktur)"	29.07.2004	verbindlich
	Landesentwicklungsplan, Teilabschnitt "Siedlung"	15.07.2006	verbindlich
Sachsen	Landesentwicklungsplan Sachsen 2003	01.01.2004	verbindlich
Sachsen-Anhalt	Landesentwicklungsplan für das Land Sachsen-Anhalt 1999	01.05.1999	außer Kraft
	Landesentwicklungsplan für das Land Sachsen-Anhalt 1999 zuletzt geändert 2005	15.08.2005	verbindlich
Schleswig-Holstein	Landesraumordnungsplan Schleswig-Holstein 1998	27.07.1998	verbindlich
	Landesraumordnungsplan Schleswig-Holstein - Teilfortschreibung 2004	31.01.2005	verbindlich
Thüringen	Landesentwicklungsprogramm Thüringen 1993	10.11.1993	außer Kraft
	Landesentwicklungsplan Thüringen 2004	30.10.2004	verbindlich
	Erste Verordnung zur Änderung der Thüringer Verordnung über den Landesentwicklungsplan vom 9. Juli 2009	29.08.2009	verbindlich

Quelle: eigene Darstellung

Tabelle 28: Untersuchte integrierte Regionalpläne

Bundesland	Regionalpläne	in Kraft getreten am
Baden-Württemberg	Regionalplan Region Stuttgart 1998	01.03.1999
	Regionalplan Heilbronn-Franken 2020	03.07.2006
	Region Ostwürttemberg Regionalplan 2010	08.01.1998
	Regionalplan Mittlerer Oberrhein 2003	13.03.2003
	Regionalplan Unterer Neckar	16.03.1994
	Regionalplan 2015 Nordschwarzwald	21.03.2005
	Regionalplan Südlicher Oberrhein 1995	05.08.1995
	Regionalplan Schwarzwald-Baar-Heuberg 2003	10.09.2003
	Regionalplan 2000 Regionalverband Hochrhein-Bodensee	10.04.1998
	Regionalplan Neckar-Alb 1993	26.10.1995
	Regionalplan Bodensee-Oberschwaben	04.04.1996
Bayern	Regionalplan Region Bayerischer Untermain	01.06.1985
	Regionalplan Region Würzburg	01.12.1985
	Regionalplan Region Main-Rhön	18.01.2008
	Regionalplan Planungsregion Oberfranken-West	01.06.1988
	Regionalplan Planungsregion Oberfranken-Ost	01.09.1987
	Regionalplan Region Oberpfalz-Nord	01.02.1989
	Regionalplan Industrieregion Mittelfranken	01.07.1988
	Regionalplan Region Westmittelfranken	01.12.1987
	Regionalplan Augsburg	20.11.2007
	Regionalplan Ingolstadt	30.12.1989
	Regionalplan Region Regensburg	01.03.1988
	Regionalplan Region Donau-Wald	01.11.1986
	Regionalplan Region Landshut	01.11.1985
	Regionalplan München	15.02.1987
	Regionalplan Region Allgäu	11.01.2007
	Regionalplan Oberland	01.09.1988
Regionalplan Südostoberbayern	01.07.2002	
Hessen	Regionalplan Nordhessen 2000	13.08.2001
	Regionalplan Mittelhessen 2001	18.06.2001
	Regionalplan Südhessen 2000	13.09.2004
Mecklenburg-Vorpommern	Regionales Raumordnungsprogramm Westmecklenburg	10.12.1996
	Regionales Raumordnungsprogramm Mittleres Mecklenburg/Rostock	12.11.1994
	Regionales Raumordnungsprogramm Vorpommern	22.10.1998
	Regionales Raumordnungsprogramm Mecklenburgische Seenplatte	23.07.1998
Niedersachsen	Regionales Raumordnungsprogramm für den Großraum Braunschweig 2008	01.06.2008
	Regionales Raumordnungsprogramm für den Landkreis Göttingen 2000	05.12.2000
	Regionales Raumordnungsprogramm für den Landkreis Northeim 2006	22.06.2006
	Regionales Raumordnungsprogramm für den Landkreis Osterode am Harz 1998	04.11.1999
	Regionales Raumordnungsprogramm für die Region Hannover 2005	26.01.2006
	Regionales Raumordnungsprogramm für den Landkreis Diepholz 2004	01.07.2005
	Regionales Raumordnungsprogramm für den Landkreis Hameln-Pyrmont 2001	23.07.2002
	Regionales Raumordnungsprogramm für den Landkreis Hildesheim 2001	07.03.2002
	Regionales Raumordnungsprogramm für den Landkreis Holzminden 2000	09.03.2001
	Regionales Raumordnungsprogramm für den Landkreis Nienburg/Weser 2003	18.07.2003
	Regionales Raumordnungsprogramm für den Landkreis Schaumburg 2003	04.01.2005
	Regionales Raumordnungsprogramm für den Landkreis Celle 2005	16.12.2005
	Regionales Raumordnungsprogramm für den Landkreis Cuxhaven 2002	18.07.2002
Regionales Raumordnungsprogramm für den Landkreis Harburg 2000	17.11.2000	

	Regionales Raumordnungsprogramm für den Landkreis Lüchow-Dannenberg 2004	15.11.2004
	Regionales Raumordnungsprogramm für den Landkreis Lüneburg 2003	16.06.2003
	Regionales Raumordnungsprogramm für den Landkreis Rotenburg (Wümme) 2005	15.04.2006
	Regionales Raumordnungsprogramm für den Landkreis Soltau-Fallingb. 2000	01.09.2001
	Regionales Raumordnungsprogramm für den Landkreis Stade 2004	17.02.2005
	Regionales Raumordnungsprogramm für den Landkreis Uelzen 2000	20.03.2001
	Regionales Raumordnungsprogramm für den Landkreis Verden 1997	01.07.1998
	Regionales Raumordnungsprogramm für den Landkreis Ammerland 1996	05.09.1997
	Regionales Raumordnungsprogramm für den Landkreis Cloppenburg 2005	23.12.2005
	Regionales Raumordnungsprogramm für den Landkreis Emsland 2000	15.09.2001
	Regionales Raumordnungsprogramm für den Landkreis Friesland 2003	10.09.2004
	Regionales Raumordnungsprogramm für den Landkreis Grafschaft Bentheim 2001	16.03.2002
	Regionales Raumordnungsprogramm für den Landkreis Leer 2006	03.07.2006
	Regionales Raumordnungsprogramm für den Landkreis Osnabrück 2004	09.04.2005
	Regionales Raumordnungsprogramm für den Landkreis Vechta 1991	25.10.1997
	Regionales Raumordnungsprogramm für den Landkreis Wesermarsch 2003	19.12.2003
	Regionales Raumordnungsprogramm für den Landkreis Wittmund 2005	28.04.2006
Nordrhein-Westfalen	Gebietsentwicklungsplan für den Regierungsbezirk Düsseldorf 1999	15.12.1999
	Gebietsentwicklungsplan für den Regierungsbezirk Köln - Teilabschnitt Region Köln	21.05.2001
	Gebietsentwicklungsplan für den Regierungsbezirk Köln - Teilabschnitt Region Bonn/Rhein-Sieg	06.02.2004
	Gebietsentwicklungsplan für den Regierungsbezirk Köln - Teilabschnitt Region Aachen	10.06.2003
	Gebietsentwicklungsplan für den Regierungsbezirk Münster - Teilabschnitt Münsterland	22.12.2000
	Gebietsentwicklungsplan für den Regierungsbezirk Münster - Teilabschnitt "Emscher-Lippe"	12.11.2004
	Regionalplan für den Regierungsbezirk Detmold - Teilabschnitt Paderborn - Höxter 2008	07.01.2008
	Gebietsentwicklungsplan für den Regierungsbezirk Detmold - Teilabschnitt Oberbereich Bielefeld	24.09.2004
	Gebietsentwicklungsplan für den Regierungsbezirk Arnberg - Teilabschnitt Oberbereich Dortmund - östlicher Teil -	05.07.1996
	Regionalplan für den Regierungsbezirk Arnberg - Teilabschnitt Oberbereich Siegen	12.03.2008
	Gebietsentwicklungsplan für den Regierungsbezirk Arnberg - Teilabschnitt Oberbereiche Bochum und Hagen	26.07.2001
	Gebietsentwicklungsplan für den Regierungsbezirk Arnberg - Teilabschnitt Oberbereich Dortmund - westlicher Teil -	09.08.2004
Rheinland-Pfalz	Regionaler Raumordnungsplan Mittelrhein-Westerwald 2006	10.07.2006
	Regionaler Raumordnungsplan Trier 1985	20.10.1986
	Regionaler Raumordnungsplan Rheinhessen-Nahe	24.05.2004
	Regionaler Raumordnungsplan Rheinpfalz 2004	05.04.2004
	Regionaler Raumordnungsplan Westpfalz 2004	08.11.2004
Sachsen	Regionalplan Oberes Elbtal Osterzgebirge	19.11.2009
	Regionalplan Region Oberlausitz Niederschlesien	04.02.2010
	Regionalplan Westsachsen	25.07.2008
	Regionalplan Chemnitz-Erzgebirge	31.07.2008
	Regionalplan Südwestsachsen	31.07.2008
Sachsen-Anhalt	Regionaler Entwicklungsplan für die Planungsregion Altmark	23.03.2005
	Regionaler Entwicklungsplan für die Planungsregion Magdeburg	29.05.2006

	Regionaler Entwicklungsplan für die Planungsregion Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg	29.01.2006
	Regionaler Entwicklungsplan für die Planungsregion Harz	23.05.2009
Schleswig-Holstein	Regionalplan für den Planungsraum I Schleswig-Holstein Süd - Fortschreibung 1998	05.10.1998
	Regionalplan 2004 für den Planungsraum II Schleswig-Holstein Ost	22.11.2004
	Regionalplan für den Planungsraum III Technologie-Region K.E.R.N.- Fortschreibung 2000	26.02.2001
	Regionalplan für den Planungsraum IV Schleswig-Holstein Süd-West - Fortschreibung 2005	18.04.2005
	Regionalplan für den Planungsraum V Landesteil Schleswig (Schleswig-Holstein Nord) - Neufassung 2002	09.12.2002
Thüringen	Regionaler Raumordnungsplan Nordthüringen	05.10.1999
	Regionaler Raumordnungsplan Mittelthüringen	05.10.1999
	Regionaler Raumordnungsplan Ostthüringen	05.10.1999
	Regionaler Raumordnungsplan Südthüringen	05.10.1999
länderübergreifend	Regionalplan Region Donau-Iller (BW/BY)	24.09.1987

Quelle: eigene Darstellung

Tabelle 29: Untersuchte sachliche Teilpläne

Bundesland	Sachlicher Teilplan der Regionalplanung	in Kraft getreten am
Berlin-Brandenburg	Regionalplan Lausitz-Spreewald - Teilregionalplan II "Gewinnung und Sicherung oberflächennaher Rohstoffe"	26.08.1998
	Regionalplan Oderland-Spree Sachlicher Teilregionalplan "Windenergienutzung"	22.04.2004
	Regionalplan Prignitz-Oberhavel Sachlicher Teilplan "Windenergienutzung"	10.09.2003
	Regionalplan Uckermark-Barnim Sachlicher Teilplan "Windnutzung, Rohstoffsicherung und -gewinnung"	29.08.2001
Baden-Württemberg	Regionalplan Bodensee-Oberschwaben - Bodenseeuferplan	15.11.1984
	Regionalplan Bodensee-Oberschwaben - Teilregionalplan Oberflächennahe Rohstoffe 2003	26.08.2003
	Regionalverband Hochrhein-Bodensee - Teilregionalplan Bodenseeuferplan 1984	16.02.1985
	Regionalplan 2000 Regionalverband Hochrhein-Bodensee - Teilregionalplan "Oberflächennahe Rohstoffe"	27.01.2005
	Regionalplan 2000 Nordschwarzwald - Teilregionalplan Rohstoffsicherung	12.05.2000
Nordrhein-Westfalen	Gebietsentwicklungsplan für den Regierungsbezirk Detmold - Sachlicher Teilabschnitt "Nutzung der Windenergie"	09.05.2000

Quelle: eigene Darstellung

Tabelle 30: Experteninterviews Region Düsseldorf

Name	Funktion	Dauer	Ort	Datum
Landesplanung				
Frau Kötter	Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes NRW	85 min	Ministerium Düsseldorf	20.02.2008
Regionalplanung				
Herr van Gemmeren	Regionalplanung Düsseldorf	105 min	Bezirksregierung Düsseldorf	21.11.2007
Herr Konze	Leiter der Regionalplanung Düsseldorf	66 min	Bezirksregierung Düsseldorf	29.11.2007
Kommunalplanung				
Herr Dr. Reynders	Amtsleiter Fachbereich Technik	100 min	Kreishaus Kleve	23.01.2008
Herr Worm, Herr Zellin, Herr Saxler	Amtsleiter ,Planen und Bauen Fachgebiet Bauleit- und Regionalplanung	105 min	Kreishaus Mettmann	22.01.2008
Herr Friedrich	Amtsleiter, Amt für Hochbau- und Planung, Liegenschaften	62 min	Rathaus Rommerskirchen	11.12.2007
Herr Sommer	Amtsleiter, Bau- und Planungsamt	60 min	Rathaus Geldern	12.12.2007
Herr Hubben, Herr Dabrock	Fachgebiet Bebauungsplan und Denkmalschutz Fachabteilungsleiter Umwelt- und Stadtplanung, Geschäftsstelle des Umlegungsausschusses und der Velberter Parkhaus Betriebs - GmbH	63 min	Stadtverwaltung Velbert	13.12.2007
Herr Kolk	Abteilungsleiter , Bereich 61/22 Flächen-nutzungs- und Rahmenplanung	58 min	Stadtverwaltung Düsseldorf	15.01.2008

Quelle: eigene Darstellung

Tabelle 31: Experteninterviews Region München

Name	Funktion	Dauer	Ort	Datum
Landesplanung				
Herr Veit	Referatsleiter Referat IX/3 Programme und Pläne, Abteilung Landesentwicklung, Bayr. Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie	79 min	Ministerium München	10.4.2008
Regionalplanung				
Herr Kufeld	Sachgebietsleiter Raumordnung, Landes- und Regionalplanung, Regierung von Oberbayern	50 min	Regierung von Oberbayern, München	12.3.2008
<i>Herr Breu</i>	<i>Geschäftsführer Regionaler Planungsverband München</i>	<i>73 min</i>	<i>Geschäftsstelle des Planungsverbands, München</i>	<i>6.3.2008</i>
Herr Winter	Regionsbeauftragter für die Region München	51 min	Regierung von Oberbayern, München	12.3.2008
Kommunalplanung				
Frau Langer	Sachgebietsleiterin Fachabteilung Bau und Umwelt	66 min	Landratsamt Ebersberg	11.4.2008
Herr Dr. Schott	Stadtplaner München	60 min	Stadtverwaltung München	6.3.2008
Herr Bauer	Bauamtsleiter	44 min	Rathaus Mammendorf	3.4.2008
Herr Fryba, Herr Bichlmaier	Bauamt	47 min	Rathaus Finsing	8.4.2008
Herr Schuh	Bauamt	44 min	Rathaus Markt Schwaben	8.4.2008
Herr Dworzak	Erster Bürgermeister	51 min	Rathaus Haar	10.4.2008
Planungsverband Außerer Wirtschaftsraum München				
Herr Schulz	Planer – PV München	86 min	Planungsverband, München	3.4.2008

Quelle: eigene Darstellung (kursiv: informelles Gespräch)

Abbildung 53: Fragebogen Kommunalbefragung Region Düsseldorf

Senden Drucken

Unter allen Teilnehmern verlosen wir fünf Jahresabonnements der BBR-Zeitschrift „Informationen zur Raumentwicklung“ sowie fünf Exemplare der CD-ROM „INKAR 2007“.



Bitte nennen Sie uns Ihr bevorzugtes Wunschpräsent:

CD-INKAR
(Indikatoren, Karten und Graphiken zur Raum- und Stadtentwicklung in Deutschland und in Europa)

ein Jahresabo „Informationen zur Raumentwicklung“



Bundesamt
für Bauwesen und
Raumordnung



Kommunalbefragung zur Steuerung der Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung / Region Düsseldorf

Bitte nennen Sie uns (für evtl. Rückfragen) zunächst Ihre Kontaktdaten:

Ansprechpartner/in:
Stadt / Gemeinde:
Institution (Amt, o. Ä.):
Straße
PLZ, Ort
Telefon:
E-Mail:

Bitte beantworten Sie den Fragebogen bis zum 22. September 2008 und senden ihn an das

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Referat Raumentwicklung
Deichmanns Aue 31-37
53179 Bonn
Email: Referat-l1@bbr.bund.de
Fax: 0228 401-2356

Für Rückfragen stehen wir gerne zur Verfügung:

Andrea Jonas
Tel.: 0228-401-2341
Andrea.Jonas@bbr.bund.de

Brigitte Zaspel
Tel.: 0228-401-2106
Brigitte.Zaspel@bbr.bund.de

Ein digitaler Fragebogen, der am PC ausgefüllt und per Email gesendet werden kann, steht zum Download unter folgender Adresse bereit: www.refina-dorif.de

Vielen Dank für Ihre Mitwirkung!

I Baulandversorgung und Baulandpolitik

1 Wie schätzen Sie die aktuelle Situation der Baulandversorgung in Ihrer Gemeinde ein?

	beim Wohnbauland	beim Gewerbebauland
die Angebot-Nachfrage-Relation ist ausgeglichen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
es besteht ein Baulandüberhang	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
es besteht ein Baulandunterangebot	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2 Welche Strategie verfolgt Ihre Gemeinde bei der Wohn- und Gewerbebaulandentwicklung?

	Wohnen			Gewerbe		
	häufig	selten	nie	häufig	selten	nie
1) klassische Angebotsplanung (Bebauungsplanung, Bodenordnung, Erschließung und anschließende Beitragserhebung)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2) Entwicklung gemeindeeigener Flächen (ggf. nach Zwischenerwerb oder Ausübung von Vorkaufsrechten) durch die Gemeinde in eigener Regie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3) Zwischenerwerb oder Erwerb von Verfügungsrechten und Entwicklung von Bauflächen durch eine von der Gemeinde eingeschaltete (städtische, private oder gemischte) Gesellschaft	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4) Entwicklung privater Flächen durch private Akteure aufgrund eines städtebaulichen Vertrages oder eines vorhabenbezogenen B-Plans	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5) kann ich nicht beurteilen			<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>
6) Sonstiges <input type="text"/>						

3 Welche Ziele der WOHNbaulandentwicklung spielen in Ihrer Kommunalpolitik eine Rolle?

	groß	Bedeutung			keine	kann ich nicht beurteilen
		mittel	gering	keine		
Wohnbaulandausweisung richtet sich nach der Nachfrage	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Schaffung eines attraktiven Wohnbaulandangebotes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Baulandknappheit durch Angebotsausweitung verringern	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Baulandreserven mobilisieren	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
weitere Baulandausweisungen vermeiden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bodenpreisniveau dämpfen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Einnahmen für Haushalt durch Grundstücksverkäufe erzielen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Steueraufkommen der Gemeinde verbessern	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Abwanderung entgegenwirken/Einwohnerzahl stabilisieren	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
negative Bevölkerungsentwicklung durch Baulandangebote bekämpfen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ansiedlung neuer Einwohner fördern	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bevölkerungswachstum der Gemeinde dämpfen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Wohneigentumsbildung in der Gemeinde stärken	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Baulandangebote für junge Haushalte schaffen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Angebote für ältere Einwohner verbessern	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Angebote für Besserverdienende schaffen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Wohnraumangebote für bedürftige Haushalte verbessern	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Grundstücke vorrangig für Einheimische bereitstellen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Förderung des Einfamilienhausbaus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Förderung des Mehrfamilienhausbaus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Reduzierung der Flächeninanspruchnahme	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vorrang der Innenentwicklung vor Außenentwicklung durchsetzen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Auslastung des Infrastrukturbestandes sichern	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
städtebauliche Qualitätsziele verwirklichen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
interkommunale Entwicklung von Wohnbauland	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
andere Ziele <input type="text"/>						

4 Welche Ziele der GEWERBEFLÄCHENENTWICKLUNG spielen in Ihrer Kommunalpolitik eine Rolle?

	Bedeutung				
	groß	mittel	gering	keine	kann ich nicht beurteilen
Gewerbebaulandausweisung richtet sich nach der Nachfrage	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Schaffung eines attraktiven Gewerbebaulandangebotes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Baulandknappheit durch Angebotsausweitung verringern	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Baulandreserven mobilisieren	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Überangebot beim Gewerbebauland abbauen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bodenpreisniveau dämpfen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kommunalen Haushalt durch Grundstücksverkäufe entlasten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Steigerung der Gewerbesteuereinnahmen durch Baulandausweisung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
durch kommunale Subventionen Unternehmen ansiedeln	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
durch Gewerbeflächen Anreize für Unternehmensansiedlung schaffen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
durch Flächenangebote Arbeitsplätze erhalten und neue schaffen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ansiedlung bestimmter Branchen durch attraktive Baulandangebote	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Unternehmensabwanderung durch Flächenangebote entgegenwirken	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Reduzierung der Flächeninanspruchnahme	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vorrang der Innenentwicklung vor Außenentwicklung durchsetzen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gewerbeflächen an verkehrsgünstigen Standorten entwickeln	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Auslastung des Infrastrukturbestandes sichern	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Beitrag zu regional ausgeglichenem Gewerbeflächenangebot leisten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
regional bedeutsame Gewerbegebiete entwickeln	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
interkommunale Kooperation bei Gewerbeflächenentwicklung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
andere Ziele <input type="text"/>					

5 Aus welchem Jahr stammt Ihr Flächennutzungsplan?

	ja	nein	kann ich nicht beurteilen
Liegt für Ihre Gemeinde ein genehmigter Flächennutzungsplan vor?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jahr <input type="text"/>			

6 Die Bundesregierung strebt an, die tägliche Flächeninanspruchnahme in Deutschland von 129 Hektar pro Tag im Jahr 2000 bis auf 30 Hektar pro Tag im Jahr 2020 zu reduzieren.

	ja	nein	kann ich nicht beurteilen
Kennen Sie dieses Ziel?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
Halten Sie dieses Ziel für erforderlich?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Halten Sie dieses Ziel für erreichbar?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

II Steuerung der Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung

1 Wie schätzen Sie die Eignung des Regionalplans in Ihrer Planungsregion als Instrument ein, zur...

	nicht geeignet	gering	mittel	hoch	kann ich nicht beurteilen
quantitativen Reduzierung der baulichen Flächeninanspruchnahme?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
räumlichen Lenkung der baulichen Flächeninanspruchnahme?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2 Wie reagiert Ihre Gemeinde in der Baulandpolitik auf Vorgaben des Regionalplans?

	trifft zu	teils teils	trifft nicht zu	kann ich nicht beurteilen
1) eine Anpassung der Baulandpolitik erfolgt nur für raumordnungsrechtlich verbindliche Vorgaben	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2) je höher der Verbindlichkeitscharakter der Festlegungen des Regionalplans, desto stärker ist die Gemeinde motiviert, ihre Baulandpolitik an die Vorgaben anzupassen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3) um Festlegungen des Regionalplans zu entsprechen werden gültige Bauleitpläne geändert	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4) um Festlegungen des Regionalplans zu entsprechen werden neue Bauleitpläne aufgestellt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5) wenn der Regionalplan eine Ausdehnung des Baulandangebotes fordert, weist die Gemeinde mehr Bauland aus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6) wenn der Regionalplan eine Dämpfung des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums vorsieht, begrenzt die Gemeinde ihre Baulandentwicklung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7) Sonstiges <input type="text"/>				

3 Wie wird in Stellungnahmen der folgenden Institutionen zu Ihren Bauleitplänen Bezug auf die verbindlichen Vorgaben des Regionalplans genommen?

	legt Festlegungen eher flexibel aus			interpretiert strikt und ohne Spielraum		kann ich nicht beurteilen
	++	+	0	+	++	
Landesplanung (oberste Landesplanungsbehörde)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Untere Landesplanungsbehörde (z. B. Regierung)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Träger der Regionalplanung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Landkreis	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Im Folgenden möchten wir Sie bitten, die Festlegungen des aktuellen Regionalplans (GEP) 1999 für den Regierungsbezirk Düsseldorf zu bewerten.

4) Wie beurteilen Sie die Festlegungen zur Eigenentwicklung?
(Beschränkung der Entwicklung von Ortsteilen mit weniger als 2.000 Einwohnern auf den Bedarf der ortsansässigen Bevölkerung, darüber hinausgehende Arrondierung bzw. bauliche Verdichtung ist im Einzelfall möglich.)

4.1 Legt der Regionalplan Ihre Gemeinde bzw. einzelne Ihrer Ortsteile auf Eigenentwicklung fest?

ja nein kann ich nicht beurteilen

4.2 Welche Wirkungen der Festlegungen auf Eigenentwicklung treten in betroffenen Gemeinden auf?

	Wohnen	Gewerbe		Wohnen	Gewerbe
Wirkt auf das Baulandangebot			Wirkt auf den Baulandpreis		
verknappend	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	preissteigernd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
vergrößern	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	preisdämpfend	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
bleibt gleich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	bleibt gleich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kein Einfluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	kein Einfluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Wirkt bei Neubebauungen			Fördert die Bautätigkeit auf Standorte <small>(Mehrfachnennung möglich)</small>		
erhöhend auf die Bebauungsdichte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	des städtebaulichen Bestands	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
senkend auf die Bebauungsdichte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	der grünen Wiese	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bebauungsdichte bleibt gleich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	von Brachen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kein Einfluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	dörflicher Ortslagen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	zentraler Ortsteile	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
			mit ÖPNV oder SPNV Anschluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
			keine standortlenkende Wirkung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
			kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsfläche der Gemeinde					
verringert sich erheblich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
verringert sich leicht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
bleibt gleich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
erhöht sich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
kein Einfluss auf Wachstum	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
Welche sonstigen Wirkungen treten auf?	<input type="text"/>				

4.3 Welche regionalen, großräumigen Wirkungen treten auf, wenn die Regionalplanung Festlegungen auf Eigenentwicklung vornimmt?

Baulandentwicklung	wird gesteigert	bleibt gleich	verringert sich	kein Einfluss	kann ich nicht beurteilen
...in Siedlungsschwerpunkten zentraler Orte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...außerhalb der Siedlungsschwerpunkte und in Dorflagen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...in Orten mit SPNV/ ÖPNV- Anbindung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

4.4 Wie bewerten Sie das Wirkungsspektrum von Festlegungen auf Eigenentwicklung zusammenfassend?		
	für die betroffenen Gemeinden	für die gesamte Planungsregion
positive Wirkungen überwiegen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
negative Wirkungen überwiegen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
ist von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

4.5 Wie bewerten Sie die Restriktivität der Festlegungen auf Eigenentwicklung?	
Verschärfung der Restriktivität ist notwendig	<input type="checkbox"/>
Restriktivität ist angemessen und sollte so beibehalten werden	<input type="checkbox"/>
Abschwächung der Restriktivität ist notwendig	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>

4.6 Wie bewerten Sie die Einschränkung der kommunalen Planungsfreiheit durch Festlegungen auf Eigenentwicklung?	
akzeptable Einschränkung	<input type="checkbox"/>
keine Einschränkung	<input type="checkbox"/>
nicht akzeptable Einschränkung	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>

4.7 Erreicht die Festlegung auf Eigenentwicklung auch das intendierte Ziel – „Beschränkung der Entwicklung von Ortsteilen auf den Bedarf der ortsansässigen Bevölkerung“ – in Ihrer Planungsregion?	
vollständig, Ziel wird in allen betroffenen Gemeinden erreicht	<input type="checkbox"/>
erfolgreich, Ziel wird in vielen betroffenen Gemeinden erreicht	<input type="checkbox"/>
wenig erfolgreich, Ziel wird in wenigen betroffenen Gemeinden erreicht	<input type="checkbox"/>
überhaupt nicht, Ziel wird in den betroffenen Gemeinden nicht erreicht	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>

5) Wie bewerten Sie die Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf SPNV und ÖPNV?

(Siedlungsbereiche, die an Haltepunkten des schienengebundenen Öffentlichen Personennahverkehrs liegen oder in absehbarer Zeit angebunden werden sollen bzw. die durch leistungsfähige Buslinien mit solchen Haltepunkten verknüpft sind, sind vorrangig und nutzungsintensiv in Anspruch zu nehmen.)

5.1 Finden die Festlegungen zur Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf SPNV und ÖPNV in Ihrer Gemeinde Anwendung?

ja

nein

kann ich nicht beurteilen

5.2 Welche Wirkungen der Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf SPNV und ÖPNV treten in betroffenen Gemeinden auf?

	Wohnen	Gewerbe		Wohnen	Gewerbe
Wirkung auf das Baulandangebot			Wirkung auf den Baulandpreis		
verknappend	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	preissteigernd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
vergrößernd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	preisdämpfend	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
bleibt gleich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	bleibt gleich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kein Einfluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	kein Einfluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Wirkung bei Neubebauungen			Fördert die Bautätigkeit auf Standorten <small>(Mehrfachnennung möglich)</small>		
erhöhend auf die Bebauungsdichte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	des städtebaulichen Bestands	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
senkend auf die Bebauungsdichte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	der grünen Wiese	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bebauungsdichte bleibt gleich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	von Brachen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kein Einfluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	dörflicher Ortslagen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	zentraler Ortsteile	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsfläche der Gemeinde			mit ÖPNV oder SPNV Anschluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
verringert sich erheblich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	keine standortlenkende Wirkung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
verringert sich leicht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
bleibt gleich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
erhöht sich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
kein Einfluss auf Wachstum	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			

Welche sonstigen Wirkungen treten auf?

5.3 Welchen Wirkungen treten in einer Planungsregion auf, wenn die Regionalplanung Festlegungen zur Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf SPNV und ÖPNV vornimmt?

Baulandentwicklung	wird gesteigert	bleibt gleich	verringert sich	kein Einfluss	kann ich nicht beurteilen
...in Siedlungsschwerpunkten zentraler Orte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...außerhalb der Siedlungsschwerpunkte und in Dorflagen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...in Orten mit SPNV/ ÖPNV- Anbindung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...in Orten ohne SPNV/ ÖPNV- Anbindung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

5.4 Wie bewerten Sie das Wirkungsspektrum von Festlegungen zur Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf SPNV und ÖPNV zusammenfassend?			
	für Gemeinden mit SPNV / ÖPNV-Anschluss	für Gemeinden ohne SPNV / ÖPNV-Anschluss	für die gesamte Planungsregion
positive Wirkungen überwiegen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
negative Wirkungen überwiegen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
ist von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

5.5 Wie bewerten Sie die Restriktivität der Festlegungen zur Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf SPNV und ÖPNV?	
Verschärfung der Restriktivität ist notwendig	<input type="checkbox"/>
Restriktivität ist angemessen und sollte so beibehalten werden	<input type="checkbox"/>
Abschwächung der Restriktivität ist notwendig	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>

5.6 Wie bewerten Sie die Einschränkung der kommunalen Planungsfreiheit durch Festlegungen auf SPNV und ÖPNV?	
akzeptable Einschränkung	<input type="checkbox"/>
keine Einschränkung	<input type="checkbox"/>
nicht akzeptable Einschränkung	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>

5.7 Erreicht die Festlegung auch das intendierte Ziel – „eine Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf gut durch den SPNV und ÖPNV erschlossene Gemeinden“ – in Ihrer Planungsregion?	
vollständig, Ziel wird in allen betroffenen Gemeinden erreicht	<input type="checkbox"/>
erfolgreich, Ziel wird in vielen betroffenen Gemeinden erreicht	<input type="checkbox"/>
wenig erfolgreich, Ziel wird in wenigen betroffenen Gemeinden erreicht	<input type="checkbox"/>
überhaupt nicht, Ziel wird in den betroffenen Gemeinden nicht erreicht	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>

6) Wie bewerten Sie die Ausweisung von Allgemeinen Siedlungsbereichen (ASB)?
(Die Kommunen sollen ihre Siedlungsentwicklung innerhalb der dargestellten Siedlungsbereiche vollziehen und dabei die gemeindliche Siedlungstätigkeit auf Siedlungsschwerpunkte ausrichten. Die Kommunen sollen in den Allgemeinen Siedlungsbereichen Wohnungen, Wohnfolgeeinrichtungen, zentralörtliche Einrichtungen und sonstige Dienstleistungen, gewerbliche Arbeitsstätten und wohnungsnah Freiflächen so zusammenfassen, dass sie ohne größeren Verkehrsaufwand untereinander erreichbar sind.)

	Wohnen		Gewerbe			Wohnen		Gewerbe	
Wirkt auf das Baulandangebot					Wirkt auf den Baulandpreis				
verknappend	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	preissteigernd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
vergrößernd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	preisdämpfend	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
bleibt gleich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	bleibt gleich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kein Einfluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	kein Einfluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

	Wohnen	Gewerbe	Wohnen (Mehrfachnennung möglich)	Gewerbe
Wirkt bei Neubebauungen				
erhöhend auf die Bebauungsdichte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
senkend auf die Bebauungsdichte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bebauungsdichte bleibt gleich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kein Einfluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Fördert die Bautätigkeit auf Standorte				
des städtebaulichen Bestands	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
der grünen Wiese	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
von Brachen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
dörflicher Ortslagen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
zentraler Ortsteile	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
mit ÖPNV oder SPNV Anschluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
keine standortlenkende Wirkung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsfläche der Gemeinde				
verringert sich erheblich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
verringert sich leicht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
bleibt gleich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
erhöht sich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
kein Einfluss auf Wachstum	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
Welche sonstigen Wirkungen treten auf? <input type="text"/>				
6.2 Wie bewerten Sie das Wirkungsspektrum von ASB-Ausweisungen zusammenfassend?				
	für die betroffenen Gemeinden		für die gesamte Planungsregion	
positive Wirkungen überwiegen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
negative Wirkungen überwiegen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
ist von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6.3 Wie bewerten Sie die Restriktivität von ASB-Ausweisungen?				
Verschärfung der Restriktivität ist notwendig			<input type="checkbox"/>	
Restriktivität ist angemessen und sollte so beibehalten werden			<input type="checkbox"/>	
Abschwächung der Restriktivität ist notwendig			<input type="checkbox"/>	
kann ich nicht beurteilen			<input type="checkbox"/>	
6.4 Wie bewerten Sie den Umfang der ausgewiesenen ASB für die betroffenen Gemeinden?				
zu hoch	<input type="checkbox"/>	zu niedrig	<input type="checkbox"/>	ausreichend
			<input type="checkbox"/>	kann ich nicht beurteilen
				<input type="checkbox"/>
6.5 Liegen die ausgewiesenen ASB an den richtigen Standorten?				
immer	<input type="checkbox"/>	häufig	<input type="checkbox"/>	selten
			<input type="checkbox"/>	nie
				<input type="checkbox"/>
				kann ich nicht beurteilen
				<input type="checkbox"/>
6.6 Wie bewerten Sie die Einschränkung der kommunalen Planungsfreiheit durch ASB-Ausweisungen?				
akzeptable Einschränkung			<input type="checkbox"/>	
keine Einschränkung			<input type="checkbox"/>	
nicht akzeptable Einschränkung			<input type="checkbox"/>	
kann ich nicht beurteilen			<input type="checkbox"/>	

6.7 Erreicht die ASB-Ausweisung auch das intendierte Ziel – „Kommunen sollen Ihre Siedlungsentwicklung innerhalb der dargestellten Siedlungsbereiche vollziehen und dabei die gemeindliche Siedlungstätigkeit auf Siedlungsschwerpunkte ausrichten“ – in Ihrer Planungsregion?

- vollständig, Ziel wird in allen betroffenen Gemeinden erreicht
- erfolgreich, Ziel wird in vielen betroffenen Gemeinden erreicht
- wenig erfolgreich, Ziel wird in wenigen betroffenen Gemeinden erreicht
- überhaupt nicht, Ziel wird in den betroffenen Gemeinden nicht erreicht
- kann ich nicht beurteilen

7) Wie beurteilen Sie die Ausweisung von Bereichen für gewerbliche und industrielle Nutzung (GIB)? (In den Bereichen für gewerbliche und industrielle Nutzungen (GIB) sollen gewerbliche Betriebe im Bestand gesichert, ausgebaut und angesiedelt werden. Insbesondere emittierende Betriebe sollen dort untergebracht werden.)

7.1 Legt der Regionalplan in Ihrer Gemeinde bzw. in einzelnen Ortsteilen Bereiche für gewerbliche und industrielle Nutzungen (GIB) fest?

- ja nein kann ich nicht beurteilen

7.2 Welche Wirkungen von GIB-Ausweisungen treten in den betroffenen Gemeinde auf?

	Wohnen	Gewerbe		Wohnen	Gewerbe
Wirkt auf das Baulandangebot			Wirkt auf den Baulandpreis		
verknappend	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	preissteigernd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
vergrößernd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	preisdämpfend	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
bleibt gleich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	bleibt gleich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kein Einfluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	kein Einfluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Wirkt bei Neubebauungen			Fördert die Bautätigkeit auf Standorte <small>(Mehrfachnennung möglich)</small>		
erhöhend auf die Bebauungsdichte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	des städtebaulichen Bestands	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
senkend auf die Bebauungsdichte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	der grünen Wiese	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bebauungsdichte bleibt gleich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	von Brachen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kein Einfluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	dörflicher Ortslagen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	zentraler Ortsteile	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsfläche der Gemeinde			mit ÖPNV oder SPNV Anschluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
verringert sich erheblich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	keine standortlenkende Wirkung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
verringert sich leicht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
bleibt gleich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
erhöht sich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
kein Einfluss auf Wachstum	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			

Welche sonstigen Wirkungen treten auf?

7.3 Wie bewerten Sie das Wirkungsspektrum von GIB-Ausweisungen zusammenfassend?		
	für die betroffenen Gemeinden	für die gesamte Planungsregion
positive Wirkungen überwiegen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
negative Wirkungen überwiegen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
ist von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich	<input type="checkbox"/>	
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

7.4 Wie bewerten Sie die Restriktivität von GIB-Ausweisungen?	
Verschärfung der Restriktivität ist notwendig	<input type="checkbox"/>
Restriktivität ist angemessen und sollte so beibehalten werden	<input type="checkbox"/>
Abschwächung der Restriktivität ist notwendig	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>

7.5 Wie bewerten Sie den Umfang der ausgewiesenen GIB für die betroffenen Gemeinden?					
zu hoch	<input type="checkbox"/>	zu niedrig	<input type="checkbox"/>	ausreichend	<input type="checkbox"/>
				kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>

7.6 Liegen die ausgewiesenen GIB an den richtigen Standorten?						
immer	<input type="checkbox"/>	häufig	<input type="checkbox"/>	selten	<input type="checkbox"/>	
				nie	<input type="checkbox"/>	
					kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>

7.7 Wie bewerten Sie die Einschränkung der kommunalen Planungsfreiheit durch GIB-Ausweisungen?	
akzeptable Einschränkung	<input type="checkbox"/>
keine Einschränkung	<input type="checkbox"/>
nicht akzeptable Einschränkung	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>

7.8 Erreichen GIB-Ausweisungen auch das intendierte Ziel – „gewerbliche Betriebe im Bestand sollen gesichert, ausgebaut und angesiedelt werden“ – in Ihrer Planungsregion?	
vollständig, Ziel wird in allen betroffenen Gemeinden erreicht	<input type="checkbox"/>
erfolgreich, Ziel wird in vielen betroffenen Gemeinden erreicht	<input type="checkbox"/>
wenig erfolgreich, Ziel wird in wenigen betroffenen Gemeinden erreicht	<input type="checkbox"/>
überhaupt nicht, Ziel wird in den betroffenen Gemeinden nicht erreicht	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>

8) Wie beurteilen Sie die Festlegung, dass mit Grund und Boden sparsamer umgegangen werden soll?

(Die Kommunen sollen zusätzlich dargestellte Siedlungsflächen erst in Anspruch nehmen, wenn die Möglichkeiten der Stadtinnenentwicklung, der Wiedernutzung von Flächen sowie des Flächentausches keinen genügenden Handlungsspielraum mehr lassen, die weitere Siedlungstätigkeit vorausschauende zu planen uns zu steuern. Um den planerischen Handlungs- und Mobilisierungsbedarf vorsorglich und dauerhaft zu überschauen, sollen die Kommunen die qualifizierten Reserveflächenerhebungen für Wohnen und Gewerbe fortschreiben.)

8.1 Welche Wirkungen der Festlegung, dass mit Grund und Boden sparsamer umgegangen werden soll, treten in den betroffenen Gemeinden auf?

	Wohnen	Gewerbe		Wohnen	Gewerbe
Wirkt auf das Baulandangebot			Wirkt auf den Baulandpreis		
verknappend	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	preissteigernd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
vergrößernd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	preisdämpfend	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
bleibt gleich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	bleibt gleich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kein Einfluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	kein Einfluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Wirkt bei Neubebauungen			Fördert die Bautätigkeit auf Standorte		
erhöhend auf die Bebauungsdichte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	des städtebaulichen Bestands	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
senkend auf die Bebauungsdichte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	der grünen Wiese	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bebauungsdichte bleibt gleich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	von Brachen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kein Einfluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	dörflicher Ortslagen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	zentraler Ortsteile	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
			mit ÖPNV oder SPNV Anschluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
			keine standortlenkende Wirkung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
			kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsfläche der Gemeinde					
verringert sich erheblich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
verringert sich leicht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
bleibt gleich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
erhöht sich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
kein Einfluss auf Wachstum	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
Welche sonstigen Wirkungen treten auf?	<input type="text"/>				

8.2 Wie bewerten Sie das Wirkungsspektrum der Festlegung, dass mit Grund und Boden sparsamer umgegangen werden soll zusammenfassend?

	für die betroffenen Gemeinden	für die gesamte Planungsregion
positive Wirkungen überwiegen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
negative Wirkungen überwiegen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
ist von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
keine Einschätzung möglich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

8.3 Wie bewerten Sie die Restriktivität der Festlegung, dass mit Grund und Boden sparsamer umgegangen werden soll?			
Verschärfung der Restriktivität ist notwendig			<input type="checkbox"/>
Restriktivität ist angemessen und sollte so beibehalten werden			<input type="checkbox"/>
Abschwächung der Restriktivität ist notwendig			<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen			<input type="checkbox"/>
8.4 Wie bewerten Sie die Einschränkung der kommunalen Planungsfreiheit durch die Festlegung, dass mit Grund und Boden sparsamer umgegangen werden soll?			
akzeptable Einschränkung			<input type="checkbox"/>
keine Einschränkung			<input type="checkbox"/>
nicht akzeptable Einschränkung			<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen			<input type="checkbox"/>
8.5 Erreicht die Festlegung, auch das intendierte Ziel – „mit Grund und Boden sparsamer umzugehen“ – in Ihrer Planungsregion?			
vollständig, Ziel wird in allen betroffenen Gemeinden erreicht			<input type="checkbox"/>
erfolgreich, Ziel wird in vielen betroffenen Gemeinden erreicht			<input type="checkbox"/>
wenig erfolgreich, Ziel wird in wenigen betroffenen Gemeinden erreicht			<input type="checkbox"/>
überhaupt nicht, Ziel wird in den betroffenen Gemeinden nicht erreicht			<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen			<input type="checkbox"/>
9) Wie bewerten Sie die Ausweisung von Regionalen Grünzügen?			
<i>(Regionale Grünzüge sind von Siedlungstätigkeit freizuhalten. Sie sind ihrer Zweckbestimmung entsprechend zu erhalten und zu entwickeln. Planungen und Maßnahmen, die diese Aufgaben und Funktionen beeinträchtigen, sind auszuschließen; hiervon ausgenommen sind in begründeten Ausnahmefällen Einrichtungen der Infrastruktur und Nutzungen, die von der Sache her ihren Standort im Freiraum haben und nicht außerhalb der Regionalen Grünzüge verwirklicht werden können.)</i>			
9.1 Legt der Regionalplan Regionale Grünzüge in Ihrem Gemeindegebiet fest?			
ja <input type="checkbox"/>	nein <input type="checkbox"/>	kann ich nicht beurteilen <input type="checkbox"/>	
9.2 Welche Wirkungen von Regionalen Grünzügen treten in betroffenen Gemeinden auf?			
	ja	nein	kann ich nicht beurteilen
Umfang an Bauland wird eingeschränkt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Baulandpreis wird erhöht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bebauungsdichte wird erhöht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Baulandausweisungen im Freiraum werden erschwert	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9.3 Wie bewerten Sie das Wirkungsspektrum der Festlegungen zu Regionalen Grünzügen für die Planungsregion zusammenfassend?			
positive Wirkungen überwiegen			<input type="checkbox"/>
negative Wirkungen überwiegen			<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen			<input type="checkbox"/>

9.4 Wie bewerten Sie die Restriktivität der Festlegungen zu Regionalen Grünzügen?

Verschärfung der Restriktivität ist notwendig

Restriktivität ist angemessen und sollte so beibehalten werden

Abschwächung der Restriktivität ist notwendig

kann ich nicht beurteilen

9.5 Wie bewerten Sie den Umfang der ausgewiesenen Flächen für Regionale Grünzüge?

zu hoch zu niedrig ausreichend kann ich nicht beurteilen

9.6 Liegen die Regionalen Grünzüge an den richtigen Standorten?

immer häufig selten nie

grenzen zu dicht an Siedlungsflächen

sind nicht dicht genug an Siedlungsflächen

kann ich nicht beurteilen

9.7 Wie bewerten Sie die Einschränkung der kommunalen Planungsfreiheit durch Festlegungen zu Regionalen Grünzügen?

akzeptable Einschränkung

keine Einschränkung

nicht akzeptable Einschränkung

kann ich nicht beurteilen

9.8 Erreichen die Festlegungen zu Regionalen Grünzügen auch das intendierte Ziel – „Regionale Grünzüge sind von Siedlungstätigkeit freizuhalten“ – in Ihrer Planungsregion?

vollständig, Ziel wird in allen betroffenen Gemeinden erreicht

erfolgreich, Ziel wird in vielen betroffenen Gemeinden erreicht

wenig erfolgreich, Ziel wird in wenigen betroffenen Gemeinden erreicht

überhaupt nicht, Ziel wird in den betroffenen Gemeinden nicht erreicht

Zersiedlung wird eingedämmt

Zersiedlung wird nicht eingedämmt

kann ich nicht beurteilen

Im Folgenden werden verschiedene Festlegungen zum Freiraum im Zusammenhang betrachtet (ausgeklammert sind Regionale Grünzüge). Angesprochen sind: Festlegungen zu Allgemeinen Freiraum- und Agrarbereichen, Waldbereichen, Schutz der Natur, Schutz der Landschaft und landschaftsorientierten Erholung, Grundwasser- und Gewässerschutz sowie Sicherung und Abbau oberflächennaher Bodenschätze.

10) Wie bewerten Sie die sonstigen Festlegungen zum Freiraumschutz im Regionalplan (GEP 1999)?

10.1 Welche Rolle spielen die sonstigen Festlegungen zum Freiraumschutz für die Steuerung der kommunalen Baulandentwicklung?

	Bedeutung				kann ich nicht beurteilen
	hohe	mittlere	geringe	keine	
allgemeine Freiraum- und Agrarbereiche	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Waldbereiche	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Schutz der Natur	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Schutz der Landschaft und landschaftsorientierten Erholung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Grundwasser- und Gewässerschutz	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sicherung und Abbau oberflächennaher Bodenschätze	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

10.2 Welche Wirkungsrichtung haben die sonstigen Festlegungen zum Freiraumschutz?

	ja	nein	kann ich nicht beurteilen
Umfang an Bauland wird eingeschränkt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Baulandpreis wird erhöht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bebauungsdichte wird erhöht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Baulandausweisungen im Freiraum werden erschwert	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

10.3 Wie bewerten Sie das Wirkungsspektrum der sonstigen Festlegungen zum Freiraumschutz für Ihre Planungsregion zusammenfassend?

positive Wirkungen überwiegen	<input type="checkbox"/>
negative Wirkungen überwiegen	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>

10.4 Wie bewerten Sie die Restriktivität der sonstigen Festlegungen zum Freiraumschutz?

Verschärfung der Restriktivität ist notwendig	<input type="checkbox"/>
Restriktivität ist angemessen und sollte so beibehalten werden	<input type="checkbox"/>
Abschwächung der Restriktivität ist notwendig	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>

besonders restriktive sonstige Festlegungen zum Freiraumschutz
(Bitte Festlegung aus Frage 10.1 eintragen)

10.5 Wie bewerten Sie den Umfang der ausgewiesenen Flächen für den sonstigen Freiraumschutz?

zu hoch zu niedrig ausreichend kann ich nicht beurteilen

Festlegungen zum sonstigen Freiraumschutz,
deren Umfang zu hoch / zu niedrig ist (Bitte Festlegung aus Frage 10.1 eintragen)
(bitte nicht Zutreffendes streichen)

10.6 Liegen die Flächen für den sonstigen Freiraumschutz an den richtigen Standorten?

immer <input type="checkbox"/>	häufig <input type="checkbox"/>	selten <input type="checkbox"/>	nie <input type="checkbox"/>
grenzen zu dicht an Siedlungsbereiche			<input type="checkbox"/>
sind nicht dicht genug an Siedlungsbereichen			<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen			<input type="checkbox"/>
Festlegungen zum sonstigen Freiraumschutz, die nicht an den richtigen Standorten liegen			<input type="text"/>
(Bitte Festlegung aus Frage 10.1 eintragen)			

10.7 Wie bewerten Sie die Einschränkung der kommunalen Planungsfreiheit durch Festlegungen zum sonstigen Freiraumschutz?

akzeptable Einschränkung	<input type="checkbox"/>
keine Einschränkung	<input type="checkbox"/>
nicht akzeptable Einschränkung	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>
Festlegungen zum sonstigen Freiraumschutz, die besonders einschränkend für die kommunale Planungshoheit sind	<input type="text"/>
(Bitte Festlegung aus Frage 10.1 eintragen)	

III Zusammenfassende Bewertung der Regionalplanung

11 Sind die Möglichkeiten des Flächentauschs flexibel genug? (gemeint ist der Standorttausch von in der Regionalplankarte dargestellten Vorrang- oder Vorbehaltsgebieten)

	GIB ↔ ASB	Grünzug → GIB/ASB
Flexibilität ist gut, ermöglicht unkomplizierten Flächentausch	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Flexibilität ist ausreichend	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Flexibilität ist schlecht, Flächentausch ist kompliziert	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Flächentausch sollte seltener praktiziert werden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Flächentausch sollte häufiger durchgeführt werden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

12 Wie schätzen Sie die Normenklarheit der raumordnungsrechtlichen Festlegungen Ihres Regionalplans zusammenfassend ein? (Bewerten Sie bitte die Intensität der Ausprägung)

	++	+	0	-	--		kann ich nicht beurteilen
1) unpräzise Formulierung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	konkrete Formulierung	<input type="checkbox"/>
2) Adressatenbezug ist unklar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Adressaten sind präzise bestimmt	<input type="checkbox"/>
3) intendierter Handlungsauftrag bleibt offen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	intendierter Handlungsauftrag eindeutig bestimmt	<input type="checkbox"/>
4) Formulierungen sind häufig schwierig zu verstehen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Formulierungen sind klar verständlich	<input type="checkbox"/>
5) Konkretisierungsspielraum der Gemeinde bleibt weitgehend offen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Konkretisierungsspielraum der Gemeinde ist präzise erkennbar	<input type="checkbox"/>

13 Welche Bedeutung haben die folgenden Dienstleistungen der Regionalplanung für Ihre Kommune?

	hohe	Bedeutung mittlere	geringe	keine	kann ich nicht beurteilen
1) Beratung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2) Moderation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3) Konfliktschlichtung / Mediation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4) Bereitstellung und Aufbereitung von Informationen (z.B. Laufende Raumbewertung)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5) gutachterliche Unterstützung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6) Förderung Interkommunaler Kooperation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7) Sonstiges	<input type="text"/>				

14 Welche Bedeutung haben die folgenden informellen Instrumente im Rahmen der Regionalplanung?

	hohe	Bedeutung			kann ich nicht beurteilen
		mittlere	geringe	keine	
1) Regionale Entwicklungskonzepte (REK)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2) Regionalmanagement	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3) Raumordnungskataster	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4) Städteverbünde/ -netze	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5) Integrierte Ländliche Entwicklungskonzepte (ILEK)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6) Sonstiges <input type="text"/>					

15 In welcher Form fordert die Regionalplanung einen Bedarfsnachweis bei Neuausweisungen von Bauland von Ihrer Gemeinde?

	trifft zu	teils teils	trifft nicht zu	kann ich nicht beurteilen
1) Bedarfsnachweis wird nicht gefordert	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2) Nachweis, dass bereits ausgewiesene Flächen nicht verfügbar sind	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3) Nachweis, dass keine Baulücken oder Brachflächen zur Verfügung stehen bzw. nutzbar sind	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4) Nachweis in Form einer Bevölkerungsprognose/ Haushaltsprognose	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5) Nachweis über eine steigende Nachfrage nach Wohnbauflächen (z.B. Bauanfragen)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6) Nachweis über eine entsprechende Nachfrage nach Gewerbeflächen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7) Regionalplanung ermittelt Bedarfsnachweis eigenständig	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

16 Welche Bedeutung hat interkommunale Kooperation für die Baulandentwicklung in Ihrer Gemeinde heute und zukünftig?

	hohe	Bedeutung mittlere	geringe	findet nicht statt/ ist nicht geplant	kann ich nicht beurteilen
heute					
Gewerbebauland	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Wohnbauland	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
zukünftig					
Gewerbebauland	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Wohnbauland	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

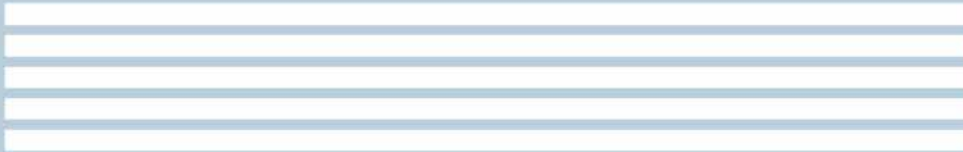
17 Welche Festlegungen im Regionalplan halten Sie zukünftig zur Steuerung der kommunalen Baulandentwicklung für sinnvoll und umsetzbar?		sinnvoll	nicht sinnvoll	umsetzbar	nicht umsetzbar	kann ich nicht beurteilen
1)	gemeinscharfes Baulandkontingent in Form eines ha-Wertes für Flächen, die die Gemeinde als Bauland entwickeln darf	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2)	Ausweisung von Vorranggebieten für den Siedlungsflächenzuwachs (Wohnen)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3)	Ausweisung von Vorranggebieten für den Siedlungsflächenzuwachs (Gewerbe)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4)	Festlegung der Eigenentwicklung mit ortsteilscharfen Flächenkontingenten (z. B. 5 % der Siedlungsfläche darf im Geltungszeitraum des Regionalplans dazu wachsen)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5)	gemeinscharfe Festlegung der zukünftig realisierbaren Wohneinheiten pro Gemeinde	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6)	verbindliche Vorgabe von Mindestdichten für Wohnungsbau (unterteilt nach Zentrale-Orte-Kategorien)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7)	verbindliche Vorgabe von Mindestdichten für Gewerbebau	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8)	Ausweisung des Zentrale-Orte-Systems nicht für das gesamte Gemeindegebiet, sondern ortsteilscharfe Festlegung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9)	Rücknahme von bereits in Bauleitplänen ausgewiesenen Flächen aufgrund mangelnder Nachfrage	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10)	Tausch von Flächenkontingenten zwischen Gemeinden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11)	Pflicht die Infrastrukturfolgekosten bei der Neuausweisung von Bauland zu prüfen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12)	Instrumente zu Rückbau und Umbau	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13)	Restriktivere Mengensteuerung bei Stärkung der kommunalen Mitentscheidung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14)	sonstige Reformen <input type="text"/>					

IV Verhältnis Kommune und Regionalplanung

1 Was prägt die Beziehung zwischen Ihrer Gemeinde und der Bezirksplanungsbehörde?		häufig	selten	nie	kann ich nicht beurteilen
	persönliches Vertrauensverhältnis	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	konstruktive Zusammenarbeit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Konflikte über Festlegungen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Hilfestellung bei Interpretation von Zielen und Grundsätzen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Auskünfte über die Übereinstimmung kommunaler Planungen und Regionalplan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Verhandlungen über Festlegungen bei Planaufstellung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Verhandlungen über Festlegungen im Vollzug des Plans	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Information über kommunale Baulandreserven	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Diskussion fachlicher Fragen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2 Welche Belange vertritt der Regionalrat?		trifft zu	teils teils	trifft nicht zu	kann ich nicht beurteilen
	eher Belange der Region	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	eher kommunale Interessen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	eher parteipolitische Belange	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	eher Belange großer Städte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	eher Belange der kleineren Gemeinden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Sonstiges <input type="text"/>				

Haben Sie abschließend noch allgemeine Anmerkungen oder Anregungen zur Regionalplanung?



Vielen Dank für Ihre Mitarbeit!

Bitte senden Sie den ausgefüllten Fragebogen spätestens bis zum
22. September 2008 an:

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
Referat Raumentwicklung
Deichmanns Aue 31-37

53179 Bonn

Email: referat-11@bbr.bund.de

Senden

Fax: 0228-401-2356

Abbildung 54: Fragebogen Kommunalbefragung Region München

Senden

Drucken

Unter allen Teilnehmern verlosen wir fünf Jahresabonnements der BBR-Zeitschrift „Informationen zur Raumentwicklung“ sowie fünf Exemplare der CD-ROM „INKAR 2007“.



Bitte nennen Sie uns Ihr bevorzugtes Wunschpräsent:

CD-INKAR
(Indikatoren, Karten und Graphiken zur Raum- und Stadtentwicklung in Deutschland und in Europa)

ein Jahresabo „Informationen zur Raumentwicklung“



Bundesamt
für Bauwesen und
Raumordnung



Befragung zur Steuerung der Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung / Region München

Bitte nennen Sie uns (für evtl. Rückfragen) zunächst Ihre Kontaktdaten:

Ansprechpartner/in:

Mitglied von: Verbandsversammlung Planungsausschuss
von bis von bis

Stadt / Gemeinde:

Institution (Amt, o. Ä.):

Straße

PLZ, Ort

Telefon:

E-Mail:

Bitte beantworten Sie den Fragebogen bis zum 27. Oktober 2008 und senden ihn an das

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Referat Raumentwicklung
Deichmanns Aue 31-37
53179 Bonn
Email: Referat-I1@bbr.bund.de
Fax: 0228 401-2356

Für Rückfragen stehen wir gerne zur Verfügung:

Andrea Jonas
Tel.: 0228-401-2341
Andrea.Jonas@bbr.bund.de

Brigitte Zaspel
Tel.: 0228-401-2106
Brigitte.Zaspel@bbr.bund.de

Ein digitaler Fragebogen, der am PC ausgefüllt und per Email gesendet werden kann, steht zum Download unter folgender Adresse bereit: www.refina-dorif.de

Vielen Dank für Ihre Mitwirkung!

I Fragen zur Baulandpolitik Ihrer Gemeinde

1 Wie schätzen Sie die aktuelle Situation der Baulandversorgung in Ihrer Gemeinde ein?	
	beim Wohnbauland beim Gewerbebauland
die Angebot-Nachfrage-Relation ist ausgeglichen	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
es besteht ein Baulandüberhang	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
es besteht ein Baulandunterangebot	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>

2 Welche Strategie verfolgt Ihre Gemeinde bei der Wohn- und Gewerbebaulandentwicklung?		
	Wohnen häufig selten nie	Gewerbe häufig selten nie
1) klassische Angebotsplanung (Bebauungsplanung, Bodenordnung, Erschließung und anschließende Beitragserhebung)	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
2) Entwicklung gemeindeeigener Flächen (ggf. nach Zwischenerwerb oder Ausübung von Vorkaufsrechten) durch die Gemeinde in eigener Regie	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
3) Zwischenerwerb oder Erwerb von Verfügungsrechten und Entwicklung von Bauflächen durch eine von der Gemeinde eingeschaltete (städtische, private oder gemischte) Gesellschaft	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
4) Entwicklung privater Flächen durch private Akteure aufgrund eines städtebaulichen Vertrages oder eines vorhabenbezogenen B-Plans	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
5) kann ich nicht beurteilen		<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>
6) Sonstiges <input type="text"/>		

3 Welche Ziele der WOHNbaulandentwicklung spielen in Ihrer Kommunalpolitik eine Rolle?					
	groß	Bedeutung			kann ich nicht beurteilen
		mittel	gering	keine	
Wohnbaulandausweisung richtet sich nach der Nachfrage	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Schaffung eines attraktiven Wohnbaulandangebotes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Baulandknappheit durch Angebotsausweitung verringern	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Baulandreserven mobilisieren	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
weitere Baulandausweisungen vermeiden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bodenpreisniveau dämpfen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Einnahmen für Haushalt durch Grundstücksverkäufe erzielen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Steueraufkommen der Gemeinde verbessern	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Abwanderung entgegenwirken/Einwohnerzahl stabilisieren	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
negative Bevölkerungsentwicklung durch Baulandangebote bekämpfen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ansiedlung neuer Einwohner fördern	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bevölkerungswachstum der Gemeinde dämpfen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Wohneigentumsbildung in der Gemeinde stärken	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Baulandangebote für junge Haushalte schaffen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Angebote für ältere Einwohner verbessern	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Angebote für Besserverdienende schaffen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Wohnraumangebote für bedürftige Haushalte verbessern	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Grundstücke vorrangig für Einheimische bereitstellen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Förderung des Einfamilienhausbaus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Förderung des Mehrfamilienhausbaus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Reduzierung der Flächeninanspruchnahme	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vorrang der Innenentwicklung vor Außenentwicklung durchsetzen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Auslastung des Infrastrukturbestandes sichern	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
städtebauliche Qualitätsziele verwirklichen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
interkommunale Entwicklung von Wohnbauland	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
andere Ziele <input type="text"/>					

4 Welche Ziele der GEWERBEflächenentwicklung spielen in Ihrer Kommunalpolitik eine Rolle?

	Bedeutung				kann ich nicht beurteilen
	groß	mittel	gering	keine	
Gewerbebaulandausweisung richtet sich nach der Nachfrage	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Schaffung eines attraktiven Gewerbebaulandangebotes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Baulandknappheit durch Angebotsausweitung verringern	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Baulandreserven mobilisieren	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Überangebot beim Gewerbebauland abbauen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bodenpreisniveau dämpfen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kommunalen Haushalt durch Grundstücksverkäufe entlasten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Steigerung der Gewerbesteuererinnahmen durch Baulandausweisung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
durch kommunale Subventionen Unternehmen ansiedeln	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
durch Gewerbeflächen Anreize für Unternehmensansiedlung schaffen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
durch Flächenangebote Arbeitsplätze erhalten und neue schaffen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ansiedlung bestimmter Branchen durch attraktive Baulandangebote	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Unternehmensabwanderung durch Flächenangebote entgegenwirken	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Reduzierung der Flächeninanspruchnahme	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vorrang der Innenentwicklung vor Außenentwicklung durchsetzen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gewerbeflächen an verkehrsgünstigen Standorten entwickeln	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Auslastung des Infrastrukturbestandes sichern	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Beitrag zu regional ausgeglichenem Gewerbeflächenangebot leisten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
regional bedeutsame Gewerbegebiete entwickeln	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
interkommunale Kooperation bei Gewerbeflächenentwicklung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
andere Ziele <input type="text"/>					

5 Aus welchem Jahr stammt Ihr Flächennutzungsplan?

	ja	nein	kann ich nicht beurteilen
Liegt für Ihre Gemeinde ein genehmigter Flächennutzungsplan vor?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jahr <input type="text"/>			

6 Die Bundesregierung strebt an, die tägliche Flächeninanspruchnahme in Deutschland von 129 Hektar pro Tag im Jahr 2000 bis auf 30 Hektar pro Tag im Jahr 2020 zu reduzieren.

	ja	nein	kann ich nicht beurteilen
Kennen Sie dieses Ziel?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Halten Sie dieses Ziel für erforderlich?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Halten Sie dieses Ziel für erreichbar?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

II Steuerung der Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung

1 Wie schätzen Sie die Eignung des Regionalplans in Ihrer Planungsregion als Instrument ein, zur...

	nicht geeignet	gering	mittel	hoch	kann ich nicht beurteilen
quantitativen Reduzierung der baulichen Flächeninanspruchnahme?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
räumlichen Lenkung der baulichen Flächeninanspruchnahme?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2 Wie reagiert Ihre Gemeinde in der Baulandpolitik auf Vorgaben des Regionalplans?		trifft zu	teils teils	trifft nicht zu	kann ich nicht beurteilen
1)	eine Anpassung der Baulandpolitik erfolgt nur für raumordnungsrechtlich verbindliche Vorgaben	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2)	je höher der Verbindlichkeitscharakter der Festlegungen des Regionalplans, desto stärker ist die Gemeinde motiviert, ihre Baulandpolitik an die Vorgaben anzupassen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3)	um Festlegungen des Regionalplans zu entsprechen werden gültige Bauleitpläne geändert	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4)	um Festlegungen des Regionalplans zu entsprechen werden neue Bauleitpläne aufgestellt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5)	wenn der Regionalplan eine Ausdehnung des Baulandangebotes fordert, weist die Gemeinde mehr Bauland aus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6)	wenn der Regionalplan eine Dämpfung des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums vorsieht, begrenzt die Gemeinde ihre Baulandentwicklung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7)	Sonstiges <input type="text"/>				

Im Folgenden möchten wir Sie bitten, die Festlegungen des aktuellen Regionalplans für die Region München zu bewerten.

3) Wie bewerten Sie die Ausrichtung der Siedlungsentwicklung am System der Zentralen Orte?

Die monozentrisch-radiale Raumstruktur der Region München soll im Sinne einer dezentralen Konzentration ergänzt und weiterentwickelt werden. Dazu soll die Siedlungs- und Infrastruktur auf das System der Zentralen Orte ausgerichtet werden. (Plansatz A I 1.2.1 (G))

3.1 Welche Wirkungen der Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf Zentrale Orte treten in der betroffenen Gemeinde auf?		Wohnen	Gewerbe	Wohnen	Gewerbe
Wirkt auf das Baulandangebot					
verknappend	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Wirkt auf den Baulandpreis	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
vergrößernd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	preissteigernd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
bleibt gleich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	preisdämpfend	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kein Einfluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Baulandpreis bleibt gleich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	kein Einfluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
			kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Wirkt bei Neubebauungen					
erhöhend auf die Bebauungsdichte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Fördert die Bautätigkeit auf Standorten (Mehrfachnennung möglich)		
senkend auf die Bebauungsdichte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	des städtebaulichen Bestands	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bebauungsdichte bleibt gleich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	der grünen Wiese	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kein Einfluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	von Brachen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	dörflicher Ortslagen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
			zentraler Ortsteile	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsfläche der Gemeinde			mit ÖPNV oder SPNV Anschluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
verringert sich erheblich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	keine standortlenkende Wirkung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
verringert sich leicht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
bleibt gleich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
erhöht sich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
kein Einfluss auf Wachstum	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
Welche sonstigen Wirkungen treten auf <input type="text"/>					

3.2 Welche regionalen, großräumigen Wirkungen treten auf, wenn die Regionalplanung die Festlegung trifft, die Siedlungsentwicklung auf Zentrale Orte auszurichten?					
Baulandentwicklung	wird gesteigert	bleibt gleich	verringert sich	kein Einfluss	kann ich nicht beurteilen
...in Siedlungsschwerpunkten/zentralen Orten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...in Ortskernen nicht zentraler Orte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...in nicht zentralen Ortsteilen und Dorflagen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

3.3 Wie bewerten Sie das Wirkungsspektrum der Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf Zentrale Orte zusammenfassend?					
	für Oberzentren	für Mittelzentren	für Grundzentren/Siedlungsschwerpunkte	nicht Zentrale Orte	für die gesamte Planungsregion
positive Wirkungen überwiegen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
negative Wirkungen überwiegen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
ist von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

3.4 Wie bewerten Sie die Restriktivität der Festlegung?	
Verschärfung der Restriktivität ist notwendig	<input type="checkbox"/>
Restriktivität ist angemessen und sollte so beibehalten werden	<input type="checkbox"/>
Abschwächung der Restriktivität ist notwendig	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>

3.5 Wie bewerten Sie die Einschränkung der kommunalen Planungsfreiheit durch die Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf Zentrale Orte?	
akzeptable Einschränkung	<input type="checkbox"/>
keine Einschränkung	<input type="checkbox"/>
nicht akzeptable Einschränkung	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>

3.6 Erreicht die Festlegung auch das intendierte Ziel – „Lenkung der Siedlungsentwicklung auf Zentrale Orte“ – in Ihrer Planungsregion?	
vollständig, Ziel wird in allen betroffenen Gemeinden erreicht	<input type="checkbox"/>
erfolgreich, Ziel wird in vielen betroffenen Gemeinden erreicht	<input type="checkbox"/>
wenig erfolgreich, Ziel wird in wenigen betroffenen Gemeinden erreicht	<input type="checkbox"/>
überhaupt nicht, Ziel wird in den betroffenen Gemeinden nicht erreicht	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>

4) Wie beurteilen Sie das Ziel der organischen Entwicklung?
In der gesamten Region soll die Wohnsiedlungsentwicklung einer Gemeinde die Deckung des Bedarfs ihrer Bevölkerung sowie einer nicht unverhältnismäßigen Bevölkerungszuwanderung umfassen. Die gewerbliche Siedlungsentwicklung einer Gemeinde soll den Bedarf der ansässigen Betriebe sowie für die Neuansiedlung von Betrieben umfassen, die zur örtlichen Grundversorgung oder Strukturverbesserung in der Gemeinde notwendig oder an besondere Standortvoraussetzungen gebunden sind. (Plansatz B II 2.1(Z))

4.1 Legt der Regionalplan Ihre Gemeinde ausschließlich auf organische Entwicklung fest?		
ja	<input type="checkbox"/>	nein <input type="checkbox"/>
		kann ich nicht beurteilen <input type="checkbox"/>

4.2 Welche Wirkungen der Festlegungen auf organische Entwicklung treten in der betroffenen Gemeinde auf?							
Wirkung	Wohnen		Gewerbe		Wirkung		
	Wohnen	Gewerbe	Wohnen	Gewerbe			
Wirkung auf das Baulandangebot					Wirkung auf den Baulandpreis		
verknappend	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			preissteigernd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
vergrößernd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			preisdämpfend	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
bleibt gleich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			Baulandpreis bleibt gleich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kein Einfluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			kein Einfluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

	Wohnen	Gewerbe		Wohnen	Gewerbe
Wirkt bei Neubebauungen			Fördert die Bautätigkeit auf Standorten (Mehrfachnennung möglich)		
erhöhend auf die Bebauungsdichte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	des städtebaulichen Bestands	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
senkend auf die Bebauungsdichte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	der grünen Wiese	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bebauungsdichte bleibt gleich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	von Brachen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kein Einfluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	dörflicher Ortslagen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	zentraler Ortsteile	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
			mit ÖPNV oder SPNV Anschluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
			keine standortlenkende Wirkung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
			kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsfläche der Gemeinde					
verringert sich erheblich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
verringert sich leicht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
bleibt gleich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
erhöht sich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
kein Einfluss auf Wachstum	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
Welche sonstigen Wirkungen treten auf <input type="text"/>					
4.3 Welche regionalen, großräumigen Wirkungen treten auf, wenn die Regionalplanung Festlegungen auf organische Entwicklung vornimmt?					
Baulandentwicklung	wird gesteigert bleibt gleich verringert sich kein Einfluss kann ich nicht beurteilen				
...in Siedlungsschwerpunkten/zentralen Orten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...in Ortskernen nicht zentraler Orte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...im Bereich von Entwicklungsachsen in nicht zentralen Orten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...in nicht zentralen Ortsteilen und Dorflagen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.4 Wie bewerten Sie das Wirkungsspektrum von Festlegungen auf organische Entwicklung zusammenfassend?					
	für die betroffenen Gemeinden		für die gesamte Planungsregion		
positive Wirkungen überwiegen	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>		
negative Wirkungen überwiegen	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>		
ist von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>		
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>		
4.5 Wie bewerten Sie die Restriktivität der Festlegungen auf organische Entwicklung?					
Verschärfung der Restriktivität ist notwendig	<input type="checkbox"/>				
Restriktivität ist angemessen und sollte so beibehalten werden	<input type="checkbox"/>				
Abschwächung der Restriktivität ist notwendig	<input type="checkbox"/>				
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>				
4.6 Wie bewerten Sie die Einschränkung der kommunalen Planungsfreiheit durch Festlegungen auf organische Entwicklung?					
akzeptable Einschränkung	<input type="checkbox"/>				
keine Einschränkung	<input type="checkbox"/>				
nicht akzeptable Einschränkung	<input type="checkbox"/>				
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>				

4.7 Erreichen die Festlegungen zur organischen Entwicklung auch das intendierte Ziel – „Deckung des Bedarfs der Bevölkerung einer Gemeinde sowie einer nicht unverhältnismäßigen Zuwanderung (Wohnsiedlungsentwicklung), Deckung des Bedarfs der ansässigen Betriebe sowie Neuansiedlung von zur örtlichen Grundversorgung oder Strukturverbesserung in der Gemeinde notwendigen oder an besondere Standortvoraussetzungen gebundenen Betrieben (gewerbliche Siedlungsentwicklung)“ – in Ihrer Planungsregion?

- vollständig, Ziel wird in allen betroffenen Gemeinden erreicht
- erfolgreich, Ziel wird in vielen betroffenen Gemeinden erreicht
- wenig erfolgreich, Ziel wird in wenigen betroffenen Gemeinden erreicht
- überhaupt nicht, Ziel wird in den betroffenen Gemeinden nicht erreicht
- kann ich nicht beurteilen

5) Wie bewerten Sie die Festlegung zu Bereichen, die für eine Siedlungsentwicklung besonders in Betracht kommen?
In der Region werden gemäß LEP Bereiche festgelegt, die für die Siedlungsentwicklung besonders in Betracht kommen. Der Lenkung der Siedlungsentwicklung in diese Bereiche kommt ein besonderes Gewicht zu. Dort soll eine über die organische Entwicklung hinausgehende Siedlungsentwicklung zulässig sein. (Plansatz B II 2.3 (Z))

5.1 Findet die Ausweisung von Siedlungsbereichen in Ihrer Gemeinde Anwendung?

ja nein kann ich nicht beurteilen

5.2 Welche Wirkungen der Ausweisung treten in der betroffenen Gemeinde auf?

	Wohnen	Gewerbe		Wohnen	Gewerbe
Wirkung auf das Baulandangebot			Wirkung auf den Baulandpreis		
verknappend	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	preissteigernd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
vergrößernd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	preisdämpfend	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
bleibt gleich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Baulandpreis bleibt gleich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kein Einfluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	kein Einfluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Wirkung bei Neubebauungen			Fördert die Bautätigkeit auf Standorten (Mehrfachnennung möglich)		
erhöhend auf die Bebauungsdichte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	des städtebaulichen Bestands	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
senkend auf die Bebauungsdichte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	der grünen Wiese	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bebauungsdichte bleibt gleich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	von Brachen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kein Einfluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	dörflicher Ortslagen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	zentraler Ortsteile	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsfläche der Gemeinde			mit ÖPNV oder SPNV Anschluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
verringert sich erheblich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	keine standortlenkende Wirkung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
verringert sich leicht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
bleibt gleich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
erhöht sich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
kein Einfluss auf Wachstum	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
Welche sonstigen Wirkungen treten auf <input type="text"/>					

5.3 Welche regionalen, großräumigen Wirkungen treten auf, wenn die Regionalplanung Siedlungsbereiche ausweist?					
Baulandentwicklung	wird gesteigert	bleibt gleich	verringert sich	kein Einfluss	kann ich nicht beurteilen
...in Gemeinden mit Bereichsdarstellung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...in dargestellten Bereichen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...in Gemeinden ohne Bereichsdarstellung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

5.4 Wie bewerten Sie das Wirkungsspektrum der Ausweisung von Siedlungsbereichen zusammenfassend?		
	für die betroffenen Gemeinden	für die gesamte Planungsregion
positive Wirkungen überwiegen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
negative Wirkungen überwiegen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
ist von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich	<input type="checkbox"/>	
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

5.5 Wie bewerten Sie die Restriktivität der Ausweisung von Siedlungsbereichen?	
Verschärfung der Restriktivität ist notwendig	<input type="checkbox"/>
Restriktivität ist angemessen und sollte so beibehalten werden	<input type="checkbox"/>
Abschwächung der Restriktivität ist notwendig	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>

5.6 Ist der Umfang der Bereiche ausreichend?			
zu gering	<input type="checkbox"/>	zu hoch	<input type="checkbox"/>
ausreichend	<input type="checkbox"/>	kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>

5.7 Liegen die Bereiche an den richtigen Standorten?					
immer	<input type="checkbox"/>	häufig	<input type="checkbox"/>	selten	<input type="checkbox"/>
nie	<input type="checkbox"/>	kann ich nicht beurteilen			<input type="checkbox"/>

5.8 Wie bewerten Sie die Einschränkung der kommunalen Planungsfreiheit durch Siedlungsbereiche?	
akzeptable Einschränkung	<input type="checkbox"/>
keine Einschränkung	<input type="checkbox"/>
nicht akzeptable Einschränkung	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>

5.9 In den Bereichen soll eine verstärkte Siedlungsentwicklung der Gemeinden bevorzugt an Haltepunkten des SPNV stattfinden (Plansatz B II 3.2 (G)). In der Begründung dieses Plansatzes werden im Regionalplan Orientierungswerte in Form von Mindestwerten für Geschossflächenzahlen genannt.				
Sind Ihnen diese Werte bekannt?				
ja	<input type="checkbox"/>	nein	<input type="checkbox"/>	
Richten Sie Ihre Bauleitplanung an diesen Werten aus?				
ja	<input type="checkbox"/>	nein	<input type="checkbox"/>	
			kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>

5.10 Erreicht die Festlegung auch das intendierte Ziel – „Lenkung der Siedlungsentwicklung in diese Bereiche“ – in Ihrer Planungsregion?	
vollständig, Ziel wird in allen betroffenen Gemeinden erreicht	<input type="checkbox"/>
erfolgreich, Ziel wird in vielen betroffenen Gemeinden erreicht	<input type="checkbox"/>
wenig erfolgreich, Ziel wird in wenigen betroffenen Gemeinden erreicht	<input type="checkbox"/>
überhaupt nicht, Ziel wird in den betroffenen Gemeinden nicht erreicht	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>

6) Wie bewerten Sie das Ziel eine stärkere Siedlungsentwicklung auf geeignete Haltepunkte des schienengebundenen Personennahverkehrs (SPNV) zu konzentrieren?
An geeigneten Haltepunkten des SPNV soll eine über die bestehenden Siedlungsgebiete hinausreichende stärkere Siedlungsentwicklung der Gemeinden konzentriert werden, wobei die Möglichkeiten einer verdichteten Bauweise ausgeschöpft werden sollen. (Plansatz B II 3.3 (Z))

6.1 Legt der Regionalplan einen für eine stärkere Siedlungsentwicklung geeigneten SPNV- Haltepunkt in Ihrem Gemeindegebiet fest?

ja nein kann ich nicht beurteilen

6.2 Welche Wirkungen der Festlegung von Haltepunkten des SPNV sind in der betroffenen Gemeinde wahrscheinlich?

	Wohnen	Gewerbe		Wohnen	Gewerbe
Wirkt auf das Baulandangebot			Wirkt auf den Baulandpreis		
verknappend	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	preissteigernd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
vergrößernd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	preisdämpfend	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
bleibt gleich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Baulandpreis bleibt gleich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kein Einfluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	kein Einfluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Wirkt bei Neubebauungen			Fördert die Bautätigkeit auf Standorten (Mehrfachnennung möglich)		
erhöhend auf die Bebauungsdichte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	des städtebaulichen Bestands	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
senkend auf die Bebauungsdichte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	der grünen Wiese	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bebauungsdichte bleibt gleich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	von Brachen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kein Einfluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	dörflicher Ortslagen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	zentraler Ortsteile	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
			mit ÖPNV oder SPNV Anschluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
			keine standortlenkende Wirkung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
			kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsfläche der Gemeinde					
verringert sich erheblich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
verringert sich leicht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
bleibt gleich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
erhöht sich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
kein Einfluss auf Wachstum	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
Welche sonstigen Wirkungen treten auf <input type="text"/>					

6.3 Welchen regionalen, großräumigen Wirkungen treten auf, wenn die Regionalplanung Festlegungen zur verstärkten Siedlungsentwicklung an geeigneten Haltepunkten des SPNV vornimmt?

Baulandentwicklung	wird gesteigert	bleibt gleich	verringert sich	kein Einfluss	kann ich nicht beurteilen
...in Gemeinden mit geeignetem SPNV- Haltepunkt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...in Gemeinden mit sonstigem SPNV- Haltepunkt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...in Gemeinden ohne SPNV- Haltepunkt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6.4 Wie bewerten Sie das Wirkungsspektrum von Festlegungen von Haltepunkten des SPNV zusammenfassend?			
	für Gemeinden mit geeignetem SPNV- Haltepunkt	für Gemeinden ohne geeignetem SPNV- Haltepunkt	für die gesamte Planungsregion
positive Wirkungen überwiegen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
negative Wirkungen überwiegen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
ist von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6.5 Wie bewerten Sie die Restriktivität der Festlegungen zur verstärkten Siedlungsentwicklung an geeigneten Haltepunkten des SPNV?	
Verschärfung der Restriktivität ist notwendig	<input type="checkbox"/>
Restriktivität ist angemessen und sollte so beibehalten werden	<input type="checkbox"/>
Abschwächung der Restriktivität ist notwendig	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>

6.6 Wie bewerten Sie die Einschränkung der kommunalen Planungsfreiheit durch Festlegungen geeigneter Haltepunkten des SPNV?	
akzeptable Einschränkung	<input type="checkbox"/>
keine Einschränkung	<input type="checkbox"/>
nicht akzeptable Einschränkung	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>

6.7 Erreicht die Festlegung auch das intendierte Ziel – „eine verstärkte Siedlungsentwicklung an geeigneten Haltepunkten des SPNV“ – in Ihrer Planungsregion?	
vollständig, Ziel wird in allen betroffenen Gemeinden erreicht	<input type="checkbox"/>
erfolgreich, Ziel wird in vielen betroffenen Gemeinden erreicht	<input type="checkbox"/>
wenig erfolgreich, Ziel wird in wenigen betroffenen Gemeinden erreicht	<input type="checkbox"/>
überhaupt nicht, Ziel wird in den betroffenen Gemeinden nicht erreicht	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>

7) Wie bewerten Sie die Ausweisung von Regionalen Grünzügen und Trenngrün?
Die Regionalen Grünzüge sollen über die in bestehenden Flächennutzungsplänen dargestellten Siedlungsgebiete hinaus nicht geschmälert und durch größere Infrastrukturmaßnahmen nicht unterbrochen werden. Planungen und Maßnahmen in Regionalen Grünzügen sollen im Einzelfall möglich sein, soweit die jeweilige Nutzung den Funktionen des Grünzugs nicht entgegensteht. (Plansatz B II 4.2.2 (Z))
Trenngrün soll das Entstehen großflächiger und bandartiger Siedlungsstrukturen vermeiden und die Freiflächen zwischen aufeinander zuwachsenden Siedlungseinheiten erhalten und sichern. Planungen und Maßnahmen im Trenngrün sollen im Einzelfall möglich sein, soweit die jeweilige Nutzung den Funktionen des Trenngrüns nicht entgegensteht. (Plansatz B II 4.2.3 (Z))

7.1 Legt der Regionalplan Regionale Grünzüge bzw. Trenngrün in Ihrem Gemeindegebiet fest?			
Regionale Grünzüge (RG) ja <input type="checkbox"/>	nein <input type="checkbox"/>	kann ich nicht beurteilen <input type="checkbox"/>	
Trenngrün (TG) ja <input type="checkbox"/>	nein <input type="checkbox"/>	kann ich nicht beurteilen <input type="checkbox"/>	

7.2 Welche Wirkungen von Regionalen Grünzügen (RG) bzw. Trenngrün (TG) treten in betroffenen Gemeinden auf?						
	ja		nein		kann ich nicht beurteilen	
	RG	TG	RG	TG	RG	TG
Umfang an Bauland wird eingeschränkt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Baulandpreis wird erhöht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bebauungsdichte wird erhöht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Baulandausweisungen im Freiraum werden erschwert	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

7.3 Wie bewerten Sie das Wirkungsspektrum von Regionalen Grünstreifen (RG) bzw. Trenngrün (TG) für die gesamte Planungsregion zusammenfassend?

	RG	TG
positive Wirkungen überwiegen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
negative Wirkungen überwiegen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

7.4 Wie bewerten Sie die Restriktivität der Festlegungen zu Regionalen Grünstreifen bzw. Trenngrün?

	RG	TG
Verschärfung der Restriktivität ist notwendig	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Restriktivität ist angemessen und sollte so beibehalten werden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Abschwächung der Restriktivität ist notwendig	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

7.5 Wie bewerten Sie die Möglichkeit, von der Einzelfallregelung zur baulichen Inanspruchnahme von Regionalen Grünstreifen bzw. Trenngrün Gebrauch zu machen?

	RG	TG
die Gemeinde hat diese schon genutzt (war leicht durchzusetzen)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
die Gemeinde hat diese schon genutzt (war schwer durchzusetzen)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
die Gemeinde kann sich eine Nutzung vorstellen (wäre leicht durchsetzbar)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
die Gemeinde kann sich eine Nutzung vorstellen (wäre schwer durchsetzbar)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Grünstreifen sollen nicht berührt werden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

7.6 Wie bewerten Sie den Umfang der ausgewiesenen Flächen für Regionale Grünstreifen bzw. Trenngrün?

Regionale Grünstreifen	zu hoch <input type="checkbox"/>	zu niedrig <input type="checkbox"/>	ausreichend <input type="checkbox"/>	kann ich nicht beurteilen <input type="checkbox"/>
Trenngrün	zu hoch <input type="checkbox"/>	zu niedrig <input type="checkbox"/>	ausreichend <input type="checkbox"/>	kann ich nicht beurteilen <input type="checkbox"/>

7.7 Liegen die Regionalen Grünstreifen und das Trenngrün an den richtigen Standorten?

Regionale Grünstreifen

immer <input type="checkbox"/>	häufig <input type="checkbox"/>	selten <input type="checkbox"/>	nie <input type="checkbox"/>
grenzen zu dicht an Siedlungsflächen			<input type="checkbox"/>
sind nicht dicht genug an Siedlungsflächen			<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen			<input type="checkbox"/>

Trenngrün

immer <input type="checkbox"/>	häufig <input type="checkbox"/>	selten <input type="checkbox"/>	nie <input type="checkbox"/>
grenzen zu dicht an Siedlungsflächen			<input type="checkbox"/>
sind nicht dicht genug an Siedlungsflächen			<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen			<input type="checkbox"/>

7.8 Wie bewerten Sie die Einschränkung der kommunalen Planungsfreiheit durch die Festlegung von Regionalen Grünstreifen und Trenngrün?

	RG	TG
akzeptable Einschränkung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
keine Einschränkung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
nicht akzeptable Einschränkung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

7.9 Erreicht die Festlegung Regionaler Grünzüge und Trenngrüns auch das intendierte Ziel – „Regionale Grünzüge sollen nicht geschmälert und unterbrochen werden bzw. Trenngrün sollen großflächige und bandartige Siedlungsstrukturen vermeiden und Freiflächen zwischen Siedlungseinheiten erhalten und sichern“ – in Ihrer Planungsregion?

	RG	TG
vollständig, Ziel wird in allen betroffenen Gemeinden erreicht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
erfolgreich, Ziel wird in vielen betroffenen Gemeinden erreicht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
wenig erfolgreich, Ziel wird in wenigen betroffenen Gemeinden erreicht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
überhaupt nicht, Ziel wird in den betroffenen Gemeinden nicht erreicht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Zersiedlung wird eingedämmt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Zersiedlung wird nicht eingedämmt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Einzelfallregelung verhindert eine bessere Wirksamkeit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

8) Wie bewerten Sie die Ausweisung von Landschaftlichen Vorbehaltsgebieten?
*In Räumen mit ökologisch-landschaftsgestalterisch wertvollen Strukturelementen werden landschaftliche Vorbehaltsgebiete ausgewiesen, in denen den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege besonderes Gewicht zukommt. (Plansatz B I 1.2.1.1)
 Siedlungstätigkeit, Bebauung und bauliche Infrastrukturen sollen sich in den landschaftlichen Vorbehaltsgebieten nach den hier besonders bedeutsamen Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege richten. (Plansatz B I 1.2.1.2)*

8.1 Legt der Regionalplan Landschaftliche Vorbehaltsgebiete in Ihrem Gemeindegebiet fest?

ja nein kann ich nicht beurteilen

8.2 Welche Wirkungen von Landschaftlichen Vorbehaltsgebieten treten in betroffenen Gemeinden auf?

	ja	nein	kann ich nicht beurteilen
Umfang an Bauland wird eingeschränkt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Baulandpreis wird erhöht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bebauungsdichte wird erhöht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Baulandausweisungen im Freiraum werden erschwert	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

8.3 Wie bewerten Sie das Wirkungsspektrum von Landschaftlichen Vorbehaltsgebieten für die gesamte Planungsregion zusammenfassend?

positive Wirkungen überwiegen	<input type="checkbox"/>
negative Wirkungen überwiegen	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>

8.4 Wie bewerten Sie die Restriktivität der Landschaftlichen Vorbehaltsgebiete?

Verschärfung der Restriktivität ist notwendig	<input type="checkbox"/>
Restriktivität ist angemessen und sollte so beibehalten werden	<input type="checkbox"/>
Abschwächung der Restriktivität ist notwendig	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>

8.5 Wie bewerten Sie den Umfang der ausgewiesenen Landschaftlichen Vorbehaltsgebiete?

zu hoch zu niedrig ausreichend kann ich nicht beurteilen

8.6 Liegen die Landschaftlichen Vorbehaltsgebiete an den richtigen Standorten?

	immer	häufig	selten	nie
grenzen zu dicht an Siedlungsflächen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
sind nicht dicht genug an Siedlungsflächen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

8.7 Wie bewerten Sie die Einschränkung der kommunalen Planungsfreiheit durch Landschaftlichen Vorbehaltsgebiete?

akzeptable Einschränkung	<input type="checkbox"/>
keine Einschränkung	<input type="checkbox"/>
nicht akzeptable Einschränkung	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>

8.8 Erreichen die Festlegungen zu Landschaftlichen Vorbehaltsgebieten auch das intendierte Ziel – „Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege kommt besonderes Gewicht zu“ – in Ihrer Planungsregion?

vollständig, Ziel wird in allen betroffenen Gemeinden erreicht	<input type="checkbox"/>
erfolgreich, Ziel wird in vielen betroffenen Gemeinden erreicht	<input type="checkbox"/>
wenig erfolgreich, Ziel wird in wenigen betroffenen Gemeinden erreicht	<input type="checkbox"/>
überhaupt nicht, Ziel wird in den betroffenen Gemeinden nicht erreicht	<input type="checkbox"/>
Zersiedlung wird eingedämmt	<input type="checkbox"/>
Zersiedlung wird nicht eingedämmt	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>

III Zusammenfassende Bewertung der Regionalplanung

1 Wie schätzen Sie die Normenklarheit der raumordnungsrechtlichen Festlegungen Ihres Regionalplans zusammenfassend ein? (Bewerten Sie bitte die Intensität der Ausprägung)

	++	+	0	-	--	kann ich nicht beurteilen
1) unpräzise Formulierung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2) Adressatenbezug ist unklar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3) intendierter Handlungsauftrag bleibt offen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4) Formulierungen sind häufig schwierig zu verstehen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5) Konkretisierungsspielraum der Gemeinde bleibt weitgehend offen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
konkrete Formulierung						<input type="checkbox"/>
Adressaten sind präzise bestimmt						<input type="checkbox"/>
intendierter Handlungsauftrag eindeutig bestimmt						<input type="checkbox"/>
Formulierungen sind klar verständlich						<input type="checkbox"/>
Konkretisierungsspielraum der Gemeinde ist präzise erkennbar						<input type="checkbox"/>

2 Wodurch wird die Kapazität des Regionalplans zur Steuerung der Siedlungsentwicklung eingeschränkt?

	stark	mittel	schwach	kann ich nicht beurteilen
Vorgaben des Landesentwicklungsprogramms	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Auswahl der Instrumente durch Landesplanungsrecht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Genehmigung des Regionalplans durch die oberste Landesplanungsbehörde	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunale Planungshoheit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
interkommunale Verteilungskonflikte in Aufstellungsphase	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
keine klaren Mehrheiten im Planungsausschuss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Beschlussorgan des Regionalplans setzt sich mehrheitlich für geringe Restriktivität der Instrumente ein	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
parteilichter Einfluss dominiert Willensbildung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
rechtliche Organisationsform der Regionalplanung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

3 Welche Bedeutung haben die folgenden Dienstleistungen der Regionalplanung für Ihre Kommune?						
		Bedeutung				kann ich nicht beurteilen
		hohe	mittlere	geringe	keine	
1)	Beratung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2)	Moderation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3)	Konfliktschlichtung / Mediation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4)	Bereitstellung und Aufbereitung von Informationen (z.B. Laufende Raubeobachtung)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5)	gutachterliche Unterstützung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6)	Förderung Interkommunaler Kooperation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7)	Sonstiges <input type="text"/>					

4 Welche Bedeutung hat interkommunale Kooperation für die Baulandentwicklung in Ihrer Gemeinde heute und zukünftig?						
		Bedeutung			findet nicht statt/ ist nicht geplant	kann ich nicht beurteilen
		hohe	mittlere	geringe		
heute						
	Gewerbebauland	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Wohnbauland	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
zukünftig						
	Gewerbebauland	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	Wohnbauland	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

5 Welche Festlegungen im Regionalplan halten Sie zukünftig zur Steuerung der kommunalen Baulandentwicklung für sinnvoll und umsetzbar?						
		sinnvoll	nicht sinnvoll	umsetzbar	nicht umsetzbar	kann ich nicht beurteilen
1)	gemeinscharfes Baulandkontingent in Form eines ha-Wertes für Flächen, die die Gemeinde als Bauland entwickeln darf	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2)	Ausweisung von Vorranggebieten für den Siedlungsflächenzuwachs (Wohnen)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3)	Ausweisung von Vorranggebieten für den Siedlungsflächenzuwachs (Gewerbe)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4)	Festlegung der Eigenentwicklung mit ortsteilscharfen Flächenkontingenten (z. B. 5 % der Siedlungsfläche darf im Geltungszeitraum des Regionalplans dazu wachsen)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5)	gemeinscharfe Festlegung der zukünftig realisierbaren Wohneinheiten pro Gemeinde	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6)	verbindliche Vorgabe von Minstdichten für Wohnungsbau (unterteilt nach Zentrale-Orte-Kategorien)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7)	verbindliche Vorgabe von Minstdichten für Gewerbebau	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8)	Ausweisung des Zentrale-Orte-Systems nicht für das gesamte Gemeindegebiet, sondern ortsteilscharfe Festlegung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9)	Rücknahme von bereits in Bauleitplänen ausgewiesenen Flächen aufgrund mangelnder Nachfrage	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10)	Tausch von Flächenkontingenten zwischen Gemeinden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11)	Pflicht die Infrastrukturfolgekosten bei der Neuausweisung von Bauland zu prüfen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
12)	Instrumente zu Rückbau und Umbau	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
13)	Restriktivere Mengensteuerung bei Stärkung der kommunalen Mitentscheidung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
14)	sonstige Reformen <input type="text"/>					

IV Verhältnis Kommune und Regionalplanung

1 Was prägt die Beziehung zwischen Ihrer Gemeinde und der Geschäftsstelle des Planungsverbandes (GS) bzw. dem Regionsbeauftragten (RB)?

	häufig		selten		nie		kann ich nicht beurteilen	
	GS	RB	GS	RB	GS	RB	GS	RB
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
persönliches Vertrauensverhältnis	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
konstruktive Zusammenarbeit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Konflikte über Festlegungen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Hilfestellung bei Interpretation von Zielen und Grundsätzen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Auskünfte über die Übereinstimmung kommunaler Planungen und Regionalplan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Verhandlungen über Festlegungen bei Planaufstellung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Verhandlungen über Festlegungen im Vollzug des Plans	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Information über kommunale Baulandreserven	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Diskussion fachlicher Fragen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2 Welche Belange vertreten die Verbandsversammlung (VV) und der Planungsausschuss (PA)?

	trifft zu		teils teils		trifft nicht zu		kann ich nicht beurteilen	
	VV	PA	VV	PA	VV	PA	VV	PA
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
vertritt eher Belange der Region	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
vertritt eher kommunale Einzelinteressen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
vertritt eher parteipolitische Belange	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
vertritt eher große Städte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
vertritt eher Belange der kleineren Gemeinden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sonstiges <input type="text"/>								

V Funktionen und Einfluss der Verbandsversammlung bzw. des Planungsausschusses

1 Wie bewerten Sie den Einfluss folgender Institutionen auf den Regionalplan?

	hoher Einfluss		niedriger Einfluss		kein Einfluss	
	Plan- aufstellung/ -änderung	Plan- vollzug	Plan- aufstellung/ -änderung	Plan- vollzug	Plan- aufstellung/ -änderung	Plan- vollzug
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Verbandsversammlung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Planungsausschuss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Geschäftsstelle des Planungsverbandes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Regionsbeauftragter bei der Regierung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
oberste Baubehörde	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Umweltministerium	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Höhere Landesplanungsbehörde (Regierung)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Oberste Landesplanungsbehörde (Ministerium)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Kommunen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Einzelne politische Parteien	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Einfluss der Landespolitik	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Einfluss der Kommunalpolitik	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Interessengruppen / Lobbyisten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2 Wie beurteilen Sie die Arbeit der Verbandsversammlung (VV) und des Planungsausschusses (PA) bei Entwurf und Vollzug des Regionalplans bzw. dessen Fortschreibung?

	trifft zu		teils/teils		trifft nicht zu		kann ich nicht beurteilen	
	VV	PA	VV	PA	VV	PA	VV	PA
ist über alle Phasen des Planaufstellungsverfahrens gut informiert	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kontrolliert den Entwurf des Regionsbeauftragten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
steuert den Entwurf durch Leitlinien- und Grundsatzentscheidungen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
steuert den Inhalt und den Aufbau des Entwurfs auch im Detail	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
nimmt Einfluss auf die Auswahl der Instrumente, die im Regionalplan eingesetzt werden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
ist in Vorverhandlungen mit Gemeinden und Fachplanungen beteiligt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
fordert zur Überarbeitung vom Planentwurf auf, wenn dieser nicht akzeptiert wird	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kontrolliert die Stellungnahmen der Geschäftsstelle zu Planungsvorhaben	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
ist in Verhandlungen mit Gemeinden und Fachplanungen über Beachtung von Festlegungen beteiligt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
beeinflusst die Anwendung der Instrumente auf einzelne Gemeinde	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
nimmt Einfluss auf die Interpretation der Instrumente des Regionalplans im Vollzug	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
entscheidet, in welchen Fällen vom Regionalplan abgewichen werden darf	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
wirkt an Schlichtung von Konflikten mit Planadressaten mit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
passt den Regionalplan durch Änderungen aktiv an gewandelte Umstände an	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kontrolliert den Vollzug des Regionalplans durch Genehmigungsbehörden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
überlässt der Geschäftsstelle bzw. dem Regionsbeauftragten den Planvollzug und interveniert nur in Konfliktfällen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

VI Fragen zu Ihrer Funktion in der Verbandsversammlung bzw. im Planungsausschuss

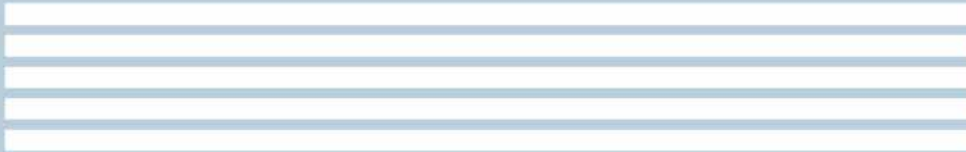
1 Welches Selbstverständnis haben Sie als Vertreter der Verbandsversammlung bzw. des Planungsausschusses?

Ich fühle mich in erster Linie als ...	Verbandsversammlung	Planungsausschuss
Vertreter einer Kommune	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vertreter der Region	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vertreter der Bürgerschaft	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Abgeordneter mit freiem Mandat (nicht an Weisungen gebunden)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vertreter einer Partei	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vertreter einer Lobby / Interessengruppe	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2 Welcher politischen Partei gehören Sie an?

Kein Parteimitglied	<input type="checkbox"/>
CDU/CSU	<input type="checkbox"/>
SPD	<input type="checkbox"/>
PDS/Die Linke	<input type="checkbox"/>
Die Grünen	<input type="checkbox"/>
FDP	<input type="checkbox"/>
Freie Wählergemeinschaft	<input type="checkbox"/>
Sonstige	<input type="text"/>

Haben Sie abschließend noch allgemeine Anmerkungen oder Anregungen zur Regionalplanung?



Vielen Dank für Ihre Mitarbeit!

Bitte senden Sie den ausgefüllten Fragebogen spätestens bis zum
27. Oktober 2008 an:

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
Referat Raumentwicklung
Deichmanns Aue 31-37

53179 Bonn

Email: referat-11@bbr.bund.de

Fax: 0228-401-2356

Abbildung 55: Fallstudie Region Düsseldorf – Interviewleitfaden Landesplanung

1. Einleitung

- Funktion und Aufgabenbereich des Gesprächspartners; seit wann wird diese Funktion ausgeübt?

2. Flächenentwicklung, 30-ha Ziel

- Wird das Thema Flächeninanspruchnahme in NRW diskutiert?
- Halten Sie das 30 ha Ziel der Bundesregierung für erforderlich? Ist dieses Ziel erreichbar?
- Ist es notwendig, dass das Land eigene Vorgaben zur Erreichung dieses Ziels festlegt? Muss das Ziel regionalisiert werden?
- Halten Sie die bestehenden Instrumente des Regionalplans für ausreichend, um dieses Ziel zu erreichen?

3. Steuerungsinstrumente des Regionalplans Düsseldorf

- Welche Instrumente des Regionalplans Düsseldorf halten Sie in Bezug auf die Steuerung und die Begrenzung der Siedlungsflächenentwicklung für besonders wirksam?

3.1. Festlegungen zum Siedlungsraum

- Wie wirksam ist die Ausweisung von Gewerbe- und Industriebereichen bzw. Allgemeinen Siedlungsbereichen zur Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung?
- Sehen Sie das ausgewiesene Baulandpotential als angemessen an? Entspricht es dem Bedarf?
- Welche politische Bedeutung (Akzeptanz) haben diese standortsteuernden Instrumente?
- Wo sehen Sie ihre Stärken? Welche Schwächen gibt es?
- Wie beurteilen Sie die Steuerungswirkung durch das Instrument Eigenentwicklung?

3.2. Festlegungen zum Freiraum

- Wie beurteilen Sie die Wirksamkeit der Instrumente des Regionalplans zum Freiraumschutz?
- Welche politische Bedeutung (Akzeptanz) besitzen diese Instrumente?
- Wo sehen Sie die Stärken der Instrumente zum Freiraumschutz? Welche Schwächen gibt es?
- Sind die Instrumente zu restriktiv?

4. Regionalplanung allgemein

- Wie beurteilen Sie die Steuerungswirkung des Anpassungsverfahrens nach § 32 LPIG?
- Werden die Flächennutzungspläne von den Kommunen aktiv an den Regionalplan angepasst?
- Wie beurteilen Sie das Instrument „Flächentausch“? Wird es regelmäßig genutzt?
- Welche Bedeutung besitzen Zielabweichungsverfahren? Wird dieses Verfahren häufig eingesetzt?
- Wie schätzen Sie die Eignung der Regionalplanung als Instrument ein zur
 - o quantitativen Reduzierung der Flächeninanspruchnahme?
 - o räumlichen Lenkung der Flächeninanspruchnahme?

5. Interkommunale Kooperation

- Welchen Stellenwert haben Kooperationen in NRW? Werden diese von der Landesplanung unterstützt?

6. Reformbedarf

- Haben Sie Vorschläge für eine Änderung, Verbesserung oder Ergänzung der bestehenden regionalplanerischen Steuerungsinstrumente?
- Halten Sie in NRW die Einführung einer Mengensteuerung (z.B. Südhessen) in Zukunft für möglich?
- Welche Bedeutung messen Sie einem Flächenmonitoring bei? Soll dieses in NRW eingeführt werden?
- Gibt es Pläne für die Einführung eines Bedarfsnachweises zur Legitimation von ergänzenden Baulandausweisungen im Außenbereich?
- Will die Landesplanung eine Ermittlung von Infrastrukturfolgekosten für Gemeinden zur Pflicht machen?

7. Verhältnis zur Regionalplanung

- Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit mit den Trägern der Regionalplanung? Wie ist das Verhältnis zwischen den beiden Behörden?
- Werden Ideen von der Regionalplanung aufgegriffen? Gibt es einen regelmäßigen Austausch?

8. Verhältnis Regionalplanung/Kommunen

- Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit von Kommunen und Regionalplanung?
- Wie häufig und in welchen Fällen kommt es zu Unstimmigkeiten zwischen der Regionalplanung und dem Regionalrat, so dass die Landesplanung eingreifen muss?
- Welche Rolle spielt der Regionalrat für die Durchsetzung der kommunalen Interessen?

9. Abschlussstatement

- Ist die Regulierung der Flächeninanspruchnahme Aufgabe der Regionalplanung oder wäre sie an einer anderen Stelle besser aufgehoben? Wenn ja, wo?

Abbildung 56: Fallstudie Region Düsseldorf – Interviewleitfaden Regionalplanung

1. Einleitung

- Funktion und Aufgabenbereich des Gesprächspartners; seit wann wird diese Funktion ausgeübt?

2. Flächenentwicklung, 30-ha Ziel

- Wird das Thema Flächeninanspruchnahme in Ihrer Region diskutiert?
- Halten Sie das 30 ha Ziel der Bundesregierung für erforderlich? Ist dieses Ziel erreichbar?
- Ist es notwendig, dass das Land eigene Vorgaben zur Erreichung dieses Ziels festlegt? Muss das Ziel regionalisiert werden?
- Halten Sie die bestehenden Instrumente des Regionalplans für ausreichend, um dieses Ziel zu erreichen?

3. Steuerungsinstrumente des Regionalplans Düsseldorf

- Welche Instrumente des Regionalplans Düsseldorf halten Sie in Bezug auf die Steuerung und die Begrenzung der Siedlungsflächenentwicklung für besonders wirksam?

3.1. Festlegungen zum Siedlungsraum

- Wie wirksam ist die Ausweisung von Gewerbe- und Industriebereichen bzw. Allgemeinen Siedlungsbereichen zur Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung?
- Welche politische Bedeutung (Akzeptanz) haben diese standortsteuernden Instrumente?
- Wo sehen Sie ihre Stärken? Welche Schwächen gibt es? Wodurch wird die Steuerungswirkung der Instrumente reduziert?
- Sehen Sie das ausgewiesene Baulandpotential als angemessen an? Entspricht es dem Bedarf?
- Wie beurteilen Sie die Steuerungswirkung durch das Instrument Eigenentwicklung?

3.2. Festlegungen zum Freiraum

- Wie beurteilen Sie die Wirksamkeit der Instrumente des Regionalplans zum Freiraumschutz (u.a. Regionale Grünzüge)?
- Welche politische Bedeutung (Akzeptanz) besitzen diese Instrumente?
- Wo sehen Sie die Stärken der Instrumente zum Freiraumschutz? Welche Schwächen gibt es?
- Wodurch wird die Steuerungswirkung dieser Instrumente reduziert?

4. Regionalplanung allgemein

- Wie beurteilen Sie die Steuerungswirkung des Anpassungsverfahrens nach § 32 LPiG?
- Werden die Flächennutzungspläne von den Kommunen aktiv an den Regionalplan angepasst?
- Wie beurteilen Sie das Instrument „Flächentausch“? Wird es regelmäßig genutzt?
- Welche Bedeutung besitzen Zielabweichungsverfahren? Wird dieses Verfahren häufig eingesetzt?
- Wie schätzen Sie die Eignung der Regionalplanung als Instrument ein zur
 - o quantitativen Reduzierung der Flächeninanspruchnahme?
 - o räumlichen Lenkung der Flächeninanspruchnahme?

5. Aufstellungsprozess des Regionalplans

- Welche Instrumente des Regionalplans haben im Aufstellungsprozess besonders zu Konflikten geführt? Wurden gravierende Änderungen durch den Einspruch der Kommunen vorgenommen?

6. Reformbedarf

- Haben Sie Vorschläge für eine Änderung, Verbesserung oder Ergänzung der bestehenden regionalplanerischen Steuerungsinstrumente?
- Halten Sie in NRW die Einführung einer Mengensteuerung (wie z.B. in Südhessen) in Zukunft für möglich?

7. Verhältnis zur Landesplanung

- Wie bewerten Sie die Zusammenarbeit mit der Landesplanung?

8. Verhältnis zu den Kommunen

- Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit von Kommunen und Regionalplanung? Gibt es ein regionales Bewusstsein?
- Werden die kommunalen Belange ausreichend von der Regionalplanung berücksichtigt?
- Welche Rolle spielt der Regionalrat für die Durchsetzung der kommunalen Interessen?
- Wie beurteilen Sie das Verhältnis der Kommunen untereinander?

9. Abschlussstatement

- Ist die Regulierung der Flächeninanspruchnahme Aufgabe der Regionalplanung oder wäre sie an einer anderen Stelle besser aufgehoben? Wenn ja, wo?

Abbildung 57: Fallstudie Region Düsseldorf – Interviewleitfaden Kommunalplanung

1. Einleitung

- Funktion und Aufgabenbereich des Gesprächspartners; seit wann wird diese Funktion ausgeübt?

2. Flächenentwicklung, 30-ha Ziel

- Wird das Thema Flächeninanspruchnahme in Ihrer Region bzw. Gemeinde als Problem von der Kommunalpolitik wahrgenommen?
- Halten Sie das 30 ha Ziel der Bundesregierung für erforderlich? Ist dieses Ziel erreichbar?
- Welche Ziele werden mit der aktuellen Baulandpolitik verfolgt (Gewerbe/Wohnen)?
- Wie hoch schätzen Sie den Baulandbedarf in den nächsten 5 Jahren ein? (Gewerbe/Wohnen) Müssen Sie zur Befriedigung Ihres Bedarfs zukünftig neue Bauflächen entwickeln?
- Wie bewerten Sie den Einfluss der Regionalplanung auf Ihre Baulandpolitik?

3. Steuerungsinstrumente des Regionalplans Düsseldorf

3.1. Festlegungen zum Siedlungsraum

- Durch welche Instrumente des Regionalplans zur Steuerung der Siedlungsentwicklung wird die Entwicklung Ihrer Kommune besonders beeinflusst?
- Halten Sie die Instrumente generell für zu restriktiv?
- Welche Bedeutung hat das Instrument der Eigenentwicklung für Ihre Gemeinde?
- Ist das im Gebietsentwicklungsplan für ihre Gemeinde festgelegte Reservepotential für Gewerbe- und Siedlungsflächen ausreichend? Liegt es an den richtigen Standorten?

3.2. Festlegungen zum Freiraum

- Werden Sie durch regionalplanerische Instrumente zum Freiraum in der Siedlungsentwicklung eingeschränkt?
- Halten Sie die Instrumente für zu restriktiv?

4. Regionalplanung allgemein

- Wie beurteilen Sie das Anpassungsverfahren nach § 32 LPIG?
- Werden die Flächennutzungspläne regelmäßig aktiv an den Regionalplan angepasst?
- Kam das Instrument des Flächentauschs in Ihrer Kommune bereits zum Einsatz?
- Wie schätzen Sie die Eignung der Regionalplanung als Instrument ein zur
 - o quantitativen Reduzierung der Flächeninanspruchnahme?
 - o räumlichen Lenkung der Flächeninanspruchnahme?

5. Aufstellungsprozess des Regionalplans

- Welche Instrumente des Regionalplans haben im Aufstellungsprozess besonders zu Konflikten geführt?
- Konnten Ihre eigenen Vorstellungen umgesetzt werden?

6. Verhältnis zur Regionalplanung und zum Kreis

- Welche Erwartungen haben Sie an die Regionalplanung? Welche Aufgaben sollte diese übernehmen (Koordinieren, Moderieren, Steuern)?
- Wie sieht die alltägliche Zusammenarbeit mit der Regionalplanung aus? Wie kann eine Zusammenarbeit mit der Regionalplanung verbessert werden?
- Werden die kommunalen Belange hinreichend durch die Regionalplanung berücksichtigt?
- Sehen Sie Ihre Handlungsfähigkeit/kommunale Planungshoheit durch die Regionalplanung eingeschränkt?
- Wie beurteilen Sie Ihr Verhältnis zum Kreis?

7. Interkommunale Kooperation

- Kooperieren Sie mit anderen Kommunen bei der Entwicklung von Gewerbe- oder Wohnbauland?
- Finden Sie durch die Regionalplanung Unterstützung für Kooperationen? Sollte die Regionalplanung stärker Kooperationen zwischen den Kommunen vorantreiben?

8. Abschlussstatement

- Ist die Regulierung der Flächeninanspruchnahme Aufgabe der Regionalplanung oder wäre sie an einer anderen Stelle besser aufgehoben? Wenn ja, wo?

Abbildung 58: Fallstudie Region München – Interviewleitfaden Landesplanung

1. Einleitung

- Funktion und Aufgabenbereich des Gesprächspartners; seit wann wird diese Funktion ausgeübt?

2. Flächenentwicklung, 30-ha Ziel

- Wird das Thema Flächeninanspruchnahme in Bayern diskutiert?
- Welche Wirkung zeigen Programme wie das „Kommunale Flächenressourcen-Management“?
- Halten Sie das 30 ha Ziel der Bundesregierung für erforderlich? Ist dieses Ziel erreichbar?
- Ist es notwendig, dass das Land eigene Vorgaben zur Erreichung dieses Ziels festlegt? Muss das Ziel regionalisiert werden?
- Halten Sie die bestehenden Instrumente des Regionalplans für ausreichend, um dieses Ziel zu erreichen?

3. Steuerungswirkung des Landesentwicklungsprogramms

- Wie beurteilen Sie das Landesentwicklungsprogramm als Instrument zur Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung? Hat sich durch die neuen LEPs 2003 und 2006 die Steuerungswirkung geändert?
- Wie beurteilen Sie die Steuerung des Ausweisungsverhaltens der Kommunen durch das Landesentwicklungsprogramm bzw. die Regionalpläne?
- Sollte die Landesplanung konkretere Maßnahmen zur Umsetzung und Verwirklichung der Planung (Ziele und Grundsätze der Raumordnung (z.B. Raumb Beobachtung auf der kommunalen Ebene) im LEP benennen?
- Ist es gelungen der Suburbanisierung, wie in Plansatz A I 4.3.2 G gefordert, entgegenzuwirken?

4. Steuerungsinstrumente des Regionalplans München

- Welche Instrumente halten Sie in Bezug auf die Steuerung und die Begrenzung der Siedlungsflächenentwicklung für besonders wirksam?

4.1. Festlegungen zum Siedlungsraum

- Wie wirksam sind die „Bereiche, die für die Siedlungsentwicklung besonders in Betracht kommen“? Wäre eine Übertragung des Instruments auf andere Regionen sinnvoll und denkbar?
- Welche Erfahrungen gibt es mit den Vorbehaltsgebieten für Gewerbe und/oder Siedlung in den anderen Planungsregionen?
- Welche politische Bedeutung (Akzeptanz) haben standortsteuernde Instrumente in Bayern?
- Wie schätzen Sie die Rolle von Wachstumsverweigerern ein?
- Wie beurteilen Sie den Ansatz zur Eigenentwicklung (organische Entwicklung) in der Region München? Wie wirksam ist das Ziel der „organischen Entwicklung“ mit Blick auf die Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung? Wäre eine stärkere Begrenzung des Wachstums denkbar?

4.2. Festlegungen zum Freiraum

- Würden Sie die Instrumente zum Freiraumschutz als Ihren zentralen Steuerungsansatz des Regionalplans zur Lenkung der Siedlungsflächenentwicklung bezeichnen?
- Welche politische Bedeutung (Akzeptanz) besitzen die Instrumente des Freiraumschutzes?
- Welche Bindungswirkung besitzen die landschaftlichen Vorbehaltsgebiete?
- Wie wirksam sind die Festlegungen zum Freiraum (Regionale Grünzüge/Trenngrün), wenn Sie gleichzeitig Abweichungsmöglichkeiten im Plan identifizieren? Wie stark wird die Steuerungswirkung dieser Instrumente durch Ausnahmetatbestände reduziert?
- Sollte die Landesplanung auf eine restriktivere Auslegung der bestehenden Festlegungen hinwirken?

5. Regionalplanung allgemein

- In den letzten Jahren wurde die Abschaffung der derzeitigen Regionalplanung diskutiert. Ist dies noch eine Option? Was verspricht man sich davon?
- Wie beurteilen Sie die Steuerungswirkung der landes- und regionalplanerischen Stellungnahmen?
- Welche Bedeutung besitzen Zielabweichungsverfahren? Wird dieses Verfahren häufig eingesetzt?
- Wie schätzen Sie die Eignung der Regionalplanung als Instrument ein zur
 - o quantitativen Reduzierung der Flächeninanspruchnahme?
 - o räumlichen Lenkung der Flächeninanspruchnahme?

6. Interkommunale Kooperation

- Welchen Stellenwert haben Kooperationen in Bayern? Werden diese von der Landesplanung unterstützt?
- Das LEP spricht die interkommunale Kooperation als wichtiges Element der siedlungsmäßigen Entwicklung an (A I 3.2.4 G). Welchen Beitrag erhoffen Sie sich von einer interkommunalen Kooperation für eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme? Warum wurde hier die Form des Grundsatzes gewählt?

7. Reformbedarf

- Haben Sie Vorschläge für eine Änderung, Verbesserung oder Ergänzung der bestehenden regionalplanerischen Steuerungsinstrumente?

- Halten Sie in Bayern die Einführung einer Mengensteuerung (wie z.B. in Südhessen) in Zukunft für möglich?
- Welche Bedeutung messen Sie einem Flächenmonitoring bei? Sollte dieses in Bayern eingeführt werden? Wenn ja, wie?
- Gibt es Pläne für die Einführung eines Bedarfsnachweises zur Legitimation von ergänzenden Baulandausweisungen im Außenbereich?
- Welche Bedeutung messen Sie informellen Instrumenten zur Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung bei?

8. Verhältnis zur Regionalplanung

- Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit mit den Trägern der Regionalplanung? Wie ist das Verhältnis zwischen den beiden Behörden?
- Werden Ideen von der Regionalplanung aufgegriffen? Gibt es einen regelmäßigen Austausch?

9. Verhältnis Regionalplanung/Kommunen

- Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit von Kommunen und Regionalplanung?
- Welche Rolle spielt die Verbandsversammlung für die Durchsetzung der kommunalen Interessen?

10. Abschlussstatement

- Ist die Regulierung der Flächeninanspruchnahme Aufgabe der Regionalplanung oder wäre sie an einer anderen Stelle besser aufgehoben? Wenn ja, wo?

Abbildung 59: Fallstudie Region München – Interviewleitfaden Regionalplanung

1. Einleitung

- Funktion und Aufgabenbereich des Gesprächspartners; seit wann wird diese Funktion ausgeübt?

2. Flächenentwicklung, 30-ha Ziel

- Wird das Thema Flächeninanspruchnahme in Ihrer Region diskutiert?
- Halten Sie das 30 ha Ziel der Bundesregierung für erforderlich? Ist dieses Ziel erreichbar?
- Ist es notwendig, dass das Land eigene Vorgaben zur Erreichung dieses Ziels festlegt? Muss das Ziel regionalisiert werden?
- Halten Sie die bestehenden Instrumente des Regionalplans für ausreichend, um dieses Ziel zu erreichen?

3. Steuerungsinstrumente des Regionalplans München

- Welche Instrumente halten Sie in Bezug auf die Steuerung und die Begrenzung der Siedlungsflächenentwicklung für besonders wirksam?

3.1. Festlegungen zum Siedlungsraum

- Wie wirksam sind die „Bereiche, die für die Siedlungsentwicklung besonders in Betracht kommen“? In diesen Bereichen soll eine verstärkte Siedlungsentwicklung bevorzugt an Haltestellen des SPNV stattfinden? Gelingt dies?
- Welche politische Bedeutung (Akzeptanz) haben die „Bereiche, die für eine Siedlungsentwicklung besonders in Betracht kommen“?
- Wie schätzen Sie die Rolle von Wachstumsverweigerern ein?
- Wurden in der Fortschreibungsphase des Regionalplans auch weitergehende Steuerungsansätze diskutiert?
- Welche Bedeutung besitzt die Festlegung von Orientierungswerten in Form von Geschossflächenzahlen für fußläufige Einzugsgebiete von Haltepunkten für die Steuerung? Welche Annahmen liegen den Orientierungswerten zu Grunde?
- Wie beurteilen Sie den Ansatz zur Eigenentwicklung (organische Entwicklung) in der Region München? Wie wird der Bedarf für die organische Entwicklung in den Kommunen bestimmt? Wie wirksam ist das Ziel der „organischen Entwicklung“ mit Blick auf die Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung?
- Wie schätzen Sie den Stellenwert der interkommunalen Kooperation in Ihrer Region für die Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung ein? Wie wirksam ist die Festlegung der Regionalplanung zur Gemeindekooperation im Bereich der Gewerbeflächenentwicklung (B II 5.2.4 (G))

3.2. Festlegungen zum Freiraum

- Würden Sie die Instrumente zum Freiraumschutz als Ihren zentralen Steuerungsansatz des Regionalplans zur Lenkung der Siedlungsflächenentwicklung bezeichnen?
- Welche Bindungswirkung besitzen die landschaftlichen Vorbehaltsgebiete?
- Wie wirksam sind die Festlegungen zum Freiraum (Regionale Grünzüge/Trenngrün), wenn Sie gleichzeitig Abweichungsmöglichkeiten im Plan identifizieren? Wie stark wird die Steuerungswirkung dieser Instrumente durch Ausnahmetatbestände reduziert?
- Welche politische Bedeutung (Akzeptanz) besitzen die Instrumente des Freiraumschutzes in der Region München?
- Die Studie „Flächensparen – Möglichkeiten der Verankerung in den Regionalplänen“ (2003) im Rahmen des Projektes Kommunales Flächenressourcen Management stellt fest, dass es Umsetzungsdefizite bei Vorbehaltsgebieten, reg. Grünzügen und Trenngrün gibt. Sie werden häufig bei Nutzungskonflikten „weggewägt“. Auch die Stadt München weist auf die „Bereichsschärfe“ der Darstellungen und die damit verbundenen Abwägungsspielräume im Einzelfall hin. Wie schätzen Sie diese Beurteilung ein?

4. Regionalplanung allgemein

- Warum führen Sie Teilfortschreibungen anstelle der Neuaufstellung des integrierten Regionalplans durch?
- Ist eine gesetzlich vorgeschriebene Einführung eines Baulandkatasters für die Zukunft denkbar und sinnvoll?
- Ist es das Ziel der Regionalplanung, das im Rahmen der ARGE Siedlungsentwicklung aufgebaute Flächenmonitoring auf die Region München auszuweiten?
- Wie beurteilen Sie die Steuerungswirkung landesplanerischer Stellungnahmen der Landes- und Regionalplanung? Können hierdurch die Festlegungen des Regionalplans aktiv umgesetzt werden?
- Werden die Flächennutzungspläne von den Kommunen aktiv an den Regionalplan angepasst?
- Welche Bedeutung besitzen Zielabweichungsverfahren? Wird dieses Verfahren häufig eingesetzt?
- Wie schätzen Sie die Eignung der Regionalplanung als Instrument ein zur
 - o quantitativen Reduzierung der Flächeninanspruchnahme?
 - o räumlichen Lenkung der Flächeninanspruchnahme?

5. Reformbedarf

- Haben Sie Vorschläge für eine Änderung, Verbesserung oder Ergänzung der bestehenden regionalplanerischen Steuerungsinstrumente?
- Halten Sie in der Region München die Einführung einer Mengensteuerung (wie z.B. in Südhessen) in Zukunft für möglich?

6. Verhältnis zur Landesplanung/anderen Regionalplanungsträgern

- Wie bewerten Sie die Zusammenarbeit mit der Landesplanung?
- Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit mit den angrenzenden Regionalplanungen?

7. Verhältnis zu den Kommunen

- Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit von Kommunen und Regionalplanung? Gibt es ein regionales Bewusstsein?
- Werden die kommunalen Belange ausreichend von der Regionalplanung berücksichtigt?
- Sollte die Regionalplanung Initiativen wie die AG nachhaltige Siedlungsentwicklung stärker unterstützen?
- Wie wichtig ist es, dass alle Kommunen einen Vertreter in der Regionalversammlung haben? Bewirkt die Struktur der Regionalversammlung, dass besonders strittige Themen außen vor gelassen werden?
- Wie beurteilen Sie das Verhältnis der Kommunen untereinander?

8. Abschlussstatement

- Ist die Regulierung der Flächeninanspruchnahme Aufgabe der Regionalplanung oder wäre sie an einer anderen Stelle besser aufgehoben? Wenn ja, wo?

Abbildung 60: Fallstudie Region München – Interviewleitfaden Kommunalplanung

1. Einleitung

- Funktion und Aufgabenbereich des Gesprächspartners; seit wann ist er in dieser Funktion?

2. 30-ha Ziel

- Wird das Thema Flächeninanspruchnahme in Ihrer Region bzw. Gemeinde als Problem von der Kommunalpolitik wahrgenommen?
- Halten Sie das 30 ha Ziel der Bundesregierung für erforderlich? Ist dieses Ziel erreichbar?
- Welche Ziele werden mit der aktuellen Baulandpolitik verfolgt (Gewerbe/Wohnen)?
- Wie hoch schätzen Sie den Baulandbedarf in den nächsten 5 Jahren ein? (Gewerbe/Wohnen) Müssen Sie zur Befriedigung Ihres Bedarfs zukünftig neue Bauflächen entwickeln?
- Wie bewerten Sie den Einfluss der Regionalplanung auf Ihre Baulandpolitik?

3. Steuerungsinstrumente des Regionalplans**3.1. Festlegungen zum Siedlungsraum**

- Durch welche Instrumente des Regionalplans zur Steuerung der Siedlungsentwicklung (Siedlungsbereiche, Ausrichtung auf ZO, Siedlungsschwerpunkte u.a.) wird die Entwicklung Ihrer Kommune besonders beeinflusst?
- Welche Bedeutung haben die „Bereiche, die für eine Siedlungsentwicklung besonders in Betracht kommen“? Weisen Sie aufgrund ihrer regionalplanerischen Funktionszuweisung als Zentraler Ort und Siedlungsbereich bevorzugt neue Flächen aus? Werden Sie von der Regionalplanung hierzu angehalten?
- Welche Bedeutung hat das Instrument der Eigenentwicklung für Ihre Gemeinde? Werden Sie durch die organische Entwicklung zu stark in der Entwicklung eingeschränkt? Wäre eine stärkere Einschränkung denkbar?
- Halten Sie die Instrumente zur Steuerung der Siedlungsentwicklung generell für zu restriktiv?

4. Festlegungen zum Freiraum

- Werden Sie durch die Ziele des Freiraumes (Landschaftliche Vorbehaltsgebiete, Regionale Grünzüge, Trenngrün) in der Siedlungsentwicklung eingeschränkt?
- Halten Sie die Instrumente für zu restriktiv?

5. Regionalplanung allgemein

- Wie beurteilen Sie das Verfahren der landesplanerischen Stellungnahme der Regierung von Oberbayern im Rahmen von Bauleitplanverfahren?
- Werden die Flächennutzungspläne regelmäßig aktiv an den Regionalplan angepasst?
- Wie schätzen Sie die Eignung der Regionalplanung als Instrument ein zur
 - o quantitativen Reduzierung der Flächeninanspruchnahme?
 - o räumlichen Lenkung der Flächeninanspruchnahme?

6. Aufstellungsprozess des Regionalplans

- Wurden die Kommunen ausreichend bei der Entwicklung des Siedlungs- und Freiraumkonzepts integriert?
- Würden Sie sich eine Gesamtfortschreibung des Regionalplans wünschen?

7. Verhältnis zur Regionalplanung und zum Kreis

- Welche Erwartungen haben Sie an die Regionalplanung? Welche Aufgaben sollte diese übernehmen (Koordinieren, Moderieren, Steuern)?
- Wie sieht die alltägliche Zusammenarbeit mit der Regionalplanung aus? Wie kann eine Zusammenarbeit mit der Regionalplanung verbessert werden?
- Werden die kommunalen Belange hinreichend durch die Regionalplanung berücksichtigt?
- Sehen Sie Ihre Handlungsfähigkeit/kommunale Planungshoheit durch die Regionalplanung eingeschränkt?
- Wie beurteilen Sie Ihr Verhältnis zum Kreis?

8. Interkommunale Kooperation

- Kooperieren Sie mit anderen Kommunen bei der Entwicklung von Gewerbe- oder Wohnbauland?
- Finden Sie durch die Regionalplanung Unterstützung für Kooperationen? Sollte die Regionalplanung stärker Kooperationen zwischen den Kommunen vorantreiben?
- Welche Bedeutung hat die Aussage zur Gemeindekooperation im Bereich der Gewerbeflächenentwicklung (B II 5.2.4 (G)) für ihre Kommune?

9. Abschlussstatement

- Ist die Regulierung der Flächeninanspruchnahme Aufgabe der Regionalplanung oder wäre sie an einer anderen Stelle besser aufgehoben? Wenn ja, wo?

Zusammenfassung

Obwohl die Notwendigkeit einer nachhaltigen Flächenentwicklung zunehmend auch von den Kommunen wahrgenommen wird, schlägt sich diese Erkenntnis vielfach noch nicht in der kommunalen Gewerbeflächenpolitik nieder. Weiterhin ist häufig ein angebotsorientiertes, an ökonomischen Interessen ausgerichtetes Ausweisungsverhalten vorzufinden. Infolge dessen werden preiswerte Standorte auf der grünen Wiese gewählt, während bestehende und wachsende Wiedernutzungspotentiale kaum genutzt werden. Gleichzeitig entsprechen Umfang und Qualität der ausgewiesenen Gewerbeflächen vielfach nicht den Standortanforderungen der Betriebe.

Für eine regionale Steuerung der kommunalen Gewerbeflächenausweisungen, bei der sowohl der Flächenschutz als auch die Schaffung eines marktgerechten Flächenangebots im Vordergrund stehen, besitzt die Regionalplanung eine zentrale Bedeutung. Durch Regionalpläne kann sie als hierarchisch übergeordnete Instanz die unterschiedlichen Flächenansprüche innerhalb einer Region koordinieren und auch auf Umfang und Standort der kommunalen Baulandentwicklung Einfluss nehmen. Der Regionalplanung werden hierfür durch Bundes- und Landesgesetze verschiedene Steuerungsinstrumente an die Hand gegeben. Ein bundesweit einheitlicher Steuerungsansatz der Regionalplanung besteht nicht.

Die Steuerungsfunktion der Regionalplanung wird vor dem Hintergrund einer nachhaltigen und ressourcenschonenden Siedlungsentwicklung bisher als nicht ausreichend angesehen. Allerdings gibt es kaum qualifizierte, nicht nur auf Spekulationen oder Vermutungen beruhende Aussagen über ihre tatsächliche Steuerungsfunktion. Entsprechende Informationen setzen eine Evaluation der Wirkung von Regionalplänen voraus. Ein allgemein akzeptiertes umfassendes Evaluationskonzept für Raumordnungspläne existiert nicht. Ursache hierfür sind vor allem methodische Schwierigkeiten, die Wirkungskette von der Regionalplanung über die Kommunalplanung bis zur konkreten Flächennutzung abzubilden sowie eine mangelnde Datenverfügbarkeit.

Die empirische Untersuchung dieser Arbeit hat daher folgende Ziele.

Zunächst gilt es, einen Überblick über die bundesweit genutzten landes- und regionalplanerischen Ansätze zur aktiven Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung zu erhalten und die Ansätze zu typisieren. Die Analyse der Steuerungsansätze bezieht die Festlegungen aller 111 verbindlichen Regionalpläne ein. Die Auswertung der zeichnerischen Festlegungen erfolgt mittels eines Geoinformationssystems.

Im zweiten Schritt soll die Steuerungseffektivität der Regionalplanung in zwei Fallstudien mit sehr unterschiedlichen Instrumentenverbänden evaluiert werden. Es gilt zu untersuchen, inwieweit die Festlegungen der Regionalpläne die beabsichtigten Ziele erreichen und eine Wirkung auf die Gewerbeflächenentwicklung entfalten konnten. Dabei ist der Blick sowohl auf einzelne Instrumente als auch die Gesamtheit aller Steuerungsinstrumente zu richten. Es ist zu überprüfen, welche Faktoren Einfluss auf Wirkung und Erfolg der Pläne besitzen und die Steuerungseffektivität der Pläne möglicherweise einschränken. Für die Evaluation in den Fallstudienregionen Düsseldorf und München wird im Rahmen der Arbeit ein Evaluationsan-

satz entwickelt, der neben dem Erfolg eines Plans auch dessen Wirkung erfasst. Der Ansatz stellt eine Weiterentwicklung des im Rahmen von zwei REFINA (Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement)-Projekten genutzten Evaluationsansatzes des BBSR (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung) dar. Zentraler methodischer Anknüpfungspunkt ist die Evaluation mittels einer Programmtheorie. Um die Wirkungskette zwischen Regionalplan und Flächenentwicklung untersuchen zu können, wird ein Methoden-Mix aus qualitativen und quantitativen Forschungsmethoden gewählt.

Die bundesweite Instrumentenanalyse zeigt, dass die Landesplanung in allen Ländern zentralen Einfluss auf das Steuerungsinstrumentarium der Regionalplanung nimmt. Im Mittelpunkt vieler Steuerungsansätze auf Landes- und Regionalebene steht neben einer großräumigen Standortsteuerung durch Zentrale Orte und die Festlegung von Gemeindefunktionen eine kleinräumige Flächensicherung für Gewerbe. Etwas mehr als die Hälfte der Länder und Planungsregionen legen landes- bzw. regionalbedeutsame Standorte fest. Ein umfassender Steuerungsanspruch in Form einer aktiven Lenkung der Flächeninanspruchnahme auf raumordnerisch bevorzugte Standorte wird nur in Hessen und Nordrhein-Westfalen verfolgt.

Auf Basis der Evaluationsergebnisse in zwei Fallstudien, kann die Steuerungswirkung der Regionalplanung differenziert bewertet werden. In beiden Regionen können zielförmige, auf den Schutz des Freiraums ausgerichtete Instrumente der Verbünde eine relativ hohe Effektivität bei der Standortsteuerung der Gewerbeflächenentwicklung erreichen. Hingegen ist die Effektivität der klassischen, auf eine großräumige Steuerung ausgerichteten Instrumente (Zentrale-Orte System, Eigenentwicklung) eingeschränkt. In der Region Düsseldorf kann eine hohe räumliche Konzentration der Gewerbeflächenentwicklung durch die Ausweisung gebietscharfer Vorranggebiete für gewerbliche Nutzung erreicht werden. Währenddessen wird die Steuerungswirkung der regionalplanerischen Instrumente in der Region München vor allem durch wenig restriktiv formulierte Ziele der Raumordnung eingeschränkt.

Insgesamt ist ein Einfluss auf die Effektivität der Regionalplanung sowohl von der Landesplanung, durch das bereitgestellte Instrumentarium, als auch von der Organisation des Trägers der Regionalplanung und der Regionalplanung selbst, durch deren Anwendung und Konsequenz in der Umsetzung der Instrumente, festzustellen.

Danksagung

An dieser Stelle möchte ich Herrn Prof. Dr. C.-C. Wiegandt für die Betreuung des Promotionsvorhabens sowie zahlreiche wertvolle Anregungen und Ratschläge während der Erstellung der Dissertation danken. Für die Übernahme des Zweitgutachtens bin ich Herrn Prof. Dr. W. Schenk dankbar.

Zudem möchte ich mich insbesondere bei den Kollegen des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Referat Raumentwicklung, bedanken. Mein ganz besonderer Dank gilt Herrn Klaus Einig, dem Projektleiter der beiden REFINA-Projekte. Ohne seine Initiative wäre die Durchführung der Projekte im BBSR nicht möglich gewesen.

Für die Unterstützung im Laufe der Erarbeitung der Dissertation möchte ich mich auch herzlich bei Herrn Dr. Horst Lutter, Referatsleiter des Referats Raumentwicklung, sowie Herrn Dr. Hans-Peter Gatzweiler, Abteilungsleiter im Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, bedanken. Zudem danke ich allen nicht explizit genannten Kollegen des Referates für ihre Hilfsbereitschaft sowie konstruktive fachliche Hinweise.

Nicht versäumen möchte ich, einen Dank an die zahlreichen Gesprächspartner in den zwei Fallstudienregionen Düsseldorf und München auszusprechen, deren Kooperation und umfangreichen Auskünfte eine wichtige Grundlage für die Durchführung der Evaluation bildeten. Beim Aufbau der Datenbasis der REFINA-Projekte, die zum Teil auch im Rahmen der Dissertation herangezogen wurde, haben die studentischen Hilfskräfte Susanne Hubert, Christian Kah, Julia Klewar, Kirsten Marwede, Helena Schmidt und Christiane Zorn einen wichtigen Beitrag geleistet. Ihnen danke ich hierfür.

Ein sehr herzlicher Dank gilt meinen Eltern, meinen Geschwistern und meinem Freund für ihre fortwährende Unterstützung und ihr Interesse an meiner Arbeit.