

Stefan Geyler, André Grüttner, Anja Kübler, Martina Kuntze, Emanuel Selz,  
Christian Strauß, Barbara Warner

**FLÄCHENPOLITISCHE ZIELE  
UNTER SCHRUMPFUNGSBEDINGUNGEN  
IN DER KERNREGION MITTELDEUTSCHLAND**

NORMATIVE ÜBERÖRTLICHE AUSSAGEN IM SPIEGEL DER  
FACHDISKUSSION

Unter Mitarbeit von Jörg Heilmann

Der Forschungsverbund KoReMi ist ein Verbund des Instituts für Stadtentwicklung und Bauwirtschaft, des Instituts für Finanzen und des Instituts für Infrastruktur und Ressourcenmanagement der Universität Leipzig sowie der Professur für Sozialgeographie der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

Das dieser Veröffentlichung zugrundeliegende Vorhaben wurde mit Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung unter dem Förderkennzeichen FKZ 0330736 A und B gefördert.

**ISSN 1864-5836**

Herstellung: Forschungsverbund KoReMi

Kontaktdaten: Universität Leipzig  
Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät  
Institut für Stadtentwicklung und Bauwirtschaft  
Grimmaische Straße 12  
04109 Leipzig

Telefon: 0341/97 33 757  
Telefax: 0341/97 33 749

E-Mail: [info@koremi.de](mailto:info@koremi.de)

Verlags-/Erscheinungsort: Leipzig

© Forschungsverbund KoReMi 2009. Alle Rechte vorbehalten.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung der Herausgeber und Autoren unzulässig.

## Vorwort

Die vom Statistischen Bundesamt jährlich veröffentlichten Daten zeigen, dass der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche in Deutschland kontinuierlich steigt. Weiterhin werden täglich mehr als 100 ha Freifläche für Siedlungs- und Verkehrszwecke umgewandelt. Würde dieser Trend linear fortgeschrieben, wäre in ca. 100 Jahren ganz Deutschland „versiegelt“. Die deutsche Bundespolitik hat die Probleme der Flächeninanspruchnahme zum Gegenstand politischer Interventionen erklärt. In ihrer „Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie“ 2002 formulierte sie das Ziel der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsfläche bis 2020 auf 30 ha/d. Sie hat erkannt, dass zu viel Fläche ausgewiesen und damit eine nicht erneuerbare Ressource verbraucht wird.

Die derzeit in der Planungspraxis vorzufindende Ausweisung von Siedlungsflächen führt zu einer erheblichen Änderung der bisherigen Siedlungsstrukturen. Weiterhin tritt verstärkt das Problem des Bevölkerungsrückgangs und der Alterung auf. Sowohl im bundesdeutschen Durchschnitt, insbesondere aber in Ostdeutschland, sinkt damit die Nutzungsdichte. Die höhere Inanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke führt außerdem zu einem Verlust einer nicht erneuerbaren Gutes und verändert das Landschaftsbild. Sowohl im Wohn- als auch im gewerblichen Bereich werden die vorhandenen Potenziale zu wenig genutzt. Während innerstädtische Flächen brachfallen, erfolgt die Ausweisung neuer Baugebiete im Außenbereich.

Mit einem nachhaltigen regionalen Flächenmanagement sollen der Flächenverbrauch reduziert und eine zukunftsfähige Raumstruktur entwickelt werden. Vor der Diskussion geeigneter Instrumente ist eine kritische Auseinandersetzung mit den gegenwärtigen flächenpolitischen Zielen und deren Optimierung erforderlich. In diesem fünften Band der KoReMi-Schriftenreihe werden daher die flächenpolitischen Ziele unter Schrumpfungsbedingungen diskutiert. Dabei wird zunächst ein theoretischer flächenpolitischer Zielkatalog erarbeitet, der Handlungsziele und Maßnahmen enthält und eine Ableitung flächenpolitischer Strategien ermöglicht. Diesem Katalog werden die gegenwärtigen normativen Aussagen der Landes- und Regionalplanung in der Kernregion Mitteldeutschland gegenübergestellt. Die gewonnenen Erkenntnisse liefern eine wertvolle Grundlage für die Auseinandersetzung mit den gemeindlichen Entwicklungsperspektiven, die als Band 06 dieser Schriftenreihe veröffentlicht werden.

Der in diesem Arbeitsmodul des Verbundprojektes entwickelte inhaltliche und methodische Ansatz ist auf vergleichbare Räume übertragbar. Manche theoretischen Empfehlungen zur flächenpolitischen Zielsetzung werden in Wissenschaft und Praxis möglicherweise Disput hervorrufen. Sie liefern aber einen wertvollen Beitrag zur notwendigen Auseinandersetzung über die zukünftige Gestalt unserer Raumstruktur unter den Bedingungen eines fortlaufenden umfassenden Wandels.

Johannes Ringel

Verbundprojektleiter



# Inhaltsverzeichnis

<b>Abbildungsverzeichnis</b> .....	<b>7</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	<b>9</b>
<b>1 Einleitung</b> .....	<b>11</b>
<b>2 Ausgangssituation und Rahmenbedingungen der räumlichen Entwicklung</b> .....	<b>13</b>
2.1 Flächenüberhang .....	13
2.2 Demographischer Wandel .....	18
2.3 Wirtschaftlicher Wandel .....	21
<b>3 Theoretische flächenpolitische Handlungsziele und Maßnahmen für die Kernregion Mitteldeutschland</b> .....	<b>23</b>
3.1 Nachhaltige siedlungsstrukturelle Entwicklung für die Kernregion Mitteldeutschland – mehrdimensionale Zielfindung .....	23
3.1.1 Schutz und Entwicklung des Freiraumes .....	26
3.1.2 Berücksichtigung naturräumlicher Anforderungen .....	26
3.2 Oberziel 1: Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme .....	29
3.2.1 Vermeiden eines planerischen Eingriffes in das Schutzgut .....	32
3.2.1.1 Keine Neuausweisung von Siedlungs- und Verkehrsflächen .....	32
3.2.1.2 Nutzung und Umnutzung bestehender Flächen .....	36
3.2.2 Vermindern eines planerischen Eingriffes.....	36
3.2.2.1 Innenverdichtung innerhalb bestehender Ortsteile .....	37
3.2.2.2 Effiziente Nutzung neuer Siedlungsflächen.....	39
3.2.2.3 Qualitativ sinnvolle Neuausweisung .....	40
3.2.3 Ausgleichen eines planerischen Eingriffes .....	41
3.2.3.1 Rücknahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen sowie Planungsbrachen .....	41
3.2.3.2 Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit des Bodens und des Freiraumes .....	43
3.2.3.3 Rücknahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen sowie Planungsbrachen .....	41
3.2.3.4 Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit des Bodens und des Freiraumes .....	43
3.2.4 Vorläufiges Ergebnis: Flächenbezogene Ziele als Ableitung aus dem Ressourcenschutz.....	44
3.3 Gegenüberstellung der Ergebnisse zu den anderen beiden Oberzielen .....	45
3.3.1 Oberziel 2: Stabilisierung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.....	45
3.3.1.1 Vorbemerkungen .....	46
3.3.1.2 Reflexion: Begrenzung des Zuwachses von Gewerbeflächen .....	58
3.3.1.3 Reflexion „Vermeidung paralleler gewerblicher Flächenausweisung“ .....	59
3.3.1.4 Reflexion „Lenkung von Gewerbeansiedlungen auf bestehende Standorte“ .....	60
3.3.1.5 Reflexion „Rücknahme nicht geeigneter Gewerbeflächen“ .....	61

3.3.1.6	Reflexion „Bilanzausgleich bei der Wohnflächenplanung zwischen Neuinanspruchnahme und Renaturierung“ .....	62
3.3.1.7	Reflexion „Konzentration der Neuinanspruchnahme von Fläche“... 63	
3.3.1.8	Reflexion „Ausnutzung bestehender und erschlossener Wohnbaugebiete anstelle Neuausweisung“.....	70
3.3.1.9	Reflexion des Handlungsziels „Rücknahme ungeeigneter Wohnbauflächen“ .....	71
3.3.1.10	Reflexion „Innerhalb der Gemeinden Innenverdichtung unter Berücksichtigung der Schrumpfungsbedingungen“ .....	72
3.3.1.11	Ergebnis.....	78
3.3.2	Oberziel 3: Erhalt der Lebensqualität .....	78
3.3.2.1	Reflexion: „Begrenzung des Zuwachses von Gewerbeflächen im Saldo“ .....	84
3.3.2.2	Reflexion „Vermeidung von unkoordinierter Ausweisung zur Befriedigung von gewerblicher (meist überörtlicher) Nachfrage, die nicht durch bestehende Flächen gedeckt werden kann“ .....	84
3.3.2.3	Reflexion „Lenken von Gewerbeansiedlungen auf bestehende Standorte – wo es möglich ist“.....	84
3.3.2.4	Reflexion „Rücknahme nicht nachfragegerechter Gewerbeflächen“ 85	
3.3.2.5	Reflexion „Begrenzung des Wachstums von Wohngebieten (Bilanzausgleich im Sinne einer ‚Null-Neuausweisung‘)“ .....	85
3.3.2.6	Reflexion „Festlegung von Mindestdichten bei Flächenneuausweisungen für Wohngebiete“ .....	86
3.3.2.7	Reflexion „Ausnutzung bestehender und erschlossener Wohnbaugebiete anstelle Neuausweisung“.....	87
3.3.2.8	Reflexion „Rücknahme ungeeigneter Wohnbauflächen“.....	92
3.3.2.9	Reflexion „Stabilisierung der Flächennutzung in zentralen Ortsteilen (auch im Verbund)“.....	93
3.3.2.10	Reflexion „Innerhalb Nicht-zentraler Orte Konzentration auf Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkte (ohne Neuausweisung von Flächen)“ .....	96
3.3.2.11	Reflexion „Beschränkung der Eigenentwicklung in nicht-zentralen Ortsteilen im ‚städtisch geprägten Raum‘ auf Umnutzung“ .....	100
3.3.2.12	Reflexion „Keine Umnutzung und Innenverdichtung von nichtzentralen Ortsteilen im ländlich geprägten Raum“ .....	101
3.4	Ergebnis: Flächenbezogene Ziele als Ableitung aus den drei Oberzielen .....	103
<b>4</b>	<b>Gegenüberstellung der Handlungsstrategien mit den Planaussagen ....</b>	<b>111</b>
4.1	Unterstützung der flächenpolitischen Zielsetzung durch naturraumbezogene Schutzziele der Raumplanung .....	114
4.2	Handlungsziel 1: Sparsame Entwicklung von Gewerbeflächen.....	119
4.2.1	Begrenzung des Zuwachses von Gewerbeflächen im Saldo .....	119
4.2.2	Vermeidung von paralleler Neuausweisung zur Befriedigung von gewerblicher (meist überörtlicher)	

	Nachfrage, die nicht durch bestehende Flächen gedeckt werden kann .....	120
4.2.3	Lenkung von Gewerbeansiedlungen auf bestehende Standorte – wo es möglich ist.....	125
4.2.4	Rücknahme nicht nachfragegerechter Gewerbeflächen .....	127
4.2.5	Fazit .....	128
4.3	Handlungsziel 2: Anpassung der Wohnflächenentwicklung an den demographischen Wandel .....	129
4.3.1	Begrenzung des Wachstums von Wohngebieten (Bilanzausgleich im Sinne einer „Null-Neuausweisung“) .....	129
4.3.2	Festlegung von Minstdichten bei Flächenneuausweisungen für Wohngebiete .....	130
4.3.3	Ausnutzung bestehender und erschlossener Wohnbaugebiete anstelle Neuausweisung .....	131
4.3.4	Rücknahme nicht nachfragegerechter Wohnbauflächen.....	134
4.3.5	Fazit .....	136
4.4	Handlungsziel 3: Förderung einer qualifizierten Siedlungsstruktur .....	136
4.4.1	Stabilisierung der Flächennutzung in zentralen Ortsteilen (auch im Verbund).....	141
	Aufgaben und Entwicklung Zentraler Orte im Untersuchungsgebiet .....	142
4.4.2	Innerhalb Nicht-zentraler Orte Konzentration auf Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkte (ohne Neuausweisung von Flächen).....	149
4.4.3	Beschränkung der Eigenentwicklung in nicht-zentralen Ortsteilen im „städtisch geprägten Raum“ auf Umnutzung .....	151
4.4.4	Keine Umnutzung und Innenverdichtung von nicht-zentralen Ortsteilen im ländlich geprägten Raum .....	153
4.4.5	Fazit .....	155
4.5	Zusammenfassung.....	155
<b>5</b>	<b>Clusterzuordnung .....</b>	<b>157</b>
5.1	Definitionen der flächenpolitischen Strategien .....	157
5.2	Zuordnung der Handlungsziele und Maßnahmen zu den flächenpolitischen Strategien .....	159
5.3	Clusterspezifische Zuordnung der Handlungsziele und Maßnahmen .....	163
5.4	Vergleich der clusterspezifischen Handlungsziele und Maßnahmen mit der clusterspezifischen Ausgangssituation .....	167
5.4.1	Gewerbliche Flächen.....	169
5.4.2	Wohnbauflächen .....	172
<b>6</b>	<b>Fazit .....</b>	<b>177</b>
	<b>Glossar .....</b>	<b>179</b>
	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>181</b>





## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Entwicklung ausgewählter Haushaltstypen .....	14
Abbildung 2:	Auslastung der Wohnbaugebiete (B-Pläne) 2007/2008 .....	15
Abbildung 3:	Clusterweise Auslastung der Wohnbauflächen .....	16
Abbildung 4:	Freie Gewerbeflächen der Gemeinden .....	16
Abbildung 5:	Gewerbliche Bauflächen pro Gemeinde.....	17
Abbildung 6:	Gewerbeflächengröße der Gemeinden .....	18
Abbildung 7:	Bevölkerungsentwicklung (Einwohner) in den Kreisen und den beiden Oberzentren des Untersuchungsgebietes 1992 bis 2008 .....	19
Abbildung 8:	Entwicklung der Anzahl der Haushalte und der Haushaltsgröße in Deutschland .....	34
Abbildung 9:	Baulandpreise im Jahr 2007 nach Ländern .....	56
Abbildung 10:	Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkte und -kerne .....	75
Abbildung 11:	Antworten auf die Frage: „Vervollständigen Sie bitte den folgenden Satz: Heimat ist für mich...“ .....	83
Abbildung 12:	Zentrale Orte in der Kernregion Mitteldeutschland .....	142
Abbildung 13:	Gemeindetypisierung der Kernregion Mitteldeutschland .....	163
Abbildung 14:	Clusterbezogene Wahrscheinlichkeit an Gemeinden ohne freie Flächen bestimmter Mindestgröße.....	170
Abbildung 15:	Clusterbezogene Wahrscheinlichkeit an Gemeinden ohne freie Flächen bestimmter einwohnerspezifischer Mindestgröße .....	171
Abbildung 16:	Clusterbezogene Wahrscheinlichkeit an Gemeinden ohne freie Wohnbauflächen bestimmter Mindestgröße .....	174
Abbildung 17:	Clusterbezogene Wahrscheinlichkeit von Gemeinden ohne freie einwohnerspezifische Wohnbauflächen (m <sup>2</sup> /E) bestimmter Mindestgröße	174



## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ABW	Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg
AM	Arbeitsmodul
Art.	Artikel
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BGBI	Bundesgesetzblatt
B-Plan	Bebauungsplan
bzgl.	bezüglich
c. p.	ceteris paribus
E	Erläuterung (im Regionalplan)
ESt	Einkommensteuer
EW	Einheitswert
FNP	Flächennutzungsplan
G	Grundsatz der Raumordnung
GE	Gewerbeertrag
GFRG	Gesetz zur Neuordnung der Gemeindefinanzen (Gemeindefinanzreformgesetz)
Ggf.	gegebenenfalls
HH	Haushalt
HS	Hebesatz
i. d. R.	in der Regel
ILE	Integrierte Ländliche Entwicklung
i. R. d.	im Rahmen der/des
i. S. v.	im Sinne von
IV	Individualverkehr
Kap.	Kapitel

---

KFA	Kommunaler Finanzausgleich
KoReMi	Verbundforschungsprojekt „Ziele und übertragbare Handlungsstrategien für ein kooperatives regionales Flächenmanagement unter Schrumpfbedingungen in der Kernregion Mitteldeutschland“
KRMD	Kernregion Mitteldeutschland
LEP	Landesentwicklungsplan
mglw.	möglicherweise
MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung
MLU	Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
mögl.	möglich(e)
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖV	Öffentlicher Verkehr
REFINA	Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement
REP	Regionales Entwicklungsprogramm
RP	Regionalplan
RPV	Regionaler Planungsverband
SA	Sachsen-Anhalt
SN	Sachsen
St	Steuermesszahl
StM	Steuermessbetrag
SVS	Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkt
T <sub>GE</sub>	Gewerbesteuerschuld
T <sub>GR</sub>	Grundsteuerschuld
tlw.	teilweise
WSN	Westsachsen
Z	Ziel der Raumordnung
ZO	Zentrale Orte
zw.	zwischen

## 1 Einleitung

Nachhaltiges regionales Flächenmanagement umfasst neben einer eingehenden Analyse der raumstrukturellen Herausforderungen und der situationspezifischen Anwendung des Instrumentariums insbesondere auch die Überprüfung gegenwärtiger Zielvorstellungen.

Ziel dieses Bandes 05 der KoReMi-Schriftenreihe ist die Analyse bestehender überörtlicher Zielvorstellungen der räumlichen Gesamtplanung in einer Region unter demographischen Schrumpfbedingungen. Diese Untersuchung erfolgt für die Kernregion Mitteldeutschland, einem Raum mit den beiden Oberzentren Leipzig und Halle (Saale), der sich über die Landesgrenze zwischen Sachsen und Sachsen-Anhalt hinaus erstreckt.

Die Analyse und Reflexion von Zielvorstellungen mit Bezug zur regionalen Flächenpolitik erfordert eine Auseinandersetzung mit deren Herkunft und Tragfähigkeit. Die Analyse der Herkunft folgt dem Umstand, dass die Zielvorstellungen verschiedener Akteure unterschiedlichen Bewertungsmustern unterliegen. In einem regionalen Betrachtungsraum sind verschiedene Planungsebenen vorhanden, u. a. die regionale und die gemeindliche Ebene. Im besten Falle sind deren flächenpolitische Zielsetzungen gleichgerichtet, in der Planungspraxis weisen sie aber meist unterschiedliche Richtungen und Inhalte auf. Eine nachhaltige regionale Flächenpolitik sollte die begrenzte Rationalität der einzelnen Akteure anerkennen und zugleich ein abgestimmtes Zielsystem entwickeln, in dem Konflikte abgewendet und Synergien genutzt werden. Dies ermöglicht, einem polyrationalen Verständnis<sup>1</sup> zu folgen. Dabei soll gewährleistet sein, individuelle Zielvorstellungen zu verfolgen, die zugleich aber eine übergeordnete Perspektive berücksichtigen.<sup>2</sup> Während die Zielvorstellungen der überörtlichen Planungsträger in diesem Band untersucht werden, erfolgt die Analyse der gemeindlichen Perspektiven in Band 06 dieser Schriftenreihe.

Die Entwicklung eines polyrationalen Zielsystems für die Flächenpolitik in einer Region erfordert darüber hinaus die Analyse der Tragfähigkeit von Zielvorstellungen. Das in dem Verbundprojekt formulierte Oberziel, die Flächenneuinanspruchnahme zu reduzieren, ermöglicht Synergien, ergibt aber auch Konflikte zu anderen Oberzielen der Raumentwicklung. Im Projekt wurden hierbei die Stabilisierung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der Erhalt der Lebensqualität als weitere Oberziele formuliert.<sup>3</sup> Im Ergebnis bildet sich ein theoretischer Zielkatalog heraus, in dem Synergien und Konflikte zwischen den Oberzie-

---

<sup>1</sup> Vgl. Davy, Benjamin (2004): Die Neunte Stadt. Wilde Grenzen und Städteregion Ruhr 2030. Wuppertal, S. 143, auf der Grundlage von: Douglas, Mary (1992): Risk and blame. Essays in cultural theory. London, New York.

<sup>2</sup> Vgl. Mintzberg, Henry (1994): The Rise and the Fall of Strategic Planning. Harlow. Vgl. am Beispiel des Politikfeldes Energie: Strauß, Christian (2009): Sustainable Urban Energy Concepts – Example of Leipzig. In: Institute for Fuels and Renewable Energy (Hrsg.): Sustainable Urban Energy Concepts. Proceedings of Warsaw Summer School, S. 23 - 29.

<sup>3</sup> Die ARL kommt zu dem Ergebnis, dass sich gleichwertige Lebensverhältnisse und ökonomische Ziele (Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit) nicht gegenseitig ausschließen. Vgl. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2006a): Gleichwertige Lebensverhältnisse – Eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren. Positionspapier der ARL. Nr. 69. Entnommen als Internetdokument unter [http://www.arl-net.org/pdf/pospapier/PosPaper\\_69-neu.pdf](http://www.arl-net.org/pdf/pospapier/PosPaper_69-neu.pdf), abgerufen am 02.07.2009.

len erkennbar werden, aus dem Handlungsziele und Maßnahmen abgeleitet werden können und der dem Abgleich mit den gegenwärtig in der Region vorhandenen normativen Aussagen dient.

Aus der oben skizzierten Zielstellung ergibt sich die folgende Vorgehensweise in der Bearbeitung, die auch dem Aufbau des vorliegenden Bandes entspricht:

- In Kap. 2 werden die Ausgangssituation und die sozioökonomischen Rahmenbedingungen der räumlichen Entwicklung analysiert.
- In Kap. 3 wird der theoretische Zielkatalog für ein nachhaltiges regionales Flächenmanagement entwickelt.
- In Kap. 4 werden diese theoretischen Zielvorstellungen den gegenwärtigen überörtlichen Zielen gegenübergestellt.
- In Kap. 5 werden die Ergebnisse den dem Projekt zugrundeliegenden Clustern zugeordnet.

Das Ergebnis dieses Bandes ist der Policy-Forschung zuzuordnen. Es bildet zugleich die Grundlage für die im Verbundprojekt erfolgende Instrumentendiskussion.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Vgl. Band 08 dieser Schriftenreihe.

## **2 Ausgangssituation und Rahmenbedingungen der räumlichen Entwicklung**

### **2.1 Flächenüberhang**

Die Flächenentwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche, für das Forschungsprojekt besonders bezogen auf Wohn-, Gewerbe- und Verkehrsflächen, kann verallgemeinert auf zwei große Trends zurückgeführt werden: die demographischen Veränderungen speziell der Lebensstile und damit verbunden die Auswirkungen auf Wohnformen und Haushaltsstrukturen sowie auf den technologisch-ökonomischen Strukturwandel. Beide sollen kurz beschrieben werden, bevor die Entwicklung speziell der Wohn- und Gewerbeflächen im Untersuchungsgebiet vorgestellt wird. Da in Kapitel 2.3 separate Ausführungen zum wirtschaftlichen Wandel erfolgen, werden die sich verändernden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen hier nur soweit wie erforderlich betrachtet.

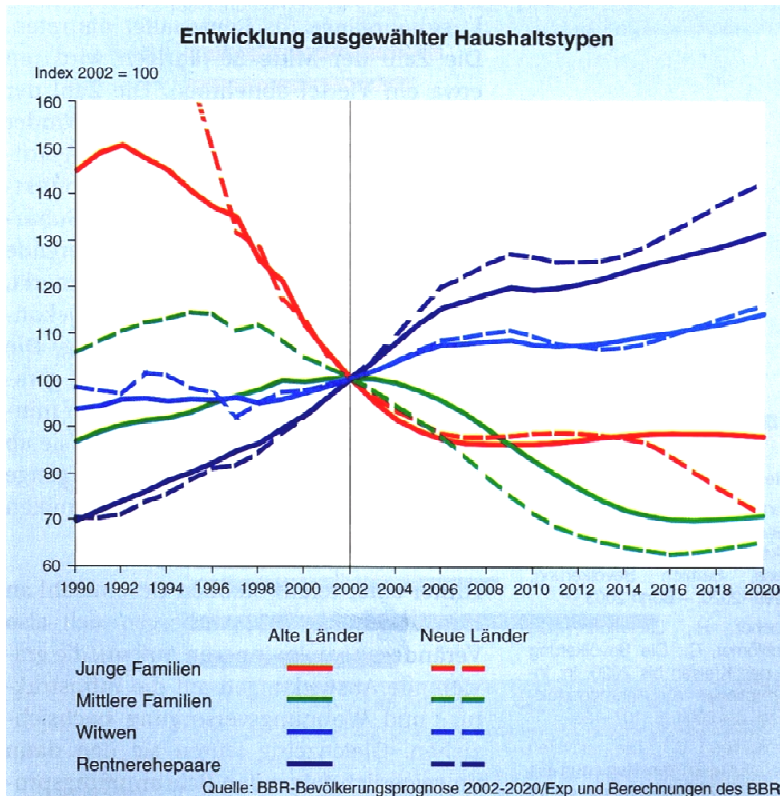
Überregionale Verkehrsanlagen verursachen den größten Teil der verkehrsbedingten Versiegelung. Das Erfordernis dieser Verkehrsanlagen leitet sich in wesentlichem Maße aus den Entwicklungen außerhalb der mitteldeutschen Kernregion ab, was im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung nachgewiesen wird. Diese ist allerdings nicht Betrachtungsgegenstand des Forschungsprojektes KoReMi. Gemeinde- und zwischengemeindliche Straßen, bei denen die Möglichkeiten der planerischen Einflussnahme durch Kreise, Städte und Gemeinden<sup>5</sup> deutlich größer sind, spielen bei der Flächen(neu)versiegelung nur eine untergeordnete Rolle.

Eine wichtige demographische Veränderung mit Folgen für die Raumstruktur und Flächennachfrage kann in der Pluralisierung der Lebensstile gesehen werden, und hier v. a. vor dem Hintergrund der Auswirkungen auf den Wohnungsmarkt. Ohne genauer auf die Hintergründe eingehen zu wollen, kann als Ergebnis festgehalten werden, dass es zukünftig mehr kleinere Haushalte geben wird.<sup>6</sup> Dabei werden die Einpersonenhaushalte zunehmen und junge Familienhaushalte abnehmen. Abbildung 1 stellt diese Prognose dar:

---

<sup>5</sup> Definition „Gemeinde“ siehe Glossar.

<sup>6</sup> Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2005): Raumordnungsbericht 2005. Bonn, S. 39 - 40.



Quelle: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2005), S. 39.

### Abbildung 1: Entwicklung ausgewählter Haushaltstypen

Insgesamt bleiben dabei die Haushaltszahlen bis 2020 relativ stabil. Es kommt demnach zu Veränderungen im inneren Aufbau, welche gravierende Folgen auch für die Infrastrukturversorgung haben werden.<sup>7</sup>

Auch in Sachsen-Anhalt wird die Nachfrage nach Wohnfläche eher unterdurchschnittlich sein. Der Neubaubedarf hängt auch davon ab, inwieweit leer stehende Wohnungen zur Deckung des zu erwartenden Bedarfs genutzt werden (können). Insbesondere in den östlichen Bundesländern ist das Überangebot an Wohnungen zu berücksichtigen. Wohnungsüberhänge bestehen in der Regel im Geschosswohnungsbau; in der Kernregion Mitteldeutschland bspw. auch im Ein- und Zweifamilienhaussektor. Die Nachfrage nach vom Eigentümer selbst genutztem Wohnraum wird in den neuen Bundesländern zunächst noch trotz sinkender Einwohner- und HH-Zahlen ansteigen, dagegen ist ein dauerhafter Rückgang bei Mietwohnungen zu erwarten.<sup>8</sup>

Der generelle Trend der Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche trifft auch auf die Untersuchungsregion zu. Dieser Sachverhalt wurde für den Zeitraum von 1996 bis 2005 im Band 01 der Schriftenreihe bereits beschrieben.<sup>9</sup> Auch aktuell

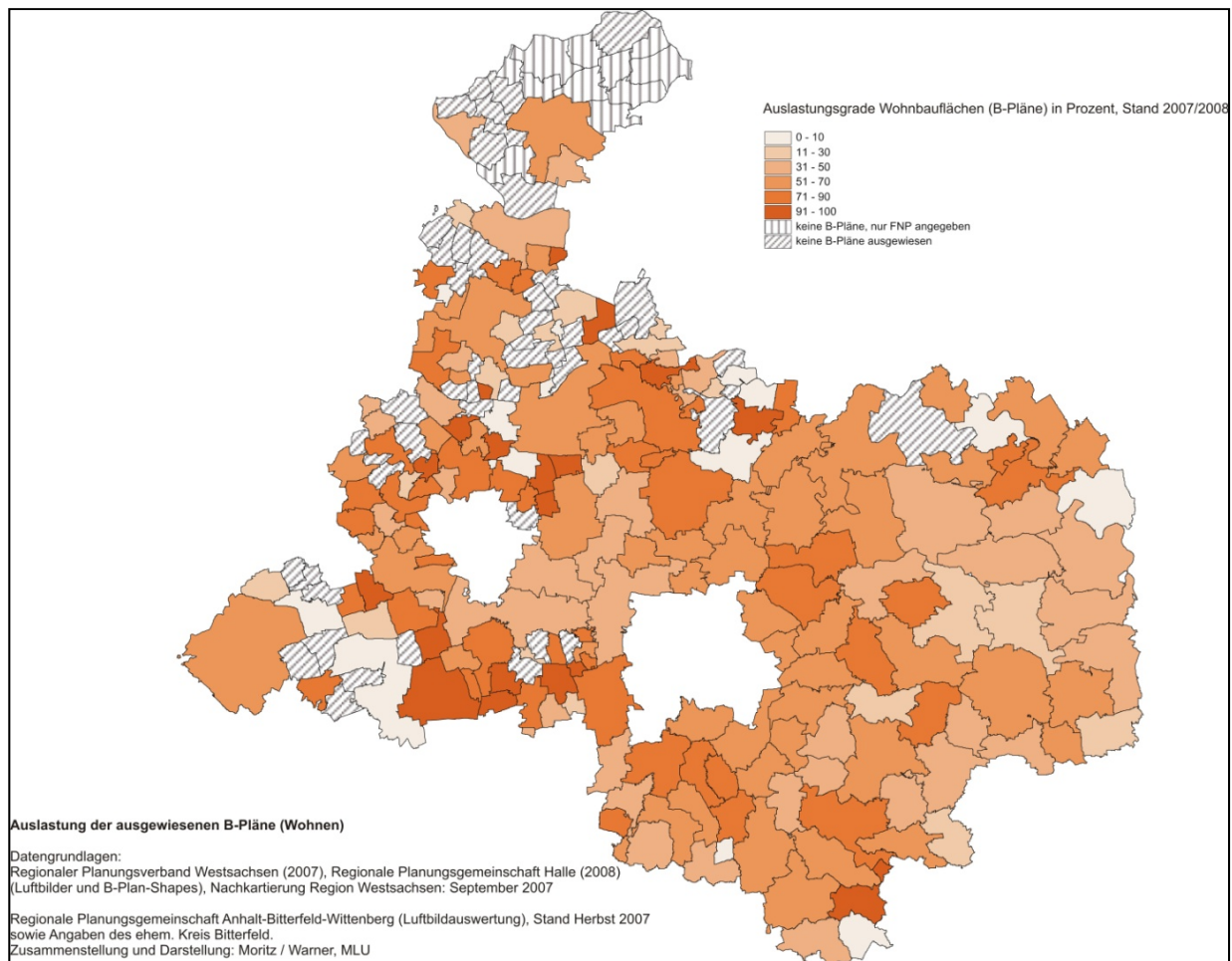
<sup>7</sup> Vgl. ebd., S. 40.

<sup>8</sup> Vgl. Waltersbacher, Matthias (2006): Räumliche Auswirkungen des demographischen Wandels auf den Wohnungsmarkt. In: ARL (Hrsg.): Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels. Teil 6: Demographische Trends in Deutschland. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL. Hannover, S. 122.

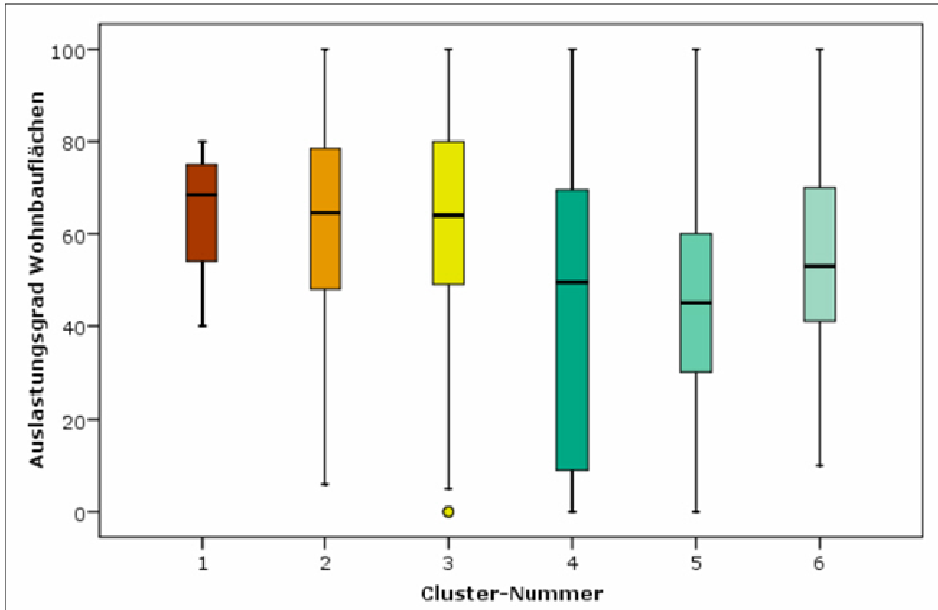
<sup>9</sup> Vgl. Brandl, Anja; Gawron, Thomas; Heilmann, Jörg (2007): Siedlungs- und funktionsräumliche Entwicklung in der Kernregion Mitteldeutschland. In: Ringel, Johannes; Lenk, Thomas; Friedrich, Klaus; Holländer, Robert; Kühn, Wolfgang (Hrsg.): Die Kernregion Mitteldeutschland. Ein erster Überblick. Bevölkerung, Fi-



hält der Flächenverbrauch an. Für die Wohnflächen ist bei der clusterweisen Auswertung ein leichter Trend zur zunehmenden Unterauslastung mit wachsender Entfernung zu den beiden Oberzentren Leipzig und Halle (Saale) feststellbar (vgl. Abbildung 2). Dabei differenzieren die Auslastungsgrade zwischen den Clustern sowohl im Mittelwert als auch in der Spannweite erheblich (vgl. Abbildung 3). Weiterhin kann beobachtet werden, dass die clusterspezifische Auswertung der integrierten und nicht integrierten Baugebiete eine generell höhere Auslastung der im bebauten Siedlungszusammenhang (also integriert) liegenden Baugebiete zeigt.



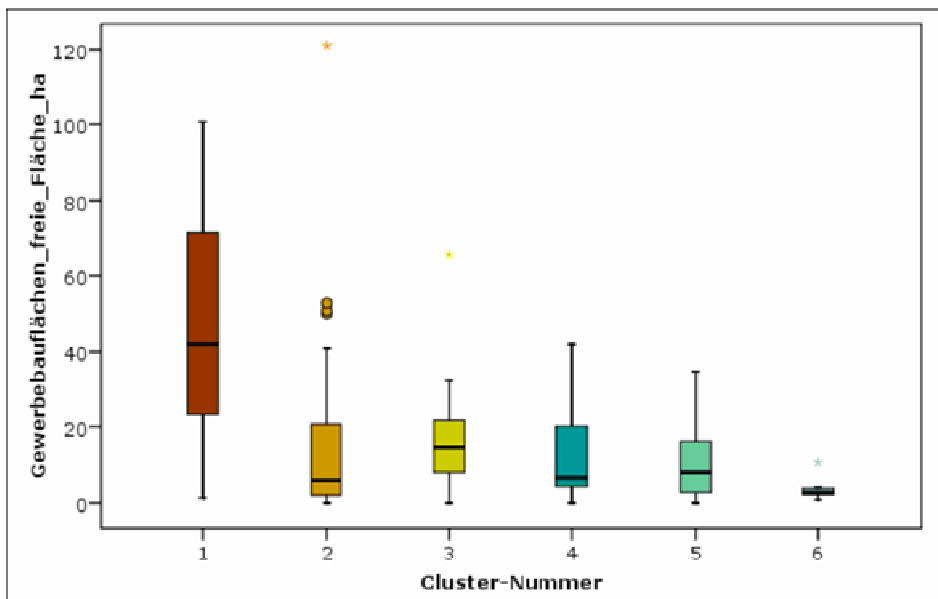
**Abbildung 2: Auslastung der Wohnbaugebiete (B-Pläne) 2007/2008**



Eigene Datenerhebung und Darstellung

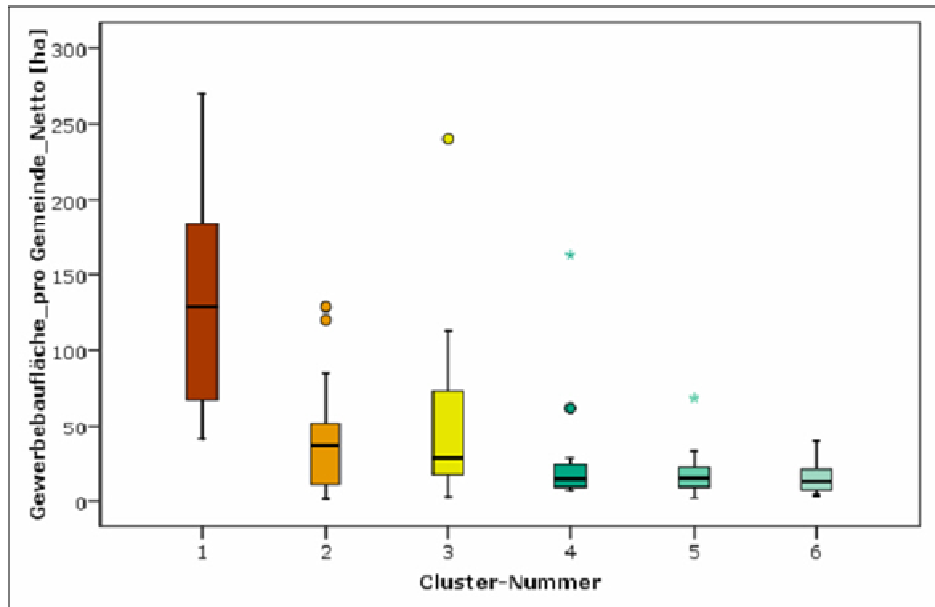
**Abbildung 3: Clusterweise Auslastung der Wohnbauflächen**

Demnach ist ein leichter Überhang an Wohnbauflächen zu konstatieren, welcher sich mit leichter Tendenz bei zunehmender Entfernung von den Zentren erhöht. Ein ähnlicher Sachverhalt kann für die Gewerbeflächen festgestellt werden. Auch hier muss von einem Überhang gesprochen werden, jedoch sind die Unterauslastungen absolut gesehen in den Zentren bzw. zentrumsnah am größten (vgl. Abbildung 4). Erklärt werden kann dies damit, dass dort gleichermaßen mehr Gewerbeflächen ausgewiesen wurden (vgl. Abbildung 5). Insgesamt ist die größte Gewerbeflächenkonzentration entlang der Landesgrenze zwischen den Oberzentren Leipzig und Halle (Saale) zu finden (vgl. Abbildung 6).



Eigene Datenerhebung und Darstellung

**Abbildung 4: Freie Gewerbeflächen der Gemeinden**



Eigene Datenerhebung und Darstellung

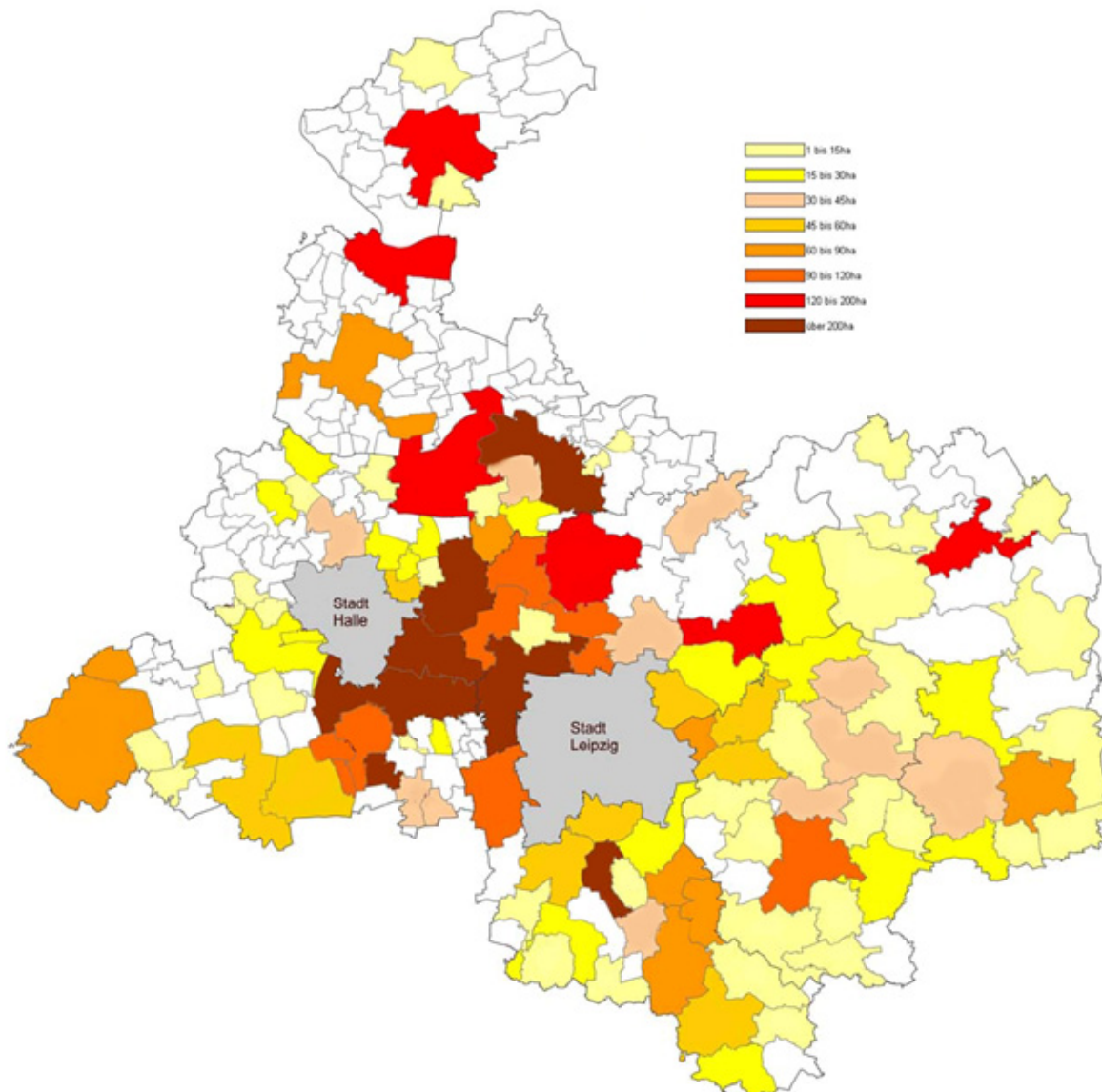
### Abbildung 5: Gewerbliche Bauflächen pro Gemeinde

Damit stellt ein Flächenüberhang bei Wohn- und Gewerbeflächen eine erste Rahmenbedingung für die weitere räumliche Entwicklung im Untersuchungsgebiet dar.

Die *Verkehrsinfrastruktur* hat einen erheblichen Anteil an der Flächenneuanspruchnahme. Die Versiegelung unterscheidet sich aber in ihrer Ursache in erheblichem Maße von der Flächenausweisung und -nutzung von Wohn- und Gewerbegebieten:

- Die Ausweisung von Baugebieten ist flächenbezogen, Ursache und Wirkung fallen räumlich zusammen. Städte und Gemeinden weisen Flächen aus, um diesen Nutzungen zuzuordnen. Der Anteil der in diesem Zusammenhang entstehenden Verkehrsanlagen an der Gesamtfläche folgt in Art und Umfang der jeweiligen Nutzung.
- Demgegenüber stehen übergemeindliche Verkehrsanlagen, bei denen die eigentliche Ursache der Versiegelung, das Verkehrsaufkommen auf Relationen zwischen Quelle und Ziel, außerhalb der Gemeinde liegt. Die räumliche Lage der Ursachen schränkt die gemeindlichen Gestaltungsmöglichkeiten somit natürlich erheblich ein. Besonders deutlich wird dies bei Bundesautobahnen, die erhebliche Anteile gemeindlicher Flächen versiegeln können, ohne dass die betroffene Gemeinde hierbei (abgesehen vom Beteiligungsverfahren) einen wesentlichen Einfluss hat.

Der Relationsbezug unterscheidet die Fachplanung Verkehr von der überwiegenden Zahl anderer Fachplanungen. Hieraus leitet sich ab, dass der gestalterische Einfluss auf gemeindlicher Ebene begrenzt ist.



Eigene Datenerhebung und Darstellung

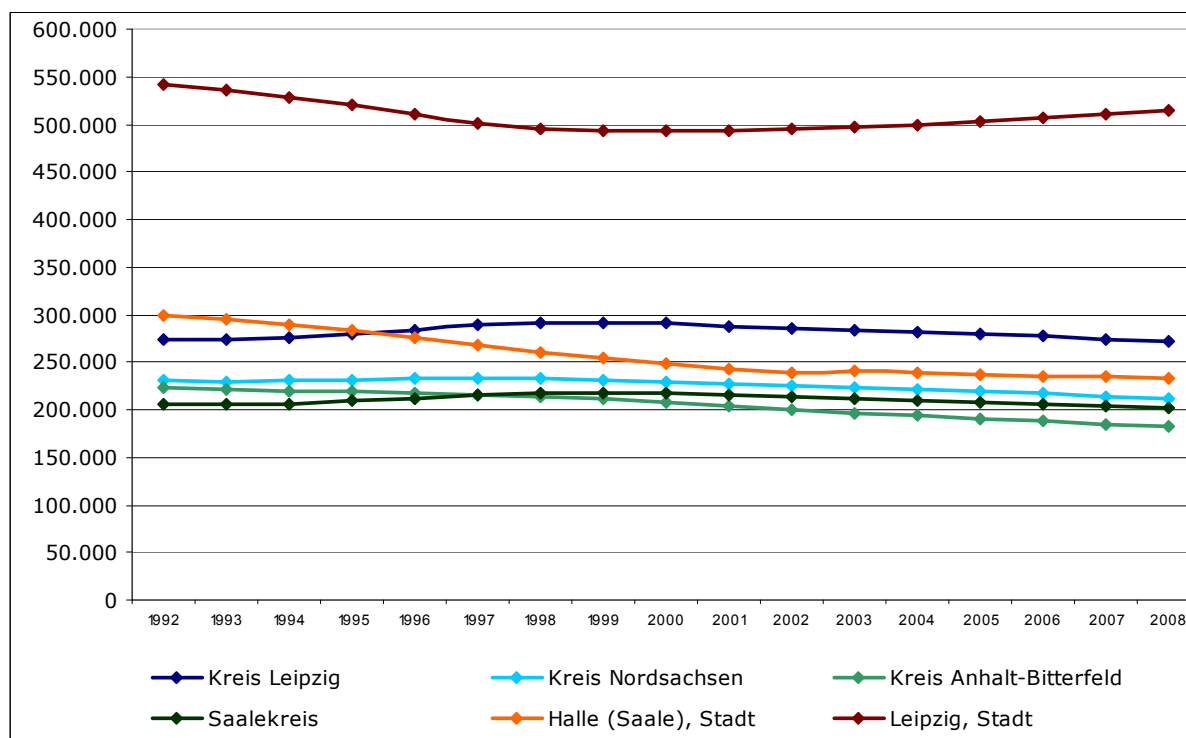
**Abbildung 6: Gewerbeflächengröße der Gemeinden<sup>10</sup>**

## 2.2 Demographischer Wandel

Demographische Schrumpfung und Alterung sind neben hohen, jedoch regional unterschiedlichen Wanderungsverlusten gravierende Probleme im Untersuchungsraum. Die Abwanderung vor allem der jüngeren Altersgruppen und niedri-

<sup>10</sup> Die Erhebung basiert auf einer dreistufigen Herangehensweise: einer schriftliche Befragung aller Gemeinden (mit Rücklauf von ca. 36 %), der ergänzenden Analyse der Internetauftritte derjenigen Gemeinden, die den Fragebogen nicht zurückgesandt hatten sowie der zusätzlichen Auswertung der größeren Gemeinden ohne Internetauftritt m. H. von Luftbildern. Durch diesen Ansatz wurden 82 % der Gemeinden in die Auswertung einbezogen, wobei die fehlenden Gemeinden zugleich die einwohnerschwächsten der KRMD darstellen. Obgleich somit nicht ausgeschlossen werden kann, dass Gewerbestandorte in sehr kleinen Gemeinden nicht vollständig erfasst wurden, erscheinen die gewonnenen Aussagen in ihrer Tendenz vertrauenswürdig. Erhoben wurden u. a. die Anzahl der Gewerbeflächen je Gemeinde, deren Größe sowie deren Auslastungsgrad. Daher basiert die Auswertung zu den Gewerbeflächen auf gewerbegebietsbezogenen Informationen, ohne sie auf Gemeindeebene zu aggregieren. Von der Auswertung ausgenommen wurden Gewerbeflächen über 100 ha.

ge Geburtenraten bei steigender Lebenserwartung bedingen eine langfristige Abnahme der Anzahl jüngerer Erwerbspersonen. Produktivitätseinbußen und geringe öffentliche Einnahmen sind eine Folge dieser Änderung der Bevölkerungsstruktur, auch hat sich der Bevölkerungsverlust in teilweise sehr hohen Leerstandsquoten niedergeschlagen. Bis auf die Stadt Leipzig haben alle Regionen des Untersuchungsraumes Bevölkerungsverluste seit 1999/2000 zu verzeichnen, nachdem die Umlandkreise der beiden Oberzentren Halle (Saale) und Leipzig durch Wohnsuburbanisierung zunächst (bis ca. 1999) Einwohnerzuwächse verbuchen konnten (vgl. Abbildung 7).



Eigene Darstellung

**Abbildung 7: Bevölkerungsentwicklung (Einwohner) in den Kreisen und den beiden Oberzentren des Untersuchungsgebietes 1992 bis 2008**<sup>11</sup>

So verzeichnet vor allem der heutige Kreis Leipzig (ehemals Leipziger Land und Muldentalkreis) noch bis zum Jahr 2000 Einwohnerzuwächse, bis sich auch hier die bis heute anhaltende Schrumpfungstendenz zeigt (vgl. Abbildung 7). Lediglich die Stadt Leipzig hat seit 2002 Einwohnerzuwachs zu verbuchen.<sup>12</sup>

Abwanderung vor allem junger, gut ausgebildeter Menschen ist auch in der Kernregion Mitteldeutschland wie in den meisten ostdeutschen Regionen ein großes Problem. Die Länder und die Landkreise versuchen, mit gezielter Unterstützung der Wirtschaft diesen Trend aufzuhalten und Arbeitsplätze zu schaffen. Daneben muss die Region als Lebensraum für Bürger wieder interessant werden. Folglich gilt es ihre Haltefaktoren zu stärken. Diese Faktoren beziehen sich nicht allein auf das Arbeitsplatzangebot, auch die Entwicklung einer positiven Identität und die

<sup>11</sup> Datengrundlage: Statistische Landesämter Sachsen und Sachsen-Anhalt, Stand jeweils zum 31.12. des dargestellten Jahres.

<sup>12</sup> Die wesentlichen Parameter der Bevölkerungsentwicklung und ihrer Ausprägungen in der Region werden ausführlich in Band 01 der Schriftenreihe KoReMi dargestellt.

Funktionsfähigkeit der Gesellschaft über Nachbarschaften, familiäre Bindungen, Vereine und eigenes Engagement für das Lebensumfeld sind wesentliche Parameter für die Bindung an die Region. Nicht allein die Zahl der Arbeitsplätze ist ein Haltefaktor, sondern ihre Qualität – gemessen an Lohnniveau und Fortbildungsmöglichkeiten.<sup>13</sup> Ferner sind die Anpassung des Zentrale-Orte-Systems, die Forcierung zwischengemeindlicher und regionaler Kooperationen und die Sicherung der Daseinsvorsorge wesentliche Maßnahmen zum Umgang mit dem demographischen Wandel, die im Untersuchungsraum vor allem auf Landesebene und hinsichtlich der Fortschreibung der Landesentwicklungsplanung umgesetzt werden.

Die Gemeinden sind also aufgerufen, sich intensiv mit der zunehmenden Alterung der Gesellschaft auseinanderzusetzen. So werden vielerorts Gebäude für seniorengerechte Nutzungen umgebaut, wozu auch Konzepte und Projekte für generationenübergreifendes Wohnen zählen.<sup>14</sup> Die Nachfrage nach diesen Wohnangeboten ist zumindest im Umfeld der beiden Oberzentren hoch. Auch wird versucht, das (oft stark ausgeprägte) Engagement Älterer in die Entwicklung der Gemeinde einzubeziehen.

Die bevölkerungs- und damit auch die siedlungsstrukturellen Voraussetzungen sind in der KRMD regional sehr unterschiedlich zu bewerten. Während suburbane Wohnsiedlungen (wie auch Gewerbeflächen) von Leerstand geprägt sind – Suburbanisierung ist mittlerweile eine eher marginale Erscheinung im Untersuchungsraum, nachdem der „peak“ der nachholenden Wohnsuburbanisierung der 1990er Jahre ca. 1999/2000 erreicht worden war – lassen sich zunehmend Reurbanisierungstendenzen in den beiden Oberzentren beobachten, vor allem in Leipzig mit steigender Tendenz.<sup>15</sup> Dieser Trend kann weiterhin durch angemessene Wohnstandortangebote gestützt werden. Daneben ist allerdings ein örtlich sehr hoher Leerstand auf den bereits ausgewiesenen Wohnbauflächen zu konstatieren.

Die derzeitige Lage am Wohnungsmarkt ist generell durch rückläufige Bautätigkeit und eine allgemeine Preisberuhigung bei den Mieten (mit Ausnahme weniger Ballungszentren wie München und Hamburg), ein regionales Nebeneinander von An- und Entspannung und teilweise hohen Leerständen in Ost- und zunehmend

---

<sup>13</sup> Siehe hierzu auch Diemel, Christiane et al. (2005): Maßnahmen für eine nachhaltige Bevölkerungsentwicklung in Sachsen-Anhalt. Erarbeitet im Rahmen des Forschungsprojekts „Zukunftschancen junger Frauen und Familien in Sachsen-Anhalt“. <http://www.sgw.hs-magdeburg.de/menschen/berichte2005/massnahmen.pdf>, abgerufen am 12.10.2008. Zu den Strategien zum Umgang mit dem demographischen Wandel auf Länder- und Kreisebene siehe auch Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2007a): Strategien der Landes- und Regionalplanung zur Bewältigung des demographischen Wandels. Werkstatt: Praxis, Heft 49. Bonn.

<sup>14</sup> Beispiele hierzu im Antrag als Modellvorhaben Demographischer Wandel der Regionalen Planungsgemeinschaft Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg (2007): „Dorfumbau – zukunftsfähige Infrastruktur im ländlich geprägten Raum“. In Leipzig wurde der Leipziger Lokale Agenda 21-Preis 2008 zu den Themen Wohnen und Wohnumfeld und Zusammenleben in der Stadt ausgeschrieben (<http://www.leipzigeragenda21.de/papers/ausschreibung-2008.pdf>). Mehrgenerationenhäuser gibt es in allen Landkreisen des Untersuchungsgebietes.

<sup>15</sup> Vgl. bspw. Herfert, Günther (2007): Regionale Polarisierung der demographischen Entwicklung in Ostdeutschland – Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse? In: Raumforschung und Raumordnung 5/2007, S. 435 - 455.

auch in Westdeutschland bestimmt.<sup>16</sup> Bisher ist die Bevölkerungsentwicklung jedoch weitgehend von der Flächeninanspruchnahme abgekoppelt. Es gibt bislang keine konkreten Belege dafür, dass in demographisch schrumpfenden Regionen auch tatsächlich weniger Flächen in Anspruch genommen werden. Eine Rücknahme bzw. ein (Teil-)Rückbau von Siedlungsstrukturen geschieht hauptsächlich im Rahmen des Programms Stadtumbau Ost.<sup>17</sup> Auch werden „gewonnene“ Flächen durch Abwanderung oder Rückzug aus der Fläche in schrumpfenden Regionen durch in Nutzung genommene Flächen in den Zuzugsregionen kompensiert.<sup>18</sup> Eine möglicherweise intraregional positive Flächenbilanz wird so im interregionalen Zusammenhang relativiert.

### 2.3 Wirtschaftlicher Wandel

Für den wirtschaftlichen Wandel ist der technologisch-ökonomische Strukturwandel maßgeblich. Dieser beschreibt zum einen den sich rasch entwickelnden technischen und wissenschaftlichen Fortschritt mit den neuen Möglichkeiten bspw. der Datenübermittlung und den sich hieraus ergebenden neuen Formen der Arbeitsorganisation (bspw. Telearbeit) und zum anderen die sich verändernden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, maßgeblich vor dem Hintergrund der Globalisierung. Dabei ergeben sich auch neue Anforderungen an die Raumstrukturen. So nimmt im Rahmen der Globalisierung beispielsweise das (Güter-) Verkehrsaufkommen zu, da die einzelnen Produktionsstätten aufgrund der Arbeitsteilung räumlich voneinander getrennt sind. Es besteht daher grundsätzlich verstärkter Bedarf an leistungsfähigen Verkehrsinfrastrukturen.

Andererseits erfordert die Entwicklung und der Einsatz neuer Informations- und Kommunikationstechniken neue Netzinfrastrukturen (bspw. Breitbandanschluss). Sind diese gegeben, besteht durch bspw. Telearbeit die Möglichkeit, die derzeit verbreitete räumliche Trennung von Wohn- und Arbeitsplatz zu überwinden. Sofern dabei weiter mit nichtmateriellen Gütern gehandelt wird, erfährt der Raum bei entsprechender technischer Infrastruktur einen relativen Bedeutungsverlust.<sup>19</sup>

Des Weiteren erfordert der globale Wettbewerb regional gesehen neue Formen der (wirtschaftlichen) Zusammenarbeit. Denn durch den nunmehr weltweiten Wettbewerb um die kostengünstigste Produktion entsteht eine Konkurrenz der Standorte untereinander, welcher neue regionale Rahmenbedingungen benötigt, damit die Region als Standort für die neuen Unternehmen der IuK-Technologien interessant bleibt.<sup>20</sup> Hierbei spielen Faktoren wie die vorhandene Infrastruktur, Erreichbarkeiten von Einzugsgebieten, qualifiziertes Arbeitspotenzial oder die

---

<sup>16</sup> Waltersbacher, Matthias (2006), a. a. O. Zur Bautätigkeit vgl. auch Statistisches Bundesamt (2008): Bautätigkeit und Wohnungen. Fachserie 5. Reihe 1. Wiesbaden.

<sup>17</sup> In vielen Gemeinden im Untersuchungsraum sind mittlerweile umfangreiche Rückbau- oder Teilrückbauprojekte verwirklicht worden. Ein Beispiel in der Region ist der Teilrückbau und Umbau von Plattenbauten zu Reihenhäusern in Dessau-Roßlau (das „Projekt Plattenbaukasten“).

<sup>18</sup> Vgl. hierzu Heiland, Stefan; Regener, Maren; Stutzriemer, Sylke (2005): Auswirkungen des demographischen Wandels auf Umwelt- und Naturschutz. In: Raumforschung und Raumordnung 3/2005, S. 189 - 197.

<sup>19</sup> Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2003a), a. a. O, S. 3.

<sup>20</sup> Vgl. ebd., S. 3.

Verfügbarkeit preisgünstiger, bedarfsgerechter Flächen eine entscheidende Rolle, wenn es um die Entwicklungschancen einer Gemeinde oder Region geht.<sup>21</sup>

Der technologisch-ökonomische Strukturwandel führt damit zu neuen Raumanprüchen. Vorhandene (alte) Strukturen bzw. Infrastrukturangebote können die Gefahr bergen, nicht mehr markt- und nachfragegerecht zu sein. Vor dem Hintergrund eines relativ großen, nicht genutzten Bestandes an Siedlungsflächen und den damit verbundenen Problemen einerseits und den neuen Anforderungen andererseits ist ein zwischengemeindlich abgestimmtes Vorgehen unabdingbar. Dieses ist auch deshalb erforderlich, da der Strukturwandel mit all seinen Folgen für die derzeit strukturschwachen Regionen die Gefahr birgt, weiter zurückzufallen, nicht zuletzt durch die zunehmende Konkurrenz auf allen Ebenen (sowohl regional, national als auch international).<sup>22</sup> Eine Folge daraus ist die schon zu beobachtende Metropolisierung mit immer weniger, aber leistungsfähigeren Zentren, welche dann durch ein noch weitmaschigeres Netz hochmoderner Infrastruktur verbunden sein werden.<sup>23</sup> Für die inneraxial gelegenen Räume (des Untersuchungsgebietes) bedeutet diese Entwicklungsperspektive eine besondere Herausforderung, da diesen bereits heute eine gewisse Strukturschwäche konstatiert werden muss.

Konkrete Kennzahlen zur wirtschaftlichen Struktur sind Band 01 des Forschungsverbundes<sup>24</sup> zu entnehmen.

---

<sup>21</sup> Vgl. ebd.

<sup>22</sup> Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2003b): Szenarien zur Raumentwicklung. Forschungen. Heft 112. Bonn, S. 10 f.

<sup>23</sup> Vgl. ebd., S. 10 f.

<sup>24</sup> Vgl. Ringel, Johannes; Lenk, Thomas; Friedrich, Klaus; Holländer, Robert; Kühn, Wolfgang (Hrsg.) (2007): Die Kernregion Mitteldeutschland. Ein erster Überblick. Bevölkerung, Finanzen, Infrastrukturen, Raumstruktur und Wirtschaft. Band 01 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi. Leipzig.



### **3 Theoretische flächenpolitische Handlungsziele und Maßnahmen für die Kernregion Mitteldeutschland**

#### **3.1 Nachhaltige siedlungsstrukturelle Entwicklung für die Kernregion Mitteldeutschland – mehrdimensionale Zielfindung**

Nachhaltige Raumentwicklung lässt sich durch ökologische, ökonomische und soziale Ziele belegen. Theoretische Grundlagen für den Aufbau eines abgestimmten theoretischen Zielkataloges nachhaltiger Raumentwicklung bilden hierfür integrierte<sup>25</sup> und sektorale<sup>26</sup> Konzepte zur Operationalisierung von Nachhaltigkeit. Nachhaltige Raumentwicklung ist dabei ein konvergenter Ausschnitt einer weiter zu fassenden nachhaltigen Entwicklung. Die ganzheitliche Zielstellung nachhaltiger Entwicklung wird über Oberziele, Handlungsziele und Maßnahmen operationalisiert.

Oberziele dienen zur Erfüllung eines Zwecks und stehen daher an oberster Stelle der eigentlichen Zielhierarchie. Sie lassen sich nicht aus naturwissenschaftlichen Erkenntnissen ableiten, sondern sind gesellschaftlich (z. B. politisch) gesetzt.<sup>27</sup> Handlungsziele stellen die notwendigen Schritte zur Erreichung der Umweltqualitätsziele dar.<sup>28</sup> Sie werden formuliert, um Zielsysteme in Maßnahmen umzusetzen.<sup>29</sup> Sie haben eine Brückenfunktion, indem sie zwischen dem objektbezogenen Qualitätsziel und einer konkreten Maßnahme vermitteln. Maßnahmen sind im Sinne einer Ziel-Mittel-Hierarchie ein Element der Steuerung und werden nach MAYNTZ eingesetzt, „[...] um das Steuerungsziel zu verwirklichen.“<sup>30</sup>

Der theoretische Zielkatalog suggeriert einen stringenten Aufbau aufeinander abgestimmter Ziele. Allerdings stellt er eine Kompromissformel dar, hinter der Kongruenzen, aber auch Konflikte zwischen einzelnen Zielen liegen. Durch diese Bündelung ist nicht mehr a priori erkennbar, inwieweit ökologische, wirtschaftliche und soziale Ziele vollständig deckungsgleich ausfallen bzw. ob sie sich auch gegenseitig widersprechen. Darüber hinaus erwachsen Verteilungskonflikte zwischen den Zielen. Für die Diskussion der Ziele, insbesondere aber auch für die Diskussion von Umsetzungsinstrumenten ist es daher unerlässlich, das überge-

<sup>25</sup> Vgl. Kopfmüller, J.; Brandi, V.; Jörissen, J.; Paetau, M.; Banse, G.; Coenen, R.; Grunwald, A. (2001): Nachhaltige Entwicklung integrativ betrachtet. Konstitutive Elemente, Regeln, Indikatoren. Berlin.

<sup>26</sup> Vgl. Enquete-Kommission des 13. Bundestages „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (SMU) (1998): Konzept Nachhaltigkeit: Vom Leitbild zur Umsetzung. Abschlussbericht. Bundesdrucksache Nr. 13/11200. Bonn <http://www.agenda21.bremen.de/modell/agenda21/dokumente/enquete-kommission.pdf>, abgerufen am 22.07.2009.

<sup>27</sup> Vgl. Scholles, Frank (2001a): Zielsysteme in der Planung. In: Fürst, Dietrich; Scholles, Frank (Hrsg.) (2001): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. Dortmund, S. 139.

<sup>28</sup> Vgl. Berendt, Patrick (2001): Die Bedeutung von Ziel- und Zweckbestimmungen für die Verwaltung. Dargestellt am Beispiel der §§ 1 f. BNatSchG – Zugleich ein Beitrag zur Methode der Abwägung im Verwaltungsrecht. Baden-Baden. S. 25.

<sup>29</sup> Scholles, Frank (2001b): Qualitätsziele, Handlungsziele, Standards. In: Fürst, Dietrich; Scholles, Frank (Hrsg.) (2001): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. Dortmund, S. 148.

<sup>30</sup> Mayntz, Renate (1987): Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme. In: Dies. (Hrsg.) (1997): Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen. Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln. Band 29. Frankfurt/Main, New York, S. 192.

ordnete Ziel – die nachhaltige Raumentwicklung – anhand von Einzelzielen zu spiegeln und auf Kongruenzen und Konflikte einzugehen.

Aus Sicht der *Stadt- und Regionalplanung* ist im Sinne nachhaltiger Raumentwicklung die Neuinanspruchnahme von Flächen im Außenbereich zu vermeiden. Dies ist Ausdruck des umweltpolitischen Vorsorgeprinzips.<sup>31</sup> Auch auf bundespolitischer Ebene wurde bereits 1998 das Ziel formuliert, bis zum Jahr 2020 den täglichen Flächenverbrauch auf 30 ha zu reduzieren (sog. Mengenziel).<sup>32</sup> Zusätzlich zu dieser Vermeidungsstrategie soll die Nachfrage nach Siedlungsfläche vorrangig im Innenbereich befriedigt werden (sog. Qualitätsziel). 10 bis 15 Prozent der nicht besiedelten Fläche (Stand 1998) bis 2020 gilt es als ökologische Vorrangfläche zum Ausbau eines Biotopverbundsystems zu sichern.<sup>33</sup>

Gründe für das Reduktionsziel sind ökologische und soziale Probleme durch eine ausufernde Inanspruchnahme. Ferner sprechen ökonomische (volkswirtschaftliche und betriebswirtschaftliche) Risiken und Nachteile durch Dispersion sowie die notwendige Lenkung des öffentlichen und privaten Engagements auf einen „Erneuerungsstädtebau“<sup>34</sup> für eine nachhaltige Erneuerung im Siedlungsbestand. Die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme unterliegt daher einer komplexen Herausforderung: Nicht nur ökologische Kriterien und Interessen kommen hier zum Tragen, sondern auch ökonomische, soziale und städtebauliche.<sup>35</sup>

Im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft ergibt sich für die Flächenplanung letztlich die Anforderung zur „Verknüpfung stadtentwicklungspolitischer Leitlinien (Dichtevorgaben und effiziente Strukturen für die Ver- und Entsorgung) mit stadtökologischen Leitlinien.“<sup>36</sup> Dadurch können irreversible ökologische Schäden der Flächennutzung vermieden werden. Unter *Schrumpfungsbedingungen* stellt sich über die vorgenannten Ziele hinaus die Herausforderung des Erhalts einer notwendigen Mindstdichte in städtebaulicher, sozialer, ökonomischer, ökologischer und (stadt-)technischer Dimension.<sup>37</sup> In einer schrumpfenden Region gilt es daher, eine unverträgliche Entdichtung zu vermeiden. Hierfür ist zum einen

<sup>31</sup> Vgl. Bergmann, Eckhard; Jakubowski, Peter; Dosch, Fabian (2006): Flächenkreislaufwirtschaft – Konzeption, Akteure und Instrumente. In: Genske, Dieter D.; Huch, Monika; Müller, Bernd (Hrsg.): Fläche – Zukunft – Raum. Strategien und Instrumente für Regionen im Umbruch. Schriftenreihe der Deutschen Gesellschaft für Geowissenschaften. Heft 37. Hannover: Deutsche Gesellschaft für Geowissenschaften, S. 22.

<sup>32</sup> Vgl. bspw. Deutscher Bundestag (2004): Bericht der Bundesregierung über die Perspektiven für Deutschland – Nationale Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Fortschrittsbericht 2004. Drucksache 15/4100. Berlin, S. 27.

<sup>33</sup> Jörissen, Juliane; Coenen, Reinhard (2007): Sparsame und schonende Flächennutzung. Entwicklung und Steuerbarkeit des Flächenverbrauchs. Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung. Band 20. Berlin, S. 52. Zitiert hier Bundesministerium für Umwelt (1998): Nachhaltige Entwicklung in Deutschland: Entwurf eines umweltpolitischen Schwerpunktprogramms. Bonn, S. 29 ff.

<sup>34</sup> Dosch, Fabian (2006): Flächeneffizienz statt Zersiedelung – Zwischenbilanz der flächenpolitischen Diskussion vor dem Hintergrund aktueller Trends, S. 14 – 16. In: Job, Hubert; Pütz, Marco (Hrsg.) (2007): Flächenmanagement. Grundlagen für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung mit Fallbeispielen aus Bayern. Arbeitsmaterial der ARL NR. 322. Hannover, S. 12 - 42.

<sup>35</sup> Ebd, S. 16

<sup>36</sup> Bergmann, Eckhard; Jakubowski, Peter; Dosch, Fabian (2006), a. a. O., S. 22.

<sup>37</sup> Frick, Dieter (2006): Theorie des Städtebaus. Zur baulich-räumlichen Organisation von Stadt. Tübingen, Berlin, S. 152-154.

ein weiter anhaltender Prozess der Suburbanisierung zu verhindern,<sup>38</sup> zum anderen eine Wieder- und Umnutzung von Grundstücken in den inneren Stadtgebieten zu forcieren.<sup>39</sup>

Das Beispiel einer notwendigen Mindestdichte zeigt, dass eine Argumentation ausschließlich auf Grundlage des Reduktionszieles nicht ausreicht. Vielmehr sind weitere Oberziele heranzuziehen, um theoretische Zielkonkurrenzen und -konkurrenzen zu ermitteln. Die Überlegungen zur Auswahl der Oberziele gehen von dem Standpunkt aus, dass eine deutliche Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme gesellschaftlich wünschenswerte und notwendige Handlungsziele hervorbringt. Rahmenbedingungen sind der demographische Wandel, Grenzen politisch-administrativen Handelns<sup>40</sup> sowie die Möglichkeiten einer regionalen und grenzübergreifenden Steuerung in der Flächenpolitik. Allerdings lassen sich Oberziele wissenschaftlich nicht begründen, vielmehr werden sie als normative Aussagen fixiert.<sup>41</sup> Das Verbundprojekt bezieht sich auf drei Oberziele:

- Oberziel 1: „Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme“
- Oberziel 2: „Stabilisierung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit“
- Oberziel 3: „Erhalt der Lebensqualität“

Zunächst erfolgt eine theoretische Annäherung an den Bodenschutz als Ressourcenschutz.<sup>42</sup> Daher steht in Kap. 3.2 die „Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme“ im Mittelpunkt der Untersuchung, vor dem Hintergrund des demographischen Wandels und der regionalen Steuerung als Rahmenbedingungen des Projektes. Diese Untersuchung führt zu ersten – vorläufigen – flächenpolitischen Handlungszielen und Maßnahmen. Zugleich hat das Verbundprojekt zwei andere Oberziele definiert, an denen die vorläufigen Aussagen reflektiert und ggf. modifiziert werden: Mit dem Oberziel „Stabilisierung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit“ (Kap. 3.3.1) werden die Ziele und Maßgaben identifiziert, nach denen sich flächenpolitische Ziele orientieren, die eine nachfragegerechte Wirtschaftspolitik ermöglichen. Das Oberziel „Erhalt der Lebensqualität“ (Kap. 3.3.2) verfolgt die Maßgaben sozialgerechter und identitätsstiftender Raumentwicklung.

Am Ende dieses Kapitels werden die flächenpolitischen Handlungsziele und Maßnahmen fixiert, die dem weiteren Projektverlauf<sup>43</sup> zugrunde gelegt werden.

<sup>38</sup> Zur Suburbanisierung vgl. Kap. 3.3.2.7.

<sup>39</sup> Dies stellt zugleich einen Beitrag zur Reurbanisierung (vgl. Kap. 3.3.2.7) dar.

<sup>40</sup> Vgl. Strauß, Christian (2007): Zum Umgang mit Grenzen in der Kernregion Mitteldeutschland. In: Ringel, Johannes; Lenk, Thomas; Friedrich, Klaus; Holländer, Robert; Kühn, Wolfgang (Hrsg.) (2007): Die Kernregion Mitteldeutschland. Ein erster Überblick. Bevölkerung, Finanzen, Infrastrukturen, Raumstruktur und Wirtschaft. Band 01 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi. Leipzig, S. 9 - 19.

<sup>41</sup> Vgl. Jörissen, Juliane; Coenen, Reinhard (2007): a. a. O., S. 143 - 147.

<sup>42</sup> Diese Vorgehensweise findet sich auch in den gesetzlichen normierten Ansätzen wieder, etwa im Umgang mit Eingriffs- und Ausgleichsmaßnahmen nach dem Baugesetzbuch (BauGB) oder in der bodenschonenden Siedlungsentwicklung nach dem Raumordnungsgesetz (ROG). Die Methodik des Verbundprojektes unterstützt daher die rechtlich normierte Vorgehensweise.

<sup>43</sup> Bei der Zuordnung der Handlungsziele und Maßnahmen zu den Clustern sowie bei der Diskussion geeigneter Instrumente.

### 3.1.1 Schutz und Entwicklung des Freiraumes

Freiraum ist im Sinne seiner Funktionserfüllung<sup>44</sup> grundsätzlich zu schützen. Schutz und Entwicklung stehen oft gegeneinander, insbesondere bei der Option von Neuansiedlungen oder Erweiterungen baulicher Nutzungen oder Infrastrukturen. Dabei ist immer abzuwägen, inwieweit Freiraum grundsätzlich und konkret notwendig ist, in einer bestimmten Form das Umfeld auch sozioökonomisch aufzuwerten, d. h. als Standortfaktor anzusehen ist. Der Erhalt von Freiräumen, die Entwicklung von ausreichenden und vielfältigen Grünbereichen (auch durch Umnutzung) und die Ermöglichung von Erholung im Wohnumfeld gehört ebenso zu den Aufgaben einer gemeindlichen Planung, die gesamtregionale wirtschaftliche Prosperität fördern soll.

Trotz der Fokussierung auf eine notwendige Weiterentwicklung sind die Ziele des Freiraumschutzes auch durch die Festlegung von Biotopverbundsystemen und Schutzgebieten zu berücksichtigen. Eine Erleichterung des „Wegwägens“ darf nicht auf Kosten von Nachnutzungs- und Revitalisierungsbemühungen forciert werden. Ein qualifizierter Freiraum leistet im Zusammenhang mit den weichen Standortfaktoren einen wertvollen Beitrag im zwischengemeindlichen und regionalen Wettbewerb. Zugleich darf ein übertriebener Freiraumschutz aber – gerade in Regionen unter Transformationsbedingungen – nicht zu einer Verhinderung neuer Gewerbeansiedlungen führen.

Wird durch den Landschaftsschutz das Wohnumfeld derart aufgewertet, dass Fortzüge verhindert oder gar Zuzüge generiert werden können und somit eine Stabilisierung oder Steigerung der Einwohnerzahlen einer Gemeinde erfolgt, ist er aus finanzwissenschaftlicher Perspektive zu begrüßen. Dabei gilt aber, dass die Kosten für entsprechende Maßnahmen zum Schutz und zur Entwicklung des Freiraumes nicht zu weiteren Belastungen der Kommunalfinanzen führen dürfen. D. h. entweder sollten die Mittel aus entsprechenden Förderprogrammen kommen oder mindestens zu Einnahmen in gleicher Höhe führen.

Eine Entwicklung der Freiraumnutzung für Siedlungs- und Verkehrszwecke ist daher zunächst auf ausgewiesene Flächen zu beziehen, und beinhaltet Revitalisierungs- und Umnutzungskonzepte. Eine gesamtregionale Entwicklung ohne die Berücksichtigung von Umwelt- und Naturschutzzielen kann schnell zu Lasten auch weicher Standortfaktoren gehen und die gesamtregionale Standortqualität gefährden. So erscheint eine Konzentration der Siedlungsentwicklung dann angebracht, wenn damit kostengünstige Siedlungskörper geschaffen werden (bspw. im Hinblick auf Kosten der öffentlichen Infrastruktur) und diese auch Versorgungsschwerpunkte im Raum darstellen sollen.

### 3.1.2 Berücksichtigung naturräumlicher Anforderungen

Boden ist nicht nur ein ökologisches Schutzgut, das nicht vermehrbar und nur bedingt erneuerbar ist. Er ist auch Anlage- und Spekulationsobjekt, hat einen ökonomischen sowie soziokulturellen Wert.<sup>45</sup> Dabei schlägt sich der ökologische

<sup>44</sup> Damit sind auch Naturschutzbelange gemeint.

<sup>45</sup> Jörissen, Juliane; Coenen, Reinhard (2007), a. a. O., S. 35.

Wert in der Regel nicht im Preis eines Grundstückes nieder, weshalb der Bodenverbrauch meist am „falschen Platz“<sup>46</sup> stattfindet. Zudem bestehen „[i]m Unterschied zu Luft und Wasser [...] an Grund und Boden private Verfügungsrechte unterschiedlichster Art“.<sup>47</sup> Das Interesse des Eigentümers an einer möglichst lukrativen Nutzung seines Grundstücks steht daher „nicht unbedingt in Einklang mit dem Interesse der Allgemeinheit an der Erhaltung des Schutzguts Boden“.<sup>48</sup>

Dies führt oftmals zu nicht nachhaltigen Entwicklungen, vor allem im Gegenlauf zwischen ökologischen Forderungen und ökonomischen Verwertungsabsichten. Dieser Doppelpol wird unter Schrumpfbedingungen durch die soziale Dimension auf eine tripolare Struktur erweitert, weil die drastischen Änderungen in der Nachfrage nach Boden die bisherigen Angebots-Nachfrage-Mechanismen aufheben und die Einbeziehung ökologischer Belange in neuer Intensität ermöglichen.

Eine nicht nachfrageorientierte und ungesteuerte Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung birgt nicht nur die Gefahr der Zerschneidung und Versiegelung des Freiraumes, sie ist auch aus haushaltspolitischer Sicht der Gemeinden problematisch: Durch die Schaffung von Überangeboten entstehen aus einem Verwertungsdruck zur Erzielung von Einnahmen heraus Konkurrenzsituationen zwischen den Gemeinden, durch Erschließungs- und Unterhaltungskosten für entsprechende Flächen bei geringer werdenden Einwohnerzahlen. Und selbst wenn diese Flächen verwertet werden können, müssen nicht zwingend kostendeckende Einnahmen bzw. Mehreinnahmen für die Gemeinden erfolgen.<sup>49</sup> Das Anliegen des Freiraumschutzes kann daher auch aus Sicht der Kommunalfinanzen unterstützt werden, auch wenn in erster Linie andere Zielstellungen<sup>50</sup> verfolgt werden. Sofern jedoch durch vermehrte Flächenneuanspruchnahme positive finanzielle Effekte für eine Gemeinde erzielt werden können und keine Ausgleichsmaßnahmen für einen bewussten Verzicht auf Freiraumverbrauch verankert sind, kann einer weiteren Flächenneuanspruchnahme aus ökonomischer Perspektive nur schwer widersprochen werden. Der Gesichtspunkt der Abgeltung ökologischer Aspekte und damit gleichfalls ökologischer Raumansprüche wird in der finanzwissenschaftlichen Diskussion im Zusammenhang mit der Umsetzung des 30-ha-Zieles der Bundesregierung ebenfalls erörtert, etwa wenn es um die Integration ökolo-

---

<sup>46</sup> Ebd., S. 35.

<sup>47</sup> Ebd., S. 35.

<sup>48</sup> Ebd., S. 35.

<sup>49</sup> Beispielhaft: Gutsche, Jens-Martin (2003): Auswirkungen neuer Wohngebiete auf die kommunalen Haushalte. Modellrechnungen und Ergebnisse am Beispiel des Großraums Hamburg. ETCL Working Paper 18. Hamburg. sowie Gutsche, Jens-Martin (2006): Kurz-, mittel- und langfristige Kosten der Baulanderschließung für die öffentliche Hand, die Grundstücksbesitzer und die Allgemeinheit. Unterschiede zwischen Wohnbaulandausweisungen auf Brachen und der „grünen Wiese“ und Einfluss der städtebaulichen Dichte dargestellt an Beispielstandorten im Stadt-Umland-Bereich Husum. Abschlussbericht. Hamburg. Online verfügbar unter [http://www.gertz-gutsche-ruemenapp.de/downloads/GGR\\_Kostenstudie\\_Husum\\_lang\\_gesamt.pdf](http://www.gertz-gutsche-ruemenapp.de/downloads/GGR_Kostenstudie_Husum_lang_gesamt.pdf), abgerufen am 30.04.2008 oder Reidenbach, Michael et al. (2007): Neue Baugebiete: Gewinn oder Verlust für die Gemeindekasse? Fiskalische Wirkungsanalyse von Wohn- und Gewerbegebieten. In: Edition Difü. Bd. 3. Berlin.

<sup>50</sup> Freiraumschutz erfolgt dabei primär zum Erhalt möglichst großer unzerschnittener Räume und deren natürlicher Funktionen (bspw. als Lebensraum für Flora und Fauna, Retentionsflächen bei Flusslandschaften) bzw. zur Gliederung der Siedlungsstruktur i. S. v. Grünzäsuren bzw. Grünverbänden. Damit wird die ökologische Bedeutung deutlich.

gischer Aspekte in den Kommunalen Finanzausgleich geht.<sup>51</sup> Das 30-ha-Ziel sollte auf das jeweilige Bundesland herunter gerechnet werden. Die regionale Ebene wird hier als geeignet erachtet, Zielwerte und Strategien zu formulieren und umzusetzen.<sup>52</sup> Dies fehlt in den meisten Bundesländern allerdings.

Derzeit scheint der Freiraumschutz als umweltpolitisches Ziel jedoch noch nicht als gesamtstaatliches Ziel verankert zu sein, auch wenn in der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung das Ziel der Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme auf 30 ha/Tag propagiert wird. Bislang fehlen in der Raumordnung ausreichende Angaben, mit welchen Instrumenten dies erreicht werden soll.<sup>53</sup> Auf gemeindlicher Ebene werden die bodenschutzrechtlichen Belange noch nicht ausreichend im Rahmen der Abwägung berücksichtigt,<sup>54</sup> obwohl die Gemeinden im Sinne der Bodenschutzklausel des BauGB mit Grund und Boden sparsam und schonend umgehen sollen.<sup>55</sup> Dabei besteht der Vorrang auf der Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme, indem insbesondere eine Wiedernutzung von Flächen, eine Nachverdichtung, andere Maßnahmen der Innenentwicklung sowie eine Begrenzung der Bodenversiegelung erfolgen sollen.<sup>56</sup>

Ebenso sind kaum finanzielle Instrumente existent, welche den Flächenverbrauch reduzieren und damit den Freiraumschutz subventionieren helfen. Mit der Diskussion um das besagtes Mengenziel wurden jedoch eine Vielzahl von ökonomischen Instrumenten entwickelt und diskutiert, die zur Zielerreichung beitragen könnten, indem bspw. umweltpolitisch gewünschtes Verhalten der Gemeinden honoriert wird (etwa in der Diskussion um die Berücksichtigung ökologischer Aspekte in den Kommunalen Finanzausgleich) oder gegenläufiges sanktioniert wird (bspw. Modelle zur Versiegelungsabgabe, Baulandausweisungsumlage oder Flächennutzungssteuer<sup>57</sup>). Dabei ist zu beachten, dass jene Ansätze gegebenenfalls

<sup>51</sup> Vgl. hierzu bspw. Perner, Angelika; Thöne, Michael (2007): Naturschutz im kommunalen Finanzausgleich – Anreize für eine nachhaltige Flächennutzung. BfN-Skripten 192. Ring, Irene (2001): Ökologische Aufgaben und ihre Berücksichtigung im kommunalen Finanzausgleich. ZAU-Sonderheft 13, S. 236 - 249.

<sup>52</sup> Vgl. hierzu Münter, Angelika; Schmitt, Peter (2007): Landesraumordnungspläne in Deutschland im Vergleich. Vergleichende Analyse der Pläne und Programme von 12 Bundesländern ohne NRW. Abschlussbericht. Hrsg: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen. Dortmund.

<sup>53</sup> Gawron, Thomas (2008): Effektivierung des Raumordnungsrechtes zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Expertise im Zusammenhang mit dem BMBF-Verbundprojekt „REFINA-KoReMi“. Berlin, Leipzig (unveröffentlicht), S. 17.

<sup>54</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2003): Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr. Materialienband. UBA-Texte 90/2003. Berlin, S. 16 - 17.

<sup>55</sup> Gem. § 1a Abs. 1 S. 1 BauGB.

<sup>56</sup> Gem. § 1a Abs. 1 S. 1 BauGB.

<sup>57</sup> Modelle zur Versiegelungsabgabe unterbreiteten bspw. das Umweltbundesamt (2004): Verringerung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlungen und Verkehr – Strategiepapier des Umweltbundesamtes. Berlin. Oder Bizer, Kilian; Linscheid, Bodo (1998): Umweltabgaben in Nordrhein-Westfalen. In: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 22, S. 215 - 241). Das Modell einer Baulandausweisungsumlage stammt von KRUMM und wurde als Alternative zum Konzept der handelbaren Flächenausweiskontingente entwickelt (vgl. Krumm, Raimund (2002): Die Baulandausweisungsumlage als ökonomisches Steuerungsinstrument einer nachhaltigkeitsorientierten Flächenpolitik und Krumm, Raimund (2003): Das fiskalische BLAU-Konzept zur Begrenzung des Siedlungsflächenwachstums). Die Flächennutzungssteuer ist in die Diskussion zur Reform der Grundsteuer einzuordnen und dort konkret zu Modellen mit flächenbezogener Bemessungsgrundlage. Entwickelt wurde das Modell der Flächennutzungssteuer durch BIZER UND LANG am Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut der Universität Köln (vgl. u. a. Bizer, Kilian; Lang, Joachim (2000): Ansätze für ökonomische Anreize zum sparsamen und schonenden Umgang mit Bodenflächen.

die Raumordnungsinstrumente ergänzen, nicht ersetzen sollen. So bleibt festzuhalten, dass die Finanzwissenschaft keine Teildisziplin der Raumordnung ist und folglich nur ergänzende Instrumente anbieten kann.

### 3.2 Oberziel 1: Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme

Die Auseinandersetzung mit dem Oberziel „Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme“ reflektiert wesentliche Aspekte des Bodenschutzes als Teil des Ressourcenschutzes.<sup>58</sup> Boden hat für die Raumplanung eine zentrale Bedeutung, weil er sowohl natürliche Lebensgrundlage bildet als auch das Steuerungsobjekt zur Raumentwicklung, im Sinne des grundgesetzlich<sup>59</sup> den Gemeinden zugewiesenen Bodenrechtes. Er umfasst daher mehrere Dimensionen:

„Boden ist die Basis für die Produktion von Biomasse und die Bereitstellung von Lebensmitteln, Lebensraum für Flora und Fauna, Standort für Wohnungen, Industrie und Gewerbe, Freizeiteinrichtungen und Transportwege, Erholungsraum für den Menschen, Quelle für fossile Energieträger und mineralische Rohstoffe, Archiv der Natur und Kulturgeschichte. Daneben erfüllt der Boden zahlreiche ökologische Funktionen wie Bindung von Kohlenstoff, die Aufrechterhaltung des Wasserhaushalts, den Abbau von Schadstoffen sowie die Bewahrung von Genreserven.“<sup>60</sup>

Boden stellt „[...] eine nicht erneuerbare und damit begrenzte Ressource dar.“<sup>61</sup> Er gehört damit zum endlichen Naturkapital der Menschheit. Die Inanspruchnahme von Boden für Siedlungs- und Verkehrszwecke führt zu irreparablen oder zumindest sehr hohen Schäden. Insgesamt gilt es daher, das Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsflächen einzudämmen.<sup>62</sup> Denn eine stetig wachsende Inanspruchnahme ist aufgrund der Endlichkeit der Ressource auf Dauer nicht möglich und entsprechend auch im Sinne der kommenden Generationen nicht vertretbar.<sup>63</sup> Ein nachhaltiger Umgang mit Boden ermöglicht den kommenden Generationen eine ausreichende Optionsvielfalt zur eigenen Entwicklung.<sup>64</sup> Das Oberziel trägt zwei Zielstellungen nachhaltiger Entwicklung Rechnung: dem Ressourcenschutz und zugleich der intergenerativen Gerechtigkeit.

---

UBA-Texte 21-00. Berlin.). Später wurden dort weitere Modelle, etwa Kombinationsmodelle von Bodenwert- und Flächensteuer, entwickelt.

<sup>58</sup> „Boden“ und „Fläche“ sind nicht identisch, weisen inhaltlich aber Schnittmengen auf. Aufgrund dieser Schnittmengen wird die Argumentation des Bodenschutzes herangezogen, um sich mit der Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme auseinander zu setzen.

<sup>59</sup> Vgl. Art 14 GG i. V. m. der bundesrechtlichen Kompetenz zum Erlass des BauGB.

<sup>60</sup> Jörissen, Juliane; Coenen, Reinhard (2007), a. a. O., S. 33.

<sup>61</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2003), a. a. O., S. 1.

<sup>62</sup> Ebd., S. 4.

<sup>63</sup> Jörissen, Juliane; Coenen, Reinhard (2007), a. a. O., S. 33.

<sup>64</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2003), a. a. O., S. 1.

Es gilt, Schäden zu minimieren, indem das Gut Boden geschützt wird.<sup>65</sup> Entsprechend ist der „Schutz wertvoller oder empfindlicher Freiräume sowie Böden“ erforderlich,<sup>66</sup> vor allem derjenigen Böden,

- „die besonders wertvoll und selten sind, insbesondere mit natur- und kulturhistorischer Archivfunktion,
- mit extremen Standorteigenschaften und hoher Empfindlichkeit,
- mit regional oder überregional hoher natürlicher Bodenfruchtbarkeit und
- mit hoher Wasserspeicherfähigkeit“.<sup>67</sup>

Darüber hinaus bildet Boden die Standortvoraussetzungen für Kulturlandschaft und Ökosysteme (vgl. Kapitel 3.2.1).

In diesem Projekt liegt der Schwerpunkt auf dem Schutz von Freiraum vor Siedlungstätigkeit. Bisher nehmen Zersiedelung, Zerschneidung und Verlärmung der Landschaft durch die Flächennutzung zu und zugleich die Biodiversität ab. Dies führt zu einer „Beeinträchtigung des Landschaftsbildes und zu einer Minderung des Erholungs- und Erlebniswertes der Landschaft“<sup>68</sup>. Schutz des Freiraums als wesentlicher Teil des Bodenschutzes dient dem Schutz empfindlicher Bodenfunktionen im Freiraum, zugleich dem Schutz von unzerschnittener Kulturlandschaft und von Biotopen, die aus Naturschutzgründen wichtig sind. Daher leitet sich der Schutz des Gutes Boden auch aus den Landschafts- und Naturschutzbestimmungen, die über den Bodenschutz hinausgehen, ab. Übergreifendes Ziel ist hier die Minimierung von Zerschneidungseffekten und der Erhalt von Biotopverbundsystemen und zusammenhängenden Freiflächen (vgl. Kapitel 3.2.3.2).

Für die anthropogene Nutzung ist der Erhalt qualitativ hochwertiger Freiflächen insbesondere für Landwirtschaft und Erholung von großer Bedeutung.<sup>69</sup> Denn die Neuinanspruchnahme von Flächen erfolgt bislang fast ausschließlich auf landwirt-

<sup>65</sup> Das Schutzkalkül basiert hierbei nicht allein auf dem volkswirtschaftlichen Effizienzkalkül. Aufgrund der Tatsache, dass die Zerstörung von Bodenfunktionen häufig langfristig oder irreversibel ausfällt und dass Bodenfunktionen nur im begrenzten Maße durch menschliche Kapitalgüter substituiert werden können, sowie aufgrund der Unsicherheit sowohl über die Folgewirkungen als auch über die Nachfrage zukünftiger Generationen nach den Bodenfunktionen ist ein funktionsbezogener Schutzansatz, der sich nicht allein an der gegenwärtigen Nachfrage nach Bodennutzungen orientiert, rational. Effizienzbezogene Optimierungskalküle, ausgehend von gegenwärtigen Preissignalen versagen demgegenüber vor dem Ziel einer nachhaltigen Entwicklung, solange nicht die Nachhaltigkeitsziele selbst in den Wirtschaftsabläufen implementiert sind. Für eine Zusammenfassung der wissenschaftlichen Diskussion zu ökonomischen Nachhaltigkeitsansätzen im Hinblick auf Boden vgl. z. B. Meurer, Petra (2001): Instrumente für eine nachhaltige Entwicklung von Flächennutzungen. Frankfurt/M. Für eine stärker theoretische Argumentation vgl. Pezzey, John C. V; Toman, Michael A. (2002): Progress and problems in the economic sustainability. In: Tietenberg, Tom; Folmer, Henk (Hrsg.): International yearbook of environmental and resource economics 2002/2003. Cheltenham/U.K. Daher wird im Folgenden dem Ziel eines umfassenden Erhalts der Bodenfunktionen in ihrer potenziellen Nutzenstiftung ein großes Gewicht als Ausgangspunkt der Zieldiskussion beigemessen.

<sup>66</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2003), a. a. O., S. 12.

<sup>67</sup> Ebd., S. 16 - 17.

<sup>68</sup> Jörissen, Juliane; Coenen, Reinhard (2007), a. a. O., S. 48.

<sup>69</sup> Preuß, Thomas; Bizer, Kilian; Bock, Stephanie; Böhme, Christa; Bunzel, Arno; Cichorowski, Georg; Ferber, Uwe; Meyer, Ulrike; Rogge, Peter; Rottmann, Manuela (2007b): Status-quo-Planspiele (Planspielphase I). In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft. Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung – Fläche im Kreis. Ein ExWoSt-Forschungsfeld. Band 2: Was leisten bestehende Instrumente? Bonn, S. 16 - 25.



schaftlich genutzten und fruchtbaren Böden.<sup>70</sup> Zur Versorgung der Bevölkerung sind landwirtschaftliche Flächen jedoch vorzuhalten. Allerdings liegen weiterhin keine differenzierten Prognosen zum Bedarf an landwirtschaftlichen Flächen vor, welche<sup>71</sup>

- die zu erwartenden Produktivitätszuwächse (unter Einbeziehung von Techniken und Standards),
- die Anforderungen an eine ökologisch orientierte Landwirtschaft sowie
- die „Anforderungen aus künftig steigenden Beiträgen der landwirtschaftlichen Produktion zum Klimaschutz sowie zur Ernährung der Weltbevölkerung“

beschreiben. Zudem unterliegen die Marktbedingungen für die Landwirtschaft zurzeit Schwankungen, weshalb analog die Größenordnung des Flächenbedarfes in den Aussagen schwankt.

Eine weitere wichtige Bedeutung hat der Freiraum als Erholungsfläche. Insbesondere in Agglomerationsräumen hält er grundlegende Regenerationsmöglichkeiten für die Bevölkerung vor.<sup>72</sup>

Die Erholungsfunktion des Freiraumes zeigt exemplarisch, dass die Regelung zum Schutzgut keine nachhaltige Siedlungsentwicklung behindern, sondern im Gegenteil diese befördern soll: Es ist nicht das Ziel, städtebauliche Nutzungen zu verbieten, sondern zu optimieren. Eine nachhaltige räumliche Entwicklung bedeutet im Kern nicht den völligen Verzicht auf die Neuinanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke. Allerdings sollte diese nur dann vorgesehen werden, wenn keine bisherigen Siedlungsflächen für die Nachfrage zur Verfügung gestellt werden können.

Nur auf Basis einer ressourcenoptimierten Entwicklung ist eine nachhaltige Raumentwicklung möglich. Dabei bezieht sich der Ressourcenschutz nicht nur auf eine Vermeidungsstrategie: Vielmehr sind auch Strategien zur Verminderung und zum Ausgleich einer Maßnahme enthalten. Diese Strategien sollen im Folgenden dahingehend untersucht werden, inwieweit sie einen Beitrag zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme aus Bodenschutzgründen leisten. Insgesamt sind drei Vorgehensweisen<sup>73</sup> maßgeblich, die sich nochmals untergliedern lassen:

(1) Vermeiden eines planerischen Eingriffes in das Schutzgut

- Keine Neuausweisung von Siedlungs- und Verkehrsflächen
- Nutzung und Umnutzung bestehender Flächen

---

<sup>70</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2003), a. a. O., S. 1.

<sup>71</sup> Ebd., S. 5.

<sup>72</sup> Vgl. Selle, Klaus (Hrsg.) (2002): Was ist los mit den öffentlichen Räumen? Dortmund

<sup>73</sup> Eine mögliche vierte Vorgehensweise, der „Ersatz des Eingriffs“ außerhalb des Untersuchungsraumes im Sinne eines interregionalen Ausgleiches ist nicht Gegenstand des Projektes.

## (2) Vermindern eines planerischen Eingriffes

- Innenverdichtung innerhalb bestehender Ortsteile
- Effiziente Nutzung neuer Siedlungsflächen
- Qualitativ sinnvolle Neuausweisung auf minderwertigen Böden

## (3) Ausgleichen eines planerischen Eingriffes

- Rücknahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen sowie Planungsbrachen
- Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit des Bodens und des Freiraumes.

Diese drei Vorgehensweisen sind in der Rangfolge ihrer Nennungen zu sehen. Vorrangig soll ein Eingriff vermieden werden, nachgeordnete Strategien sind Minimierung und Ausgleich. Dringend benötigte Flächen zur Befriedigung der Nachfrage nach neuen Siedlungsflächen sind nach dieser Rangordnung zunächst im Innenbereich zu suchen, um eine Neuinanspruchnahme im Außenbereich zu vermeiden. Erst wenn der Nachweis erbracht worden ist, dass im Innenbereich keine geeigneten Flächen vorhanden sind, sollen Flächen im Außenbereich zur Verfügung gestellt werden. Dabei sind aus Sicht des Oberziels minderwertige Böden zuerst zu bebauen und zudem verdichtete Siedlungsstrukturen zu planen.

Unter Schrumpfungsbedingungen gilt diese Reihenfolge der Strategien ebenfalls; dann liegt der Schwerpunkt allerdings noch stärker auf der Vermeidung und der Verminderung des Eingriffes, bevor neue Flächen in Anspruch genommen werden.

Im Folgenden werden die genannten Vorgehensweisen diskutiert.

### **3.2.1 Vermeiden eines planerischen Eingriffes in das Schutzgut**

Die Vermeidungsstrategie bezieht sich im Kern auf den Umstand, dass es sich bei dem Schutzgut Boden um eine endliche und nur bedingt erneuerbare Ressource handelt. Daher steht im Fokus einer Strategie des Ressourcenschutzes die Vermeidung eines planerischen Eingriffes. Sie kann nochmals in verschiedene Kategorien unterteilt werden: den Verzicht auf Neuausweisung (Kap. 4.3.1) und die Lenkung der Nachfrage auf bestehende Flächen (Kap. 4.3.3).

#### **3.2.1.1 Keine Neuausweisung von Siedlungs- und Verkehrsflächen**

Die Vermeidungsstrategie geht für bisherige Freiflächen im Außenbereich von einem grundsätzlichen Verzicht auf Neuausweisung von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke aus. Dieser Verzicht ergibt sich aus dem Schutz des Gutes Boden.

*Im Ergebnis* leitet sich daher aus dem Ziel des Bodenschutzes die Forderung ab, eine Neuausweisung von Siedlungs- und Verkehrsflächen, verbunden mit einer Umwandlung von Freiflächen nur bei nachgewiesenem Bedarf zuzulassen. Dieser Bedarf ist erst dann gegeben, wenn sich die Nachfrage nicht auf bestehenden Siedlungsflächen oder bereits planungsrechtlich gesicherten Flächen befriedigen

lässt. Der Naturraum ist aufgrund seiner besonderen Funktionen auch für die Lebenswelt des Menschen in besonderer Weise zu schützen und als wertvoller Beitrag zur Kulturlandschaft zu erhalten. Daher sollte aus Bodenschutzgründen die Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrsflächen vollständig vermieden oder zumindest weitgehend begrenzt werden.

### ***Vermeidung vor dem Hintergrund des demographischen Wandels***

Die Bevölkerungsentwicklung wirkt sich durch die Zu- oder Abnahme von Haushaltszahlen und -größen zwar grundsätzlich auf die Flächeninanspruchnahme aus, allerdings ist wiederum nicht belegt, dass die demographische Schrumpfung per se Flächen „freigibt“. Eine einfache Rechnung „weniger Einwohner = weniger Nachfragedruck auf Flächen“ geht also nicht ohne weiteres auf (vgl. Kapitel 2).

Bis 2010 werden vor allem in den alten Bundesländern und in den großen Städten der neuen Bundesländern die Freiflächen weiter abnehmen, insgesamt ist deutschlandweit noch bis ca. 2020 mit einem Anstieg der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke zu rechnen (aufgrund steigender Haushaltszahlen und Zunahme der Wohnflächennachfrage). Dabei wird deren Dynamik deutlich schwächer sein als in den 1990er Jahren, was sich wiederum dämpfend auf den Flächenverbrauch niederschlagen könnte. Ab 2020 wird dann aufgrund des Bevölkerungsrückganges, des Abklingens des Remanenzeffektes<sup>74</sup> und dem Rückgang der Haushaltszahlen insgesamt mit einem Rückgang der zusätzlichen Flächen für Wohnzwecke gerechnet,<sup>75</sup> wobei jedoch berücksichtigt werden muss, dass die Wohnfläche pro Kopf (auch durch die Zunahme kleiner Haushalte) in vielen Regionen (vor allem noch in Ostdeutschland) ansteigt.<sup>76</sup>

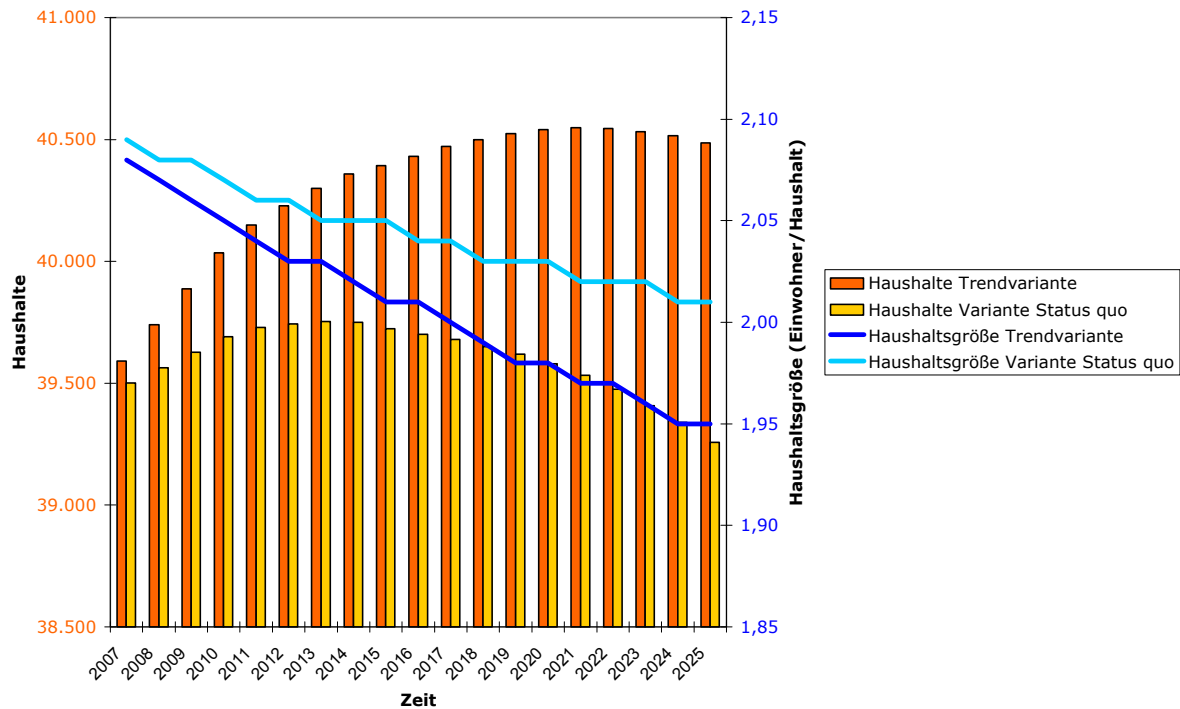
---

<sup>74</sup> Als Remanenzeffekt wird allgemein die Tatsache bezeichnet, dass ältere Menschen auch nach Auszug der Kinder oder dem Tod des Partners in der Wohnung/dem Haus verbleiben. Die Wohnfläche pro Kopf steigt somit an, je weniger Bewohner sich die Wohnfläche teilen. Ältere Menschen verfügen bereits aus diesem Grund durchschnittlich über mehr Wohnfläche als Jüngere.

<sup>75</sup> Bürkner, Hans-Joachim; Berger, Olaf; Luchmann, Christian; Tenz, Eric (2007): Der demographische Wandel und seine Konsequenzen für Wohnungsnachfrage, Städtebau und Flächennutzung. Working Paper des IRS. Erkner.

<sup>76</sup> Vgl. auch Statistisches Bundesamt (2009): Zuhause in Deutschland – Ausstattung und Wohnsituation privater Haushalte – Ausgabe 2009. Wiesbaden.

<https://www.ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls?cmspath=struktur,vollanzeige.csp&ID=1023672>, abgerufen am 02.04.2008.



Eigene Darstellung auf Basis der oben genannten Veröffentlichung

### Abbildung 8: Entwicklung der Anzahl der Haushalte und der Haushaltsgröße in Deutschland

In diesem Zusammenhang stellt sich jedoch die Frage, ob der grundsätzliche Rückgang der Wohnbautätigkeit auch in den nächsten Jahren anhält oder ob dann, bei entsprechender Nachfrage, in Reaktion auf steigende Mieten in den Innenstädten wieder Neubau im Außenbereich betrieben wird. Zusammen mit steigenden Einkommen steigt die Wohnflächennachfrage/Kopf insbesondere für Eigentümerhaushalte, weniger für Miethaushalte an und ist auch zukünftig zu erwarten.<sup>77</sup> Der Trend zu kleineren Haushalten und der Wunsch, im Eigenheim (auch nach Auszug der Kinder) alt zu werden, bedingt weiterhin eine Vergrößerung der Wohnfläche/Kopf. Der Bedeutungszuwachs älterer Jahrgänge mit generell höherer Eigentumsquote wird den Trend zum Wohneigentum verstärken.

Prognosen zur Wohnflächennachfrage in Ostdeutschland (im Ein- und Zweifamilienhausesektor) gehen von einer leichten Steigerung der Wohnflächennachfrage aus, wenn von einer kontinuierlichen Eigentumsbildung ausgegangen wird. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass bereits viele planungsrechtlich gesicherte Flächen und auch Brachflächen vorhanden sind, die für diese neuen Nachfragen genutzt werden können.<sup>78</sup> Beim Geschosswohnungsbau ist von generellen Nachfragerückgängen auszugehen, mit Ausnahme in den Umlandkreisen Berlins.<sup>79</sup>

<sup>77</sup> Waltersbacher, Matthias (2006): a. a. O. oder Siebel, Walter (2007): Neue Lebensbedingungen in der Stadt. In: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Stadtquartiere für Jung und Alt. Calbe.

<sup>78</sup> Beispiel für die Befriedigung entsprechender Wohnflächennachfragen auf vorhandenen Flächen ist der Bau von „Stadthäusern“ (verdichteten Reihenhäusern in innerstädtischen Quartieren) z. B. in Leipzig.

<sup>79</sup> Iwanow, Irene (2003): Szenarien zur Wohnungsnachfrageentwicklung in ostdeutschen Kommunen und Regionen. In: Hutter, Gérard et al: Demographischer Wandel und Strategien der Bestandsentwicklung in Städten und Regionen. IÖR-Schriften 41, S. 69 ff.

Die Haushaltsprognose bis 2020 zeigt für Ostdeutschland, dass auch bei zunehmender Singularisierung der Rückgang der Privathaushalte insgesamt aufgrund der wachsenden Bevölkerungsverluste nicht ausgeglichen werden kann. So verzeichnen insbesondere die Seniorenhaushalte Zuwächse, die kleineren Haushalte jüngerer Altersgruppen nehmen in Folge des Geburtenrückganges ab.<sup>80</sup> Die Entwicklung der Wohnflächennachfrage wiederum ist sehr stark abhängig von der wirtschaftlichen Entwicklung.

Inwieweit die Entwicklung von *Gewerbeflächen* durch den demographischen Wandel beeinflusst wird, ist nicht sicher vorhersehbar.<sup>81</sup> Hier sind überregionale und globale Anforderungen von größerer Bedeutung. Der zukünftige Mehrbedarf an Flächen für gewerbliche Zwecke ist daher schwer zu prognostizieren.<sup>82</sup> Eine ständige Beobachtung der sich verändernden Nachfrage sollte erfolgen, um die Angebotsplanung an die Bedarfsentwicklung anzupassen. In einem regionalen Vorgehen gilt es dabei zusätzlich, parallele Flächenneuausweisungen in den Gemeinden zu vermeiden.

Der Flächenverbrauch wird in wirtschaftlich prosperierenden Regionen<sup>83</sup> noch steigen, „entscheidend ist hierfür das Angebotsverhalten der Kommunen“<sup>84</sup>. Auch hier ist es erforderlich, neu entstehende Bedarfe möglichst vollständig auf bestehenden Flächen zu verorten.

Das Angebotsverhalten und die Einschätzung der notwendigen Eigenentwicklung bestimmen Städte und Gemeinden in der Regel durch die Analyse prognostizierter Bevölkerungsentwicklungen. Kleinräumige Bevölkerungsprognosen werden hierbei zur Begründung der Notwendigkeit der Ausweisung für den Eigenbedarf herangezogen. Differenzierte Bevölkerungs- und Arbeitsmarktprognosen sind für stabilisierende Maßnahmen innerhalb der Gebietskörperschaften grundsätzlich unerlässlich ebenso wie Demographieberichte mit gemeindebezogenen Daten.<sup>85</sup>

*Im Ergebnis* sollte eine nachfragegerechte Ausweisung von Flächen erfolgen, die dem demographischen Wandel Rechnung trägt und auf die damit einhergehende Veränderung der Nachfrage abgestimmt ist. Dies kann bezüglich der *Wohnbauflächen* unter Umständen die Vermeidung jeglicher Neuausweisung in einer Region bedeuten, wenn aufgrund der Einwohner-, Haushalts- und Wanderungsprognosen kein weiterer Bedarf an Wohnungen und damit an Wohnbauflächen identifiziert werden kann. Dabei ist es unter Umständen sinnvoll, einen Saldo der Flächennutzung zu bilden, denn aufgrund der Veränderung der Nachfrage ist es

---

<sup>80</sup> Schlömer, Claus (2004): Die privaten Haushalte in den Regionen der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1990-2020. In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 3./4. 2004, S. 127 - 149.

<sup>81</sup> Bürkner, Hans-Joachim; Berger, Olaf; Luchmann, Christian; Tenz, Eric (2007), a. a. O.

<sup>82</sup> Vgl. Expertenaussage Prof. Dr. Guido Spars, 23.01.2008.

<sup>83</sup> Und damit auch in der Kernregion Mitteldeutschland als Untersuchungsraum.

<sup>84</sup> Sächsische Staatskanzlei (2006): Empfehlung zur Bewältigung des demografischen Wandels im Freistaat Sachsen. Bericht der Expertenkommission „Demografischer Wandel Sachsen“. Dresden, S. 13.

<sup>85</sup> Vgl. hierzu auch Aussagen der MORO Daseinsvorsorge-Abschlussstagung am 06.10.2008 in Berlin, bzw. auch Bode, Hans-Hermann (2007): Die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Kommunen. Kurzfristige Orientierung und langfristige Notwendigkeiten. vHw Forum Wohneigentum 3.

denkbar, dass bisherige Wohnstandorte nicht mehr nachgefragt werden, während andere Standorte aufgrund ihrer Vorteile eine Nachfrage erzielen. Dann sollten bisherige Standorte zugunsten neuer Flächen aufgegeben werden. Theoretisch ist sogar ein Rückgang der absoluten Siedlungsfläche denkbar, wenn mittel- bis langfristig die Haushaltszahlen stark abnehmen. Hinsichtlich der *gewerblichen Flächenentwicklung* sind Prognosen über den zukünftigen Bedarf sehr schwierig, vor allem für Regionen unter wirtschaftlichen Transformationsbedingungen. Dennoch ist die Neuausweisung von Gewerbeflächen auf ein geringstmögliches Maß zu reduzieren.

### **3.2.1.2 Nutzung und Umnutzung bestehender Flächen**

Eine Neuausweisung von Flächen kann nicht nur vermieden werden, indem die Nachfrage verringert wird, sondern auch indem die Nachfrage auf bestehende Flächen gelenkt wird. Dadurch lässt sich eine Zersiedlung des Freiraumes verhindern, insbesondere an den Randlagen von Städten und Gemeinden. Dies bewirkt eine Konzentration der Flächennutzung und verhindert eine Dispersion.

Die vorrangige Nutzung bestehender Flächen wird durch zwei Maßnahmen ermöglicht, zum einen durch die weitere Nutzung bestehender Flächen. Nutzungen verbleiben dabei an den bisherigen Standorten. Eine Verlagerung insbesondere gewerblicher Nutzungen, aber auch im Sinne etwa einer Wohnsuburbanisierung, mit der eine Neuausweisung verbunden ist, wird damit verhindert. Zum anderen ist es sinnvoll, eine neu entstehende Nachfrage auf diejenigen Flächen zu lenken, die zwar bebaut sind, auf denen bislang aber eine andere Nutzung stattfand. Die Umnutzung dieser Fläche stellt demnach die Änderung der Art der baulichen Nutzung auf einer Fläche dar, ohne die Fläche neu oder ergänzend zu bebauen.

Aus *verkehrsplanerischer* Sicht ist der Ausnutzung bestehender Gebiete der Vorzug vor der Neuausweisung zu geben. In der Regel werden bereits zu Beginn der Nutzung der Fläche große Teile des Verkehrsnetzes angelegt. Durch eine bessere Auslastung entstehen somit i. d. R. keine oder nur sehr geringe Kosten. Bei einer Neuausweisung von Flächen ergibt sich hingegen unmittelbar ein Bedarf an Verkehrsanlagen, d. h. zusätzliche Versiegelung und Kosten.

*Im Ergebnis* sollen bestehende Flächen für neue Bedarfe umgenutzt werden. Unter Schrumpfungsbedingungen stellt sich aber die Frage, ob es für alle vorhandenen Siedlungsflächen und baulichen Anlagen auch in Zukunft eine Nachfrage gibt, die zu einer weiteren Nutzung bzw. zu einer Umnutzung führt. Unter Umständen müssen bestimmte bisherige Siedlungsflächen aufgegeben werden.

### **3.2.2 Vermindern eines planerischen Eingriffes**

Die Verminderung eines planerischen Eingriffes ist ein weiterer wichtiger Beitrag zum Schutz des Gutes Boden und zur nachhaltigen Entwicklung. Sie ist nochmals in drei Kategorien zu unterteilen: in die Innenverdichtung (Kap. 3.2.2.1), die effiziente Nutzung neuer Flächen (Kap. 3.2.2.2) und die qualitativ sinnvolle Neuausweisung (Kap. 3.2.2.3).

### 3.2.2.1 Innenverdichtung innerhalb bestehender Ortsteile

Der Innenverdichtung innerhalb des Siedlungsbestandes kommt im Sinne des Bodenschutzes und der nachhaltigen räumlichen Entwicklung eine große Bedeutung zu. Mit einer Bestandsentwicklung in den innerstädtischen Quartieren kann der unter Status-quo-Annahmen erwartete Trend einer langfristig anhaltenden Abnahme der Siedlungsdichte gebrochen werden.<sup>86</sup> Die hierfür propagierte so genannte „Innenentwicklung“ wird als „ein wesentliches Element flächensparender Siedlungsentwicklung“<sup>87</sup> betrachtet, weil die Eindämmung der Flächeninanspruchnahme im Außenbereich die Voraussetzung für die Nutzung der Flächenpotenziale im Innenbereich darstellt und zugleich die Nutzung von Flächenpotenzialen im Innenbereich die Entwicklung nach außen ersetzt. Der Begriff der Innenentwicklung ist allerdings unpräzise, weil er sowohl eine Umnutzung als auch eine Nachverdichtung umfassen kann. Im Verbundprojekt werden daher die Begriffe der „Innenverdichtung“ und „Umnutzung“ verwendet.

Die Auseinandersetzung mit der Innenverdichtung umfasst verschiedene Themenfelder (Gewährleistung einer ausreichenden Mindestdichte, Verringerung des Verkehrsaufkommens, Revitalisierung von Brachflächen), die im Folgenden erörtert werden.

#### ***Innenverdichtung und Gewährleistung einer ausreichenden Mindestdichte***

Die Eindämmung der Flächenneuausweisung im Außenbereich sollte unter wirtschaftlichen und sozialen Aspekten Wege berücksichtigen, die den „Innenbereich sowohl effizienter als auch ökologischer mit hoher Wohn- und Aufenthaltsqualität“<sup>88</sup> gestalten. Allerdings bestehen aus Perspektive des Bodenschutzes Grenzen einer Innenentwicklung: Grenzen der Verdichtung im Zusammenhang mit der Stadtökologie. Ebenso gehört hierzu die angemessene Nachnutzung von Altstandorten auch durch temporäre Projekte und die Aufwertung städtischer Wohnstandorte durch Grünzüge, Parks oder vielseitig nutzbare Freiräume. Freiflächen leisten zudem einen Beitrag zum Klimaschutz.<sup>89</sup> Daher ist Innenverdichtung nur bis zu einem bestimmten Maße sinnvoll. Beispielsweise werden in der Flächenkreislaufwirtschaft auf Gemeindeebene flächensparende und bodenschonende Bauweisen gefordert, um Versickerungsflächen zu bewahren.<sup>90</sup> Jedoch stehen „[d]en ökologischen Vorteilen der höheren Verdichtung (insbesondere Freihalten der Landschaft vor Zersiedelung) [...] oftmals übersehene ökologische Nachteile

<sup>86</sup> Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2006): Umbau statt Zuwachs. Siedlungsentwicklung und öffentliche Daseinsvorsorge im Zeichen des demographischen Wandels. Innovative Projekte zur Regionalentwicklung. Berlin; Bonn, S. 15.

<sup>87</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2003), a. a. O., S. 24

<sup>88</sup> Ebd., S. 24.

<sup>89</sup> Vgl. Fuhrich, Manfred (2003): Zukunft findet Stadt. Strategien und Indikatoren nachhaltiger Stadtentwicklung. Bericht zum ExWoSt-Forschungsfeld „Städte der Zukunft“. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Werkstatt: Praxis. Nr. 6/2003. Bonn.

<sup>90</sup> Borchard, Klaus (1987): Tendenzen der Flächeninanspruchnahme und Möglichkeiten der Beeinflussung auf der Ebene der kommunalen und regionalen Planung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1987): Flächenhaushaltspolitik. Ein Beitrag zum Bodenschutz. Forschungs- und Sitzungsberichte Band 173. Hannover, S. 11 - 30.

(z. B. höherer Versiegelungsgrad) gegenüber. Nicht jede Innenbereichsverdichtung ist ökologisch sinnvoll und bodenschonend.<sup>91</sup> Durch Innenverdichtung dürfen die Bodenfunktionen im Innenbereich nicht stärker als bisher belastet werden, auch wenn sich die Innenverdichtung insgesamt als Vorteil erweist, wenn dadurch die Bodenfunktionen im Außenbereich erhalten bleiben.

Insgesamt ist eine „maßvolle Verdichtung“<sup>92</sup> bzw. – unter Schrumpfungsbedingungen – die Gewährleistung einer ausreichenden Minstdichte ein wichtiges Instrument zur Umsetzung einer nachhaltigen Flächennutzung. Eine zurückgehende Einwohnerdichte (wie sie auch unter Schrumpfungsbedingungen festgestellt wird) rückt aber erneut „die Effizienz von Siedlungs- und Infrastruktur in den Mittelpunkt raumwissenschaftlicher Betrachtungen“.<sup>93</sup> Es geht in den Gemeinden oftmals nicht um die Nachverdichtung von Grundstücken, sondern um die Vermeidung der Minder- und Nichtnutzung mit deren negativen städtebaulichen, infrastrukturellen und sonstigen Folgen.

*Im Ergebnis* ist unter Schrumpfungsbedingungen eine ausreichende Dichte im Siedlungsbestand zu erhalten. Dies kann durch eine Innenverdichtung gewährleistet werden, die gleichzeitig eine Neuinanspruchnahme im Außenbereich verhindert. Allerdings wird diese Strategie nicht für alle Standorte geeignet sein, weil die Nachfrage insgesamt abnehmen wird.

### **Verringerung des Verkehrsaufkommens durch Innenverdichtung**

Innenverdichtung führt zu einer positiven Verstärkung seiner Flächenwirkung, da der Bedarf an neuer Verkehrsinfrastruktur minimiert wird. Neue Verkehrsanlagen tragen nicht unwesentlich zur Versiegelung bei. Zu unterscheiden sind hierbei Verkehrsanlagen zur Erschließung von Standorten einerseits und Verkehrsanlagen, die nicht originär mit der Entwicklung von Gebieten zusammen hängen, sondern vornehmlich dem überregionalen Verkehr dienen.

Die Erschließung von Standorten folgt in Umfang und Art der jeweiligen Nutzungsstruktur (und damit dem Verkehrsaufkommen). Einer Überdimensionierung von Verkehrsanlagen soll durch eine frühzeitige verkehrstechnische Bemessung der Anlagen entgegen gewirkt werden. Es ist der Nachweis zu erbringen, dass geringere Dimensionen der Verkehrsanlagen zu einer unzureichenden Verkehrsqualität führen.<sup>94</sup> Für die Erschließungsstraßen existieren eine Reihe von Richtlinien (allen voran die RAST 06<sup>95</sup>), die eine den Verkehrsmengen und dem Umfeld angemessene Dimensionierung von Verkehrsanlagen forcieren. Gleichwohl gibt es in der Anwendung Ermessensspielräume.

---

<sup>91</sup> Ebd., S. 11 - 30.

<sup>92</sup> Jörissen, Juliane; Coenen, Reinhard (2007), a. a. O., S. 46.

<sup>93</sup> Dosch, Fabian (2006), a. a. O., S. 22.

<sup>94</sup> Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnen (BMVBW) (2001): Anschreiben zur Einführung des Handbuchs für die Bemessung von Straßen (HBS). Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen. Köln 2001 (aktuelle Fassung 2005).

<sup>95</sup> Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (2006): Richtlinie für die Anlage von Stadtstraßen. Köln.



*Im Ergebnis* ist die Konzentration der Neuinanspruchnahme von Flächen im Innenbereich auch aus verkehrlichen Gründen sinnvoll.

### **Revitalisierung von Brachflächen als Teil der Flächenkreislaufwirtschaft**

Die Revitalisierung von Brachflächen als Beitrag zur nachhaltigen Flächenpolitik wird bereits seit längerem verfolgt. Auch in der Konzeption zur Flächenkreislaufwirtschaft ist sie von großer Relevanz.<sup>96</sup> Allerdings gelingt Brachflächenrecycling eher bei regionaler Steuerung (zwischengemeindlich) bzw. Koordination (hoheitlich) der Baulandausweisung.<sup>97</sup> Während Flächenrecycling die bauliche Neunutzung eines Standortes darstellt, bezieht sich *Flächenkreislaufwirtschaft* auf „eine stadtregionale Neunutzung des ungenutzten Siedlungsbestandes, die neben klassischen Industrie- und Gewerbebrachen auch Planungsbrachen, mobilisierbares Bauland, Baulücken, Teilnutzungen, und Nutzungsintensivierungen umfasst.“<sup>98</sup>

Aufgrund der Tatsache, dass sich Brachflächen häufig in integrierten Lagen befinden, ist in aller Regel eine *Verkehrsanbindung* bereits vorhanden. Diese ist allerdings den spezifischen Erfordernissen der künftigen Nutzungsstruktur (und des zu erwartenden Verkehrsaufkommens) anzupassen. Diese Anpassung kann hierbei mit erheblichen finanziellen Aufwendungen verbunden sein, die sogar die Kosten für eine neue Verkehrsanbindung übersteigen können. Dies hängt in erheblichem Maße von der spezifischen Lage des Gebietes im Verkehrsnetz ab. In aller Regel wird weniger Verkehrsfläche neu versiegelt als bei der Erschließung neuer Gebiete. Hinsichtlich ihres Gesamtverkehrsaufkommens unterscheiden sich Gebiete auf revitalisierten Brachflächen von denen auf neu erschlossenen Flächen nur unerheblich. Bedeutsam ist jedoch der Aspekt, dass sich Brachflächen oft in Bereichen befinden, die einen guten ÖPNV-Anschluss besitzen oder/und die aufgrund ihrer Nähe zu den Zentren der Städte einen deutlich höheren Anteil des Umweltverbundes (ÖPNV, Rad- und Fußgängerverkehr) am Gesamtverkehr erwarten lassen.

*Im Ergebnis* sollten vorrangig bestehende, untergenutzte oder brach gefallene Flächen für neue Flächenbedarfe herangezogen werden, sofern Bedarfe nachgewiesen werden können. Wenn der Bedarf nicht vorhanden ist, sollten auch Brachflächen nicht revitalisiert, sondern vielmehr renaturiert werden. Im regionalen Kontext sollte dabei eine Koordination, etwa im Sinne der Flächenkreislaufwirtschaft, stattfinden.

#### **3.2.2.2 Effiziente Nutzung neuer Siedlungsflächen**

Eine ausreichend dichte und damit kompakte Bebauung führt zu ökologischen Vorteilen, weil damit trotz einer notwendigen Neuausweisung von Flächen der Ressourcenschutz in größtmöglichem Umfang weiterverfolgt werden kann. Als geeignetes Prüfkriterium für eine nachhaltige siedlungsstrukturelle Entwicklung

<sup>96</sup> Bergmann, Eckhard; Jakubowski, Peter; Dosch, Fabian (2006), a. a. O., S. 18 - 35.

<sup>97</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2003), a. a. O., S. 25.

<sup>98</sup> Bergmann, Eckhard; Jakubowski, Peter; Dosch, Fabian (2006), a. a. O., S. 18 - 35.

dient das Dichtemaß.<sup>99</sup> Denn eine effiziente Nutzung neuer Siedlungsflächen umfasst eine Mindestdichte, die sowohl bei gewerblichen als auch bei Wohnbauflächen vorgesehen werden sollte.

In den 1990er Jahren sind in suburbanen Gemeinden Ostdeutschlands viele Wohnbaugebiete mit einer hohen Dichte entstanden. Oftmals wurden Mietwohngebäude errichtet, in die Bewohner aus innerstädtischen Quartieren der Kernstädte hinzogen. Unter dem gegenwärtigen allgemeinen Nachfragerückgang offenbart eine hohe Dichte in diesen Quartieren aber auch ihre Schattenseite: Sie kann nachfragemindernd wirken.

In der Landesentwicklungsplanung gibt es durchaus Ansätze, Flächenbedarfe zu quantifizieren. So werden bspw. in Hessen verbindliche Vorgaben an die Regionalplanung gestellt, den Wohnsiedlungsflächenbedarf gemeindescharf zu bestimmen und darzustellen.<sup>100</sup> Als Orientierungsgrößen für die Regionalplanung werden Dichtewerte (in Wohneinheiten/ha), die regional schwanken (zwischen 18 und 60 WE/ha u. a. je nach Zentralität der Gemeinde) festgelegt.<sup>101</sup> Der Landesentwicklungsplan Rheinland-Pfalz (derzeit in Neuaufstellung) soll mit Schwellenwerten für ausgewählte Nachhaltigkeitsindikatoren ausgestattet werden.

Im *Ergebnis* sollen neue Baugebiete effizient gestaltet werden – wenn sie überhaupt unter Schrumpfungsbedingungen neu geplant werden. Die Effizienz bezieht sich hier auf die Nutzungsintensität und damit auf die erreichte städtebauliche Dichte. Für neue Baugebiete sollte als Effizienzkriterium daher eine Mindestdichte eingeführt werden. Dabei ist zu beachten, dass die Neuentwicklung von Flächen bei einer insgesamt zurückgehenden Nachfrage einen weiteren Rückgang der Nutzungsintensität darstellen kann.

### 3.2.2.3 Qualitativ sinnvolle Neuausweisung

Bei der Standortwahl für neue Baugebiete sollte die Bodenqualität berücksichtigt werden. Die Nachfrage kann damit auf diejenigen Böden gelenkt werden, „die wegen ihrer Vornutzung oder naturbedingt über eine geringere Leistungsfähigkeit

<sup>99</sup> Westphal, Christiane; Hutter, Gérard (2006): Dichtemodelle und ihre Integration in Kommunale Strategien für eine qualitative Innenentwicklung. In: Genske, Dieter D.; Huch, Monika; Müller, Bernd (Hrsg.) (2006): Fläche – Zukunft – Raum. Strategien und Instrumente für Regionen im Umbruch. Schriftenreihe der Deutschen Gesellschaft für Geowissenschaften. Heft 37. Hannover: Deutsche Gesellschaft für Geowissenschaften. S. 77 - 90 sowie Westphal, Christiane (2008): Dichte und Schrumpfung, Kriterien zur Bestimmung angemessener Dichten in Wohnquartieren schrumpfender Städte aus Sicht der stadttechnischen Infrastruktur. IÖR Schriften Band 49. Dresden.

<sup>100</sup> „Der Inanspruchnahme regionalplanerisch bereits ausgewiesener Siedlungsbereiche ist Vorrang vor der Ausweisung zusätzlicher Siedlungsflächen einzuräumen. Eine Zersiedlung der Landschaft hat zu unterbleiben, neue Flächen für Siedlungszwecke sollen in Anbindung an vorhandene Siedlungseinheiten ausgewiesen werden. In den Regionalplänen ist gemeindeweise der voraussichtliche Bedarf an Wohnsiedlungsflächen zu ermitteln und darzustellen“ (Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2000): Landesentwicklungsplan Hessen, Wiesbaden. [http://www.landesplanung-hessen.de/index.asp?main=lep&sub=download\\_lep](http://www.landesplanung-hessen.de/index.asp?main=lep&sub=download_lep), abgerufen am 27.11.2008, S. 14).

<sup>101</sup> „Die regionalplanerischen Dichtewerte dienen der Regionalplanung als Rechenbasis zur Ermittlung des gemeindlichen Flächenbedarfs. Durch die Anwendung der Dichtewerte auf die Wohnungsbedarfswerte ergibt sich der kommunale Wohnsiedlungsflächenbedarf, der in den Regionalplänen ausgewiesen wird. Er stellt den quantitativen Rahmen (Orientierungsgröße) dar, innerhalb dessen die Kommunen Wohnbauflächen ausweisen können. In den Regionalplänen kann festgelegt werden, dass bei Vorliegen bestimmter Gründe diese Bedarfswerte überschritten werden können.“ (ebd., S. 16).

im Naturhaushalt verfügen.“<sup>102</sup> Demgegenüber sollen besonders empfindliche, fruchtbare, seltene Böden von jeder Bebauung freigehalten werden. Diese Vorgehensweise berücksichtigt das Ziel, die Neuausweisung im qualitativen Sinne zu verbessern. Die siedlungsstrukturelle Entwicklung kann dadurch mit dem Schutz und der Entwicklung des Freiraumes in Einklang gebracht werden.

Im *Ergebnis* erhält das Schutzgut Boden eine weitere Stärkung, da im planerischen Abwägungsprozess die Wertigkeit diskutiert wird. Es kann somit gelingen, naturräumliche Belange in die räumliche Entwicklung zu integrieren.

### **3.2.3 Ausgleichen eines planerischen Eingriffes**

Der Ausgleich eines planerischen Eingriffes bietet die Möglichkeit, um Neuausweisungen mithilfe geeigneter Gegenmaßnahmen wieder auszugleichen. Die Auseinandersetzung mit dieser Regelung erfolgt an dieser Stelle aber nur in abstrahierter Form.<sup>103</sup> Zwei Elemente sind hierfür kennzeichnend: die Rücknahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen sowie Planungsbrachen und die Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit des Bodens und des Freiraumes. Sie werden im Folgenden dargelegt.

#### **3.2.3.1 Rücknahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen sowie Planungsbrachen**

Die Rücknahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen sowie von planungsrechtlich gesicherten, aber noch nicht bebauten Flächen (so genannten „Planungsbrachen“) ist in der deutschen Raumplanung immer noch ein Novum. Als Angebotsplanung war diese bislang auf das Wachstum des Siedlungskörpers ausgerichtet. Vor dem Hintergrund der erheblichen Flächenausweisungen in den 1990er Jahren in Ostdeutschland sowie der weitergehenden Nachfragerückgänge im Zuge des demographischen Wandels sind allerdings die Möglichkeiten einer nachhaltigen Rückführung des Siedlungskörpers auf ein nachfrageorientiertes Maß zu identifizieren.

#### ***Rücknahme bestehender Siedlungs- und Verkehrsflächen***

Durch die Rücknahme von Siedlungsflächen kann unter Schrumpfungsbedingungen der Stadtkörper auf ein notwendig geringes Maß zurückgeführt werden. Unter anderem können dauerhaft baulich nicht nutzbare Brachflächen renaturiert<sup>104</sup> werden. Kriterien zur Bestimmung von Flächen zur Rücknahme sind (neben der Verfügung) die räumliche Lage, u. a. die Verkehrsanbindung.

Eine Rücknahme von Verkehrsflächen (Entwidmung) ist nur möglich, wenn die Erschließung der bestehenden (und genutzten) Flächen gesichert bleibt. Werden nur Teilflächen renaturiert, so ist es häufig erforderlich, das bestehende Verkehrsnetz unverändert beizubehalten. Rücknahmepotenziale ergeben sich im

---

<sup>102</sup> Jörissen, Juliane; Coenen, Reinhard (2007), a. a. O., S. 58.

<sup>103</sup> Eine detaillierte Ausgleichsregelung, wie sie parallel zur normativ-theoretischen Debatte auch im Naturschutzrecht verankert ist, wird hier nicht erörtert.

<sup>104</sup> Preuß, Thomas et al. (2007), a. a. O., S. 16 - 25.

Rahmen der Umverlegung von Verkehrsstraßen, auch im Sinne von Ausgleichsmaßnahmen. Eine Reihe von Verkehrsanlagen werden einer veränderten (Verkehrs-)Nutzung zugeführt (z. B. Radwege auf stillgelegten Bahntrassen, Straße für landwirtschaftlichen Verkehr auf aufgelassenen Bundesstraßen). Ein Verlust an Verkehrsbedeutung (im motorisierten Verkehr) führt also nicht zwangsläufig zu einer (vollständigen) Aufgabe der Verkehrsflächen und einer Entsiegelung.

Unter Schrumpfungsbedingungen werden parallel zu einer dauerhaften Aufgabe der Bebauung eines Grundstücks bauliche oder auch „grüne“ Zwischennutzungen auf Brachflächen ohne absehbare bauliche Nachnutzungsperspektiven diskutiert. Befürworter sehen darin „ein probates Mittel zur Beseitigung städtebaulicher Missstände.“<sup>105</sup> Hierbei ist allerdings zu beachten, dass eine derartige „vorübergehende Stilllegung“ einer baulichen Verwertung von Grundstücken keinen Beitrag zur Rückführung des Siedlungskörpers auf ein nachfrageorientiertes Maß leistet. Dieser bleibt vielmehr aufgebläht. Unter Umständen sind Zwischennutzungen daher ein Lösungsansatz, der einer nachhaltigen Bodenpolitik eher entgegensteht, jedoch einen wesentlichen Beitrag zur Lebens- und Wohnqualität leisten kann.

Andererseits kann durch Renaturierungen bspw. eine Aufwertung des Gesamtstandortes erfolgen, wenn von einem reinen „Liegenlassen“ abgesehen und zumindest ein Basisangebot von Nutzungsinfrastruktur geschaffen wird. Im Sinne von Schutz, Pflege und Entwicklung innerstädtischer Freiflächen ist hier der Übergang von Abwehr bzw. negativem Image der Brache und Akzeptanz des neuen Flächenangebotes als nutzbare und attraktive Alternative oft fließend.<sup>106</sup> Eine nutzungsästhetische Aufwertung des Gesamtstandortes erfolgt durch (nutzbare) naturbelassene Freiräume in den meisten Fällen.

Im *Ergebnis* sollten derzeit nicht genutzte Siedlungs- und Verkehrsflächen dauerhaft zurückgenommen werden.

### ***Rücknahme planungsrechtlich gesicherter Flächen***

Unter Schrumpfungsbedingungen sollten die bisherigen planungsrechtlich gesicherten Siedlungs- und Verkehrsflächen auf ihren Bedarf überprüft werden. Dadurch können zukünftige Fehlinvestitionen für Infrastrukturmaßnahmen sowie Kosten für deren Unterhaltung vermieden werden. Zugleich werden Vermögensfiktionen der Grundstückseigentümer gemindert und Flächenbedarfe auf geeignete Standorte gelenkt.<sup>107</sup>

<sup>105</sup> Preuß, Thomas (2007a), a. a. O., S. 140 - 145.

<sup>106</sup> Vgl. bspw. Warner, Barbara (2003): Naturerlebnisziele und -potenziale im Rahmen eines komplexen Stadtnaturschutzes. Dissertation am Institut für Geographie der Universität Leipzig.

<sup>107</sup> Ausführliche Informationen zur Motivation und Unterstützung von Gemeinden und Grundstückseigentümern zur verstärkten Nutzung der Baulandpotenziale im Bestand und Überwindung der Aktivierungshemmnisse durch Erarbeitung möglichst praxisnaher und übertragbarer Handlungshilfen werden i. R. d. REFINA-Projektes „Neue Handlungshilfen für eine aktive Innenentwicklung (HAI) – Bausteine für eine erfolgreiche Strategie zur Aktivierung von innerörtlichen Baulandpotenzialen in mittleren und kleinen Kommunen“ erörtert.

Die planungsrechtliche Rücknahme von Baurecht beinhaltet rechtliche, ökonomische und politische Risiken, weshalb sich in der Planungspraxis viele Akteure davor scheuen.<sup>108</sup> Hier scheinen Instrumente wie die Flächennutzungssteuer geeignet, neue Anreize zu setzen und etwaigen finanziellen Nachteilen neue Einnahmen gegenüberzustellen.<sup>109</sup>

Im *Ergebnis* sollte das planungsrechtlich gesicherte Flächenangebot auf ein geringeres Maß zurückgeführt werden.

### **3.2.3.2 Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit des Bodens und des Freiraumes**

Die Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit des Bodens und des Freiraumes leistet einen wertvollen Beitrag zur nachhaltigen Raumstruktur. Auch daran lassen sich Chancen durch den Nachfragerückgang und die daraus ableitbare Verfügung über Grundstücke erkennen.

#### ***Wiederherstellung von Freiraumstrukturen***

Aus dem Bodenschutzgedanken leitet sich die „Wiederherstellung der natürlichen Bodenfunktionen“<sup>110</sup> ab. Rücknahme und Rückbau bebauter, versiegelter oder auch planrechtlich festgelegter Flächen erfolgen bislang nur sporadisch (vgl. Kapitel 2). Auch werden „gewonnene“ Flächen durch Abwanderung oder Rückzug aus der Fläche in schrumpfenden Teilräumen einer Region durch in Nutzung genommene Flächen in deren Zuzugsgebieten kompensiert.<sup>111</sup> Eine möglicherweise intraregional positive Flächenbilanz wird so im interregionalen Zusammenhang relativiert. Allerdings bieten die Nachfragerückgänge infolge des demographischen sowie des wirtschaftlichen Wandels neue Möglichkeiten, zusammenhängende Freiraumstrukturen wiederherzustellen. Durch die Vernetzung von Freiräumen sollen zurzeit unterbrochene Lebensraumverbünde wieder hergestellt werden.<sup>112</sup>

Auch die Landes- und Regionalplanung will Freiräume zurück gewinnen, um durchgängige Grünverbindungen zu entwickeln. Der Erhalt und die Weiterentwicklung gewachsener Kulturlandschaften in ihren prägenden Merkmalen bezieht sich in den Leitbildern der MKRO nicht nur auf den ländlich geprägten Raum, sondern umfasst auch städtische und industriell-gewerbliche Gebiete.

---

<sup>108</sup> Hierzu auch Aussagen von Gemeindevertretern, u. a. aus den Gemeinden Brandis und Wurzen.

<sup>109</sup> Der Forschungsverbund diskutiert Instrumente in der Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi, Band 08 (in Vorbereitung).

<sup>110</sup> Jörissen, Juliane; Coenen, Reinhard (2007), a. a. O., S. 59.

<sup>111</sup> Vgl. hierzu Heiland, Stefan; Regener, Maren; Stutzriemer, Sylke (2005), a. a. O., S. 189 - 197.

<sup>112</sup> Jörissen, Juliane; Coenen, Reinhard (2007), a. a. O., S. 59.

Im *Ergebnis* leistet die Wiederherstellung von Freiraumstrukturen einen wertvollen Beitrag zur Erhöhung der siedlungsstrukturellen Qualität, zur Qualifizierung der Kulturlandschaft und zu naturräumlichen Entwicklungszielen. Dabei ist es denkbar, bisherige Siedlungs- und Verkehrsflächen wieder dem Freiraumsystem zuzuführen, wenn an anderer Stelle neue Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke in Anspruch genommen werden.

### **Entsiegelungsmaßnahmen**

Entsiegelungsmaßnahmen leisten einen Beitrag zur nachhaltigen Raumentwicklung und insbesondere zur Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit des Bodens. *Versiegelungen* weisen erhebliche negative Umweltauswirkungen „insbesondere im Natur- und Landschaftsschutz, im Wasserhaushalt [...] sowie bei der sonstigen Umweltqualität, insbesondere bei der Beeinträchtigung natürlicher Bodenfunktionen sowie der Archivfunktion von Böden, und bei der Wohnumfeldqualität in Siedlungsgebieten“<sup>113</sup> auf. Im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung ist deshalb auch das Ziel zu verfolgen, Schäden und Beeinträchtigungen durch übermäßige oder nicht notwendige Versiegelungen zu mindern oder zu beseitigen.

Im *Ergebnis* sollten Entsiegelungsmaßnahmen vorgenommen werden.

#### **3.2.4 Vorläufiges Ergebnis: Flächenbezogene Ziele als Ableitung aus dem Ressourcenschutz**

Die Reflexion der drei aus dem Ressourcenschutz abgeleiteten Handlungsansätze „Vermeiden“, „Vermindern“ und „Ausgleichen“ gegenüber der aktuellen Fachdiskussion hat mehrere flächenpolitische Maßnahmen ergeben, die an dieser Stelle zusammenfassend genannt werden sollen:

- Begrenzung des Zuwachses von Gewerbeflächen
- Vermeidung paralleler gewerblicher Flächenausweisung
- Lenkung von Gewerbeansiedlungen auf bestehende Standorte
- Rücknahme nicht geeigneter Gewerbeflächen
- Bilanzausgleich bei der Wohnflächenplanung zwischen Neuinanspruchnahme und Renaturierung
- Konzentration der Neuinanspruchnahme von Fläche
- Ausnutzung bestehender und erschlossener Wohnbaugebiete anstelle Neuausweisung
- Rücknahme nicht nachfragegerechter Wohnbauflächen
- Innerhalb der Gemeinden Innenverdichtung unter Berücksichtigung der Schrumpfungsbedingungen.

---

<sup>113</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2003), a. a. O., S. 19.

Diese Maßnahmen leiten sich aus dem Ressourcenschutz ab. Sie korrespondieren mit der aktuellen wissenschaftlichen Debatte über nachhaltige Flächenpolitik.<sup>114</sup> Auch die dort vorgenommene Unterscheidung in ein so genanntes Mengenziel (als Vermeidung der Neuinanspruchnahme von Flächen) und so genanntes Qualitätsziel (als Vorrang der Innenentwicklung vor der Außenentwicklung) wird hierbei berücksichtigt. Dabei sind einige Aussagen eher dem Mengenziel, andere eher dem Qualitätsziel zuzuordnen. Daher kann im Folgenden von quantitativen Handlungszielen (nochmals unterteilbar nach Wohnbau- und Gewerbeflächen) sowie qualitativen Handlungszielen gesprochen werden.

Im Sinne einer nachhaltigen räumlichen Entwicklung ist es im nächsten Schritt erforderlich, sie auf Gültigkeit vor dem Hintergrund der anderen beiden Oberziele des Projektes, der „Stabilisierung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit“ und der „Lebensqualität“ zu überprüfen. Gegebenenfalls sind die Handlungsziele abschließend anzupassen oder zu ergänzen. Es wird deutlich, dass die bisher abgeleiteten Handlungsziele modifiziert werden müssen, um der Zielstellung einer nachhaltigen Entwicklung Rechnung zu tragen.

### **3.3 Gegenüberstellung der Ergebnisse zu den anderen beiden Oberzielen**

Im Folgenden werden die bisherigen Erkenntnisse aus der Fachdiskussion über das Flächenziel den Befunden aus der Auseinandersetzung mit den anderen beiden Oberzielen, „Stabilisierung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit“ (als „wirtschaftsräumliche Sicht“) und „Erhalt der Lebensqualität“ (als „lebensräumliche Sicht“) gegenübergestellt. Ziel dieses Diskurses ist die Erweiterung des normativen Anspruchs im Sinne einer ganzheitlichen Zielstellung räumlicher Entwicklung. Denn die Auseinandersetzung mit den drei Oberzielen erfolgt unter der Annahme, daraus geeignete nachhaltige flächenpolitische Ziele für eine Region unter Schrumpfungsbedingungen ableiten zu können. Dies ermöglicht die Überprüfung der bisherigen flächenpolitischen Handlungsziele und deren Optimierung.

#### **3.3.1 Oberziel 2: Stabilisierung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit**

Die Auseinandersetzung mit der Stabilisierung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit einer Region unter den Bedingungen der Schrumpfung steht vor dem Problem, dass die bisherigen empirischen Befunde nicht ausreichen, um explorativ die Zusammenhänge zwischen Einwohnerentwicklung und Nachfragerückgang einerseits sowie Standortentscheidungen und wirtschaftsräumlicher Entwicklung andererseits abbilden zu können. Daher sind noch keine Handlungsempfehlungen aus der Literatur bekannt, wie eine Region unter Schrumpfungsbedingungen wirtschaftsräumlich stabilisiert werden kann. So fehlen ausreichend fundierte explorative und normative Aussagen über Standortqualitäten, die Verlagerung von Nutzungen sowie über neue Netzstrukturen im Raum.

Dennoch ist es möglich, im Detail flächenbezogene Einflussfaktoren auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu beschreiben und diese theoretischen Erkennt-

---

<sup>114</sup> Vgl. z. B. Kap. 3

nisse zu nutzen, um die vorab formulierten flächenpolitischen Handlungsziele zu reflektieren. Hier zeigt sich der Vorteil eines interdisziplinären Verbundprojektes, da im Austausch der Disziplinen untereinander Maßgaben für eine nachhaltige Entwicklung identifiziert werden konnten.

Ohne Anspruch der Vollständigkeit werden die Einflüsse von Flächenentwicklungen auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit im Folgenden kurz skizziert.

### 3.3.1.1 Vorbemerkungen

Für die Stabilisierung und Zunahme der kommunalen Einnahmen durch die Flächenentwicklung sind unterschiedliche fiskalische Instrumente denkbar, die im Folgenden kurz erläutert werden.

#### **Grundsteuer**

Gegenstand der Grundsteuer ist der im Inland liegende Grundbesitz im Sinne des Bewertungsgesetzes.<sup>115</sup> Zum Grundbesitz zählen die Betriebe der Land- und Forstwirtschaft, die der Grundsteuer A unterliegen sowie alle übrigen Grundstücke, auf welche die Grundsteuer B erhoben wird. Gemäß Bewertungsgesetz ist die Besteuerungsgrundlage der festgestellte Einheitswert, der den Vermögenswert des Grundstücks zum Ausdruck bringen soll. Bei unbebauten Grundstücken sind laut Gesetz als Einheitswert der gemeine Wert anzusetzen, d. h. der Preis, der bei einem Verkauf des Grundstücks zu erzielen wäre. Der Einheitswert von Mietgrundstücken, Geschäftsgrundstücken, gemischt genutzten Grundstücken sowie Ein- und Zweifamilienhäusern wird im Wege eines Ertragswertverfahrens ermittelt, wobei Grundstücke dieser Formen mit einem Vielfachen der Jahresmiete bewertet werden.<sup>116</sup> Die Steuerschuld des Steuerpflichtigen für ein Grundstück kann mittels folgender Formel berechnet werden:

$$StM = EW \times St$$

$$T_{GR} = StM * HS = EW * St * HS$$

Der Einheitswert (EW) als Bemessungsgrundlage wird mit der Steuermesszahl (St) multipliziert und ergibt den Steuermessbetrag (StM). Die letztendliche Grundsteuerschuld ( $T_{GR}$ ) ist das Produkt aus dem Steuermessbetrag und dem Hebesatz (HS) der Gemeinde. Die Höhe der für die Grundsteuerberechnung anzuwendenden Steuermesszahl ist von der Art des Grundstücks abhängig und liegt zwischen 2,6 v. T. und 6 v. T.<sup>117</sup> Neben Einheitswert und Steuermesszahl ist der Hebesatz der dritte wichtige Faktor, der die Höhe der Grundsteuerlast bestimmt. Da die Hebesätze von den Gemeinden individuell durch die Haushaltssatzung festgelegt werden dürfen, können diese zwischen verschiedenen Gemeinden sehr stark differieren. Der Hebesatz ist somit das einzige Element, durch das es den Gemeinden möglich wird, ihre Einnahmen aus der Grundsteuer zu beeinflussen. In der Kernregion Mitteldeutschland lag der Hebesatz zwischen 1997 und 2005 durchschnittlich bei 320 Prozent.

<sup>115</sup> Grundsteuergesetz § 2.

<sup>116</sup> Bewertungsgesetz § 145.

<sup>117</sup> Grundsteuergesetz § 25.



## **Gewerbesteuer**

Die Gewerbesteuer gehört zur wichtigsten Einnahmequelle der Gemeinden. Steuerobjekt ist der im Gebiet der Gemeinde liegende Gewerbebetrieb, als Steuerschuldner gilt der Unternehmer. Die Bemessungsgrundlage ist der Gewerbeertrag aus unternehmerischer Tätigkeit. Durch Anwendung folgender Formel kann der Gewerbesteuerschuld berechnet werden:

$$StM = GE \times St$$

$$T_{GEW} = StM * HS = GE * St * HS$$

Ähnlich wie bei der Grundsteuer ergibt sich der Steuermessbetrag (StM) durch Multiplikation des Gewerbeertrags mit der Steuermesszahl (St). Seit 2008 beträgt dieser stets 3,5 Prozent, statt den vormals 5 Prozent. Die Gewerbesteuerschuld ( $T_{GEW}$ ) eines Unternehmens berechnet sich aus dem mit dem Hebesatz der Gemeinde (HS) multiplizierten Steuermessbetrag. Der Hebesatz für die Gewerbesteuer wird auch in diesem Fall durch die Haushaltssatzung bestimmt und ermöglicht so der Gemeinde individuellen Einfluss auf ihr Steueraufkommen zu nehmen. Zwischen den Gemeinden können daher die Hebesätze unterschiedlich sein. Sehr große Unterschiede können möglicherweise die Standortwahl eines Unternehmers beeinflussen.<sup>118</sup> In der Regel unterscheiden sich die Hebesätze der Gewerbe- und der Grundsteuer. Bei der Höhe der Gewerbesteuerhebesätze ist ein kontinuierlicher Anstieg zu verzeichnen. So stieg der durchschnittliche Hebesatz zwischen 1997 und 2005 in der Kernregion Mitteldeutschland um 4 Prozentpunkte auf 340 Prozent an.<sup>119</sup> Durch diese Entwicklung lässt sich der stetig steigende Finanzbedarf der Gemeinden erkennen. Das Aufkommen der Gewerbesteuer verbleibt jedoch nicht im vollen Umfang bei den Gemeinden. Von den Einnahmen ist ein bestimmter variabler Prozentsatz als Gewerbesteuerumlage an Bund und Länder abzuführen. Diese Zahlung soll einen gewissen Ausgleich für den Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer leisten.<sup>120</sup> Des Weiteren fließen die gemeindlichen Einnahmen aus der Gewerbesteuer in die Berechnung der Finanzkraft im Rahmen der Kommunalen Finanzausgleichssysteme Sachsens und Sachsen-Anhalts ein und vermindern (c. p.) die eigenen Schlüsselzuweisungen. Eine Gemeinde, die mit bestehenden Schlüsselzuweisungen und ihren weiteren Einnahmequellen eine für sich solide Haushaltspolitik betreibt, hat durch die teilweise stattfindende Abschöpfung der Gewerbesteuereinnahmen im KFA möglicherweise geringere Anreize zusätzliche Gewerbesteuerquellen zu erschließen. Insbesondere gilt dies vor dem Hintergrund, dass zusätzliches Gewerbe und vor allem dessen Neuansiedlung auch Kosten (z. B. Erschließungskosten<sup>121</sup>) verursacht.

---

<sup>118</sup> Wüstenhöfer, Ulrich (2005): Gewerbesteuer. Ausbildung im Steuerrecht, Band 5. o. O., S. 122.

<sup>119</sup> Angaben der Statistischen Landesämter von Sachsen und Sachsen-Anhalt.

<sup>120</sup> Tröger, Michael (2007): Reform der Gewerbesteuer und Finanzausgleich. In: Lang, Peter (Hrsg.): Europäische Hochschulschriften. Reihe V Volks- und Betriebswirtschaftslehre. Bd. 3261. Frankfurt am Main, S. 33 - 34.

<sup>121</sup> Siehe Kapitel 3.3.1.2.

### **Anteile an der Einkommensteuer**

Die Einkommensteuer ist eine Gemeinschaftsteuer von Bund, Ländern und Kommunen, wobei „[...] die Gemeinden einen Anteil an dem Aufkommen der Einkommensteuer [erhalten], der von den Ländern an ihre Gemeinden auf der Grundlage der Einkommensteuerleistungen ihrer Einwohner weiterzuleiten ist.“<sup>122</sup>

Die Bezugsgrundlage für den Gemeindeanteil ist nicht das gesamte Aufkommen der Lohn- und Einkommensteuer, sondern das jeweilige Aufkommen des einzelnen Landes.<sup>123</sup> Für jede einzelne Kommune innerhalb eines Landes berechnet sich der Anteil an der Einkommensteuer anhand eines Verteilungsschlüssels (§§ 2 und 3 GFRG), dessen Basis die Einkommensteuerleistungen der Bürger betreffender Gemeinde sind. Diese Daten werden alle drei Jahre ermittelt. Die Verteilung des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer wird also materiell durch zwei Faktoren bestimmt:

- das Jahr, für das die Einkommensteuerleistungen der Einwohner ermittelt werden,
- die Höchstbeträge der zu versteuernden Einkommen, bis zu denen die Einkommensteuerleistungen angerechnet werden.

Eine Veränderung eines oder beider Faktoren gleichzeitig hat oft sehr unterschiedliche Auswirkungen auf die einzelne Gemeinde. Insofern ist bei einer möglicherweise verfolgten Ansiedlungspolitik nicht nur die Zahl der Einwohner in einer Gemeinde relevant, sondern auch deren Einkommensstärke. Es sei dahingestellt, ob eine Ansiedlungspolitik mit zunehmendem Flächenverbrauch einher gehen muss. In einer Region wie der KRMD, die durch Schrumpfung gekennzeichnet ist, sollte es daher angezeigt werden, eine Nullausweisungsstrategie zu verfolgen. Fraglich bleibt letztlich, ob dies der Bedürfnisstruktur der Haushalte entspricht.

### **Schlüsselzuweisungen i. R. d. Kommunalen Finanzausgleichs**

Sowohl in Sachsen als auch in Sachsen-Anhalt wird zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen die Einwohnerzahl der jeweiligen Kommune herangezogen. Ohne näher auf die Systematik beider kommunaler Finanzausgleichssysteme einzugehen, muss an dieser Stelle festgehalten werden, dass mit steigender Einwohnerzahl (c. p. bei gleichbleibender Einwohnerzahl aller anderen Gemeinden) die Höhe der Schlüsselzuweisungen zunimmt. Doch auch bei dieser Größe besteht über die Einwohnerzahl nur ein indirekter Zusammenhang zwischen gemeindlichen Einnahmen und Flächenverbrauch.<sup>124</sup>

---

<sup>122</sup> Art. 106. Abs. 5 GG.

<sup>123</sup> Die Einkommensteuer für jedes Land wird anhand der „Steuerbeträge bemessen, die von den Finanzbehörden im Gebiet des Landes unter Berücksichtigung der Zerlegung nach Artikel 107 Abs. 1 des Grundgesetzes vereinnahmt werden.“ Vgl. § 1 Abs. 2 GFRG.

<sup>124</sup> Vgl. Ausführungen zu den kommunalen Anteilen an der Einkommensteuer.

### **Konzessionsabgaben**

Damit Energie- und Wasserversorgungsunternehmen für die Verlegung und den Betrieb ihrer Leitungen die öffentlichen Verkehrswege nutzen dürfen, müssen sie an die Gemeinden Entgelte zahlen. Die Abgaben für Strom und Wasser bemessen sich an der Zahl der gelieferten Kilowattstunde und sind Teil des Energiepreises, den der Endnutzer an den Energieversorger zu zahlen hat. Dessen Höchstgrenze ist in der Konzessionsabgabenverordnung geregelt und bemisst sich maßgeblich an der Einwohnerzahl der Gemeinde, an der Spannungsebene des Netzanschlusses und an der Verbrauchstruktur. So zeigt sich, dass auch bei dieser Einnahmequelle die Einwohnerzahl eine Schlüsselrolle spielt<sup>125</sup> und damit zumindest ein indirekter Zusammenhang zur Flächennutzung besteht.

Inwieweit die Flächenentwicklung beeinflusst werden muss, um aus Sicht der Infrastrukturen eine Kosteneffizienz des Siedlungskörpers zu erreichen, soll im Folgenden kurz dargestellt werden.

### **Netzinfrastrukturen**

Technische Infrastrukturen der Ver- und Entsorgung beeinflussen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit in zweierlei Hinsicht. Zum einen bilden die durch sie bereitgestellten Dienstleistungen zusammen mit anderen öffentlichen Infrastrukturleistungen eine wesentliche Grundlage aller wirtschaftlichen Aktivitäten. Zum anderen beeinflussen die Kosten dieser Dienstleistungen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Gemeinden.

Die Qualität von technischen Infrastrukturen wird als produktivitäts- und kostenbeeinflussend für Unternehmen angesehen und gilt als ein ausschlaggebender Faktor für Standortentscheidungen von Unternehmen.<sup>126</sup> Ziel der Infrastrukturentwicklung, auch das des intensiven Infrastrukturausbaus in den neuen Bundesländern nach 1990 war der Anspruch der flächendeckenden Versorgungssicherheit.<sup>127</sup> Im Ergebnis dieser Entwicklung lässt sich für die Kernregion

<sup>125</sup> Konzessionsabgabenverordnung vom 9. Januar 1992 (BGBl. I S. 12, 407), die zuletzt durch Art. 3 Abs. 4 der Verordnung vom 01.11.2006 (BGBl. I S. 2477) geändert worden ist.

<sup>126</sup> In Auswertung des Literaturstandes, vgl. Monstadt, Jochen; Naumann, Matthias (2004): Neue Räume technischer Infrastruktursysteme. Forschungsstand und -perspektiven zu räumlichen Aspekten des Wandels der Strom- und Wasserversorgung in Deutschland. In: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.). Sozialökonomische Forschung. Band 10. Berlin. S. 30.

<sup>127</sup> Moss, Timothy (2008): „Cold spots“ stadttechnischer Systeme. Herausforderungen für das moderne Infrastruktur-Ideal in schrumpfenden ostdeutschen Regionen. In: Moss, Timothy; Naumann, Matthias; Wissen, Markus (Hrsg.): Infrastrukturnetze und Raumentwicklung. Zwischen Universalisierung und Differenzierung. Ergebnisse sozial-ökologischer Forschung. 10. München, S. 113 – 140.

Dies gilt auch für den Untersuchungsraum. In ihm wird die Wasserversorgung durch die Fernwasserversorgung Elbaue-Ostharz sowie regionale und lokale Ressourcen gesichert. Der Versorgungsgrad beträgt nahezu 100 % (Statistische Landesämter der Länder Sachsen und Sachsen-Anhalt, Stand 2004). Der Anschlussgrad der öffentlichen Abwasserentsorgung ist im Untersuchungsraum recht heterogen. Vgl. Geyler, Stefan (2008a): Technische Umweltinfrastrukturen der Ver- und Entsorgung und Siedlungsentwicklung im demographischen Wandel. In: Spork, Volker (Hrsg.): Thüringer Wasser-Journal. 9/2008, S. 37 - 45 sowie Geyler, Stefan; Prochaska, Claudia (2007): Technische Infrastrukturen der Ver- und Entsorgung. In: Ringel, Johannes; Lenk, Thomas; Friedrich, Klaus; Holländer, Robert; Kühn, Wolfgang (Hrsg.) (2007): a. a. O., S. 65 - 88. Bis 2005 waren die Gebiete mit mehr als 2.000 EW zu kanalisieren (KomAbwVO LSA vom 2001, SächsKomAbwVO vom 03.05.1996). Auch der Ausbau der Kläranlagen ist weit fortgeschritten

Mitteldeutschland pauschalisierend einschätzen, dass zukünftige neue Flächenentwicklungen nicht durch mangelnde Verfügbarkeit der technischen Infrastrukturen behindert werden. Die Handlungsziele werden daher nicht dahingehend diskutiert, inwieweit sich durch sie Konflikte mit der räumlichen Verfügbarkeit von Infrastrukturdienstleistungen ergeben.<sup>128</sup> Die Tatsache, dass die Infrastrukturdienstleistungen gegenwärtig nahezu flächendeckend durch zentrale Systeme bereitgestellt werden und somit nicht die Handlungsziele beeinflussen, bedeutet jedoch nicht, dass deren Ausbau in dieser Größenordnung als sinnvoll angesehen wird.<sup>129</sup>

Die Kosten der Infrastrukturbereitstellung bilden ein wesentliches Kriterium der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit von Gemeinden. Sie stellen hierbei einen wirtschaftlichen Standortfaktor dar.<sup>130</sup> Aber auch im Bezug auf die Infrastrukturversorgung der Einwohner beeinflussen die Infrastrukturkosten die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Gemeinden direkt und indirekt.<sup>131</sup>

---

(vgl. Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt des Landes Sachsen-Anhalt 2007 und Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft 2007).

- <sup>128</sup> Prinzipiell als gesichert können die Infrastrukturdienstleistungen einschließlich Kapazitätsreserven für Städte, verdichtete Räume und angrenzende Gebiete angesehen werden, d. h. für die Cluster 1 bis 3. Gerade den Orten mit einer Einwohnergröße von mehr als 2.000 Einwohner, den so genannten „Verdichtungsgebieten“ entsprechend Kommunalabwasserrichtlinie, galt beim Ausbau der Kanalisation besonderes Augenmerk. Sie war bis 2005 vollständig zu errichten (KomAbwVO LSA vom 2001, SächsKomAbwVO vom 03.05.1996). Im ländlich geprägten Raum weist zwar nicht jeder Ortsteil infrastrukturelle Kapazitätsreserven auf, welche sogar die Ansiedlung von Gewerbebetrieben ermöglichen würde (zu verweisen sei auf die niedrigen Anschlussgrade der Gemeinden des Cluster 6 an die öffentliche Abwasserentsorgung). Es kann allerdings davon ausgegangen werden, dass technische Lösungen, um trotz niedriger Anschlussgrade etwaige Ansiedlungspläne zu gewährleisten, nahezu flächendeckend möglich wären. In Gesprächen mit Aufgabenträgern der Abwasserentsorgung wurde exemplarisch auf Gewerbegebiete verwiesen, die in den neunziger Jahren entstanden sind und für die dezentrale Entsorgungslösungen geschaffen wurden, da die zentralen Systeme noch nicht in entsprechendem Maße ausgebaut worden waren.
- <sup>129</sup> Vgl. Mohajeri, Shahrooz et al. (2006): Zukunftsfähige Infrastrukturangebote für schrumpfende Regionen: Unternehmenskonzepte und Regulierungsinnovationen am Beispiel von Wasser und Verkehr in Brandenburg. Abschlussbericht zur Vorstudie. Herausgegeben von Bundesamt für Bauwesen und Raumwesen (BBR), Bonn. <http://www.mwfk.brandenburg.de/media/lbm1.a.4856.de/dk200611.pdf>, abgerufen am 05.05.2008. Schulze, Dieter; Nikolajewski, André (1994): Ratgeber für die kommunale Abwasserentsorgung. Mercedes- oder Vernunftlösung. Berlin. sowie Moss, Timothy (2008), a. a. O., S. 113 - 140.
- <sup>130</sup> Viele Gewerbegebiete im Untersuchungsraum werden durch die öffentlichen Aufgabenträger erschlossen, so dass deren Entgelte als Faktorpreise ins unternehmerische Kalkül eingehen. Trotzdem muss die Bedeutung der Wasserpreise zumindest für größere Unternehmen vorsichtig bewertet werden. So nimmt in Deutschland die relative Bedeutung der öffentlichen Wasserversorgung für die gewerbliche Wasserbereitstellung seit Jahrzehnten ab (Struckmeier, Paul-Heinz; Schulz, Walter (1976): Möglichkeiten zur Verbesserung der Wasserpreisstruktur in der Bundesrepublik Deutschland. Schriftenreihe des Energiewirtschaftlichen Instituts. 20. München, Oldenburg, S. 111) und zumindest seit 1990 ist die Wasserabgabe an die Industrie auch absolut rückläufig. Als Ursachen werden ressourcenschonende Produktionsprozesse und eine vermehrte Eigenförderung gesehen (Arbeitsgemeinschaft Trinkwassertalsperren e. V. (ATT); Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e. V. (BDEW); Deutscher Bund der verbandlichen Wasserwirtschaft e. V. (DBVW) et al. (Hrsg.) (2008): Branchenbild der deutschen Wasserwirtschaft. Bonn, S. 21 - 22). Inwieweit durch hohe Wasserpreise ein Wettbewerbsnachteil verursacht wird, wird, wenn zugleich eine hohe wasserspezifische Produktivität der entsprechenden Unternehmen besteht, zumindest angezweifelt (vgl. Pawlowski, Ludwig (2009): Der Preis des Wassersparens. In: KA-Abwasser, Abfall, Jg. 56. H. 3. S. 287 - 292).
- <sup>131</sup> Drei Argumente lassen sich hierfür anführen: Höhere Infrastrukturaufwendungen der Haushalte verringern das für den sonstigen Konsum zur Verfügung stehende Einkommen. Sollten zweitens Einwohner bei ihrer Wohnortwahl auch die Höhe der lokalen Infrastrukturentgelte mit einbeziehen, so ergeben sich hierdurch Rückwirkungen auf die einwohnerabhängigen Steuereinnahmen der Gemeinden. Drittens sind die Gemeinden bei den durch sie bereitzustellenden Dienstleistungen, wie der Straßenentwässerung von Gemeindestraßen und der Löschwasserversorgung direkt als Kostenträger finanziell betroffen. Dies gilt darüber hinaus auch dann, wenn Gemeinden aufgrund politischer Preisgestaltung die Infrastrukturbereitstellung

Da die Kosten der Infrastrukturbereitstellung ihrerseits direkt durch die Siedlungsflächenentwicklung beeinflusst werden, orientiert sich im Folgenden die Bewertung von Handlungszielen und Maßnahmen des Flächenmanagements aus Sicht der technischen Infrastrukturen schwerpunktmäßig an der Frage, wie die Flächenentwicklung eine einwohnerspezifische, kosteneffiziente Entwicklung der bestehenden Infrastrukturen (unter den gegenwärtigen rechtlichen Rahmenbedingungen) unterstützen kann.<sup>132</sup>

Ausgehend vom gegenwärtigen, weitgehend abgeschlossenen Aufbau der Infrastrukturen, der konstatierten Unterauslastung von Wohn- und Gewerbeflächen (vgl. Kapitel 2.1) sowie ausgehend vom Bevölkerungsrückgang (vgl. Kapitel 2.2) lassen sich zwei grundlegende Anforderungen zur Berücksichtigung der Infrastrukturbelange ableiten. Kosteneffizienz der bestehenden Strukturen wird demnach gewährleistet,

- wenn die bestehenden und noch längerfristig abzuschreibenden Anlagenbestandteile möglichst gut ausgelastet werden und entsprechend die Erweiterung von Netzstrukturen äußerst sparsam vollzogen wird und
- wenn notwendige Änderungen an den Netzstrukturen (Erneuerungen, Anpassungen) sowie nicht zu umgehende Netzerweiterungen kosteneffizient ausgeführt werden.

Der erste Punkt argumentiert im Sinne der Vermeidung von steigenden Aufwendungen zur Refinanzierung des in den Anlagen gebunden Kapitals über das unvermeidbare Niveau hinaus. Aufgrund der hohen Nutzungsdauer der Netze<sup>133</sup>, der hohen Fixkostenanteile bei technischen Infrastrukturen<sup>134</sup>, die zudem als „sunk

---

teilweise mit über kommunale Steuereinnahmen finanzieren (vgl. Libbe, Jens; Moss, Timothy (2006): Netzgebundene Infrastruktursysteme im Wandel: das Beispiel der Wasserversorgung. In: Kluge, Thomas; Libbe, Jens (Hrsg.): Transformation netzgebundener Infrastruktur. Strategien für Kommunen am Beispiel Wasser. Difu-Beiträge zur Stadtforschung 45. Berlin, S. 19 - 33).

<sup>132</sup> Mit dem Kriterium der (einwohnerspezifischen) Kosteneffizienz wird ein vereinfachendes Kriterium herangezogen, welches die Handlungsziele nur nach den (einwohnerspezifischen) Kostenwirkungen vergleicht und unterschiedliche Nutzenstiftungen vernachlässigt. Das Kriterium berücksichtigt demzufolge nicht alle Effekte. Eine Fehleinschätzung ergäbe sich z. B. dadurch, dass große Eigenheimgrundstücke nur als Kostentreiber (aufgrund ihrer hohen einwohnerspezifischen Infrastrukturkosten) und nicht als wertvolle Wohnstandorte, für die eine hohe Zahlungsbereitschaft besteht, berücksichtigt werden. Das Vorgehen ist jedoch aufgrund der mangelnden Verursachergerechtigkeit bei der Umlegung der Infrastrukturkosten über die Entgeltsysteme gerechtfertigt. Insbesondere bei Wohnbauflächen niedriger Dichte wird ein Teil der Infrastrukturkosten von der Solidargemeinschaft der Infrastrukturnutzer getragen werden müssen (vgl. Marschke, Lars; Schmidt, Torsten; Schneider, Gregor (2006): Stadtumbau und Stadttechnik Teil 3. Langfristige Preis- und Gebührenentwicklung und Optionen für die Ver- und Entsorger. In: wwt. H. 1-2, S. 27 - 32.). Das Kriterium der Kosteneffizienz drückt daher näherungsweise die Sichtweise der Solidargemeinschaft der Infrastrukturnutzer aus.

<sup>133</sup> Laut LAWA – Länderarbeitsgemeinschaft Wasser: Leitlinien zur Durchführung dynamischer Kostenvergleichsrechnungen. (KVR-Leitlinien). 7. überarb. Aufl (2005). Berlin. werden durchschnittliche Nutzungsdauern für Kanäle mit 50 bis 80 Jahren, für Straßenabläufe von 40 bis 80 Jahren sowie für Versickerungssysteme für Regenwasser mit 20 bis 30 Jahren angesetzt. SIEDENTOP, STEFAN ET AL. zogen für ihre Berechnungen betriebsübliche Nutzungsdauern bei Trinkwassernetzen von 55 Jahren, bei Schmutz- und Regenwasserleitungen von 75 Jahren sowie bei Straßen von 55 Jahren heran (vgl. Siedentop, Stefan et al. (2006): Siedlungsentwicklung und Infrastrukturfolgekosten – Bilanzierung und Strategieentwicklung. Abschlussbericht. Bonn).

<sup>134</sup> Bei der Trinkwasserversorgung und Abwasserentsorgung wird von einem Fixkostenanteil ausgegangen, der zwischen 70 und 80 Prozent der Gesamtkosten liegt (ATT – Arbeitsgemeinschaft Trinkwassertalsperren e. V et al. (Hrsg.) (2008), a. a. O., S. 619).

costs<sup>135</sup> zu betrachten sind sowie aufgrund des Bevölkerungsrückgangs führt jede Erweiterung des Netzes zwangsweise zu höheren spezifischen Kosten der Dienstleistung. In der weiteren Diskussion bleibt allerdings unberücksichtigt, wer diese Kostensteigerungen infolge sich verringernder Auslastung der Netze letztendlich trägt.<sup>136</sup>

Die zweite Forderung betont, dass eine zusätzliche, nicht vermeidbare Flächenentwicklung so vonstattengehen sollte, dass sie die Zusatzkosten für die Infrastrukturbereitstellung minimiert. Diese Anforderung lässt sich für Wohnflächen mittlerweile in Form von Faustregeln konkretisieren.<sup>137</sup>

Diese zweite Forderung bezieht sich darüber hinaus auch auf Investitionsentscheidungen im Zuge von Sanierung und Erneuerung der Infrastrukturen im Siedlungsbestand. Hier sollte das Flächenmanagement zur Kosteneffizienz beitragen, indem die Unsicherheit bzgl. der urbanen Entwicklung verringert und somit die Planungssicherheit für die Infrastrukturträger erhöht wird.<sup>138</sup>

<sup>135</sup> Als „sunk costs“ werden die Kosten zusammengefasst, die bestehen bleiben, auch wenn das Unternehmen aus dem Markt aussteigt (Owen, Robert F.; Ulph, David (2002): Sunk Costs, Market Access, Economic Integration and Welfare. In: Review of International Economics. Jg. 10/3, S. 540).

<sup>136</sup> Grundsätzlich haben Aspekte wie die Projektträgerschaft von Bauvorhaben (private Trägerschaft im Rahmen eines Vorhaben- und Erschließungsplanes oder städtebaulichen Vertrages oder kommunale Trägerschaft), aber auch die Entgeltsysteme einen großen Einfluss darauf, wer die Kosten für die Errichtung und den Betrieb sowie wer welches Risiko bei Unterauslastung von Baugebieten trägt.

<sup>137</sup> In Auswertung der Literatur lassen sich folgende verallgemeinernde Aussagen treffen: Die absoluten Infrastrukturkosten werden durch die zu erschließende Fläche beeinflusst und nur unwesentlich durch die Nutzungsdichte (Siedentop, Stefan et al. (2006), a. a. O.; Gutsche, Jens-Martin (2006), a. a. O.). Daher nehmen die einwohnerspezifischen Kosten hyperbelartig mit zunehmender Einwohnerdichte ab. Die Urbanität hat zwar Einfluss auf die flächenbezogenen Kosten, kann aber nicht die Dichteeffekte bei den einwohnerspezifischen Kosten überkompensieren (siehe auch Pecher, Rolf (2002): Kosten und Gebühren für die Sammlung und zentrale Behandlung von Schmutz- und Regenwasser im ländlich geprägten Raum. In: ATV-DVWK – Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft Abwasser und Abfall (Hrsg.): Abwasserentsorgung im ländlich geprägten Raum. ATV-DVWK-Fortbildungskurs für die Wassergütwirtschaft und Abwassertechnik K/6. Hennef, S. 7 - 3 bis 7 - 21.). Weiterhin wird folgender Zusammenhang zwischen Lage und Größe von Baugebieten und den einwohnerspezifischen Kosten angesetzt: Baulücken führen zu den niedrigsten Infrastrukturkosten, da i. d. R. nur Hausanschlüsse zu finanzieren sind. Innerstädtische, noch nicht erschlossene Brachflächen weisen nur deshalb leicht günstigere Kostenwirkungen gegenüber Baugebieten gleicher Größe am Ortsrand auf, weil im innerörtlichen Bereich i. d. R. höhere Wohndichten marktgängig sind. Die Erschließungskosten ähneln sich demgegenüber. Am ungünstigsten fallen nicht integrierte Baugebiete aus, für die zusätzliche äußere Erschließungsaufwendungen durchgeführt werden müssen. Der Einfluss von Lagegunst auf die verbrauchsspezifischen Kosten fällt jedoch geringer als der Einfluss der Baudichte aus (Gutsche, Jens-Martin (2006), a. a. O.)

<sup>138</sup> Hier wird die These aufgeworfen, dass Flächenmanagementmaßnahmen, welche auf die einwohnerbezogene Stabilisierung eines Ortsteils/Ortes zu Ungunsten eines anderen Ortsteils/Ortes hinwirken, aus Perspektive der Infrastrukturkosten besser zu bewerten sind, als unsichere Rahmenbedingungen für beide Orte. Im Falle von Sanierungs- und Erneuerungsmaßnahmen bei Infrastrukturen verringert sich in beiden Fällen die Spannweite der zu berücksichtigten Entwicklungsoptionen. Welche große Bedeutung der Frage nach Planungssicherheit zugemessen wird, verdeutlichen z. B. Winkler, Uwe (2007): Wasser LE. Szenarien zur Entwicklung der Funktionen Wohnen und Gewerbe in Leipzig bis zum Jahr 2030 unter besonderer Berücksichtigung der Anforderungen der mediengebundenen technischen Infrastruktur. Ein Forschungsprojekt der Kommunalen Wasserwerke GmbH gemeinsam mit der Stadt Leipzig, unter Mitarbeit von Marta Doehler-Behzadi und Monika Schulte. <http://www.wasser-leipzig.de/get.php?f=517d10f960d2825427879ad8fa4c8cbd.pdf&m=download>, abgerufen am 12.05.2009. Marschke, Lars; Schmidt, Torsten; Guillemenet, Aurélie (2005): Stadtumbau und Stadttechnik Teil 2. Der Infrastrukturelle Entwicklungsplan (ISEP) – ein Beitrag der Stadttechnik zur integrierten Stadtentwicklungsplanung. In: wwt. H. 11-12, S. 37 - 41. Marschke, Lars; Bräuningner, Sigrid; Böhnisch, Sandra (2007): Stadtumbau und Stadttechnik Teil 6. Der Infrastrukturelle Entwicklungsplan (ISEP) – weitere Anwendungsbeispiele aus Merseburg und Riesa. In: wwt. H. 10, S. 50 - 54.

Während sich die Aspekte der Kosteneffizienz von Infrastrukturen auf den gegenwärtigen technischen und organisatorischen Entwicklungsstand der Infrastrukturen beziehen, stellt sich weiterhin die Frage, inwieweit gegenwärtige raumrelevante Entscheidungen die langfristige Entwicklungsfähigkeit von Infrastruktursystemen beeinflussen könnten. Mögliche Entwicklungspfade der bestehenden Systeme bilden gegenwärtig Gegenstand technischer und sozio-ökologischer Forschungen. Hierbei wird die Frage aufgeworfen, inwieweit die Bereitstellung durch die gegenwärtigen zentralen Strukturen auch langfristig die kostengünstigste Option bleibt oder ob alternative Systeme langfristig Kostenvorteile bieten? Weiterhin wird hinterfragt, welche zusätzlichen Dienstleistungen zukünftig durch Infrastruktursysteme bereitgestellt werden können sowie, inwieweit sich hierdurch auch die Anforderungen an die Raumnutzung verändern?<sup>139</sup> Obgleich diese Aussagen von großer Bedeutung für die Diskussion der Handlungsziele und Maßnahmen wären, können sie im Folgenden nur skizzenhaft bei der Bewertung der Handlungsziele und Maßnahmen herangezogen werden, da diesbezüglich noch zu viele Aspekte einer Klärung bedürfen.

### **Verkehrsinfrastrukturen**

Zum Nutzen von Verkehrsinfrastrukturen gehören in aller erster Linie die Sicherung der Erreichbarkeit sowie, abhängig vom betrachteten Netzelement, die Schaffung einer hohen Verbindungs- oder Aufenthaltsqualität. Dieser Aspekt stellt einen wesentlichen Standortfaktor der Region dar. Im Rahmen des Forschungsprojektes KoReMi wurde aufgezeigt, dass sich die Erreichbarkeiten in der mitteldeutschen Kernregion nicht zuletzt aufgrund der enormen Infrastrukturmaßnahmen des Bundesverkehrswegeplans erheblich verbessern werden.<sup>140</sup> Hinsichtlich der Verkehrsinfrastruktur besitzt die Region künftig hervorragende Standortbedingungen.

Die Verkehrsinfrastruktur verursacht erhebliche Kosten für die Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Verkehrsanlagen. Die künftige demographische Entwicklung führt zu einem ungünstigeren Verhältnis zwischen Kosten und Einwohnern. Ein Rückbau von Verkehrsanlagen ist nur selten möglich, da die Anbindung bzw. Erschließung genutzter Grundstücke gesichert bleiben muss. „Die grundsätzliche Gefahr, die sich mit der kontinuierlichen Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche in Verbindung mit einer dispersen Verteilung dieser Siedlungserweiterungen im Raum ergibt, ist die einer strukturellen Kostenfalle. Gebaute Infrastruktur bindet Kapital und bedarf kontinuierlicher Erhaltungsinvestitionen, um einem vorzeitigen Wertverlust vorzubeugen. Auf diese Weise entstehen hohe ‚de facto‘-Fixkosten, die den Spielraum zukünftiger Entscheidungen deutlich einschränken.“<sup>141</sup>

---

<sup>139</sup> Diese Fragen zielen auf die längerfristige Entwicklung der Infrastruktursysteme ab und hinterfragen in ihrer Konsequenz auch die rechtlichen Rahmenbedingungen, die Normensetzungen und für Preissysteme in so einem umfassenden Maße, dass sie in ihrer Konsequenz auf mittelfristige flächenpolitische Entscheidungen nicht beurteilt werden können.

<sup>140</sup> Selz, Emanuel (2009): Wirkungen des demographischen Wandels auf die Verkehrsnachfrage in der Kernregion Mitteldeutschland. Schriftenreihe KoReMi. Band 04. Leipzig.

<sup>141</sup> Gutsche, Jens-Martin (2004): Wohngebietsausweisungen und kommunale Haushalte. Kostenaspekte von Flächenausweisungen. Vortrag auf der 3. Zukunftswerkstatt „Flächenverbrauch in der Metropolregion Hamburg“ 04. Dezember 2004. Hamburg.

### **Flächenentwicklung und Angebot des Produktionsfaktors Boden**

Im Sinne einer nachhaltigen Regionalentwicklung sind die Veränderung der Nachfrage nach sowie die entsprechende Eignung des Flächenangebots im gewerblichen Bereich zu berücksichtigen. Dies begründet sich in der Abhängigkeit der Gemeinden und Regionen von der Prosperität einer Volkswirtschaft, inklusive der wirtschaftsstrukturellen Entwicklungen und der Fortschritte bei der Steigerung der Flächenproduktivität.<sup>142</sup> Allerdings unterliegen die ökonomischen Großtrends (parallel und in Ergänzung zu demographischen und klimatischen Trends als die beiden anderen zurzeit maßgeblich prägenden Formen des Wandels) einem fortlaufenden Wandel.<sup>143</sup> Räumliche Planung muss darauf reagieren, um ein geeignetes Flächenangebot zu schaffen.

Wie für jedes andere Gut bildet sich auch beim Gut Boden der Preis zunächst aus der Relation von Angebot und Nachfrage. Hinzu kommen Faktoren wie Lagegunst, Art der Bodennutzung oder die Situation des Umfeldes. Eine Verknappung des Gutes Boden durch Beeinflussung der Flächenneuanspruchnahme im Sinne von Verringerung dieser, einer Neuanspruchnahme im Saldo von Null oder im Extremfall sogar einer negativen Neuanspruchnahme<sup>144</sup> in einer definierten Region muss sich demnach grundsätzlich auf den Bodenpreis auswirken.

Der o. g. Faktor Lagegunst, welcher einen wesentlichen Einfluss auf den Bodenpreis hat und ebenfalls für die Art der Bodennutzung mit ausschlaggebend ist, sei hier kurz erörtert. Grundlage zur Erklärung der unterschiedlichen Bodenpreise und der wirtschaftlichen Aktivitäten im Raum sind die Theorie der Landnutzung von THÜNEN<sup>145</sup> sowie für städtisch geprägte Räume u. a. ALONSOS „Theory of the Urban Land Market“.<sup>146</sup> Ohne weiter auf diese Standortstrukturmodelle<sup>147</sup> mit den zugrunde liegenden Annahmen eingehen zu wollen, liefern sie als Ergebnis, dass mit zunehmender Entfernung von einem zentralen Standort/Markt der Bodenpreis abnimmt. Kurz zusammengefasst kann somit die Aussage getroffen werden, dass der Bodenpreis vom Zentrum hin zur Peripherie eines Raumes sinkt.

Für die Wirkungen der Flächenverknappung auf die Bodenpreisentwicklung sind aber gleichfalls die regionalen Rahmenbedingungen zu betrachten. Im Speziellen sind das Verhältnis von Angebot und Nachfrage nach dem Gut Boden sowie die allgemeinen (wirtschaftlichen und demographischen) Entwicklungstendenzen, welche den Bodenpreis positiv wie negativ beeinflussen können, von Relevanz. Eine Beschreibung dieser Rahmendaten erfolgte bereits im Band 01 der Schriftenreihe KoReMi sowie in Kapitel 2 dieser Veröffentlichung.

<sup>142</sup> Bergmann, Eckhard; Jakubowski, Peter; Dosch, Fabian (2006), a. a. O., S. 18 - 35.

<sup>143</sup> So sind die räumlichen Auswirkungen der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht abschätzbar.

<sup>144</sup> D. h., es werden Flächen zurückgebaut bzw. bestehendes Baurecht aufgehoben, ohne dass an einer anderen Stelle eine Neuausweisung erfolgen würde.

<sup>145</sup> Vgl. von Thünen, Johann Heinrich (1826): Der isolirte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie oder Untersuchungen über den Einfluß den die Getreidepreise, der Reichthum des Bodens und die Abgaben auf den Ackerbau ausüben, Berlin.

<sup>146</sup> Alonso, William (1960): A theory of the urban land market. Papers and Proceedings. Regional Science Association 6, S. 149 - 157.

<sup>147</sup> Beide Theorien sind der gängigen Literatur der Raumwissenschaften zu entnehmen.



Werden zum Einen die Oberzentren Halle (Saale) und Leipzig nicht berücksichtigt<sup>148</sup> und zum Anderen die beschriebenen Rahmenbedingungen in Verbindung mit den Raumentwicklungsszenarien zugrundegelegt, dann kann angenommen werden, dass mögliche Folgen einer Flächenverknappung für die Entwicklung der Bodenpreise in der Untersuchungsregion eher marginal sein dürften.

So muss, zunächst unabhängig von den hier empfohlenen Strategien der Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme und lediglich ausgehend von den Rahmenbedingungen in der KRMD den Bodenpreisen für Bauland eine niedrige Relevanz für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Gemeinde konstatiert werden. Dies lässt sich zunächst mit dem niedrigen Preisniveau<sup>149</sup> von Bauland<sup>150</sup> erklären. Die nachstehende Abbildung 9 macht deutlich, dass die Kaufpreise für Bauland in Sachsen (30 Euro/m<sup>2</sup>) und Sachsen-Anhalt (64 Euro/m<sup>2</sup>) weit unterhalb des Bundesdurchschnitts (84 Euro/m<sup>2</sup>) liegen. Zudem „[...] sind die Baulandpreise auf den meisten Gewerbebaulandmärkten, abgesehen von wenigen 1A- und 1B-Lagen<sup>[151]</sup> [...], ausgesprochen niedrig [...].“<sup>152</sup> Allerdings führt die Tatsache, dass ein Großteil der KRMD entsprechend der Planwerke in irgendeiner Form dem ländlich geprägten Raum zuzuordnen ist und in Verbindung mit der Ausklammerung von Leipzig und Halle (Saale) als die beiden Zentren der Kernregion, dazu, dass das oben kurz beschriebene Bodenpreisgefälle von Zentrum hin zum ländlich geprägten Raum kaum differieren dürfte und damit wenig Einfluss auf die Bodenpreise hat. Zudem ist anzunehmen, dass die Bodenpreise in der Untersuchungsregion generell stagnieren.<sup>153</sup>

---

<sup>148</sup> Die Oberzentren Halle (Saale) und Leipzig wurden bereits in der Clusteranalyse nicht berücksichtigt, da sie sich zu stark von den anderen Gemeinden der Untersuchungsregion unterscheiden und somit ein eigenes Cluster erfordert oder zu große Ausreißer dargestellt hätten. Vgl. Band 02 der Schriftenreihe KoReMi.

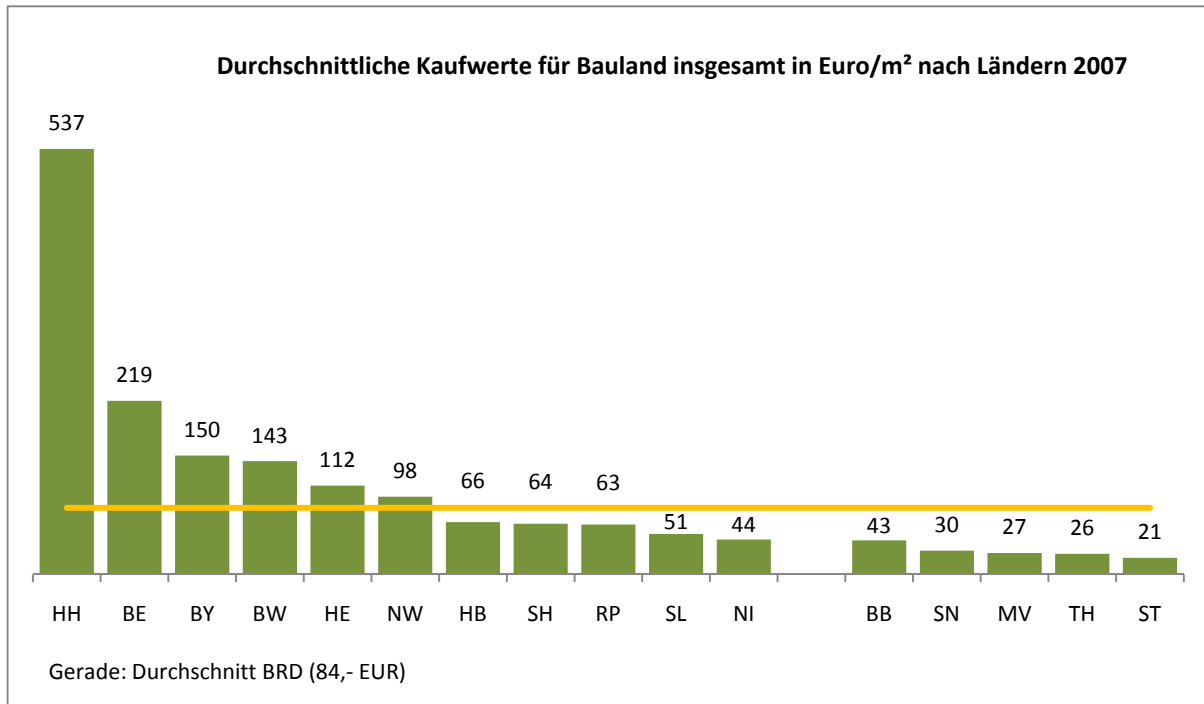
<sup>149</sup> Bodenpreise für landwirtschaftlich genutzte Flächen, in: Böhme, K. (2007): Karte der Kaufwerte von Flächen der landwirtschaftlichen Nutzung (Mittelwerte für Länder- bzw. Regierungsbezirke) im Jahr 2006 aus „Der deutsche Bodenmarkt kommt nur langsam in Bewegung“. In: Neue Landwirtschaft. Heft 9/07, S. 17.

<sup>150</sup> Das niedrige Niveau der Bodenpreise für Wohnbauland in den neuen Bundesländern und somit der Untersuchungsregion wird ebenfalls im Raumordnungsbericht 2005 deutlich (vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2005): a. a. O., S. 60).

<sup>151</sup> Dabei stellen 1A- und 1B-Lagen integrierte Lagen im Stadtzentrum dar, welche sehr gut erreichbar sind, eine hohe Aufenthaltsqualität besitzen, eine sehr hohe Kundenfrequenz haben und meist für Einzelhandel etc. genutzt werden. Zudem sind dieses an Hauptverkehrsachsen gelegen und weisen i. d. R. kaum Leerstände auf, d. h. entsprechende Flächen sind kaum vorhanden.

<sup>152</sup> BBR (Hrsg.) (2005), a. a. O., S. 60.

<sup>153</sup> Hierzu kann exemplarisch auf die Aussage der SPD-Ortsgruppe Riesa verwiesen werden, welche in einer Pressemitteilung vom 24.03.2009 auf diesen Sachverhalt hinweist (vgl. <http://www.spd-riesa.de>, abgerufen am 03.07.2009). Auch wenn Riesa sich selber nicht in der Untersuchungsregion befindet, so kann für den sächsischen Teil der Untersuchungsregion diese Aussage übernommen werden, da raumstrukturell Riesa ebenso ländlich geprägter Raum ist- zudem mit Verdichtungsansätzen. Ebenso ist das Problem des Flächenüberangebots in der Untersuchungsregion evident. Hier ist anzumerken, dass ein Überangebot an Flächen nachteilige Auswirkungen auf die Bodenpreisentwicklung hat (vgl. dazu u. a. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2007c): Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft – Band 2: Was leisten bestehende Instrumente? Bonn, S. 32).



Eigene Darstellung

**Abbildung 9: Baulandpreise im Jahr 2007 nach Ländern<sup>154</sup>**

Werden die im Projekt vorgeschlagenen Handlungsziele und Maßnahmen sowie deren Auswirkungen auf die Bodenpreise betrachtet, würden sich deutlich spürbare Bodenpreisveränderungen besonders dann ergeben, wenn restriktive Handlungsziele räumlich mit großer Flächennachfrage zusammentreffen. Nach Darlegung der Rahmenbedingungen sowie den zu erwartenden Entwicklungen kann davon ausgegangen werden, dass es in der Untersuchungsregion keine nennenswerten Gebiete gibt, welche durch zu empfehlende Maßnahmen der Flächenpolitik eine relevante Bodenpreisveränderung erwarten lassen. D. h. auch wenn seitens des Forschungsverbundes einer Gemeinde aufgrund der beschriebenen Rahmenbedingungen (v. a. ist das Flächenüberangebot zu betonen) gewisse Entwicklungspotenziale postuliert werden, würde keine der identifizierten Maßnahmen das Angebot an Flächen spürbar verknappen: Bestenfalls ist dort weiterhin Neuausweisung erlaubt, ansonsten führt auch Innenverdichtung und Umnutzung zu weiterer Flächenbereitstellung bei konkreter Nachfrage. Dort, wo ausschließlich Rücknahme empfehlenswert ist, liegen konkrete Gründe wie ein enormer Flächenüberhang oder negative Entwicklungsperspektiven vor. Folglich wäre kein Anstieg der Bodenpreise zu erwarten, bestenfalls eine Stabilisierung auf sicherlich geringerem Niveau. Und selbst wenn sich der Preis verteuern sollte, so kann hier ergänzt werden, „[...] dass auch deutlich höhere Baulandpreise meist nur einen marginalen Einfluss auf die Flächenauslastung haben.“<sup>155</sup> Somit dürften die Entwicklungsstrategien keinen negativen Einfluss auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit durch mögliche Veränderungen der Bodenpreise haben.

<sup>154</sup> Datengrundlage: Statistisches Bundesamt 2009.

<sup>155</sup> Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.) (2005), a. a. O., S. 61.

Ein dritter Aspekt der Bodenpreisentwicklung soll abschließend zu diesen kurzen Ausführungen angemerkt werden: Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit einer Gemeinde. Eine Erhöhung des Bodenpreises kann positive Wirkungen auf die Leistungsfähigkeit der Gemeindehaushalte implizieren: Wenn bei konkretem Bedarf und einer relativen „Verknappung“ durch die seitens des Forschungsverbands vorgeschlagenen Maßnahmen der Bodenpreis steigen sollte und die Gemeinde Eigentümerin der zu erschließenden Flächen wäre, kann durch den nun höheren Bodenpreis zunächst eine Einnahmesteigerung der Gemeinde erfolgen und damit deren Leistungsfähigkeit zunehmen. Hierzu ist aber anzumerken: In der betrachteten Region wäre diese Steigerung sicherlich marginal im Vergleich dazu, was eine Gemeinde in die Entwicklung und Erschließung eines neuen Baugebietes investieren müsste. Und wenn sie hierfür Fördermittel<sup>156</sup> in Anspruch nehmen würde, würde dadurch der Verkaufspreis für den Endnutzer indirekt subventioniert.<sup>157</sup> Eine mögliche Bodenpreissteigerung würde sich im Verkaufspreis demnach nicht niederschlagen. Gleiches kann festgestellt werden, wenn auch die Gemeinde zunächst als Zwischenerwerber auftritt. Auch hier könnten zur Entwicklung der Flächen Fördermittel mit dem eben beschriebenen Effekt eingesetzt werden. Weiterhin kann für einen marginalen Einfluss des Bodenpreises auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Gemeinde angeführt werden, dass Gemeinden aufgrund des niedrigen Niveaus der Bodenpreise wesentlichere Einnahmesteigerungen aus Grund- und Gewerbesteuer, weniger aus Grundstücksveräußerungen, erwarten können. Bezüglich der Wohnbauflächen sei angemerkt, dass sich immer mehr die Erschließung und Entwicklung durch private Träger durchgesetzt hat<sup>158</sup>, sodass der Bodenpreis bzw. dessen Entwicklung die Gemeinde nicht mehr tangieren dürfte.

Im Allgemeinen ist es bei der Betrachtung der wirtschaftlichen Entwicklung einer Region sinnvoll, Flächennutzung und Flächenplanung hinsichtlich der Art der baulichen Nutzung zu unterscheiden. An einigen Stellen im folgenden Text wird daher die Nutzung unterschieden in

- lokales Gewerbe,
- überörtliches Gewerbe und
- Wohnen.

---

<sup>156</sup> Mehrfach wurde in Gesprächen mit Gemeindevertretern vor Ort hervorgehoben, dass Gewerbegebiete nur dadurch entwickelt wurden, weil Fördermittel akquiriert werden konnten (Hinweis bei Fragen bzgl. der Rücknahme von Gewerbeflächen auf Fördermittelbindung). Dieses kann dazu führen, dass oftmals kein wirklicher Preis für Grundstücke existiert.

<sup>157</sup> Diese Überlegung wird dadurch gestärkt, dass auf entsprechenden Vermarktungsplattformen öfters keine Preisangaben, sondern lediglich der Hinweis „Verhandlungsbasis“ aufgeführt wird (bspw. auf den Internetseiten des Städteverbundes Göltzschtal zu verfügbaren Gewerbeflächen, siehe exemplarisch [http://www.goeltzschtal.net/bauflaechen\\_full.php?id=17&gewerbeid=2](http://www.goeltzschtal.net/bauflaechen_full.php?id=17&gewerbeid=2), Abfrage am 02.07.2009).

<sup>158</sup> Die wachsende Anzahl vorhabenbezogener Bebauungspläne oder auch städtebaulicher Verträge scheint dieses zu bestätigen (vgl. hierzu Deutsches Institut für Urbanistik: [http://www.difu.de/publikationen/difu-berichte/4\\_99/artikel3.shtml](http://www.difu.de/publikationen/difu-berichte/4_99/artikel3.shtml), Abfrage am 03.07.2009).

Insbesondere die Unterteilung des Gewerbes erscheint möglicherweise zunächst unüblich. Im Diskurs hat sich aber gezeigt, dass sie sich sowohl in Standort- als auch in Marktfragen voneinander unterscheiden. Auch für den Wohnungsmarkt ist eine Unterteilung in verschiedene Segmente möglich, die allerdings in diesem Projekt nicht vorgenommen wurde.

### ***Wirtschaftliche Entwicklung und demographischer Wandel***

Für die Leistungsfähigkeit einer Region ist die Anpassung der Flächennutzung an die demographischen Anforderungen relevant. Ein direkter Zusammenhang zwischen der Entwicklung von Gewerbeflächen und dem demographischen Wandel ist nicht eindeutig ersichtlich. Wirtschaftlich leistungsstarke Regionen (die in der Regel Fläche vorhalten bzw. auf Anfrage „gewünschten“ Investoren zur Verfügung stellen können und dazu auch von Seiten der Landesplanung unterstützt werden) sind jedoch als Arbeitsorte grundsätzlich Zuzugsregionen und somit wachstumsbasiert.

#### **3.3.1.2 Reflexion: Begrenzung des Zuwachses von Gewerbeflächen**

Vor dem Hintergrund der Situation der öffentlichen Haushalte und der demographischen Entwicklung muss einem ungesteuerten Siedlungswachstum entgegengetreten werden, da dieses zu einem ruinösen Wettbewerb der Gemeinden untereinander um potenzielle gewerbliche Nachfrager bedeutet und zum anderen Ausgaben getätigt werden, welchen in absehbarer Zeit keine entsprechenden (kostendeckenden) Einnahmen aus der Flächenerschließung gegenüberstehen. Aus infrastruktureller Sicht gilt es daher, Erschließungskosten zu vermeiden und eine bessere Auslastung bestehender Infrastrukturen zu garantieren. Dies wird durch die Begrenzung des Zuwachses von Gewerbeflächen erreicht.

Für lokale Handwerks-, Gewerbe- und Landwirtschaftsbetriebe kann theoretisch ein „Flächenbedarf [...] aufgrund betriebsbedingter Erweiterungen oder Umstrukturierungen“<sup>159</sup> identifiziert werden, der durch eine nachhaltige Gewerbeflächenpolitik befriedigt werden sollte. Allerdings liegen bislang keine wissenschaftlichen Erkenntnisse über den quantitativen Flächenbedarf dieser Betriebe vor, wenn eine Region insgesamt Schrumpfungsbedingungen ausgesetzt ist.

Erfolgt ein Wachstum der Siedlungen gesteuert und aus nachweisbaren Bedarfen heraus, spricht finanzwissenschaftlich nichts gegen eine weitere Ausdehnung von Siedlungen.<sup>160</sup> Auch aus wirtschaftspolitischer Perspektive darf eine Verknappung von Gewerbeflächen nicht zu einem Standortnachteil führen. Aus wirtschaftlicher Perspektive ist ein gleicher Beitrag aller Gemeinden zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme nicht sinnvoll, da er weder auf die Realitäten (Erweiterungsbedarf von angesiedelten Gewerbestandorten), noch Lagegunst für Neuansiedlungen Rücksicht nimmt. Die größte Flexibilität wird durch regionale

---

<sup>159</sup> Domhardt, Hans-Jörg (2005): Eigenentwicklung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.) (2005): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 192 - 197.

<sup>160</sup> Beispielhaft sei die Suburbanisierung genannt, welche aus konkreten Bedarfen heraus entstand und fiskalisch gesehen für die positiv betroffenen Gemeinden zu keinen Mehrbelastungen, sondern über die steigende Einwohnerzahl zu Mehreinnahmen führte (vgl. Kapitel 3.3.1).

Bilanzierung der Flächenneuanspruchnahme erreicht, da hierdurch die Handlungsoptionen bezüglich Vermeidung, Verdichtung und Rücknahme am besten erhalten werden können. Außerdem erlaubt die Bilanzregelung, die Kosten von Nachverdichtung und Rücknahme von Flächen auch im Zuge der Neuausweisung zu berücksichtigen.

Im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung gilt es daher, ein überdimensionales Wachstum zu verhindern, das unter Schrumpfungsbedingungen zudem die Gefahr brachfallender Flächen an anderen Standorten mit sich führt. Um eine positive Wirtschaftsentwicklung zu ermöglichen, ist eine Begrenzung des Zuwachses von Gewerbeflächen entsprechend zusammen mit den anderen flächenpolitischen Maßnahmen zu betrachten. Insbesondere sollte bei einer notwendigen Neuausweisung an einem Standort eine nicht mehr nachgefragte Fläche an einem anderen Standort aufgegeben werden.

#### *Ergebnis:*

Die Maßnahme sollte inhaltlich um den Aspekt ergänzt werden, dass die Begrenzung des Zuwachses in einem regional erfassten Saldo vorgesehen werden sollte. Daher wird sie folgendermaßen ergänzt:

„Begrenzung des Zuwachses von Gewerbeflächen im Saldo“

#### **3.3.1.3 Reflexion „Vermeidung paralleler gewerblicher Flächenausweisung“**

Die Ausweisung gewerblicher Bauflächen ist zunächst Aufgabe der Gemeinde im Rahmen ihrer Planungshoheit. Wenn es zu konkreten Maßnahmen der Flächeninanspruchnahme kommt, welche durch öffentliche Gelder realisiert werden, ist abzuwägen, ob durch diese Maßnahmen für die öffentliche Hand (insb. die Gemeinden) konkrete Mehreinnahmen erzielbar sind oder zusätzliche Kosten anfallen. Überwiegen die Mehreinnahmen die Ausgaben, spricht aus wirtschaftlicher Perspektive nichts gegen eine vermehrte Flächenneuanspruchnahme, denn eine Gemeinde soll ihre Einnahmen zunächst selbst erwirtschaften können. Die Einnahmepolitik darf nicht (etwa durch eine überörtliche Planung) über Gebühr beschnitten werden.

Sollen in den Gemeinden parallele Flächenausweisungen aber eher aus politisch-taktischen Gründen erfolgen („blinder Aktionismus“ aus Konkurrenzgedanken oder Unkenntnis über die Pläne der Nachbarn), wäre eine Flächenbevorratung in der Untersuchungsregion eher negativ zu beurteilen – wenn in der Realität ein konkreter finanzieller Vorteil oder ein wirtschaftspolitischer Ansiedlungserfolg nicht ersichtlich ist. Beispiele hierfür sind eine hypothetische Wappnung für den Fall, dass Investoren anfragen oder der politisch intendierte Nachweis, dass die Gemeinde eine positive Entwicklung einnimmt. Der zunächst erhoffte Gewinn für die einzelne Gemeinde wird in solchen Fällen zum Nachteil für die gesamte Region, weil eine parallele und damit unkoordinierte Ausweisung letztlich nicht benötigter Flächen zu höheren Planungs- und Erschließungskosten führt.

Der gesunde Wettbewerb zwischen Gemeinden darf nicht verhindert werden, weil ein unzureichendes Flächenangebot zum Verlust potenzieller Investoren führt. Jedoch gilt es, den ruinösen Wettbewerb in einer schrumpfenden Region zu vermeiden. Daher ist eine regionale Abstimmung der Flächenausweisung sinnvoll. Wird im Zuge einer besseren Abstimmung vermieden, dass über die konkrete Nachfrage hinaus infrastrukturell erschlossene Flächen entstehen, werden zugleich Fehlinvestitionen in Erschließungsinfrastrukturen verhindert. Kapital wird nicht unproduktiv gebunden, indem langfristig zusätzliche Betriebskosten zum Erhalt der Infrastrukturen entstehen, ohne dass Entgelte erzielt werden.

Es gilt, die Wettbewerbsfähigkeit der Region insgesamt zu erhöhen. Die Maßnahme bezieht sich aber vor allem auf das „überörtliche Gewerbe“, denn für die Befriedigung der Nachfrage lokaler Gewerbetreibender sollten weiterhin die einzelnen Gemeinden im Rahmen ihrer Selbstverwaltungsautonomie verantwortlich sein.

Ziel ist es nicht, die Leistungsfähigkeit zu verringern. Vielmehr soll ein ruinöser Wettbewerb, der zu Fehlplanungen und Fehlinvestitionen führt, verhindert werden. Dadurch wird die Leistungsfähigkeit im Gegenteil gesteigert. Es soll weiterhin möglich sein, bei Bedarf für überregionales Gewerbe Flächen anzubieten, die allerdings vorher abgestimmt worden sind. Sinnvoll erscheint hier eine Koordination der Flächenplanung.

#### *Ergebnis:*

Die bisher formulierte Maßnahme sollte daher folgendermaßen geändert werden:

„Vermeidung von unkoordinierter Ausweisung zur Befriedigung von gewerblicher (meist überörtlicher) Nachfrage, die nicht durch bestehende Flächen gedeckt werden kann“

#### **3.3.1.4 Reflexion „Lenkung von Gewerbeansiedlungen auf bestehende Standorte“**

Für Gewerbebetriebe ist zunächst davon auszugehen, dass in einer insgesamt schrumpfenden Region zunächst sehr viele Flächen vorrätig sind, zum einen die schon erschlossenen und noch nicht ausgelasteten Gewerbegebiete, zum anderen aber auch revitalisierte oder revitalisierbare Brachflächen. Insbesondere für kleinere Betriebe (oftmals des lokalen Gewerbes) können auch kleinere Grundstücke im Siedlungsbestand genutzt werden. Folglich ergeben sich positive Wirkungen für Infrastrukturen in zweierlei Hinsicht. Zum einen wird die Bindung von weiterem Kapital für die Erweiterung der Infrastrukturen vermieden, zum anderen werden die bestehenden Infrastrukturen besser ausgelastet.<sup>161</sup> Zusätzlich würden die Kosten zur Planung und Erschließung neuer Flächen gespart werden. Kommen zusätzliche Firmen zu bestehenden hinzu, wird schließlich nicht nur eine bessere Auslastung der Gebiete möglich, sondern können auch zwischen den Betrieben Synergieeffekte genutzt werden.

<sup>161</sup> Hierbei wird angenommen, dass bei der Lenkung von Gewerbebetrieben auf erschlossene Flächen mit keinem Aufwand zum Ausbau dort bestehender Infrastrukturen verbunden ist.

Falls sich diese Grundstücke hinsichtlich Lage, Zuschnitt oder Qualität allerdings aus Sicht der Unternehmer nicht eignen oder keine mehr vorhanden sind, sollten neue Gewerbeflächen nach Maßgabe der notwendigen Erschließungskosten für die Gemeinde in Abwägung der zu erzielenden Mehreinnahmen (insbesondere Gewerbesteuer und Grundsteuer) entwickelt werden.<sup>162</sup> Denn es ist nicht Ziel nachhaltiger Flächenpolitik, eine positive gewerbliche Entwicklung zu verhindern.

*Ergebnis:* Die bisherige Maßnahme sollte folgendermaßen geändert werden:

„Lenkung von Gewerbeansiedlungen auf bestehende Standorte – wo es möglich ist“

### **3.3.1.5 Reflexion „Rücknahme nicht geeigneter Gewerbeflächen“**

Die „Eignung“ von Gewerbeflächen ist eine Frage des Beobachters. Die heute brachliegenden sowie die in der Vergangenheit planungsrechtlich gesicherten, aber nicht genutzten Gewerbeflächen hatten eine vermeintliche Chance im Wettbewerb der Standorte. Aus verschiedenen Gründen ist diese Chance aber nicht genutzt worden. Eine Nachfrage nach der Fläche ist offensichtlich nicht vorhanden, eine bauliche Verwertung ist auch zukünftig nicht gegeben. Daher ist zu überlegen, ob frühere flächenpolitische Entscheidungen nicht revidiert werden müssen.

Aus Perspektive des Flächensparens ist es notwendig, auch die Rücknahme nicht geeigneter Gewerbeflächen zu prüfen, z. B. um eine gesellschaftlich festgelegte Flächeninanspruchnahme einzuhalten. Hierbei ergeben sich positive und negative wirtschaftliche Effekte. Ausgehend davon, dass die Flächen gegenwärtig nicht genutzt wurden, hängen die wirtschaftlichen Wirkungen davon ab, ob und in welchem Maße Flächen erschlossen sind, wann die Erschließungen erstellt wurden und in welchem Zustand sie sich befinden. Außerdem sind die Eigentumsverhältnisse und die Verwertungsvorstellungen der Grundstücksbesitzer von großer Bedeutung.

Auf die technischen Infrastrukturen wirkt sich die Rücknahme erschlossener und nicht genutzter Flächen positiv und negativ aus. Positive Wirkung sind der Wegfall von Betriebskosten für die Infrastrukturen sowie mittel- und langfristig der Wegfall von Reparatur- und Erneuerungsaufwendungen. Dem steht die Entwertung der im Leitungsnetz gebundenen Kapitalmittel, die noch nicht abgeschrieben und nicht veräußerbar sind („sunk costs“ nach OWEN<sup>163</sup>), gegenüber. Dies geht einher mit der bilanziellen Wertberichtigung. Aufgrund der langen Nutzungsdauer der technischen Netze ist dieses Problem vermutlich für alle erschlossenen Baugebieten, die in den neunziger Jahren errichtet wurden, relevant, so dass bei Rücknahme derartiger Gebiete die negativen Wirkungen überwie-

<sup>162</sup> Um eine kooperative Ausweisung und Vermarktung von Gewerbeflächen zu forcieren, sind Anreize für die Umverteilung der erzielten Einnahmen für die beteiligten Gemeinden förderlich. Ansätze, wie in solchen Fällen eine Umverteilung von bspw. Gewerbesteuereinnahmen erfolgen kann, werden in Band 08 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi erläutert.

<sup>163</sup> Als „sunk costs“ werden die Kosten zusammengefasst, die bestehen bleiben, auch wenn das Unternehmen aus dem Markt aussteigt (Owen, Robert F.; Ulph, David (2002), a. a. O., S. 540).

gen.<sup>164</sup> Langfristig verringert sich allerdings die Planungsunsicherheit bei den Entsorgungsträgern, so dass im Zuge von Erneuerungsmaßnahmen dann Kosteneinsparungen realisiert werden könnten.<sup>165</sup>

Da Gewerbeflächen oftmals unter Verwendung von Fördermitteln entwickelt worden sind, ist eine Rücknahme der gewerblichen Nutzungsmöglichkeit oftmals mit Schwierigkeiten verbunden und aus politischen (Stichwort „Wortbruch beim Wähler“) und sonstigen (etwa förderrechtlichen) Gründen nicht erwünscht. Aber es kann auch sinnvoll sein, Flächen planungsrechtlich zurückzunehmen, etwa um eine notwendige Erschließung des Geländes zu vermeiden oder die Nachfrage nach anderen Standorten zu erhöhen. Dabei gilt es, die Entwicklungsfähigkeit der Gemeinde weiterhin zu gewährleisten. Hier ist die in der Zukunft realistische Nachfrage maßgeblich.

#### *Ergebnis:*

Die Maßnahme kann nur mit Einschränkungen auch aus wirtschaftsräumlicher Sicht bekräftigt werden. Denn diese Maßnahme ist nur durchsetzbar, wenn hierfür Gelder zur Abwendung finanzieller Schäden durch planungsrechtliche und infrastrukturelle Folgen bereitgestellt werden. Will die öffentliche Hand das Ziel einer nachhaltigen Flächenpolitik ernsthaft verfolgen, muss sie Formen der Finanzierung zur Rücknahme von Bauflächen finden. Nur unter dieser Maßgabe kann die Maßnahme mitgetragen werden. Zusätzlich sollte sie im Wortlaut stärker auf die Nachfrageorientierung ausgerichtet und daher folgendermaßen abgeändert werden:

„Rücknahme nicht nachfragegerechter Gewerbeflächen“

### **3.3.1.6 Reflexion „Bilanzausgleich bei der Wohnflächenplanung zwischen Neuinanspruchnahme und Renaturierung“**

Durch den Bilanzausgleich wird für einen Bezugsraum festgelegt, dass die Handlungsansätze zur Flächenneuausweisung, Nutzung bestehender Flächen sowie Rücknahme in einem bestimmten Verhältnis zueinander stehen müssen. Die Auswirkungen auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit lassen sich jedoch nicht so pauschal feststellen, da verschiedene Kombinationen von Handlungszielen mit jeweils spezifischen Auswirkungen möglich sind.

Im Zusammenhang mit weichen Standortfaktoren ist es erforderlich, geeignete Wohnstandorte für die verschiedenen Arbeitnehmergruppen vorzuhalten. Aus wirtschaftsräumlicher Perspektive darf diese Angebotspolitik durch Flächenbilanz-

<sup>164</sup> Mittlere Gesamterschließungskosten für Gewerbegebiete sind hoch. Sie lagen für öffentlich geförderte Gewerbegebieten im sächsischen Teil des Untersuchungsraumes bei 23 EUR/m<sup>2</sup> (eigene Erhebungen), wobei die Werte beträchtlich variieren. Für Untersuchungen in den alten Bundesländern werden mittlere Erschließungskosten um 35 EUR/m<sup>2</sup> aufgeführt, ebenfalls mit einer starken Spannbreite der Werte (Koziol, Matthias; Walther, Jörg (2009): Abschätzung der Infrastrukturfolgekosten. Das Beispiel der Region Gießen Wetzlar. In: Preuß, Thomas; Floeting, Holger (Hrsg.): Folgekosten der Siedlungsentwicklung, . Bewertungsansätze, Modelle und Werkzeuge der Kosten-Nutzen-Betrachtung. Berlin, S. 81).

<sup>165</sup> Solange die Flächen vorgehalten werden, müssen auch Kapazitäten der zentralen Anlagen und äußeren und übergeordneten Anschlüssen vorgehalten werden. Mit Rücknahme der Flächen verringert sich auch die Unsicherheit bei der Kapazitätsauslegung im Zuge einer (späteren) Erneuerung der übergeordneten und zentralen Anlagen.



systeme nicht behindert werden. Sind keine geeigneten Wohnbauflächen gerade für Eigner und Angestellte wirtschaftlich wichtiger Unternehmen vorhanden, ist dies ein erheblicher Standortnachteil und führt mitunter zu Entscheidungen der Firmenspitze zuungunsten des Standortes, was wiederum Einnahmeausfälle für die öffentliche Hand nach sich ziehen würde. Insofern sind gerade bei hohem Einpendleraufkommen Maßnahmen sinnvoll, dieses Einwohnerpotenzial an den Arbeitsort zu binden.

Allerdings ist es in einer insgesamt schrumpfenden Region sinnvoll, im Saldo eine Begrenzung des Wohnflächenwachstums vorzunehmen. Wenn auch zukünftig die Einwohnerzahl zurückgeht, sollte im Saldo letztlich eine Nullausweisung erreicht werden. Eine maßgeblich politisch induzierte Siedlungsflächenzunahme aus dem Versuch heraus, Einwohner anzuziehen bzw. zu binden, bei gleichzeitig festzustellender abnehmender Einwohnerzahl impliziert immer höhere einwohnerspezifische Infrastrukturkosten und Belastungen der öffentlichen Haushalte. Sollen Steigerungen abgemildert werden, ist zukünftig das Flächenwachstum drastisch zu begrenzen.<sup>166</sup> Diese Maßnahme kann allerdings nur in Verbindung mit anderen flächenpolitischen Maßnahmen zur Wohngebietsentwicklung umgesetzt werden. Zudem sind hierfür die statistischen Entscheidungsgrundlagen sowie das Flächenmonitoring zu verbessern. Ein derartiges regionales Informationsmanagement erfordert allerdings einen höheren finanziellen Aufwand.

#### *Ergebnis:*

Die Maßnahme kann aus wirtschaftsräumlicher Sicht mitgetragen werden. Um die Kosten der Siedlungsentwicklung mit zu berücksichtigen, sollte in schrumpfenden Regionen ein Nullwachstum von Wohngebietsflächen forciert werden. Daher wird die Maßnahme folgendermaßen erweitert:

„Begrenzung des Wachstums von Wohngebieten (Bilanzausgleich im Sinne einer ‚Null-Neuausweisung‘)“

#### **3.3.1.7 Reflexion „Konzentration der Neuinanspruchnahme von Fläche“**

Die unter dem Oberziel 1 herausgearbeitete „Konzentration“ der Neuinanspruchnahme von Flächen beinhaltet aus wirtschaftsräumlicher Sicht zwei Dimensionen:

- die verdichtete Bauweise auf neuen Siedlungsflächen (als quantitative Dimension) sowie
- die Konzentration der Flächenneuanspruchnahme an Standorten und in Gemeinden, die sich aus wirtschaftlichen Gründen besonders dafür eignen (als qualitative Dimension).

Die erstgenannte Dimension ist bereits in der Auseinandersetzung zu Oberziel 1 explizit genannt worden, während die Konzentration neuer Flächen an bestimmten Orten aus Sicht des Flächensparens irrelevant ist.

<sup>166</sup> Aufgrund der Fixkostendominanz würden auch bei konstant bleibender Siedlungsfläche die einwohnerspezifischen Infrastrukturkosten im Zuge des Bevölkerungsrückgangs steigen.

Im Folgenden wird daher zunächst die erste Dimension aus wirtschaftsräumlicher Sicht reflektiert, während anschließend eine neue flächenpolitische Maßnahme im Sinne der zweiten Dimension vorgeschlagen wird.

### ***Reflexion der verdichteten Bauweise***

Eine verdichtete Bauweise auf neuen Siedlungsflächen lässt sich grundsätzlich auch wirtschaftlich begründen, da die Erschließungskosten geringer sind. Die Bebauungsdichte bildet zudem den wichtigsten Einflussfaktor auf den mit einer Erweiterung der Infrastrukturen einhergehenden Anstieg der einwohnerspezifischen Infrastrukturkosten.<sup>167</sup> Dabei wird von einem nicht-linearen Zusammenhang zwischen Bebauungsdichte und einwohnerspezifischen Kosten ausgegangen, der insbesondere bei sehr niedrigen Dichten zu überproportionalen Kostenwirkungen führt<sup>168</sup>. Entsprechend vermindert eine Mindestdichte von neu auszuweisenden Wohnbauflächen die einwohnerspezifischen Kostensteigerungen für technische Infrastrukturen.

Für neue Gewerbeflächen sollten ebenfalls flächeneffiziente Bauformen vorgegeben werden, um Erschließungs- und Infrastrukturkosten zu minimieren. Allerdings haben sich in der Praxis Ansätze etwa zur vertikalen Stapelung von Nutzungseinheiten bislang nicht umfänglich durchsetzen können. Sie bergen die Gefahr, nicht nachfragegerecht zu sein. Zudem stellen Gewerbebetriebe baustrukturell meist Sondertypen dar, weshalb eine strikte planungsrechtliche Vorgabe der Nachfrage nicht gerecht wird.

#### ***Ergebnis:***

Die Maßnahme ist nur für Wohngebiete sinnvoll. Entsprechend wird sie wie folgt formuliert:

„Festlegung von Mindestdichten bei Flächenneuausweisungen für Wohngebiete“

Die Maßnahme wird zu den bereits formulierten quantitativen Maßnahmen zugeordnet.

### ***Auseinandersetzung mit der Konzentration an bestimmten Orten***

Die Konzentration der Flächenausweisung im Sinne des Bodenschutzes ist gegenüber der Bevorzugung bestimmter Orte mit bestimmter funktionaler Bedeutung ignorant. Begründen lässt sich eine Konzentration der Flächeninanspruchnahme nur mit den Argumenten, dass sie zum einen die Zerschneidung verringern kann und zum anderen wertvolle Bodenressourcen schützt, wenn eine Neuinanspruchnahme auf weniger wertvollen Standorten erfolgt.

<sup>167</sup> Vgl. z. B. Siedentop, Stefan et al. (2006): a. a. O. sowie Gutsche, Jens-Martin (2006), a. a. O.

<sup>168</sup> SIEDENTOP nennt als Richtwert für infrastrukturkostenverträgliche Wohnbauflächenentwicklung als Mindestdichte eine Geschossflächenzahl (GFZ) von 0,5 bzw. eine Wohnungsdichte von 40 Wohnungen je ha Nettobauland (Siedentop, Stefan (2007): Nachhaltigkeitsbarometer Fläche. Regionale Schlüsselindikatoren nachhaltiger Flächennutzung für die Fortschrittsberichte der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Forschungen, Heft 130. Berlin). SIEDENTOP ET AL. verweisen auf exponentiell ansteigende einwohnerspezifische Kosten im Bereich von unter 20 WE je Hektar Bruttowohnbauland (Siedentop et al. (2006): a. a. O., S. 217 - 218). Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Bezugsbasis sind die Werte ungefähr vergleichbar (vgl. Siedentop, Stefan (2007): a. a. O., S. 66).

Demgegenüber ist aus wirtschaftsräumlichen Aspekten eine Konzentration auf Zentrale Orte zu diskutieren. Theoretische Grundlage für die Ungleichheit bestimmter Orte im Raum hinsichtlich der Funktionen für die Versorgung der Bevölkerung bildet hierbei die Zentrale-Orte-Theorie von Walter Christaller.<sup>169</sup> Er hat empirisch nachgewiesen, dass sich über den Raum in einem abgestuften System Orte verteilen, die gegenüber ihrem Umland einen Bedeutungsüberschuss aufweisen. Infolge dieser Beobachtung und der daraus entwickelten Theorie wurde eine normative Theorie herausgearbeitet, die letztlich als Zentrale-Orte-Politik zur Grundlage der raumordnerischen Gliederung gemacht wurde. Mit der normativen Theorie des Zentrale-Orte-Konzeptes sowie der Zentralen-Orte-Politik verknüpft sind die vorrangige infrastrukturelle Ausstattung Zentraler Orte gegenüber Nicht-zentralen Orten sowie die Zuweisung größerer Flächen für die zukünftige Wohn- und Gewerbeflächenentwicklung. Dabei wird über die so genannte Eigenentwicklung eines Ortes hinaus ein zusätzlicher Infrastruktur- und Flächenbedarf befriedigt.

Mit der Bündelung von Nutzungen kann das Zentrale-Orte-Konzept einen Beitrag zur Schaffung „kreativer Orte“ leisten (wenn dies auch nicht Intention des Konzeptes war). Denn hier ballt sich die Nachfrage nach Dienstleistungen, hier sind kritische Massen von Arbeitnehmern vorhanden, hier können sich Wirtschaftssektoren differenzieren. Potenzielle Investoren (und deren Konkurrenten) haben in Zentralen Orten zudem Planungssicherheit. Allerdings widerspricht das Konzept oftmals den Ansiedlungsplänen der Firmen und Einwohner.

Da das Konzept auf überörtlicher Ebene verfolgt wird und demnach die Zuweisung des zentralörtlichen Status hoheitlich erfolgt, hat das Konzept Potenzial, die intraregionale Konkurrenz zu vermindern. In der Planungspraxis war das Zentrale-Orte-Konzept in der Vergangenheit allerdings oftmals unwirksam bei dem Bestreben der Raumordnung, die allgemeine Siedlungsentwicklung zu steuern und dabei speziell ein disperses Siedlungswachstum zu vermeiden.<sup>170</sup> Aufgrund der mangelnden Sicherung der mit dem Zentrale-Orte-Konzept verbundenen Ziele konnte nicht verhindert werden, dass auch Nicht-zentrale Orte eine übermäßige Flächenentwicklung betrieben. Aufgrund von Suburbanisierungsprozessen nahmen die Einwohnerzahlen vieler Kernstädte ab. Zukünftig gilt es immer weniger, neue Siedlungsflächen an geeigneten Standorten der Region zu planen, sondern flächenpolitische Lösungen zum Umgang mit Entdichtung und Zersiedelung unter gesamtregionalem Nachfragerückgang zu suchen. Hierbei zeigen sich die folgenden Möglichkeiten zur nachhaltigen Strukturierung des Siedlungskörpers unter Schrumpfungsbedingungen und Privilegierung Zentraler Orte:

---

<sup>169</sup> Vgl. Christaller, Walter (1968): Die zentralen Orte in Süddeutschland. Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmässigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen. 2., unveränd. Aufl., Reprograf. Nachdr. d. 1. Aufl. Jena 1933. Darmstadt.

<sup>170</sup> Blotevogel, Hans-Heinrich (2005): Zentrale Orte. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.) (2005): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 1312 - 1313.

- Die Neuverortung verbleibender Nachfrage an zentralörtlichen Standorten,
- die Rücknahme von nicht mehr benötigten Siedlungsflächen an nicht geeigneten Standorten z. B. in nicht-zentralen Ortsteilen sowie
- die Reurbanisierung als aktive Form der „Wanderung von Nutzungen“ von nicht geeigneten an geeignete Standorte.

Weitere zukünftige Herausforderungen aus wirtschaftlicher Perspektive sind die verschärften wirtschaftlichen Wettbewerbsbedingungen, die EU-Erweiterung, der Nachholbedarf Ostdeutschlands in der wirtschaftlichen Anpassung und der Infrastrukturausstattung gegenüber dem Niveau der westdeutschen Bundesländer sowie der Rückgang der finanziellen Mittel aus dem Solidarpakt II und die folglich geringer werdende Finanzkraft der Gemeinden.<sup>171</sup> Für die Ausweisung von Zentralen Orten (insbesondere von Oberzentren) werden oft die Kriterien „Flächenverfügbarkeit“ und „finanzielle Handlungsfähigkeit der Gemeinde“ genannt.<sup>172</sup>

Das Zentrale-Orte-Konzept wird zwar immer wieder in Frage gestellt, aber ebenso wieder befürwortet, wenn es auch Ansätze größerer Novellierungen gibt. Aktuell werden Formen der Funktions- und Arbeitsteilung zwischen Gemeinden, vor allem zwischen Zentralen Orten, sowie besondere Funktionsbestimmungen diskutiert. So hat z. B. der Arbeitskreis der Akademie für Raumforschung und Landesplanung bereits 2002 empfohlen, die Bindung des Zentrale-Orte-Begriffes an eine ganze Gemeinde zu entkoppeln. Stattdessen sollen *Ortsteile* als Zentrale Orte ausgewiesen werden und sich darüber hinaus mehrere Ortsteile verschiedener Gemeinden „als *Cluster* zentralörtlicher Gemeinden“<sup>173</sup> verbünden. Raumordnerische Ziele beinhalten damit teilträumliche Aussagen der Gemeinden und leisten einen Beitrag zur Innenentwicklung. Bei einer Bevorzugung von Ortsteilen mit zentralörtlicher Funktion dient das Zentrale-Orte-Konzept dann nicht nur mehr zur Verteilung der Versorgungseinrichtungen, sondern ist auch Grundlage zur Verteilung weiterer Siedlungsflächen.

In der Regionalplanung werden bereits heute bestimmten Gemeinden besondere Funktionsbestimmungen zugewiesen. „Am gebräuchlichsten sind Kennzeichnungen für Wohnen, Gewerbe, Erholung, Freizeit und Versorgung.“<sup>174</sup> Weitere Beispiele sind Entwicklungsschwerpunkte und Entlastungsorte (jeweils zusätzliche, zum Teil flächenscharfe Darstellungen) sowie Erholungs- und Fremdenverkehrsfunktionen.<sup>175</sup> Als zusätzliche Kategorie dienen *Vorrangstandorte*. Deren Legitimation ergibt sich kostenseitig maßgeblich aus der bereits vorhandenen Infra-

<sup>171</sup> Die Mittel im Rahmen des Solidarpaktes II werden in zwei sogenannte Körbe unterschieden. Korb I umfasst die Gelder, die zur Deckung von teilungsbedingten Sonderlasten aus dem bestehenden starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft die Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen insgesamt in den Jahren 2005 bis 2019 erhalten. Korb II fließt den Ländern als sonstige Zuweisungen des Bundes zu. Vgl. § 11 Abs. 3 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern.

<sup>172</sup> Sächsisches Staatsministerium des Innern (SMI) (Hrsg.) (2003): Landesentwicklungsplan Sachsen. Dresden E zu Z 2.3.5 - Z 2.3.12

<sup>173</sup> Blotevogel, Hans-Heinrich (2005), a. a. O.

<sup>174</sup> Gawron, Thomas (2008), a. a. O., S. 16.

<sup>175</sup> Ebd., S. 16.

struktur und den durch die Ansiedlung von Industrie und Gewerbe möglicherweise zu erzielenden Synergieeffekten und damit einher gehenden Kosteneinsparungen. Wird eine bestimmte (Wirtschafts-)Politik wie die Stabilisierung eines Raumes verfolgt, kann eine Festlegung von Vorrangstandorten eine geeignete Strategie darstellen, sofern mit konkreten, Kosten verursachenden (Erbüungs-)Maßnahmen erst begonnen wird, wenn ein entsprechender Bedarf handen ist. Verfolgt eine entsprechende Festlegung aber bewusst die Konkurrenz zu anderen, räumlich nahe gelegenen Standorten, dann ist dieses eher als negativ zu beurteilen.

Das Zentrale-Orte-Konzept wird durch das *Konzept der siedlungsstrukturellen Achsen* ergänzt. Als Beitrag zur nachhaltigen Raumentwicklung ist die langfristige Sicherung der Infrastrukturdienstleistungen erforderlich.<sup>176</sup> Daraus folgt eine notwendige Orientierung der Siedlungsentwicklung – bzw. im schrumpfenden Raum die Verhinderung erheblicher Nachfragerückgänge – an den siedlungsstrukturellen Achsen, die zugleich Infrastrukturachsen sind. Dies führte in der Vergangenheit zu einer Priorisierung der Flächenausweisung in allen Gemeinden, die innerhalb einer siedlungsstrukturellen Achse liegen. Neuere Ansätze gehen aber eher von einer Unterscheidung nur noch nach dem zentralörtlichen Status der Gemeinde aus.<sup>177</sup>

Schließlich spiegelt sich das Zentrale-Orte-Konzept in dem Konzept der *dezentralen Konzentration* wider, mit der bestimmte Orte wachsen sollen, während andere Orte (in den „Zwischenräumen“) nur im Sinne eines definierten Eigenbedarfes wachsen sollen. Das Konzept der dezentralen Konzentration folgt dem Bodenschutz, indem es einen Beitrag zur Vermeidung einer dispersen Siedlungsstruktur mit negativen Auswirkungen auf Freiraumqualitäten und städtische Funktionen leistet. Gründe aus wirtschaftsräumlicher Perspektive sind zudem:

- Minimierung des Verkehrsaufkommens durch Bündelung von Nutzungen in Zentralen Orten und Ausrichtung an siedlungsstrukturellen Achsen
- Gewährleistung einer ausreichenden Dichte für lokale Absatzmärkte
- Bündelung der regionalen Wirtschaftskraft und Gewährleistung kreativer Milieus
- Erhalt und Entwicklung regionaler Identität durch Schutz und Pflege der Kulturlandschaft
- Verringerung der Kosten für Daseinsvorsorge.

Aus finanzwissenschaftlicher Perspektive kommt dem Zentrale-Orte-Konzept sowie dem Achsenkonzept ebenfalls Bedeutung zu. So führt eine Konzentration der Siedlungstätigkeit auf das punkt-axiale System und somit die Vernetzung von Ortschaften zu Kosteneinsparungen. Besonders betrifft dieses die Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen durch die öffentliche Hand. So können durch Angebotskonzentration die vorhandenen Mittel effizienter eingesetzt bzw. Einsparungen erreicht werden.

---

<sup>176</sup> Preuß, Thomas et al. (2007): a. a. O., S. 16 - 25.

<sup>177</sup> Vgl. Expertenaussage Akad. Dir. Dr.-Ing. Hans-Jörg Domhardt, 19.12.2008.

Zentrale Orte sind verkehrlich charakterisiert durch eine überdurchschnittliche Erreichbarkeit, höhere Anteile im Rad-, und Fußgängerverkehr sowie eine höhere ÖPNV-Nutzung. Eine Stärkung der Zentralen Orte führt somit zu geringeren MIV-Anteilen, aber auch zu einem effizienteren ÖPNV (bessere Auslastung des Angebotes). Zentrale Orte sind in der Regel besser an die überregionalen Verkehrsnetze (Autobahn, Schiene) angebunden, so dass sich aus einer Stärkung nicht automatisch der Bedarf neuer Verkehrsanlagen zur Anbindung von Entwicklungsgebieten an die überregionalen Netze ableitet.<sup>178</sup> Aus verkehrlicher Sicht ist es deshalb sinnvoll, die Flächennutzung in diesen Orten zu stärken. Durch die geringe Distanz zwischen den Funktionen (Wohnen, Arbeiten, Versorgen etc.) ergeben sich hier beste Bedingungen für hohe Verkehrsanteile im nichtmotorisierten Verkehr.

Der Beitrag der dezentralen Konzentration infrastruktureller Einrichtungen zu verkehrsarmen Raumstrukturen führt zugleich zur Reduzierung von Verkehrsflächen: „Eine disperse, autoorientierte Siedlungsstruktur beansprucht wesentlich mehr Fläche als eine Siedlungsstruktur, die durch einen Verbund kleinerer, mittlerer und größerer Zentren in der Stadtregion (dezentrale Konzentration) gekennzeichnet ist. So entfallen auf einen Einwohner in Agglomerationsräumen 391 m<sup>2</sup> Siedlungs- und Verkehrsfläche, in den verstäderten Räumen 632 m<sup>2</sup> und in den ländlich geprägten Räumen 848 m<sup>2</sup>.“<sup>179</sup>

Die Arbeitsteilung von Zentralen Orten ist aus verkehrsplanerischer Sicht hingegen kritisch zu beurteilen. Ein größeres Maß an räumlicher Trennung der Funktionen als bei einer Konzentration führt zwangsläufig zu längeren Wegen und damit zu einer Schwächung des nichtmotorisierten Verkehrs.

Die Wirkungen, die von einer relativen Stärkung der ZO durch Flächenmanagementmaßnahmen gegenüber nicht-zentralen-Ortsteilen ausgehen, sind im Hinblick auf die Infrastrukturen komplex. Sie führen zu regionalen Kosteneffizienzveränderungen und Kostenumverteilungen, beeinflussen die Unsicherheit von Rahmenbedingungen und können mit Rückwirkungen auf die langfristige Infrastrukturentwicklung verbunden sein.

Wie schon eingangs in Kapitel 3.3.1 beschrieben, lässt eine Konzentration der Siedlungsentwicklung auf Zentrale Orte im Hinblick auf die hierdurch induzierte Kapazitätsnachfrage nach technischen Infrastrukturen erst einmal keine Probleme erwarten, da von ausreichenden Kapazitätsreserven auszugehen ist. Die demgegenüber komplexen Kostenwirkungen sollen nur beispielhaft anhand einer Stabilisierung der Zentralen Orte mit Hilfe der Neuausweisung von Wohnflächen andiskutiert werden, welche zum Ziel haben soll, potenzielle Eigenheimnachfrager an den Zentralen Orten zu binden. Die unmittelbare Kostenwirkung lässt sich hierbei nur dann abschätzen, wenn zu folgenden Punkten Informationen verfügbar sind: Werden durch die neuen Wohnflächen Einwohner im Zentralen Ort gehalten oder Zuzüge aus anderen, Nicht-zentralen Orten generiert? Wären ansonsten die Eigenheime auf schon erschlossenen Wohnbauflächen der Nicht-zentralen Orte errichtet oder wären neue Flächen erschlossen worden? Fällt im

<sup>178</sup> Vgl. Selz, Emanuel (2009), a. a. O.

<sup>179</sup> Jörissen, Juliane; Coenen, Reinhard (2007), a. a. O., S. 47.

Zentralen Ort die Bebauungsdichte des Eigenheimgebietes höher aus als im Nicht-zentralen Ort? Liegen die alternativen Eigenheimstandorte außerhalb des Gebietes des Aufgabenträgers oder werden sie durch denselben Aufgabenträger infrastrukturell versorgt? Je nachdem, wie sich die aufgeführten Rahmenbedingungen gestalten, können infrastrukturelle Zusatzkosten entstehen und werden diese entweder den Einwohnern der ZO oder den Einwohnern der nicht-zentralen Ortsteile aufgebürdet.<sup>180</sup>

Werden im Zuge des Flächenmanagements zur Stabilisierung der ZO demgegenüber die dort vielfältig vorhandenen Potenziale zur Innenverdichtung, Baulückenschließung und Umnutzung von Flächen genutzt, so können aus gesamtregionaler Perspektive Kosteneinsparungen erzielt werden, wenn so auch im ZO schon erschlossene Flächen in Anspruch genommen werden. Gleichwohl kann es zu lokalen Kostensteigerungen (an den Wegzugsorten) und zur Kostenumverteilung kommen.

Die Privilegierung von Zentralen Orten beeinflusst auch die Unsicherheit der Rahmenbedingungen für die weitere Infrastrukturplanung. Eine Privilegierung der Zentralen Orte im Hinblick auf die Einwohner- und Gewerbeentwicklung führt entsprechend zu einer (relativen) Verringerung der Nachfrage in den restlichen Orten.<sup>181</sup> Kurzfristig besteht die Folge darin, dass in diesen nicht privilegierten Orten eine Unterauslastung der Systeme festgeschrieben bzw. relativ verstärkt wird und somit negative Kostenwirkungen auftreten. Langfristig könnten jedoch bei Infrastrukturerneuerungen mit geringeren Unsicherheiten bzgl. der Nachfrageentwicklung geplant werden, da nicht mehr mit der Option der Zuwanderung kalkuliert werden muss bzw. bei den privilegierten Orten von positiveren Entwicklungen ausgegangen werden könnte.<sup>182</sup> Die Differenzierung könnte sogar

---

<sup>180</sup> Zwei Beispiele sollen die Spannbreite der möglichen Entwicklungen illustrieren. Wird ein neues Baugebiet im Zentralen Ort errichtet, um den Bedarf nach Einfamilienhausstandorten zu entsprechen und so einem Wegzug von Einwohnern zu begegnen, so steigen die einwohnerspezifischen Kosten in der Stadt, da das Leitungsnetz erweitert wird, ohne dass neue Nutzer hinzukommen. Aus Regionaler Perspektive erwachsen aber nur dann Kostensteigerungen, wenn die Einwohner ansonsten in schon erschlossene Wohnbaugebiete der Nicht-zentralen Orte gezogen wären und somit keine neuen Flächen erschlossen hätten. Können mit der Ausweisung von Flächen im ZO demgegenüber die Einwohner aus anderen Gemeinden angezogen werden und entspricht die Bebauungsdichte ungefähr der mittleren Nutzungsdichte im Einzugsbereich des Aufgabenträgers des ZO, so ist diese Entwicklung hinsichtlich der Infrastrukturen kostenneutral für den zentralen Ort. Beim Wegzugsort steigen demgegenüber die einwohnerspezifischen Kosten infolge der nun geringer ausgelasteten Infrastrukturen. Die Kosten der Infrastrukturerweiterung tragen somit indirekt die Wegzugsorte. Aber auch hier spielt letztendlich auch die Frage eine Rolle, ob ansonsten die Eigenheime auf schon erschlossenen Flächen oder auf nicht erschlossenen Flächen entstanden wären. (für eine ausführlichere Diskussion – siehe Geyley, Stefan (2008a): Technische Umweltinfrastrukturen der Ver- und Entsorgung und Siedlungsentwicklung im demographischen Wandel. In: Spork, Volker (Hrsg.): Thüringer Wasser-Journal. 9/2008, S. 37 - 45).

<sup>181</sup> Hierzu zählen Umlandstädte (Cluster 2), die zwar keinen Status als Zentraler Ort haben, deren Abwasserentsorgung aber trotzdem als „Verdichtungsorte“ laut Kommunalabwasserrichtlinie umfassend ausgebaut wurde. Hierzu zählen aber auch Gemeinden im suburbanen und ländlich geprägten Raum (Cluster 3-6), bei denen möglicherweise geringere Kapazitätsreserven bei zentralen Strukturen vorhanden sind. Die ländlichen Gemeinden mit einem relativ niedrigen Ausbaugrad der zentralen Abwasserentsorgungsnetze aus Cluster 5 nehmen eine Sonderrolle ein. Hier könnte schon jetzt im Zuge der noch vorzunehmenden Erschließungen direkt auf Änderungen der Rahmenbedingungen eingegangen werden.

<sup>182</sup> Der Zeitpunkt, ab wann im verstärkten Maße Erneuerungsmaßnahmen auftreten, schwankt zwischen den Gemeindeclustern. Die Zentralen Orte (Cluster 1 und Teile von Cluster 2) weisen im Vergleich zu den anderen Clustern das höchste Durchschnittsalter bei der Kanalisation auf (vgl. KoReMi-Band 02). Maßnahmen zur Verringerung der Unsicherheit könnten somit schon relativ zeitnah zu einer Verringerung von Sanierungs- und Erneuerungskosten führen. Demgegenüber liegt das Durchschnittsalter der Kanäle bei den

langfristig dazu beitragen, dezentrale Lösungen in den nicht-zentralen Ortsteilen stärker zu forcieren. In welchem Maße hierdurch langfristig Kosten eingespart werden bzw. neue infrastrukturelle Entwicklungspfade genutzt werden können, lässt sich nur in Kenntnis der konkreten Rahmenbedingungen abschätzen und nicht pauschal beschreiben.

### *Ergebnis*

Die Flächenentwicklung einer Gemeinde unter Schrumpfungsbedingungen sollte danach unterscheiden, ob sie eine zentralörtliche Funktion hat oder ihr (lediglich) das Recht auf Eigenentwicklung zugewiesen wird. Zudem sollte innerhalb einer zentralörtlichen Gemeinde der Ortsteil definiert werden, der den zentralörtlichen Status aufweist. Nur dort sollten Maßnahmen zur Stärkung der zentralörtlichen Funktion vorgenommen werden. Ob eine Gemeinde auf einer siedlungsstrukturellen Achse liegt oder nicht, sollte unter Schrumpfungsbedingungen unbeachtlich bleiben. Bedarfe in der schrumpfenden Region, die nur auf neuen Siedlungsflächen befriedigt werden können, sollten in den Zentralen Orten lokalisiert werden, um diese Gemeinden zu stabilisieren.

Die Maßnahme wird daher folgendermaßen formuliert:

„Stabilisierung der Flächennutzung in zentralen Ortsteilen (auch im Verbund)“

Die Maßnahme wird den qualitativen Maßnahmen zugeordnet.

### **3.3.1.8 Reflexion „Ausnutzung bestehender und erschlossener Wohnbaugebiete anstelle Neuausweisung“**

Wird versucht, vorhandene erschlossene Wohnbaugebiete vorrangig auszulasten, können im Zuge der wegfallenden Notwendigkeit zur Neuausweisung von Flächen Erschließungskosten eingespart und eine Verschlechterung der Kosteneffizienz der Infrastrukturen vermieden werden. Es würden dann Erschließungskosten und fixe Betriebskosten für die Neuerschließung von Flächen gespart sowie die bestehenden Infrastrukturen besser ausgelastet werden. Die Wirkung auf technische Infrastrukturen entspricht somit den für die Lenkung von Gewerbeansiedlungen beschriebenen Effekten.

Möglicherweise entsprechen jedoch die bestehenden und erschlossenen Wohngebiete nicht der Nachfrage, so dass deren Attraktivität sinkt und der Außenbereich oder andere Gemeinden als Wohnstandorte verstärkt nachgefragt werden. Infolgedessen würden den betreffenden Gemeinden Einnahmen durch Abwanderung bzw. fehlende Zuwanderung von Einwohnern entgehen. So würden die durch den Kommunalen Finanzausgleich zugewiesenen Schlüsselzuweisungen, die pro Kopf bemessen werden, geringer ausfallen. Ferner sind die Einnahmefälle bei örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern, diversen Abgaben, Beiträgen und Gebühren (bspw. Abwassergebühr) anzuführen. Wenn das bestehende Angebot nicht marktkonform ist, ist letztlich von einem Verlust von Einwohnern auszugehen.

---

Gemeinden der Cluster 4 und 6 (beides ländlich geprägter Raum) äußerst niedrig, so dass Anpassungsmöglichkeiten erst viel später zu erwarten sind.



*Ergebnis:*

Das Ziel kann aus wirtschaftsräumlicher Sicht nur mitgetragen werden, wenn es sich bei den vorhandenen Flächen um ein nachfragegerechtes Angebot handelt.

**3.3.1.9 Reflexion des Handlungsziels „Rücknahme ungeeigneter Wohnbauflächen“**

Eine direkte Wirkung der Rücknahme ungeeigneter (und erschlossener) Wohnbauflächen besteht in dem bilanziellen Verlust des Anlagenwertes für die dann nicht mehr benötigten inneren und äußeren Erschließungen, bei gleichzeitiger Einsparung an Aufwendungen zu deren Betrieb.<sup>183</sup> Bei neueren Anlagen ist davon auszugehen, dass der Verlust von Anlagevermögen gegenüber der Einsparung von Betriebskosten schwerer wiegt.<sup>184</sup> Wird jedoch davon ausgegangen, dass für die betrachteten Flächen langfristig keine Nachfrage gegeben ist und ist somit das Anlagevermögen praktisch wertlos, wäre ein Rückbau dann wirtschaftlich sinnvoll, wenn die Rückbaukosten niedriger als die eingesparten Betriebs- und Erneuerungskosten ausfallen.

Zugleich ist aber auch auf längerfristige, positive Wirkungen hinzuweisen. Mit einer Rücknahme von Baugebieten engt sich die Unsicherheitsspanne für zentrale Anlagen ein, da nicht mehr Kapazitäten für eine eventuelle Inanspruchnahme vorzuhalten sind. Die Wirkung auf technische Infrastrukturen entspricht somit den für die Lenkung von Gewerbeansiedlungen beschriebenen Effekten.

Einer Bedarfsanpassung kommt aus finanzwissenschaftlicher Perspektive insofern Bedeutung zu, als dass Flächen-, Infrastrukturbereitstellung oder Leistungsangebote etc. entsprechend dem Bevölkerungsbedarf erfolgen sollte, um Unterkapazitäten und kostenintensive Leistungsvorhaltungen zu vermeiden. Dieses ist insofern wichtig, als das sich infolge der demographischen Entwicklung die Einnahmen- und Ausgabenstrukturen verändern und die öffentlichen Mittel knapper werden. Sollen dann die öffentlichen Finanzen zukunftsfähig gestaltet werden, kommt der Bedarfsanpassung eine gewichtige Rolle zu.

*Ergebnis:*

Aus wirtschaftsräumlicher Sicht kann dieses Ziel mitgetragen werden, wenn für die Fragen langfristig kein Bedarf absehbar ist und dadurch Kosten minimiert werden. Dies geht allerdings mit einer Kapitalvernichtung bereits erfolgter intensiver Planungs-, Erschließungs- und Bautätigkeit einher. Sind finanzielle Belastungen aufgrund von Forderungen auf Schadenersatz zu erwarten, wäre das Ziel aus rein wirtschaftlichen Überlegungen nicht sinnvoll.

---

<sup>183</sup> Eine Überschlagsrechnung für ein Wohngebiet mit einer Dichte von 27 WE/ha Bruttowohnbauland führt zu Erschließungskosten (Straßen, Wasserver- und Entsorgung, Gas- sowie Stromversorgung) von 26 EUR/m<sup>2</sup> sowie von jährlichen Betriebs-, Unterhalts- und Instandhaltungskosten (ohne Erneuerung) von 0,2 EUR/m<sup>2</sup> (Gertz/Gutsche/Rümenapp: Folgekostenrechner 3.0.2, [www.was-kostet-mein-baugebiet.de](http://www.was-kostet-mein-baugebiet.de), abgerufen am 27.04.2009).

<sup>184</sup> Im aufgeführten Beispiel belaufen sich die über 40 Jahre kumulierten die Betriebs-, Unterhalts- und Instandhaltungskosten auf ungefähr 7 EUR/m<sup>2</sup> sowie die Erneuerungskosten auf 6 EUR/m<sup>2</sup> (Diskontrate 2 %) im Vergleich zu den Herstellungskosten von 26 EUR/m<sup>2</sup> (Gertz/Gutsche/Rümenapp: Folgekostenrechner 3.0.2, a. a. O.)

### **3.3.1.10 Reflexion „Innerhalb der Gemeinden Innenverdichtung unter Berücksichtigung der Schrumpfungsbedingungen“**

Die Innenverdichtung begründet sich ökonomisch mit dem Ziel, einen kompakten Siedlungskörper zu erhalten. Ein kompakter Siedlungskörper ist kostengünstiger für öffentliche Haushalte als die Erschließung von Außenbereichen. Zudem sprechen „[f]ür die kompakte Stadt [...] ökonomische und ökologische, je nach Einstellung und Befindlichkeit auch soziale Argumente.“<sup>185</sup>

Die Innenverdichtung stellt allerdings nur einen Teil der „Innenentwicklung“ dar: Innenentwicklung setzt sich aus der Innverdichtung und aus der Umnutzung zusammen. Zudem kann auch eine partielle Begrünung einen Beitrag zur Innenentwicklung leisten, weil etwa aus ökonomischer Perspektive Immobilien an Grünanlagen an Wert gewinnen. Allgemein bestehen viele Gründe für eine Innenentwicklung und damit auch für eine Innenverdichtung. Diese werden im Folgenden erörtert. In einer schrumpfenden Region ist allerdings ein differenzierter Umgang mit der Innenentwicklung erforderlich: Aufgrund der zurückgehenden Gesamtnachfrage wird eine Innenverdichtung, aber auch eine Umnutzung zukünftig nicht mehr in allen Gemeinden sinnvoll sein. Diese Aspekte werden im Anschluss erörtert.

#### ***Innenentwicklung und Innenverdichtung***

Innenentwicklung ist aus verkehrlicher Sicht in aller Regel einer Außenentwicklung vorzuziehen, da zum einen auf bestehende Verkehrsanlagen zurückgegriffen werden kann, zum anderen Innenbereiche besser für den nichtmotorisierten Verkehr erreichbar sind. Des Weiteren erfordert eine Innenentwicklung i. d. R. seltener zusätzliche ÖV-Angebote als Entwicklungen im Außenbereich.

Der Vergleich Innen- vor Außenentwicklung kann finanzwissenschaftlich über die Frage der Erschließungskosten und der Kosten der Baulandentwicklung insgesamt gezogen werden. Dabei ist als erstes wichtig zu beantworten, ob die Erschließung durch die öffentliche Hand erfolgt und wer weitere Folgekosten trägt. Werden diese Kosten im Rahmen eines Vorhaben- und Erschließungsplanes oder eines städtebaulichen Vertrages einem privaten Investor auferlegt, dann wäre aus finanzwissenschaftlicher Sicht die Entscheidung aus rein städtebaulichen oder umweltschutzbezogenen Aspekten zu treffen.<sup>186</sup>

Weiter ist zu beachten, ob bspw. gesellschaftspolitische Zielstellungen eine Innenverdichtung präferieren und folglich fiskalische Mittel zur Zielerreichung eingesetzt werden.<sup>187</sup> Entsprechend sollte dann der Anreiz, private Bauvorhaben im

<sup>185</sup> Frick, Dieter (2006), a. a. O., S. 142.

<sup>186</sup> Aussagen bei den Vor-Ort-Gesprächen, z. B. der Gemeinde Brandis.

<sup>187</sup> Bereits in der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung wurde im Fortschrittsbericht 2004 der Schwerpunkt Verminderung der Flächeninanspruchnahme der Nachhaltigkeitsstrategie als gesellschaftspolitische Zielstellung hinzugefügt. In diesem Zusammenhang wird auf die Novelle des BauGB 2004 verwiesen, in welchem bspw. der § 1a BauGB vor dem Hintergrund des umweltpolitischen Ziels des sparsamen Umgangs mit Grund und Boden für bauliche Nutzungen Innenentwicklung vor Außenentwicklung präferiert. § 13a sieht dementsprechend Bebauungspläne der Innenentwicklung vor. Weiter wurden entsprechende finanz-, förder- und steuerpolitische Instrumente hierfür vorgeschlagen. (Im Einzelnen hierzu vgl.

Außenbereich durchzuführen, verringert werden. Existieren keinerlei zunächst kostenunabhängige Präferenzen bei der gemeindlichen Flächenpolitik, wie den bereits angesprochenen gesellschaftspolitischen Zielstellungen, muss gefragt werden, ob Innen- oder Außenentwicklung für die öffentliche Hand kostengünstiger ist.

Verschiedene Studien zeigen, dass es sehr wahrscheinlich ist, dass neue Baugebiete im Außenbereich in letzter Konsequenz fiskalisch unrentabel sind.<sup>188</sup> Dennoch sollte bei der Innenentwicklung betrachtet werden, wie hoch hier Kosten bspw. der Aufbereitung von Brachflächen oder bereits erschlossenen, aber noch nicht genutzten Flächen sind. Denn Altlasten oder nicht verwendbare Infrastrukturen erfordern neben dem Neubau bedarfsgerechter Infrastrukturen auch die Beseitigung der auf der nachgefragten Fläche vorhandenen Altlasten (Sanierungsmaßnahmen) bzw. den Rückbau der nicht nutzbaren Infrastruktur. Da diese Fälle aber i. d. R. spezifisch und konkret ortsbezogen sind, können zu eventuellen Kosten keine allgemeingültigen Aussagen getroffen werden. So kann angenommen werden, dass konkrete Gegebenheiten vor Ort unabhängig von den genannten Studien möglicherweise eine kostenintensivere Innenbebauung bedeuten als ein Neubau auf bisher baulich nicht genutzten Flächen.

Wird die Innenentwicklung auf bereits teilweise genutzte und erschlossene Flächen gelenkt, kann dies des Weiteren zur Kostendeckung bzw. Refinanzierung der bereits vorgenommenen Maßnahmen durch zurückfließende Erschließungsbeiträge führen.

Aus Sicht der technischen Infrastrukturen ist eine Konzentration der Siedlungsentwicklung prinzipiell positiv zu beurteilen, wenn z. B. kompaktere Struktureinheiten entstehen. Unter den konkreten Rahmenbedingungen ist jedoch kritisch zu untersuchen, ob nicht ggf. schon vorhandene Infrastrukturen besser ausgelastet werden sollten anstatt neue zu errichten. Eine Innenentwicklung kann grundsätzlich drei Vorteile aufweisen:

- Die äußere Erschließung kann wegfallen, sofern sich nicht äußere Entwicklungen direkt an einen Siedlungskörper anschließen.

---

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.) (2004): Fortschrittsbericht 2004. Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, S. 200 ff.).

<sup>188</sup> Vgl. dazu die Studien etwa von Gutsche, Jens-Martin (2006): a. a. O. oder Reidenbach et. al. (2007): a. a. O. Dabei kommen diese Studien zu dem Ergebnis, dass in den untersuchten Fällen die fiskalischen Wirkungen neuer Baugebiete im Saldo mindestens neutral, i. d. R. aber negativ sind. REIDENBACH kommt zu dem Ergebnis, dass für Wohnbaugebiete der Saldo der Kosten und Nutzen für die innerer Erschließung deutlich positiv, für die innere und äußere Erschließung (minimal) positiv sowie für die Einbeziehung der sozialen Infrastruktur negativ ist. Für Gewerbeflächen ist der Saldo bereits nach der Betrachtung der inneren und äußeren Erschließung negativ. Für den Raum Hamburg zeigen die Untersuchungen von GUTSCHE ein etwas anderes Bild. Hier scheinen neue Wohnbaugebiete zumindest für kreisfreie Städte zu fiskalisch positiven Effekten zu führen, für kreisangehörige Gemeinden ist die fiskalische Bilanz neutral und für abundante Gemeinden kann die Ausweisung neuer Baugebiete zu einer negativen fiskalischen Bilanz führen. Für diesen Band sind jedoch gerade für letztgenannte Studie die unterschiedlichen, schon als konträr zu bezeichnenden Rahmenbedingungen zu beachten.

- Bei inneren Entwicklungen können tendenziell höhere Wohndichten erzielt werden als bei Neubau im Außenbereich. Diese Erfahrung wurde in den alten Bundesländern gesammelt.<sup>189</sup> Es ist jedoch fraglich, ob diese Entwicklung auch in der Zukunft als gültig angesehen werden kann.
- Baulückenschließung ist jedoch die günstigste Form der Baulanderschließung, das der infrastrukturelle Aufwand extrem begrenzt ist.

#### *Ergebnis:*

Grundsätzlich ist die Maßnahme der Innenverdichtung als Teil der Innenentwicklung als sinnvoll zu bewerten, auch wenn sie im Konflikt mit dem Ziel der Ausnutzung schon errichteter Infrastrukturen stehen kann.

Allerdings ist unter Schrumpfungsbedingungen die Frage nach der räumlichen Verortung der Maßnahme von großer Bedeutung. Daher ist die Aussage nochmals zu differenzieren, und zwar nach Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkten (SVS) sowie nichtzentralen Ortsteilen im städtisch und im ländlich geprägten Raum.

#### ***Innenverdichtung in Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkten***

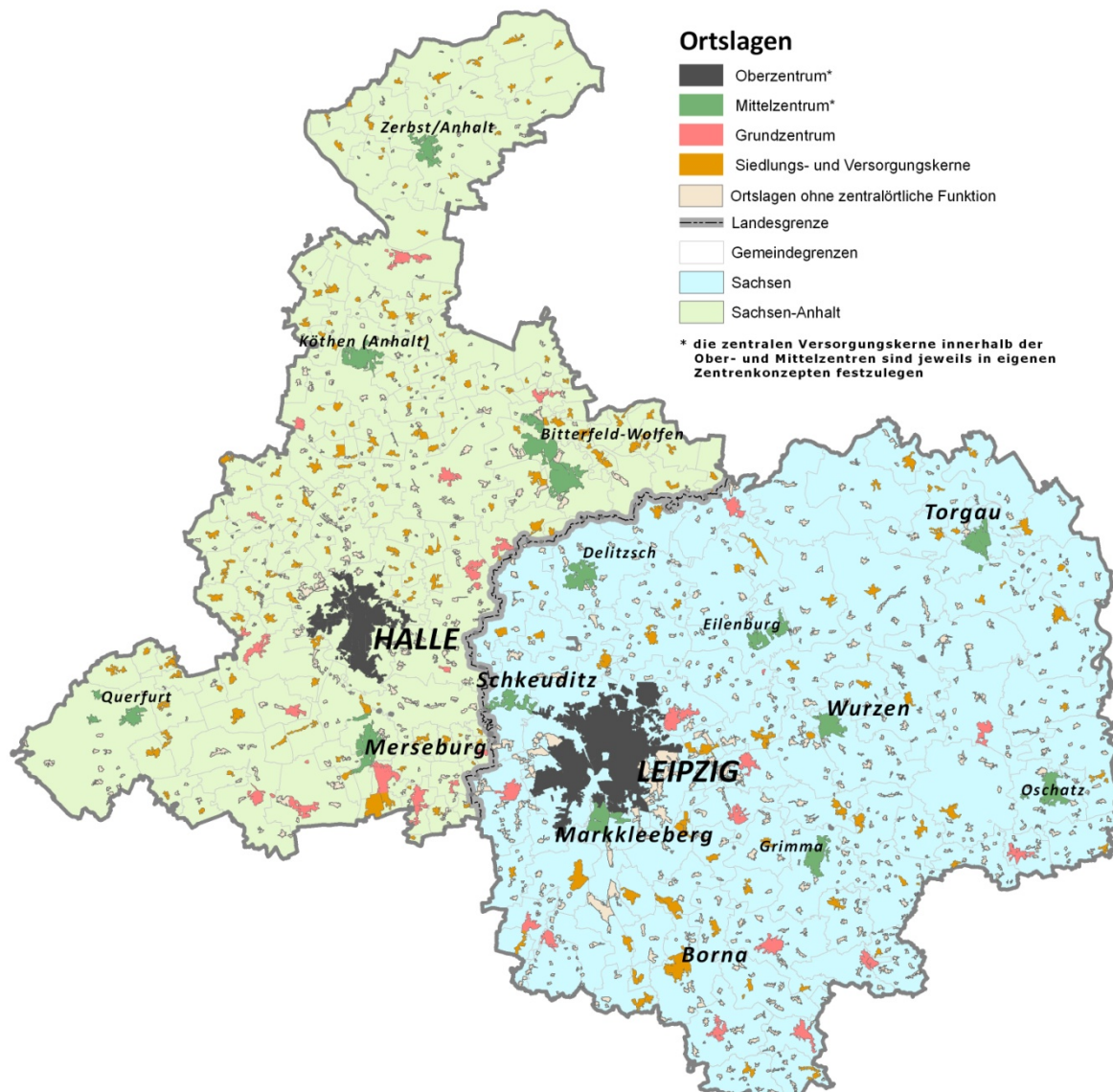
Eine Region, in der die Bevölkerung und damit die Nutzungsintensität auf den Siedlungs- und Verkehrsflächen insgesamt auch in Zukunft drastisch zurückgehen wird, muss sich mit der Frage auseinandersetzen, in welchen Teilregionen, Gemeinden und Ortsteilen dieser Rückgang forciert werden und in welchen anderen Teilräumen eine Stabilisierung des siedlungsstrukturellen Gefüges erzielt werden soll.

Während den Zentralen Orten über den Eigenbedarf hinaus eine Neuausweisung von Flächen erlaubt werden sollte, sind die Nicht-zentralen Orte bereits heute auf Eigenentwicklung beschränkt. Eigenentwicklung ist a priori allerdings kein Recht auf *Außenentwicklung*. Unter den Vorzeichen einer weiterhin zurückgehenden Einwohnerzahl in der Region sollte daher auf eine Neuausweisung von Siedlungsflächen sowie gemeindlichen Verkehrsflächen in Nicht-zentralen Orten verzichtet werden. Allerdings ist den nicht-zentralen Gemeinden das Recht auf Entwicklung nicht gänzlich zu versagen. Sie sollen weiterhin lebensfähige Gemeinwesen bleiben.

Darüber hinaus ist eine flächenpolitische Differenzierung innerhalb der Gemeinden sinnvoll. Die auch weiterhin stattfindenden Gemeindegebietsreformen bringen administrative Einheiten mit immer größerem Zuschnitt und einer Vielzahl von Ortsteilen, ehemals eigenständigen Gemeinden, hervor. Eine flächenpolitische Aussage für die gesamte Gemeinde ist vor diesem Hintergrund nicht mehr sinnvoll. Demgegenüber scheint es in Analogie zur Definition einzelner Ortsteile als „zentralen Ortsteil“ angebracht, eine solche Differenzierung auch für Nicht-zentrale Orte vorzunehmen (vgl. Abbildung 10).

---

<sup>189</sup> Vgl. Gutsche et al. (2006), a. a. O. In der Kernregion Mitteldeutschland entstanden in den 1990er Jahren auch im suburbanen Raum Wohngebiete mit Mehrfamilienhäusern und einer höheren Dichte.



Quelle: RP WSN (2008); Darstellung: Jörg Heilmann

### Abbildung 10: Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkte und -kerne

Hintergrund ist, dass es auch in nicht-zentralen Gemeinden einen Ortsteil gibt, der den Mittelpunkt der Gemeinde bildet. Dort finden sich Infrastruktureinrichtungen sowie öffentliche und private Dienstleistungen. In dem Ortsteil ist die kostengünstigere Vorhaltung von öffentlichen Leistungen möglich. Das bestehende Angebot kann aufgrund der vorhandenen Nachfrage erhalten bleiben, zumal es gut erreichbar ist. Diesem so genannten „Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkt (SVS)“ sollte die Konzentration der verbleibenden Siedlungstätigkeit zugewiesen werden. Im Sinne einer Eigenentwicklung als Innenentwicklung zählen hierzu die Innenverdichtung und die Umnutzung von Flächen. Eine Dispersion des Siedlungskörpers und damit verbundene infrastrukturelle Mehrkosten können dadurch vermieden werden.

Allerdings widerspricht ein derartiges Konzept zur restriktiven Innenentwicklung möglicherweise den Ansiedlungsplänen der Firmen und den Wohnwünschen der Einwohner. Zudem führt die Ansiedlung von Gewerbeunternehmen im Innenbereich möglicherweise zu höheren Auflagen, da im Innenbereich in der Regel nur

nichtstörendes Gewerbe zulässig ist. Daher ist ggf. von einer wirtschaftlichen Benachteiligung des Ortes bei grundsätzlicher Eignung als Wirtschaftsstandort auszugehen. Allerdings sind diese befürchteten Nachteile aus einer regionalen Perspektive unberechtigt, denn die aufgeführten Benachteiligungen eines Nicht-zentralen Ortes spiegeln sich gegenteilig in den planerisch bevorzugten Zentralen Orten wieder. Eine Nutzung, die aus planerischen Gesichtspunkten am Nicht-zentralen Ort verwehrt wird, kann auf Flächen im Zentralen Ort gelenkt werden. Dadurch ist es möglich, die überörtlichen Ziele zur Stabilisierung der zentralen Ortsteile zu erfüllen.

#### *Ergebnis:*

Die Maßnahme lautet:

„Innerhalb Nicht-zentraler Orte Konzentration auf Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkte (ohne Neuausweisung von Flächen)“

#### ***Weitgehende Beschränkung der Eigenentwicklung in nicht-zentralen Ortsteilen***

Nach der bisher erörterten Konzeption wird für jede Gemeinde ein Ortsmittelpunkt definiert, in dem zentrale Funktionen vorgehalten werden und eine flächenbezogene Entwicklung möglich ist: In den zentralen Ortsteilen als Mittelpunkt Zentraler Orte sind Neuausweisung, Innenverdichtung und Umnutzung zulässig, während in Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkten als Mittelpunkt Nicht-zentraler Orte Innenverdichtung und Umnutzung zulässig sind.

Für alle anderen Ortsteile, sowohl in Zentralen als auch in Nicht-zentralen Orten, sollte in schrumpfenden Regionen die Eigenentwicklung stark beschränkt werden. Aufgrund der zunehmenden Nachfrageausfälle vor dem Hintergrund des demographischen Wandels und unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf Natur und Landschaft, des Verkehrsaufkommens sowie die funktionalen, sozialen und wirtschaftlichen Verflechtungen ist es daher sinnvoll, Innenverdichtung in nicht-zentralen Ortsteilen zu versagen. Sonst würde sich der Nachfragedruck auf zentrale Ortsteile sowie auf Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkte erhöhen, die auch unter Schrumpfungsbedingungen eine nachhaltige räumliche Entwicklung gewährleisten müssen.

Darüber hinaus sollte in nicht-zentralen Ortsteilen im ländlich geprägten Raum auch eine Umnutzung versagt werden, um die verbleibende Nachfrage auf den Ortsmittelpunkt zu lenken. Nicht-zentralen Orten verbleibt dabei weiterhin das Recht auf Eigenentwicklung, weil in jeder Gemeinde ein Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkt ausgewiesen ist, indem eine Innenverdichtung zulässig ist. Die verbleibenden Flächenbedarfe werden daher auf den Ortsmittelpunkt gelenkt.

Hierbei ist zu beachten, dass „Hinterlassenschaften“ (belastete Brachen und vor allem versiegelte Flächen), die nicht renaturiert werden, nach wie vor Versiegelungs- und Zerschneidungseffekte haben und aus Naturschutz- und landschaftsästhetischen Gesichtspunkten möglichst zu beseitigen sind. Hier treten allerdings Kosteneffekte auf, die für viele Gemeinden nicht tragbar sind.

Die Beschränkung der Eigenentwicklung auf Umnutzung in nicht zentralen Ortsteilen ermöglicht *aus infrastruktureller Sicht* zwar die Weiternutzung von ursprünglich für andere Nutzungsintentionen errichteten Erschließungsinfrastrukturen im Zuge von Umnutzung. Hier stellt sich jedoch die Frage, inwieweit dies ohne bauliche Anpassungen an die neuen Bedürfnisse möglich ist und somit doch mit zusätzlichen Kosten verbunden wäre. Mit der Verhinderung von Innenverdichtung bleibt die aus infrastruktureller Sicht kosteneffizienteste Möglichkeit zur Eigenentwicklung ungenutzt. Führen die Beschränkungen dazu, dass die Siedlungstätigkeit im Zuge der Eigenentwicklung auf den Siedlungsschwerpunkt der Gemeinde gelenkt wird, so ergeben sich, wenn eine Nachverdichtung der Infrastrukturinanspruchnahme erfolgt, positive Wirkungen. Die Auslastungsunterschiede der Infrastrukturen zwischen Siedlungsschwerpunkten und nicht-zentralen Ortsteilen könnten sich daher verstärken. Die genauen Wirkungen hängen allerdings von den konkreten Gegebenheiten ab. Langfristig verringert die Ausdifferenzierung zwischen den Ortsteilen jedoch auch die Unsicherheit um die Entwicklungsoptionen, so dass im Zuge von Erneuerungen kostengünstigere Infrastrukturen entstehen könnten. Auch hier hängt die Kostenwirkung von den konkreten Rahmenbedingungen ab.

Ein restriktiver flächenplanerischer Umgang mit nicht-zentralen Ortsteilen führt zu einer weiteren Effizienzverschlechterung des ÖPNV im ländlich geprägten Raum. Die Beibehaltung eines Grundangebotes ist in jedem Fall erforderlich. Wird das derzeitige ÖV-Angebot im ländlich geprägten Raum beibehalten, so werden die Effizienz Nachteile abseits der Zentralen Orte durch die Stärkung der Zentralen Orte (und die sich daraus ergebenden Verlagerungseffekte) überkompensiert.<sup>190</sup>

Aus *wirtschaftsräumlicher Sicht* ist die Konzentration von Investitionen und Unterhaltung auf wenige Standorte zu begrüßen. Die wirtschaftliche Prosperität der Region insgesamt kann unterstützt werden, wenn sich Nutzungen im städtisch geprägten Raum konzentrieren und dort positive Effekte der Clusterbildung erzielt werden. Auch im Sinne der Milieubildung und der Qualifizierung von Standorten bietet sich dies an. Allerdings ist die formulierte Maßnahme eine sehr rigide Forderung. Nicht nur in das Planungsrecht, auch in den Bodenmarkt würde mit dem Handlungsziel in erheblicher Weise eingegriffen werden. Zudem fehlen empirische Beispiele, was eine derartige Beschränkung im ländlich geprägten Raum siedlungsstrukturell und vor allem wirtschaftsräumlich bedeuten würde.

Es erscheint sinnvoll, solche Überlegungen zunächst in Modellvorhaben der Raumordnung experimentell zu erproben, bevor sie in der Planungspraxis zur Regel gelangen dürfen. Beispielsweise wird im regionalen Raumordnungsprogramm 2005 der Region Hannover das „zulässige Wachstum“ für die Ortsteile mit der Funktion Eigenentwicklung mit einem konkreten Flächenfaktor untersetzt. So wird beispielsweise der örtliche Grundbedarf an Wohn- und Gewerbeflächen ländlich strukturierter Siedlungen mit einem Entwicklungsspielraum von 5 % als Basiswert zur vorhandenen Siedlungsfläche „gedeckt“, im Einzelfall ist hier eine

---

<sup>190</sup> Vgl. hierzu Band 04 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi.

Erhöhung auf 7 % möglich (in Abstimmung zwischen Gemeinde und Region).<sup>191</sup> Erste Erfahrungen zeigen, dass die „zulässige“ Erweiterungsgrenze in den meisten Fällen völlig ausreicht, die anvisierte Eigenentwicklung der Gemeinden zu erlauben.

Die Planungshoheit einer Gemeinde wird durch diese raumordnerischen Ziele eingeschränkt (etwa bei der Eignung des nicht-zentralen Ortsteiles als Wirtschaftsstandort), während sich die Preise für Grundstücke mit Recht auf Umnutzung verteuern könnten. Den Gemeinden verbleibt aber weiterhin ein ausreichendes Recht auf Eigenentwicklung unter den gegebenen Schrumpfbedingungen. Für die erheblichen Eingriffe in das Eigentumsrecht und zur Renaturierung von Brachflächen sind Förderprogramme zu überlegen. Die bisherige Förderpolitik steht diesen Zielen allerdings entgegen, denn sie fördert teilweise weiterhin die Stabilisierung des ländlich geprägten Raumes, auch wenn der Bedarf an dabei weiterhin vorgehaltenen Flächen nicht erkennbar ist.

*Im Ergebnis* sollten die Entwicklungsmöglichkeiten für Gemeinden differenziert werden. Anstelle gesamtgemeindlicher Aussagen sollten zukünftig flächendeckend ortsteilspezifische Ziele formuliert werden. Während zentralen Ortsteilen weiterhin ein Flächenzuwachs ermöglicht werden sollte, ist die Eigenentwicklung der nicht-zentralen Ortsteile erheblich einzuschränken. Auszuschließen sind Flächenneuanspruchnahme und Innenverdichtung. Darüber hinaus sollte in nicht-zentralen Ortsteilen im ländlich geprägten Raum auch keine Umnutzung mehr vorgesehen werden. Die daraus ableitbaren Maßnahmen lauten daher:

Für den „städtisch geprägten Raum“:

„Beschränkung der Eigenentwicklung in nicht-zentralen Ortsteilen im ‚städtisch geprägten Raum‘ auf Umnutzung“

Für den ländlich geprägten Raum:

„Keine Umnutzung und Innenverdichtung von nicht-zentralen Ortsteilen im ländlich geprägten Raum“

### **3.3.1.11 Ergebnis**

Im Ergebnis haben sich nach Gegenüberstellung die vorab aus Oberziel 1 abgeleiteten Maßnahmen unter den Prämissen von Oberziel 2 modifiziert. Für eine nachhaltige Flächenpolitik ist allerdings noch der Abgleich mit Oberziel 3 erforderlich.

## **3.3.2 Oberziel 3: Erhalt der Lebensqualität**

Das Oberziel „Erhalt der Lebensqualität“ rundet die flächenpolitische Zielstellung des Projektes zu einem ganzheitlichen Ziel ab. Im Vordergrund stehen lebensräumliche Belange, die sich vor allem auf die sozialen und kulturellen Interessen der Bürger beziehen. In diesem Zusammenhang ist die Auseinandersetzung mit

<sup>191</sup> Priebes, Axel; Wegner, Christiane (2008): „Eigenentwicklung“ als Baustein nachhaltiger Flächenhaushaltspolitik. Ansätze und Erfahrungen aus der Region Hannover. In: RaumPlanung 141, S. 257 - 262.



der Bedeutung von „weichen“ Standortfaktoren wie Kulturlandschaft und regionale Identität angebracht, die beide in ihren unterschiedlichen Ausprägungen maßgeblich zur Prosperität einer Region beitragen.

Mit Bezug zur Entwicklung der gesamtheregionalen Lebensqualität wird hier der Begriff der *Kulturlandschaft* eingeführt, der sowohl grundsätzliche Schutzanforderungen als auch gestaltende Einflussnahme integrieren soll.<sup>192</sup> Der Begriff der Kulturlandschaft wird in der Regel für ländlich geprägte Räume verwendet. Suburbane und verstädterte Räume zählen ebenfalls zu den Kulturlandschaften. Landschaft im Zusammenhang mit Stadt wird in der Raumordnung jedoch weitgehend ignoriert.<sup>193</sup> Es fehlen Leitbilder für eine verstädterte Landschaft, wie sie auch im Untersuchungsraum vorliegt. Eine zufriedenstellende Antwort auf die Frage nach Inhalten und Entwicklungspotenzialen einer „urbanen Kulturlandschaft“ ist noch nicht gefunden worden.<sup>194</sup>

Die Erwerbsstruktur des ländlich geprägten Raumes ist von Land- und Forstwirtschaft und Erholungsdienstleistungen geprägt. Der nicht-verstädterte Raum (die „Kulturlandschaft“ im klassischen Sinne) wird oft nur unzureichend als „weicher“ Standortfaktor gesehen, ist jedoch für die Gesamtentwicklung einer Region elementar wichtig. In den Regionalplänen wird Kulturlandschaft zwar als regionsprägend (Tourismus) und als zu entwickelnder (oder zu schützender) Teilraum herausgestellt, ihr Potenzial als Standortfaktor wird jedoch nicht erörtert.<sup>195</sup>

Je offensiver Kulturlandschaft „vermarktet“ wird, desto stärker kann die Identifikation mit der Region und ggf. auch Zuwanderung gefördert und unterstützt werden. Der Wert der Natur (im Lebensumfeld ländlich geprägter Räume) wird oft kaum wahrgenommen, kann sich aber durch die regionale Identität stabilisierend auf die Fläche auswirken und ein Wirtschaftsfaktor sein.<sup>196</sup> Naherholung benötigt in erster Linie große, eher unzerschnittene, aber auch gut erreichbare Flächen. Ziel der Raumordnung ist aufgrund dieser Anforderungen an erreichbarem Freiraum u. a. die Verflechtung der Städte mit dem Umland durch Grünzüge.<sup>197</sup> Eine Entwicklung durchgehender Grünverbindungen, die auch als Biotopverbund dienen können, muss durch die Raumordnung forciert werden.<sup>198</sup>

---

<sup>192</sup> Freiraum als Schutzgut wurde unter Punkt 3.2.4 und 3.3.1.11 erörtert.

<sup>193</sup> Breuste, Jürgen; Keidel, Thomas (2008): a. a. O., S. 5 - 10.

<sup>194</sup> Ebd., S. 279 - 288. Auch Ministerkonferenz für Raumordnung (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland.

<sup>195</sup> Im Regionalplan Westsachsen (2008), G 2.1.2, soll „der Schutz der Umwelt als Lebensgrundlage auch für künftige Generationen sowie die Erhaltung der vielfältigen geistig-kulturellen Traditionen und kulturlandschaftlichen Besonderheiten der Region gesichert werden“. Eine Zielaussage wird im Zusammenhang mit den zu entwickelnden Bergbaufolgelandschaften getroffen: Z 3.3.1: „Bei der Sanierung sind regionale Ausgewogenheiten zwischen den Teilrevieren nördlich und südlich von Leipzig zu gewährleisten und die Ausprägung neuer kulturlandschaftlicher Identitäten zu unterstützen [...]“. Allerdings ist der Schutz der Kulturlandschaft im Leitbild des Regionalplan Westsachsen festgeschrieben („Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“, S. 12).

<sup>196</sup> Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2007): Gutachten zum demografischen Wandel im Land Brandenburg. Eine Expertise im Auftrag des Brandenburgischen Landtages. Berlin:

<sup>197</sup> Ministerkonferenz für Raumordnung (2006): a. a. O.

<sup>198</sup> Ebd.

Bei dem hier im neueren Sinne verstandenen Begriff von „Kulturlandschaft“ geht es nicht um einen von Bebauung gänzlich freigehaltenen Raum. Vielmehr lässt die Stärkung der Kulturlandschaft auch eine Weiterentwicklung bebauter Gebiete zu. Maßgeblich sind hierbei das ausgewogene Verhältnis zwischen bebauten und nicht-bebauten Bereichen sowie deren Qualifizierung. Als flächenpolitische Konsequenz erwächst aus dem Ziel des Schutzes und Erhalts der Kulturlandschaft zunächst lediglich die Minimierung eines planerischen Eingriffes, nicht etwa die gänzliche Vermeidung von Siedlungsentwicklung. Zugleich stellt sich die Frage nach der Zukunft des ländlich geprägten Raumes vor dem Hintergrund der Schrumpfungsprozesse.

Die Anerkennung einer baulichen Weiterentwicklung der Kulturlandschaft folgt dem Umstand, dass eine Außenentwicklung durch die gewünschte Innenentwicklung nie verhindern werden konnte. Außenentwicklung ist längst flächendeckend geworden.<sup>199</sup> In diesem Zusammenhang werden kontroverse Diskussionen zwischen dem Primat des Flächenschutzes und der Akzeptanz bzw. Neubewertung des verstädterten Raumes als neue Stadtlandschaft geführt: Es ist offen, inwieweit hierbei der Natur- und Umweltschutz und der Erhalt historischer Kulturlandschaften Priorität haben vor der Entwicklung einer „neuen“ Kulturlandschaft. Diese versteht den Freiraum weniger als Schutzgut als vielmehr als Teil eines ganzheitlichen Verständnisses von Kulturlandschaft, das auch städtische Elemente beinhaltet.<sup>200</sup>

Vor dem Hintergrund dieser Rahmenbedingungen werden die bisher vorläufig formulierten flächenpolitischen Maßnahmen reflektiert und Vorschläge zur Änderung unterbreitet.

*Regionale Identität* und auch das Image der Region als bedeutende Standortfaktoren werden bisher zu wenig in Entwicklungskonzepten und auch in der Landes- und Regionalplanung berücksichtigt und oft allenfalls in Verbindung mit dem Schutz der Kulturlandschaft erwähnt. Allerdings reicht ein Arbeitsplatzangebot allein als „Pull-Faktor“ eines Standortes nicht aus, um Einwohner anzuwerben. Diese orientieren sich bei ihrer Wohnstandortwahl auch an so genannten „weichen“ Faktoren wie einem weltoffenen Lebensumfeld, das Kreativität ermöglicht und die Verwirklichung eigener Lebensentwürfe. Ein tolerantes Klima ist ebenso entscheidend.<sup>201</sup> Die Bevölkerung wird älter, die Pluralisierung der Lebensstile nimmt weiter zu, traditionelle Wohnformen werden zugunsten generationenübergreifender Wohnformen abgelöst. Es ergeben sich so neue Ansprüche an Stadtquartiere, an Wohnungen und an die Infrastruktur. Der Wohnungsmarkt wird disperser. Neben den (bekanntermaßen) als negativ empfundenen Folgen des demographischen Wandels, der dem Wachstumsparadigma grundsätzlich entgegenläuft, sind gerade in den daraus folgenden siedlungsstrukturellen Umbrüchen durchaus

---

<sup>199</sup> Breuste, Jürgen, Keidel, Thomas (2008): a. a. O. Auch das Thema „Regionalstadt“ beschäftigt sich mit diesem Schwerpunkt.

<sup>200</sup> Reidl, Konrad (1999): Ein Biosphärenreservat in urban-industriellen Landschaften als Modellgebiet für Forschung und Stadtentwicklung? Geobot. Kolloq. 14. S. 23 - 31.

<sup>201</sup> Hierzu existieren verschiedene Veröffentlichungen und Studien. Vgl. Siedentop, Stefan (2008): Die Rückkehr der Städte? Zur Plausibilität der Reurbanisierungshypothese. In Informationen zur Raumentwicklung 3/4.2008, S. 193 - 210. Ebenfalls Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2007): a. a. O.

Chancen und positive Effekte zu sehen. Die Chancen, qualitätsvolle „Erneuerung“ von Siedlungsstrukturen zu forcieren und Konzentration auch hierfür zu nutzen, sind unter Schrumpfbedingungen besser als bei raumbeanspruchendem Wachstum.<sup>202</sup>

Konsumstile und Standortpräferenzen von Arbeitnehmern bewirken zunehmend eine steigende Nachfrage nach urbanen Leistungen. Orte mit kreativer, toleranter und vielfältiger Atmosphäre werden als Wohn- und Arbeitsstandorte bevorzugt. Traditionelle städtische Entwicklungspolitiken sind irrelevant für die Standortentscheidungen des kreativen Milieus, das entscheidend für die Ausbildung von Wirtschaftsklustern ist: Konservative Strategien wie die Verbesserung der verkehrlichen Erreichbarkeit, touristischer Infrastruktur oder die Förderung von Shopping Malls greifen hier nicht.<sup>203</sup> Wichtige Einflussgröße ist allerdings das Image einer Region/eines Ortes bzw. deren Attraktivität. Dieses Image kann nicht allein durch Wirtschaftsimpulse entwickelt und geprägt werden: Vielmehr zählen hierzu schwer fassbare, aber umso einflussreichere Faktoren wie „Wohnzufriedenheit“ und „Regionsverbundenheit“, die kaum verallgemeiner- oder quantifizierbar und u. U. schwer entwickelbar sind.<sup>204</sup> Auch hier bietet sich die Ausnutzung bestehender und bereits erschlossener Baugebiete statt Neuausweisungen an, wenn die Flächen die jeweiligen Käufer- und Mieterinteressen bedienen können. Gegebenenfalls muss erhöhter Flächenbedarf befriedigt werden können (Gärten oder zusätzliche Stellplätze, die bei umgebautem Geschosswohnungsbau bereitgestellt werden sollen). Die Gemeinde muss hier die Balance zwischen unterschiedlichen, vor allem auch (finanziell) realisierbaren Projekten für unterschiedliche Einwohnergruppen finden, ohne sich zwischen Mieterwünschen zu zerreiben und trotzdem eine attraktive Struktur des Gesamtstandortes gewährleisten. Der Erhalt von Freiräumen, die Entwicklung von ausreichenden und vielfältigen Grünbereichen (auch durch Umnutzung) und die Ermöglichung von Erholung im Wohnumfeld gehört ebenso zu den Aufgaben einer gemeindlichen Planung, die gesamtregionale wirtschaftliche Prosperität fördern will.

Im Zusammenhang mit der Flächenentwicklung lassen sich zwei grundsätzliche Aussagen treffen: Zum einen ist eine Attraktivitätssteigerung durch Revitalisierung von Brachen und durch Nachverdichtung grundsätzlich möglich und wird vielerorts praktiziert, etwa in Leipzig oder Berlin. Zum anderen ist die Aufwertung der Wohnstandorte durch imagesteigernde Maßnahmen sehr wichtig, um derzeitige (Fern-)Pendler mit ihren Familien an den Wohn- oder Arbeitsort zu binden.<sup>205</sup>

---

<sup>202</sup> Vgl. hierzu auch Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V. (2007): Chancen der vor uns liegenden demographischen Entwicklung für die Wohnungs- und Städtepolitik. Berlin.

<sup>203</sup> Vgl. hierzu Siedentop, Stefan (2008): a. a. O. Ebenfalls Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2007): a. a. O.

<sup>204</sup> Vgl. hierzu bspw. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2008): Erfolgsbedingungen von Wachstumsmotoren außerhalb der Metropolen. Werkstatt: Praxis, Heft 56. Bonn.

<sup>205</sup> Bspw. Aussage des Geschäftsstellenleiters der Stadt Bitterfeld-Wolfen am 03.12.2008: 80 % der Angestellten im „Solar Valley“ sind Einpendler, die ihren Wohnsitz derzeit nicht in Bitterfeld-Wolfen haben. Dies will die Stadt zukünftig ändern.

### **Verteilung der Bevölkerung in der Region und zukünftige räumliche Bevölkerungsbewegungen**

Zu den Aspekten der Verteilung der Bevölkerung in der Region und der zukünftigen räumlichen Bevölkerungsbewegungen sind kleinräumige Bevölkerungsprognosen heranzuziehen.<sup>206</sup> Für konkret abgrenzbare, kleinere Regionen sind zudem Einwohnerbefragungen ein valides Mittel, künftige Dynamiken abzubilden.

So wurde im Rahmen einer Umfrage zur Regionalen Identität im Verdichtungsraum Halle-Leipzig bei Einwohnern der Kernregion Mitteldeutschland u. a. nach ihren Umzugsabsichten gefragt. Von den 531 Befragten haben 60 Personen die Frage nach den Umzugsgründen beantwortet. Von diesen planen 16 Personen fest und 30 weitere möglicherweise in den nächsten 2 Jahren den Wohnort zu wechseln (insgesamt nur knapp 9 % haben demnach vor, in nächster Zeit umzuziehen).

Die ausschlaggebenden Gründe sind:

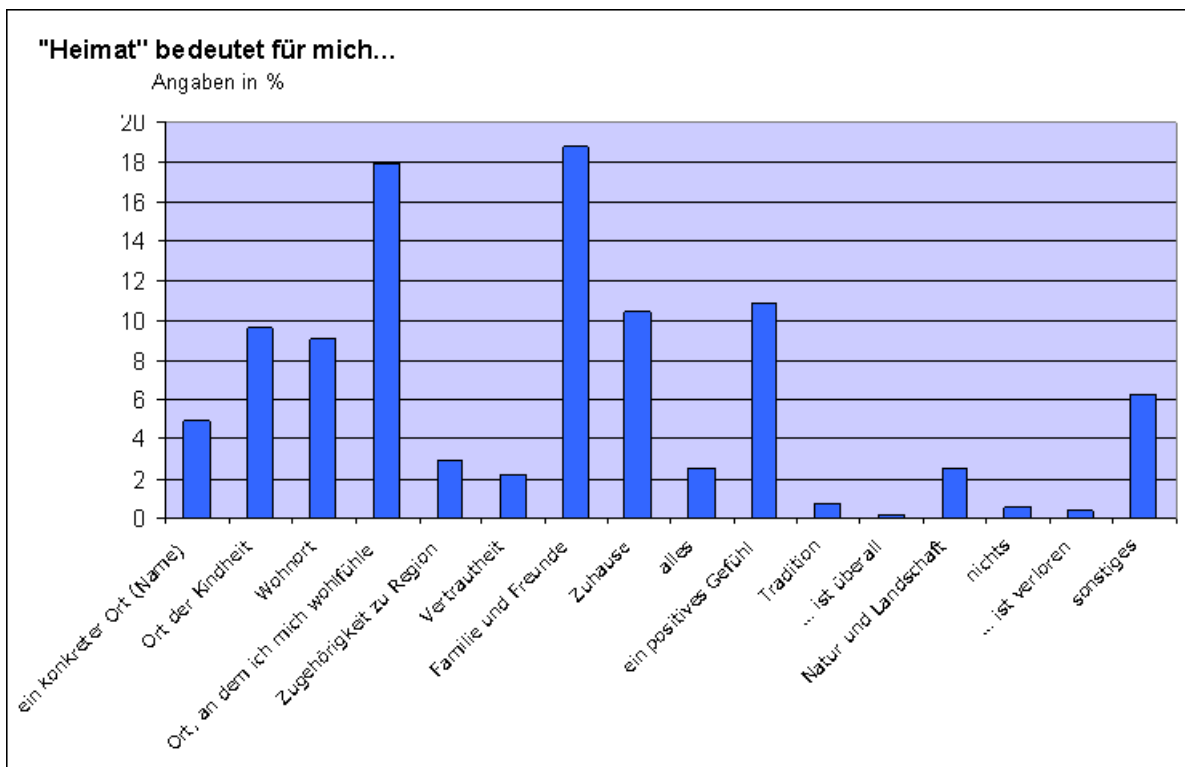
**Tabelle 1: Antworten auf die Frage: „Warum haben Sie vor umzuziehen?“**

<b>Umzugsgründe (Mehrfachantworten möglich)</b>	<b>Anzahl Personen</b>	<b>Prozent</b>
Ich/mein Partner habe/hat anderswo Arbeit gefunden	18	30
Schlechte persönliche Zukunftsaussichten	10	17
Fernweh/Interesse an anderen Regionen	6	10
Umzug zu Verwandten/Partnern/Bekanntem	5	8
Eigentumserwerb	4	7
Bessere berufliche Möglichkeiten	4	7
Studiumsbeginn	4	7
Sonstige Gründe	4	7
Die Region hat keine Zukunft	2	3
Wohnung ist zu teuer	1	2
Gesundheitliche Gründe	1	2
Altersgründe	1	2
<b>Gesamt</b>	<b>60</b>	<b>100</b>
Eigene Datenerhebung und Darstellung		

Die Verbesserung der beruflichen Situation der Befragten oder ihrer Partner stellt mit mehr als 36 % das Hauptwanderungsmotiv dar. Weitere 7 % der Antworten bezogen sich auf den geplanten Wohnortwechsel im Zusammenhang mit der Aufnahme eines Studiums und sind damit der Ausbildungswanderung zuzuordnen.

<sup>206</sup> Im Verbundprojekt wurde eine kleinräumige Bevölkerungsprognose für den Untersuchungsraum in zwei Varianten entwickelt (Schlömer, Claus (2007): Räumlich differenzierte Bevölkerungsprognose im Großraum Halle-Leipzig bis zum Jahr 2030. Gutachten im Rahmen des Verbundprojektes KoReMi, Bonn).

Ein Fünftel der Antworten geben schlechte Zukunftschancen der Region und in der Region als einen Abwanderungsgrund an, aber nur zwei Personen nennen schlechte Aussichten der Region direkt („Region hat keine Zukunft“). Zehn der Befragten hingegen sehen nicht die Herkunftsregion als Auslöser für einen möglichen Ortswechsel, sondern fühlen sich als „Weltenbummler“ von anderen Regionen (auch dem Ausland) angezogen: „Ich kann nicht lange an einem Ort bleiben“ oder „Ich möchte andere Regionen kennen lernen“. Der Umzug zu Verwandten wurde von 8 % der Befragten als Umzugsmotiv angegeben. Es wird ein starker Bezug zur Heimat deutlich, der auch in den Antworten auf die Frage nach der Bedeutung von „Heimat“ zum Tragen kommt.



Quelle: Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg (2007)

**Abbildung 11: Antworten auf die Frage: „Vervollständigen Sie bitte den folgenden Satz: Heimat ist für mich...“<sup>207</sup>**

„Heimat“ ist eindeutig emotional belegt und macht sich an konkreten Orten/Regionen (an/in denen man „sich wohlfühlt“) und Personen fest („Heimat ist dort, wo meine Familie lebt“). Beide Kategorien umfassen jeweils fast ein Fünftel aller Nennungen (260 Nennungen, siehe Abbildung 11). Ein starker Ortsbezug wird zwar über die verhältnismäßig häufigen Nennungen „Ort der Kindheit“, „Wohnort“ und „Zuhause“ hergestellt, aber nur 21 Personen benennen die Zugehörigkeit zur Region als Heimatgefühl. Dies zeigt auch, dass die regionale Identität und Verwurzelung gefördert werden muss.

<sup>207</sup> Auswertung einer Telefonumfrage des CATI-Labors der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg im Jahr 2007. Darstellung: Warner, Barbara (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg).

Identität ist jedoch ein äußerst vielschichtiges Phänomen und in quantitativen Erhebungen kaum zu erfassen. Der Zusammenhang zwischen einem regionalen (positiv geprägten) Bewusstsein, einer identitätsfördernden und -stiftenden kulturlandschaftlichen Ausprägung sowie wirtschaftlicher gesamtregionaler Prosperität besteht jedoch definitiv und ist durch eine angemessene nachhaltige Raumplanung zu berücksichtigen und zu festigen.

Vor dem Hintergrund dieser Rahmenbedingungen werden die bisher vorläufig formulierten flächenpolitischen Maßnahmen reflektiert und Vorschläge zur Änderung unterbreitet.

### **3.3.2.1 Reflexion: „Begrenzung des Zuwachses von Gewerbeflächen im Saldo“**

In Verbindung mit dem übergeordneten Schutzziel von Natur und Landschaft sind mit einer vorrangigen Nutzung bestehender Gewerbeflächen positive Effekte auf die Lärm- und Abgasbelastung zu erwarten, ebenso fallen potenzielle Zerschneidungs- und Verinselungseffekte durch den Verzicht auf neue Infrastrukturen weg.

#### *Ergebnis:*

Das Handlungsziel kann mitgetragen werden.

### **3.3.2.2 Reflexion „Vermeidung von unkoordinierter Ausweisung zur Befriedigung von gewerblicher (meist überörtlicher) Nachfrage, die nicht durch bestehende Flächen gedeckt werden kann“**

Eine Vermeidung unkontrollierter Flächenausweisung ermöglicht eine gezielte Stärkung von Gebieten, die gut durch den ÖPNV erschlossen und die auch fußläufig bzw. per Fahrrad gut erreichbar sind. Besonders Personen ohne Pkw erhalten bei nachhaltiger Flächenplanung bessere Zugangsbedingungen.

#### *Ergebnis:*

Die Maßnahme kann aus Sicht des Oberziels „Erhalt der Lebensqualität“ mitgetragen werden. Insbesondere ergeben sich Vorteile durch eine optimale gewerbliche Versorgung der Bevölkerung, der Nähe der Wohnstätten zu den Arbeitsplätzen sowie durch das Herausbilden kreativer Milieus.

### **3.3.2.3 Reflexion „Lenken von Gewerbeansiedlungen auf bestehende Standorte – wo es möglich ist“**

Die Lenkung neuer flächenbezogener Nachfragen auf bisherige Standorte gewährleistet einerseits die Freihaltung des Außenraumes vor einer weiteren Bebauung und darüber hinaus die Bündelung von zentralen Nutzungen und Arbeitsplätzen auf bestehenden Standorten. Dies hat positive Effekte auf die Lebensqualität. Ebenso werden Verkehrsströme gebündelt sowie die Lärmbelastung konzentriert und ggf. verringert. Siedlungsstrukturell ermöglicht die Maßnahme, harte Siedlungskanten zu stärken und damit einen Beitrag zur Ablesbarkeit zwischen der bebauten Stadt und dem Freiraum zu leisten.

*Ergebnis:*

Die Maßnahme kann mitgetragen werden.

### **3.3.2.4 Reflexion „Rücknahme nicht nachfragegerechter Gewerbeflächen“**

Die Maßnahme kann einen Beitrag zur Steigerung der Lebensqualität leisten, wenn Gewerbeflächen an Standorten zurückgenommen werden, die verkehrsun- günstig liegen, bestehende Wohnviertel bisher beeinträchtigt oder das Landschaftsbild gestört haben. Zudem führt eine Rücknahme von Flächen an einem Standort zur möglichen Revitalisierung von Brachen oder zur Nachverdichtung, was die Attraktivität dieser Standorte steigert.

Allerdings darf durch die Rücknahme der Flächen die wohnstandortnahe Versorgung nicht beeinträchtigt und das Arbeitsplatzangebot nicht reduziert werden, falls etwa ansässiges Gewerbe verlagert werden soll.

*Ergebnis:*

Die Maßnahme kann mitgetragen werden.

### **3.3.2.5 Reflexion „Begrenzung des Wachstums von Wohngebieten (Bilanzausgleich im Sinne einer ‚Null-Neuausweisung‘)“**

Im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung sollten neue Wege gefunden werden den Wohnflächenbedarf zu befriedigen, sofern unter Schrumpfbedingungen ein örtlicher oder regionaler Bedarf nach Neubauflächen überhaupt noch festgemacht werden kann. Im Allgemeinen resultiert der örtliche Bedarf<sup>208</sup>

- aus dem veränderten Wohnverhalten sowie
- aus den höheren Wohnansprüchen der ortsansässigen Bevölkerung.

Hieraus ergeben sich gleich mehrere Herausforderungen:

- Zunächst ist mithilfe eines gesamtgesellschaftlichen Diskurses die Frage nach der Zukunft des Wohnens zu erörtern. Möglicherweise entspricht die seit Jahrzehnten ansteigende Wohnfläche pro Kopf zukünftig nicht mehr dem Ideal der Bevölkerung, wenn zum Beispiel die Kosten für Miete (vor allem für die Nebenmiete) immer weiter steigen.
- Da heute die Wohnfläche pro Kopf im Umland und im ländlich geprägten Raum höher ist als in der Stadt, stellt sich darüber hinaus bei zunehmenden Energiekosten und bei einem anhaltenden Trend zur Reurbanisierung die Frage nach den Grenzen des Wohnflächenwachstums, wenn die Bevölkerung zurück in die Städte zieht.
- Weiter ist es nicht zwingend notwendig, den lokalen Bedarf nach Wohnfläche auch lokal zu befriedigen. Vielmehr ist es sinnvoll, geeignete Standorte in der Region zu identifizieren, die mitunter in Nachbargemeinden oder im weiteren Umland liegen. Dies erfordert eine zwischengemeindliche Abstimmung.

<sup>208</sup> Vgl. Domhardt, Hans-Jörg (2005): a. a. O., S. 192 - 197.

- Schließlich, und in einer schrumpfenden Region von immer größerer Bedeutung, stellt sich die Frage nach dem tatsächlichen Bedarf an neuen Wohnflächen. Mittelfristig wird eine Vielzahl an Immobilien frei (bebaute und unbebaute), welche den Wohnungssuchenden zur Verfügung stehen.

Allerdings sind neben begehrten neuen Wohnlagen auch Standorte vorhanden, die keine Nachfrage binden. Entsprechend ist es möglich, eine Bilanzierung zwischen diesen Standorten vorzunehmen, indem neue Wohnflächen angelegt und bisherige Standorte aufgegeben werden.

*Ergebnis:*

Durch Fehlausweisungen in der Vergangenheit einerseits sowie durch die Veränderung von Wohnwünschen der Bevölkerung andererseits können sich die bisher vorhandenen Wohnbauflächen unter Umständen als nicht nachfragegerecht erweisen. Dann sind eine Neuausweisung an geeigneten Standorten und zugleich die Rücknahme an ungeeigneten Standorten sinnvoll. Die Eignung resultiert aus der Nachfragestruktur. Insgesamt sollte in einer schrumpfenden Region keine Neuausweisung von Flächen erfolgen.

Insofern kann die Maßnahme mitgetragen werden.

### **3.3.2.6 Reflexion „Festlegung von Mindestdichten bei Flächenneuausweisungen für Wohngebiete“**

Die Gefahr einer zu hohen städtebaulichen wie sozialen Dichte, wie sie unter Wachstumsbedingungen diskutiert wird<sup>209</sup> und wie sie in ostdeutschen Neubauprojekten Anfang der 1990er Jahre zumindest baulich realisiert wurde, ist in der gegenwärtigen Planungspraxis bei Neubauflächen unter Schrumpfungsbedingungen nicht erkennbar. Vielmehr besteht umgekehrt das Problem einer zu geringen Dichte. Die Maßnahme zur Einführung einer baulichen Mindestdichte für Neubauflächen ist in diesem Fall geeignet, die Voraussetzungen für Nachbarschaftsstrukturen und eine soziale Dichte zu schaffen. Zusätzlich tragen die niedrigeren Infrastrukturkosten pro Nutzungseinheit zu gesamtökonomischen Vorteilen bei.

Allerdings ist für derart verdichtete Bautypologien vorab die Nachfrage abzuschätzen, um Fehlinvestitionen zu vermeiden. Umgekehrt wirken sich Neubauflächen, die den aktuellen Lebensstilpräferenzen entsprechen, negativ auf die Nachfrage sowie auf die bereits vorhandenen Wohngebiete aus. Daher stellt sich die Frage, welche neuen Wohnbauflächen überhaupt noch erforderlich sind.

*Ergebnis:*

Die Maßnahme wird mitgetragen.

<sup>209</sup> FRICK problematisiert eine zu hohe städtebauliche Dichte, im Zusammenhang mit dem Crowding-Ansatz eine zu hohe soziale Dichte (Frick, Dieter (2006): a. a. O.).



### 3.3.2.7 Reflexion „Ausnutzung bestehender und erschlossener Wohnbaugebiete anstelle Neuausweisung“

Die Entwicklung einer qualitätsvollen Siedlungsstruktur durch Innenentwicklung und eine Konzentration auf Siedlungsschwerpunkte kann das Oberziel der Lebensqualität stützen, wenn funktionsteilige Ortsteile mit (hoher) Wohnattraktivität gefördert werden. Der Abbau von Leerstand wirkt sich, neben einer Reduzierung von Brachflächen, positiv auf die Stadtgestalt und damit auf die Lebensqualität aus. Daneben wird durch die Vermeidung von Zersiedlung insbesondere an den Randlagen die siedlungsstrukturelle Qualität erhöht.

Eine „Stadt der kurzen Wege“ mit einem hohen Anteil an Rad- und Fußwegen ist einerseits für Familien attraktiv, die sich aus „traditionellen“ Suburbanisierungsgründen bisher vielleicht noch im Umland nach Wohnmöglichkeiten umgesehen haben. Aber auch ältere Einwohner werden dadurch angezogen, wenn sie der infrastrukturellen Einöde der Vororte und des suburbanen Raumes entfliehen wollen und sich als tatsächliche „Reurbanisierer“ an städtischen Infrastrukturen orientieren, die fußläufig oder per ÖPNV erreichbar sind. In diesem Zusammenhang sollen im Folgenden die aktuellen Diskurse über Suburbanisierung und Reurbanisierung kurz skizziert werden.

Negativ kann sich eine Nachverdichtung ggf. auf die Flächennachfrage auswirken, wenn hierdurch keine optimal geeigneten Flächen für eine konkret nachgefragte künftige Nutzung zur Verfügung gestellt werden können. Dies gilt auch für möglichen Wohnneubaubedarf in wachsenden Gemeinden.

#### **Suburbanisierung**

Der Bereich des *Wohnens* bleibt der bedeutsamste Faktor für die derzeitige zusätzliche Flächeninanspruchnahme.<sup>210</sup> Wesentliche Parameter sind in diesem Zusammenhang die Wohnflächennachfrage und reale und prognostizierte Haushaltsgröße.<sup>211</sup> Demographische Faktoren und letztendlich der demographische Wandel mit teilweise massiven Schrumpfungstendenzen müssen daher die Grundlagen landes- und regionalplanerischer raumrelevanter Entscheidungen sein.<sup>212</sup>

Zersiedelung schwächt die Gesamtregion, eine eigene Identität einer Stadt oder ländlich geprägten Gemeinde kann sich so u. U. schwer entwickeln oder behaupten. Wenn Siedlungskerne zu hochwertigen Wohnstandorten (unabhängig von möglichen Nutzergruppen) umgestaltet werden, lässt sich Fläche in nicht-integrierten Standorten sparen.<sup>213</sup> Wohnen im Umland wird oft als „second best“ empfunden und aufgrund des mangelnden innerstädtischen Angebotes gewählt

<sup>210</sup> Bürkner, Hans-Joachim; Berger, Olaf; Luchmann, Christian; Tenz, Eric (2007): a. a. O.

<sup>211</sup> Adam, Brigitte; Driessen, Kathrin; Münter, Angelika (2008): Wie Städte dem Umland Paroli bieten können. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 5/2008, S. 398 - 413.

<sup>212</sup> Es existiert ein allein demographisch bedingter Rückgang der Flächenneuanspruchnahme auf 81 ha/Tag 2020 und 74,5 ha/Tag 2030. Dieser Wert liegt allerdings weit über den anvisierten 30 ha (vgl. Herfert, Günther (2007): Regionale Polarisierung der demographischen Entwicklung in Ostdeutschland – Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse? In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 5/2007, S. 435 - 455).

<sup>213</sup> Siebel, Walter (2007): a. a. O.

(hohe Miet- und Immobilienpreise, nicht den Ansprüchen genügendes Wohnumfeld).<sup>214</sup> Das Preisniveau für Wohngrundstücke in den Kernstädten muss niedriger werden, was bei sinkenden Haushaltszahlen durchaus möglich erscheint. Hier ist u. a. durch den Wegfall der Eigenheimzulage eine Abschwächung der Suburbanisierung und ein Rückzug in die Kernstädte zu verzeichnen (Bsp. Leipzig), was den Mietspiegel nicht unbedingt drückt. Suburbane Zonen in den östlichen Bundesländern haben vergleichsweise geringe Bevölkerungszuwächse (mit Ausnahme von Berlin).

Suburbanisierung hat erhebliche siedlungs- und infrastrukturelle Folgen für die Kernstädte und Umlandgemeinden<sup>215</sup> und führt grundsätzlich zu längeren Wegen, da die Distanz zu möglichen Zielpunkten (Arbeit, Einkauf, Versorgung, Freizeit und Bildung) zunimmt. Dies bedeutet häufig einen Rückgang des Anteils an nichtmotorisiertem Individual- und Fußgängerverkehr, da sich Wohngebiete häufig in nur mäßig oder schlecht vom ÖPNV erschlossenen Bereichen befinden. Weiße Teile des suburbanen Raumes zeichnen sich zudem durch fehlende interne Differenziertheit und einen geringen Erlebniswert aus und sind gerade „für ältere Personen (als) wenig geeigneter Wohnstandort einzuschätzen“.<sup>216</sup> Auch besteht vielerorts Nachholbedarf bei der Anpassung der Wohnstruktur an zunehmend ältere Nachfragergruppen.

Zur Beurteilung der Suburbanisierung aus *finanzwissenschaftlicher Perspektive* wurde bereits erwähnt, dass diese nicht per se als negativ zu betrachten ist. Hier ist es von entscheidender Bedeutung, woher die neuen Bevölkerungsteile in den profitierenden Gemeinden stammen. Wenn diese Zuwächse durch Außen- oder Binnenwanderung aus anderen Regionen erfolgen, kann diese Aussage für die Gemeinden der KRMD aufgrund der Einwohnerabhängigkeit bestimmter kommunaler Einnahmequellen als positiv beschieden werden.<sup>217</sup> Geht sie aber zu Lasten der Kernstadt, der Nachbargemeinden oder der eigenen Region, dann muss Suburbanisierung auch aus finanzwissenschaftlicher Sicht kritisch gesehen werden. Denn zum einen erhalten – wie hier schon des Öfteren angesprochen – die Gemeinden Zuweisungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich, welche sich nach der Einwohnerzahl bemessen. Weiter sind eigene Einnahmen der Gemeinden aus Steuern, Abgaben, Gebühren und Beiträgen Posten der Einnahmeseite. Verändert sich also die Bevölkerungszahl negativ, so sinken diese Einnahmen.

---

<sup>214</sup> Vgl. Adam, Brigitte; Driessen, Kathrin; Münter, Angelika (2008): a. a. O. Hier Kernaussagen zum Projekt „Akteure, Triebkräfte und Beweggründe der Suburbanisierung“ im „Forschungsprogramm Stadtverkehr“ (siehe hierzu auch <http://www.fops.de/aktuell.shtml>, abgerufen am 21.01.2009).

<sup>215</sup> „Der Rückgang der Bevölkerungsdichte in den Städten hat negative soziale und ökonomische Auswirkungen. Er führt, da überwiegend junge, besser verdienende Familien mit Kindern abwandern, zu einer unausgewogenen Sozialstruktur in den Kernstädten (Überalterung, hoher Anteil an Singlehaushalten, hoher Anteil an Empfängern von Sozialtransfers) und rückläufigen Einkommensteuereinnahmen. Eine weitere Konsequenz ist die Unterauslastung der bereits vorhandenen Infrastruktur bei gleichzeitiger Notwendigkeit, die soziale und technische Infrastruktur in den Wachstumsgebieten auszubauen, was erhöhte Kosten und zusätzlichen Flächenverbrauch zu Folge hat.“ In: Jörissen, Juliane; Coenen, Reinhard (2007): a. a. O., S. 47.

<sup>216</sup> Nuissl, Henning; Bigalke, Bernadett (2007): Altwerden am Stadtrand – zum Zusammenhang von Suburbanisierung und demographischem Wandel. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 5/2007. Bonn, S. 383.

<sup>217</sup> Streng genommen und im nationalen Kontext wäre dieses sogar nur auf Außenwanderung zu beziehen.

Ein weiterer Grund sind die Leistungen, welche die Gemeinden für ihre Bewohner bereitstellen. Diese können im Falle eines Einwohnerrückgangs möglicherweise nicht mehr kostendeckend angeboten werden (Kostenremanenzen) oder machen Beitragserhöhungen durch steigende Pro-Kopf-Kosten erforderlich.<sup>218</sup> Sinkenden Einnahmen stehen demnach steigende Kosten gegenüber. Noch problematischer zeigt sich dies für die Kernstädte: Diese stellen Leistungen auch für das Umland bereit, welche i. d. R. von den Umlandgemeinden nicht mit finanziert werden.<sup>219</sup> Dabei handelt es sich oft um kostenintensive Angebote, welche meist freiwillige Aufgaben der Gemeinden darstellen (Theater, Museen etc.). Werden nun zusätzlich noch Einwohner „abgeworben“ und wird der Unterhalt immer unrentabler (bzw. steigen die Zuschüsse über ein nicht mehr erträgliches Maß), hat dies die Reduzierung oder gar Einstellung des Angebotes zur Folge. Dieses wirkt sich wiederum negativ auf die Lebensqualität aus und kann zusätzlich zu weiteren Einwohnerrückgängen und damit zu weiteren Einnahmeausfällen beitragen. Sofern also der Suburbanisierung nicht durch Eingemeindung entgegengetreten werden kann, sind planerische Ansätze zur Eindämmung der Suburbanisierung auch aus finanzwissenschaftlicher Sicht begrüßenswert.

*Binnenwanderungen* haben im Wettbewerb um Einwohner eine immer größere Bedeutung – gesamtregional handelt es sich jedoch um ein Nullsummenspiel. Die Wanderungsverluste der einen sind die Wanderungsgewinne der anderen Gemeinde.<sup>220</sup> Großstädte weisen mit einer nur mäßigen Alterung der Bevölkerung eine relativ stabile künftige demographische Entwicklung auf. Dafür sind sie sehr stark vom Wanderungsgeschehen abhängig. Gerade das Potenzial der 30- bis 50-Jährigen sollte in der Stadt gehalten werden, da diese Altersgruppe für die Familiengründung und die Bildung von Wohneigentum am ehesten in Frage kommt.

Suburbanisierung sowie Des- oder Reurbanisierungstendenzen sind auf eine Vielzahl von Entscheidungen zurückzuführen, die individuell und dynamisch, also schwer lenkbar sind. Die vielfältigen Gründe für ein sich änderndes Wohnstandortverhalten beziehen sich insgesamt auf die zunehmend engere Verzahnung von Wohnen und Arbeiten sowie auf die Änderungen im Familienbild.<sup>221</sup> Die Lenkung der Nachfrage bedarf neben einer „angemessenen“ Planung auch einer zukunfts-fähigen Wirtschafts- und Sozialpolitik, die sich neben der Sicherung und Entwicklung der ökonomischen Lebensgrundlagen auch mit „weichen“ Standortfaktoren wie dem Image einer Region und der oft auf kulturlandschaftlichen Parametern

---

<sup>218</sup> Steigende Pro-Kopf-Kosten resultieren nicht allein aus dem Rückgang der Einwohnerzahlen, sondern auch aus Veränderungen in der Altersstruktur. So zeigen Altersstrukturkostenprofile, dass junge und ältere Bevölkerungsgruppen erhöhte Aufwendungen von Seiten der öffentlichen Hand nach sich ziehen, bspw. durch die Bereitstellung von Kindertageseinrichtungen, Altersheime etc.

<sup>219</sup> Indirekt wird diese Leistungserstellung für das Umland durch den kommunalen Finanzausgleich i. R. d. Einwohnergewichtung der Kernstädte oder durch direkt diesen Sachverhalt berücksichtigende Zuweisungen entsprochen. Siehe dazu auch die Ausführungen in Kapitel 3.3.1.6.

<sup>220</sup> Gatzweiler, Hans-Peter; Schlömer, Claus (2008): Zur Bedeutung von Wanderungen für die Raum- und Stadtentwicklung. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 3/4. Bonn, S. 248.

<sup>221</sup> Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2007b): Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2006. Bonn. Adam, Brigitte; Driessen, Kathrin; Münter, Angelika (2008): a. a. O. Siebel, Walter (2007): a. a. O.

begründeten regionalen Identität befassen muss (vgl. Kapitel 3.3.2). Hierzu gibt es bereits richtungsweisende Beispiele.<sup>222</sup>

### **Reurbanisierung**

Aktuell sind in einigen Städten mögliche Tendenzen zur Reurbanisierung festzustellen.<sup>223</sup> *Kernstädte* haben verschiedene Möglichkeiten, potenzielle Stadt-Umland-Wanderer zu binden. In einer Studie wurde festgestellt, dass ein großer Teil von Stadt-Umland-Wanderern bei entsprechenden Angeboten in der Kernstadt geblieben wäre.<sup>224</sup> Zu den Wanderungsmotiven zählen hauptsächlich finanzielle Verbesserungen am neuen Wohnstandort. Nicht der suburbane Raum per se ist „Wunschziel“ der meisten Stadt-Umland-Wanderer. Die *Handlungsmöglichkeiten* liegen hier sowohl im Baulandmanagement generell, in der Informationspolitik als auch in der Qualifizierung des Wohnumfeldes. Von besonderer Bedeutung ist eine Baulandstrategie, die von der reinen Angebotsplanung abweicht und Innen- vor Außenentwicklung mit kleinteiligen Neubaugebieten in allen Stadtteilen betreibt, um ein differenziertes und kosteneffizientes Neubauangebot zu schaffen. Dabei kommt der Nachverdichtung eine besondere Funktion zu, denn das Angebot soll auf städtischem Grund ausgedehnt werden, um den sich verändernden Wohnwünschen zu entsprechen. Die Aufwertung des Siedlungsbestandes und des Wohnumfeldes zählen zu den notwendigen Maßnahmen. Die Anpassung des Geschosswohnungsbestandes an geänderte Nachfragekriterien, eine verstärkte Zusammenarbeit mit der Wohnungswirtschaft und eine energetische Sanierung des Wohnungsbestandes sind hier Ansatzpunkte einer nachhaltigen Stadtentwicklung.

<sup>222</sup> Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg 2007: Landesentwicklungsprogramm für die Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg. [http://gl.berlin-brandenburg.de/imperia/md/content/bb-gl/landesentwicklungsplanung/lepro2007\\_broschuere.pdf](http://gl.berlin-brandenburg.de/imperia/md/content/bb-gl/landesentwicklungsplanung/lepro2007_broschuere.pdf), abgerufen am 22.10.2008. Siehe auch die Initiative „Allianz für die Fläche“ in NRW: <http://www.allianz-fuer-die-flaeche.de>, abgerufen am 27.11.2008. Das Land NRW hat für die Neuauflage des Landesentwicklungsplans zur Sicherung von Freiräumen und Kulturlandschaften entsprechende Ziele entworfen und den Kulturlandschaften einen eigenen Sachbereich zugeordnet (Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes NRW (2007): Erhalten und gestalten: Freiräume und Kulturlandschaften in Nordrhein-Westfalen. Bericht zur Stärkung der Freiraumplanung in Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf).

<sup>223</sup> Siedentop, Stefan (2008): a. a. O., S. 203. Zur Reurbanisierung vgl. Haase, Annegret et al. (2006): Reurbanisierung – langfristige Stabilisierung der Kernstadt? In: Stadt Leipzig. Amt für Statistik und Wahlen (Hrsg.): Statistischer Quartalsbericht 1/2006, S. 16 - 21. Herfert, Günther (2007): a. a. O., S. 435 – 455. Hesse, Markus (2008): Reurbanisierung? Urbane Diskurse, Deutungskonkurrenzen, konzeptuelle Konfusion. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 5/2008, S. 415 - 427. Auch Kabisch, Nadja (2007): Raumzeitliche Analysen von Reurbanisierungsprozessen unter Verwendung soziodemographischer Indikatoren am Beispiel Leipzigs. Diplomarbeit am Institut für Geowissenschaften der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, AG Sozialgeographie. Ob eine tatsächliche *Rückbewegung* in die Städte von außen nach innen stattfindet oder nicht eher sich die Intensität der Stadtfucht abschwächt, ist allerdings fraglich. Vgl. hierzu Glasse, Georg; Graze, Philip (2007): Raus aus Suburbia, rein in die Stadt? Studie zur zukünftigen Wohnmobilität von Suburbaniten der Generation 50plus. In: Raumforschung und Raumordnung. 65 (5) 2007, S. 467 – 473. Auch Siedentop, Stefan (2008): a. a. O.).

<sup>224</sup> Die Studie „Akteure, Triebkräfte und Beweggründe der Suburbanisierung“ im „Forschungsprogramm Stadtverkehr“ wurde vom BMVBS gefördert und untersucht (nicht nur verkehrsbedingte) Motive für Stadt-Umland-Wanderungen anhand von vier Städten: Münster, Leipzig, Köln und Magdeburg. Adam, Brigitte; Driessen, Kathrin; Münter, Angelika (2007): Akteure, Beweggründe und Triebkräfte der Suburbanisierung. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 2/2007. Bonn, S. 122 - 127.

Maßnahmen wie beispielsweise die weitere Reduzierung von Umweltbelastungen (keine Altindustrie in Städten, Verringerung der Belastung durch Abgase et.), die Aufwertung innerstädtischer Flächen und die Revitalisierung der Innenstädte erweitern ebenfalls die „Pull-Faktoren“ kernstädtischen Wohnens. Die „Nationale Stadtentwicklungspolitik“ des Bundes greift diesen Trend auf.<sup>225</sup>

Die Möglichkeiten der Anpassung der Siedlungsstruktur an die Wohnbedürfnisse und die Umsetzung von Wohnwünschen innerhalb einer gegebenen Siedlungsstruktur werden (in der Regel in qualitativen Einzelstudien) dahingehend evaluiert, inwieweit Faktoren städtischen Wohnens positive oder negative Images und Auswirkungen haben können und wie die Stadtplanung mit den erhobenen Präferenzen umgehen kann. Je größer die Wahlfreiheit für die Nutzer in der Verwirklichung der Wohnstandortwünsche ist (und je höher das Tempo des wirtschaftlichen Strukturwandels, der Globalisierung und Öffnung der Märkte), desto kürzer sind die Nutzungszyklen im Immobiliensektor.<sup>226</sup> In Schrumpfsregionen entstehen zunehmend Mietermärkte, in denen eigene Wohnwünsche eher verwirklicht werden können, was zu zunehmendem Leerstand vor allem in der Platte und in ungünstigen Innenstadtlagen führt,<sup>227</sup> aber auch potenziell „Stadt-Umland-Müde“ (zurück) in die Städte zieht. Vor allem in den östlichen Bundesländern bieten sich hier hohe Wahlfreiheiten für Umzugswillige, sofern sie nicht an ein Eigenheimobjekt im Umland gebunden sind. Auch die Nachfrage nach altengerechten Wohnformen nimmt an Bedeutung zu und kann profilbildend für Gemeinden werden. Dieser Bereich profitiert ebenso von möglichen Reurbaniten, deren Immobilien im Umland nach Auszug der Kinder nun nicht mehr den eigenen Wohnwünschen entsprechen.

Mithilfe der räumlichen Planung sollten die aktuellen Trends der Reurbanisierung aufgegriffen werden. Dabei reicht eine bessere Planung oder ein optimiertes Instrumentarium aber nicht aus: „Wollen Planung und Politik mehr erreichen, dann müssen sie sich darum bemühen, dass sich auch Denkweisen und Wertsysteme der Öffentlichkeit, der Politiker wie der Investoren und auch der Planer ändern.“<sup>228</sup> In der planungspraktischen Umsetzung ist daher mehrheitlich noch eine „Parallelität von Suburbanisierung und Reurbanisierung“<sup>229</sup> festzustellen, welche sich auch in der Konkurrenz der Nachbargemeinden begründen lässt. Während eine Kernstadt das Interesse an einer Reurbanisierung verfolgt, ist der Umlandgemeinde an der erstmaligen oder verbleibenden Nutzung der Grundstücke in ihrer Gemeinde gelegen. Daher besteht weiterhin dringender Handlungsbedarf.<sup>230</sup> Unter anderem ist zu vermuten, dass bei konjunktureller Belebung auch die Neuausweisung von Flächen an nicht-zentralen Standorten zunimmt.

---

<sup>225</sup> Nationale Stadtentwicklungspolitik: <http://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de>, abgerufen am 21.01.2009.

<sup>226</sup> Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2007a): Nachhaltigkeitsbarometer Fläche. Regionale Schlüsselindikatoren nachhaltiger Flächennutzung für die Fortschrittsberichte der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategien – Flächenziele. Reihe Forschungen. Heft 130. Bonn, S. 74.

<sup>227</sup> Bode, Hans-Hermann (2007): a. a. O.

<sup>228</sup> Borchard, Klaus (1987): a. a. O., S. 29.

<sup>229</sup> Jörissen, Juliane; Coenen, Reinhard (2007): a. a. O., S. 257.

<sup>230</sup> Ebd., S. 256.

Allerdings sind in Ostdeutschland bereits heute teilweise hohe Baulandreserven zu konstatieren, die eine Reurbanisierung ermöglichen. Im Osten existiert vielfach jedoch auch ein Ungleichgewicht zwischen Nachfrage und Bestandsangeboten und -qualitäten. Die Nachfrage ist somit nur schwer auf die Bestände oder Brachflächen zu lenken.<sup>231</sup> Dennoch sollten im Sinne der nachhaltigen siedlungsstrukturellen Entwicklung Anstrengungen zur Revitalisierung dieser Baulandreserven unternommen werden.

### **Zusammenfassende Betrachtung**

Ziel muss es sein, sich zum einen intensiv mit Wohnansprüchen und deren Veränderungen auseinanderzusetzen und andererseits in integrierten Lagen Wohnraum zur Verfügung zu stellen, der diesen Wohnwünschen dann auch entspricht. Eine „Stadt der kurzen Wege“ ist beispielsweise sowohl für Familien attraktiv, die sich aus „traditionellen“ Suburbanisierungsgründen bisher vielleicht noch im Umland nach Wohnmöglichkeiten umgesehen haben, als auch für ältere Einwohner, die ggf. der infrastrukturellen Einöde der Vororte und des suburbanen Raumes entfliehen wollen und sich als tatsächliche „Reurbanisierer“ an städtischen Infrastrukturen, die ggf. fußläufig und mit dem ÖPNV leicht erreichbar sind, als „Pull-Faktoren“ orientieren. Auf diese Weise können Orte mit einem hohen Identifikationspotenzial geschaffen werden und so Einwohner binden – auch im ländlich geprägten Raum.<sup>232</sup>

Im REFINA-Verbund existieren zu solchen Ansätzen richtungsweisende Projekte wie z. B. das „nachfrageorientierte Nutzungszyklusmanagement“ oder die „integrierte Wohnstandortberatung“, die grundsätzlich zum Ziel haben, Neuausweisungen im Außenbereich zu verhindern und Neubau generell zu reduzieren (Nutzungszyklusmanagement) bzw. zu lenken (Wohnstandortberatung).<sup>233</sup>

#### **Ergebnis:**

Die Maßnahme wird unterstützt.

### **3.3.2.8 Reflexion „Rücknahme ungeeigneter Wohnbauflächen“**

Unter Berücksichtigung langfristiger negativer demographischer Trends im Großteil des Untersuchungsraumes und der Notwendigkeit der Orientierung der Siedlungs- und Infrastruktur an „Wachstumspolen“ oder -regionen wie zum Beispiel in zentralen Ortsteilen sollte in vielen Gemeinden die Möglichkeit einer Rücknahme von Wohnflächen diskutiert werden, um infrastrukturelle Unterhaltungskosten zu sparen und Freiräume alternativ entwickeln zu können. Dies widerspricht mit-

<sup>231</sup> Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2007b): Metropolregionen – Chancen der Raumentwicklung durch Polyzentralität und regionale Kooperation. Werkstatt: Praxis. Heft 54. Bonn.

<sup>232</sup> Hierzu vgl. Aussagen des Bauamtsleiters der Stadt Wurzen, Gespräch vom 21.10.2008 „altengerechtes Wohnen zu ermöglichen“ und dem Bürgermeister der Gemeinde Bornum, Gespräch vom 11.12.2008, die „Identifikation mit der ländlichen Gemeinde durch Schaffung von neuen Infrastrukturen (Radwege, Bildungszentrum, ...) zu ermöglichen“.

<sup>233</sup> Vgl. zum Projekt <http://www.wohnstandortberatung.de> und Forschungsprojekt Nachfrageorientiertes Nutzungszyklusmanagement <http://www.nutzungszyklusmanagement.hcu-hamburg.de>, abgerufen am 27.01.2009.

unter den gemeindlichen Zielsetzungen eines zukünftigen Wachstums, folgt aber den gesamtregionalen Perspektiven. Letztlich kann durch die Rücknahme nicht benötigter oder nicht nachfragegerechter Siedlungsflächen die Attraktivität des Gesamtstandortes gesteigert werden, indem die Nachfrage auf Innenbereiche gelenkt wird und aufzugebende Flächen möglichst renaturiert werden.

*Ergebnis:*

Die Maßnahme wird unterstützt.

### **3.3.2.9 Reflexion „Stabilisierung der Flächennutzung in zentralen Ortsteilen (auch im Verbund)“**

Die Stabilisierung Zentraler Orte hat insbesondere unter Schrumpfbedingungen an Brisanz erheblich zugenommen. In diesem Zusammenhang sind nicht nur die Suburbanisierung und die neuere Reurbanisierung von Bedeutung, weil sie direkte Konsequenzen für die Flächennachfrage in Zentralen Orten haben. Herausforderungen für die zukünftige Steuerungswirksamkeit des Zentrale-Orte-Systems sind aus Sicht der Lebensqualität der Bevölkerungsrückgang und generell der umfassende Wandel der sozioökonomischen Rahmenbedingungen.<sup>234</sup> Vor diesem Hintergrund wird in vielen Bundesländern die Anzahl der Zentralen Orte erheblich reduziert. Die verbleibenden Zentralen Orte sollen gewährleisten, dass die Daseinsvorsorge auch bei anhaltendem Bevölkerungsrückgang besonders in ländlich-peripheren Räumen langfristig gesichert werden kann.<sup>235</sup> Hierzu zählt eine konsequente Bündelung öffentlicher Dienstleistungen in Zentralen Orten.

Daseinsvorsorge kann definiert werden als „Dienstleistungen [...], an deren Angebot ein besonderes öffentliches Interesse besteht.“<sup>236</sup> Sie umfasst demnach die „Versorgung mit Energie, Wasser, Telekommunikation, öffentlichem Nah- und Fernverkehr, Post, Abfall- und Abwasserversorgung“ sowie die „Grundversorgung mit sozialen Dienstleistungen, z. B. mit Kulturangeboten, Gesundheitsdiensten, Kinderbetreuung, Schulausbildung und Altenpflege.“<sup>237</sup>

<sup>234</sup> Sächsisches Staatsministerium des Innern (SMI) (Hrsg.) (2003): a. a. O., E zu Z 2.3.5 - Z 2.3.12.

<sup>235</sup> Interministerieller Arbeitskreis Raumordnung, Landesentwicklung, Finanzen unter Federführung des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt (2007): Handlungskonzept „nachhaltige Bevölkerungspolitik in Sachsen-Anhalt“. Fortschreibung 2007. Magdeburg, S. 9.

<sup>236</sup> Einig, Klaus; Spangenberg, Martin (2008): Einführung. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2008): Infrastruktur und Daseinsvorsorge in der Fläche. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1/2. Bonn, S. I.

<sup>237</sup> Ebd.

Gerade in ländlich geprägten und peripheren Räumen soll mithilfe des Zentralen-Orte-Konzeptes und der damit verbundenen Daseinsvorsorge<sup>238</sup> die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse verwirklicht werden. Hierzu wird auch eine „wirtschaftliche Daseinsvorsorge“<sup>239</sup> gezählt.

Das Konzept wurde unter Wachstumsbedingungen entwickelt. Auch unter Schrumpfungsbedingungen ist es grundsätzlich tragfähig, die Daseinsvorsorge zu gewährleisten: „Dazu muss es allerdings den Bedürfnissen einer gleichzeitig wachsenden und schrumpfenden Gesellschaft angepasst werden. Dies ist nur möglich, wenn man es normativ vom Grundsatz der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse löst und anhand des Leitbilds des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts neu ausrichtet.“<sup>240</sup> Die vor dem Hintergrund des Bevölkerungsrückgangs von der Landesplanung und den Leitbildern der Raumordnung favorisierte raumstrukturelle Anpassung durch Ausdünnung der Zentrale-Orte-Systeme birgt allerdings das Problem der lückenhaften Daseinsvorsorge und der Erhöhung des Verkehrsaufkommens. Denn eine geringe Zahl Zentraler Orte führt zu räumlich erweiterten Einzugsbereichen: Der Weg von einer Umlandgemeinde zu den Infrastruktureinrichtungen im Zentralen Ort werden länger. Die mobilitätseingeschränkte Bevölkerung könnte mitunter den Zentralen Ort nicht mehr erreichen. Daher werden Mindestmaße für die Ausstattung mit Einrichtungen zur Daseinsvorsorge ebenso gefordert wie die Verständigung auf eine maximale Entfernung zu zentralörtlichen Einrichtungen.<sup>241</sup> Als Beispiel sind hier Einrichtungen zur Katastrophenbekämpfung wie Notfallkrankenhäuser oder Einheiten der freiwilligen Feuerwehr zu nennen. Zum Erhalt einer infrastrukturellen Grundversorgung werden neue Netzwerke zwischen Gemeinden diskutiert.<sup>242</sup>

Für die Finanzausgleichssysteme sind zentralörtliche Einstufungen von großer Bedeutung. So wird im Kommunalen Finanzausgleich des Freistaates Sachsen explizit auf die raumordnerische Funktion des Kommunalen Finanzausgleichs verwiesen, indem die Einbeziehung zentralörtlicher Funktionen der Gemeinden in

---

<sup>238</sup> Die Vorhaltung bestimmter Leistungen in Zentralen Orten (abhängig von deren Stufe) ergibt sich bereits aus dem Zentrale-Orte-Konzept selbst (vgl. dazu bspw. Z 2.3.1 LEP Sachsen 2003). Da jedoch mit dem planerischen Paradigmenwechsel nunmehr nicht mehr die Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen im Vordergrund steht, sondern die Stabilisierung und der Erhalt der dezentralen Siedlungsstruktur (sie sollen als Entwicklungsmotoren agieren), wird in den Planwerken keine abschließende Aufzählung konkreter Einrichtungen vorgenommen. Dennoch ergibt sich aus genanntem Z 2.3.1 die Versorgungsaufgabe. Die kostengünstige Bereitstellung bezieht sich hierbei auf öffentliche Leistungen. Für private Güter kann dieses hier nicht beurteilt werden. Dabei wird angenommen, dass durch eine Konzentration der Angebote auf Zentrale Orte als Schwerpunktorte zum einen gewährleistet wird, dass diese möglichst weit in der Fläche angeboten werden können und zum anderen durch ein konzentriertes Angebot in diesen die Auslastung und somit die (kostenbezogene) Tragfähigkeit erhöht wird (vgl. u. a. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2006b): Folgen des demographischen Wandels für Städte und Regionen in Deutschland – Eine Handlungsempfehlung. Positionspapier der ARL. Nr. 62. Hannover. S. 5).

<sup>239</sup> Kersten, Jens (2008): Mindestgewährleistungen im Infrastrukturrecht. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2008): Infrastruktur und Daseinsvorsorge in der Fläche. Informationen zur Raumentwicklung Heft 1/2.2008. Bonn, S. 8.

<sup>240</sup> Ebd., S. 8

<sup>241</sup> Vgl. Einig, Klaus (2008): Regulierung der Daseinsvorsorge als Aufgabe der Raumordnung im Gewährleistungsstaat. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2008): Infrastruktur und Daseinsvorsorge in der Fläche. Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1/2. Bonn, S. 32.

<sup>242</sup> Vgl. ebd., S. 32.



Abhängigkeit ihrer Größe sowie besondere Zuweisungen berücksichtigt werden.<sup>243</sup> Auch in Sachsen-Anhalt basiert die Berechnung der Schlüsselzuweisungen u. a. auf der Einwohnerzahl. Explizit wie in Sachsen mit dem Schülernebenansatz wird jedoch nicht auf raumordnerische Belange Bezug genommen. In anderen Bundesländern, und hier i. d. R. die Festlegung einer Gemeinde als Zentraler Ort, ist dies der Fall. So sind bspw. in Bayern bei Zuweisungen für Schulen, Kindertageseinrichtungen und sonstige öffentliche Einrichtungen explizit die Belange der Raumordnung zu berücksichtigen (§ 10 Abs. 1 FAG Bayern). In Brandenburg ausdrücklich ein Mehrbelastungsausgleich für Mittelzentren und Kreisstädte, durch welchen die Belastungen durch die Wahrnehmung zentralörtlicher Aufgaben entsprechend der Landesplanung abgegolten werden sollen (§ 14a BbgFAG). Das Beispiel Hessen zeigt, dass bei den Schlüsselzuweisungen entsprechend der Steuerkraft zentralörtliche Funktionen im Hauptansatz besonders berücksichtigt werden (Mindesteinwohnerveredlung) (§ 8 Abs. 1 FAG Hessen). In Mecklenburg-Vorpommern erfolgt gem. § 10e Abs. 1 und 2 FAG bei den Zuweisungen für übergemeindliche Aufgaben ein Ausgleich für die im Landesentwicklungsprogramm festgelegten Zentrale Orte für die Wahrnehmung zentralörtlicher Aufgaben für den Verflechtungsbereich und gem. § 10 Abs. 1 FAG bei den Sonderbedarfszuweisungen ein Ausgleich für Investitionen oder besondere Aufgaben, welche eine Gemeinde auch für Einwohner des Umlandes wahrnimmt. Rheinland-Pfalz verwendet gem. § 11 Abs. 4 Nr. 2 LFAG bei den Schlüsselzuweisungen A ein Ansatz für Zentrale Orte, mit welchem die Einwohner des Verflechtungsbereichs veredelt werden, für die nach dem Landesentwicklungsplan Einrichtungen vorzuhalten sind. Im Saarland beinhaltet gem. § 12 Abs. 4 Nr. 6 KFAG die Schlüsselzuweisung B einen Ansatz für Zentrale Orte, bei welchem die Einwohner der Verflechtungsbereiche der Ober- und Mittelzentren veredelt werden. Eine ähnliche Regelung existiert im Kommunalen Finanzausgleich Schleswig-Holsteins. Hier erhalten gem. § 15 FAG v. a. Zentrale Orte und kommunale Schulträger Schlüsselzuweisungen für übergemeindliche Aufgaben zur Abgeltung der Wahrnehmung von Aufgaben für die Einwohner des jeweiligen Verflechtungsbereichs.

Die Versorgung des Umlandes mit einem ÖPNV-Grundangebot ist zu sichern, da andernfalls die Funktionsfähigkeit des Umlandes unangemessen eingeschränkt wird. Infolge der Schrumpfung werden die Kosten hierfür steigen. Aufgrund der perspektivisch sehr guten MIV-Infrastruktur ergeben sich auch bei einer Ausdünnung der Zentralen Orte akzeptable Erreichbarkeiten zentralörtlicher Versorgungseinrichtungen.

Sofern die Leistungserstellung nicht mehr auf dem „klassischen“ Weg sichergestellt ist bzw. öffentliche Angebote nicht mehr wirtschaftlich bzw. kostenneutral angeboten werden können und aus bestimmten Gründen diese nicht subventioniert werden können/sollen, bieten sich zur ausreichenden und flächendeckenden Versorgung der Bevölkerung mit Gütern (und dabei nicht nur private Güter der verschiedenen Bedarfsstufen) vernetzte bzw. mobile Versorgungsstrukturen an. Diese sind auch aus dem gesetzlichen Auftrag zur Sicherung der Daseinsvorsorge heraus zu fördern, sofern eine adäquate stationäre Versorgung nicht mehr ge-

---

<sup>243</sup> Vgl. Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2007): Die Gemeinde und ihre Finanzen 2007. Dresden, S. 22.

währleistet ist. Sofern es sich um Ge- und Verbrauchsgüter handelt, erscheinen mobile Angebote durchaus eine Alternative darzustellen. Ob und wie sowie welche öffentlichen Leistungen vernetzt oder mobil angeboten werden können, kann hier nicht abschließend geklärt werden. Daher muss sich die öffentliche Hand auch damit befassen, wie ggf. hier eine Umstrukturierung erfolgen könnte. Ansätze wären bspw. Online-Dienste verschiedener Behörden (e-governance) oder gebündelte Behördenangebote vor Ort.

Kann die Daseinsvorsorge im Umland allerdings dauerhaft nicht mehr gesichert werden, stellt sich theoretisch für den peripheren Raum die Frage nach der möglichen Umsiedlung der Bevölkerung. Diese Fragestellung wird in der Praxis aber nicht diskutiert, weil eine hoheitliche Umsiedlung von Bevölkerungsgruppen verfassungsrechtlich nicht vertretbar ist.<sup>244</sup>

### *Ergebnis*

Die Maßnahme kann unterstützt werden – unter der Maßgabe, dass ein angepasstes Zentrale-Orte-Netz nicht zu Versorgungslücken führen darf. Dies ist im Sinne der Erhaltung von Lebensqualität zu vermeiden, wobei alternative und innovative Lösungen, vor allem in der infrastrukturellen Versorgung (zum Beispiel über mobile Dienste) denkbar sind und bereits experimentell erprobt werden. Eine Stabilisierung der Flächennutzung in Zentralen Orten stabilisiert die Auslastung der Infrastruktur und trägt damit auch zur Aufrechterhaltung der Versorgung innerhalb des Verflechtungsbereiches bei. Zugleich leistet sie einen Beitrag zur Verkehrsvermeidung in der Region.

### **3.3.2.10 Reflexion „Innerhalb Nicht-zentraler Orte Konzentration auf Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkte (ohne Neuausweisung von Flächen)“**

Ein kompakter Siedlungskörper ist das Gegenbild zur perforierten Stadt, die verschiedentlich als aktueller Zustand ostdeutscher Städte oder als neues Leitbild proklamiert wird. Noch sind die Schrumpfungsprozesse allerdings zu jung, um feststellen zu können, ob die „perforierte Stadt“ langfristig das Erscheinungsbild prägen wird oder ob nicht doch eine Kontraktion des Siedlungskörpers zunimmt.<sup>245</sup> In den Leitbildern der Gemeinden, die etwa im Zusammenhang mit dem Förderprogramm „Stadtumbau Ost“ entstanden sind, überwiegen für die Stadtzentren Vorstellungen kompakter Siedlungsstrukturen und hoher baulicher Dichte.

Selbst wenn aktuell Häuser im Innenbereich abgerissen werden, sollte es langfristiges Ziel sein, diese Grundstücke wieder zu bebauen. Die Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkte haben gegenüber anderen Ortsteilen eine hohe Lagegunst, welche sich auch auf die Lebensqualität positiv auswirkt. Sie vereinen eine

<sup>244</sup> Ausnahme ist eine Umsiedlung aus besonderen Gründen wie z. B. beim Braunkohletagebau. Diese Umsiedlung hat enteignenden Charakter und löst Entschädigungszahlungen aus. Im Zusammenhang mit dem Klimawandel sind zukünftig häufiger Umsiedlungen denkbar, etwa von Siedlungen in Überschwemmungsbereichen.

<sup>245</sup> FRICK lehnt die „Auflösung der Stadt“ entschieden ab und fordert zum Nachdenken und Handeln auf (Frick, Dieter (2006): a. a. O.).

Stadt der kurzen Wege (überdies für den Fuß- und Radverkehr sehr gut geeignet) mit einem hohen Identifikationspotenzial. Zugleich handelt es sich bei den Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkten oftmals um bestehende und auch traditionelle Zentren, die mit einer baulichen Verdichtung in ihrer Bedeutung stabilisiert und weiterentwickelt werden.

Eine Innenentwicklung umfasst allerdings mehr als Baulückenschließung, Nachverdichtung und Brachflächenrecycling: „Innenentwicklungsmaßnahmen haben nur dann als Alternative zu Bauvorhaben im Außenbereich eine Chance, wenn sie den Siedlungsbestand qualitativ aufwerten.“<sup>246</sup> Daher ist sie eine qualitative Strategie. Im Sinne einer „qualitativen Innenentwicklung“ gilt es, in den innerstädtischen Quartieren sowohl die Qualität der Wohnungen als auch des Wohnumfeldes zu verbessern. Denn „[i]n den meisten Regionen besteht derzeit kein Mangel an Wohnraum, allerdings ist die Qualität der Wohnungen und die des Wohnumfeldes verbesserungsbedürftig.“<sup>247</sup> Die geringe Lebensqualität innerstädtischer Quartiere führte in der Vergangenheit oftmals zu einer hohen Unzufriedenheit der Bewohner, zum Umzug ins Umland und dort zum Siedlungsflächenwachstum.<sup>248</sup> Innerstädtisch führte sie entsprechend zu Leerständen und Segregationseffekten. Da die Unzufriedenheit mit der Wohnung und dem Wohnquartier eine große Bedeutung für die Umzugsneigung der Bewohner hat, bieten sich hier umgekehrt große Chancen für die Wohnungswirtschaft und die öffentliche Hand zur Stärkung der Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkte, die Nahwanderungsprozesse abzuschwächen oder umzukehren. Hierfür ist allerdings eine erhebliche Anstrengung erforderlich, da die innerstädtischen Bestände oft erhebliche Wettbewerbsnachteile aufweisen.<sup>249</sup> Unter Schrumpfungsbedingungen gewinnt sie aber an Bedeutung, weil Immobilien und Quartiere in einen größeren Wettbewerb treten als unter Wachstumsbedingungen: „Neben der Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme ist daher die Steigerung der Funktions- und Wettbewerbsfähigkeit des Bestandes ein wesentliches Ziel der Innenentwicklung.“<sup>250</sup>

Eine Innenverdichtung muss daher qualitative Aspekte berücksichtigen. Unter Schrumpfungsbedingungen sind hierfür möglicherweise hybride Baustrukturtypen geeignet, die die Wohnwünsche der Bevölkerung befriedigen und zugleich Dichte und Kubaturen des Standortes aufgreifen.<sup>251</sup> Andere Möglichkeiten der Innenentwicklung wie z. B. Selbstnutzerprogramme haben dagegen das Ziel, die Innenstädte zu stärken und die Stadtstruktur zu erhalten, indem oft unter Denkmalschutz stehende leer stehende (und unsanierte) Stadthäuser privaten Eigentümern bzw. -genossenschaften zum Verkauf angeboten werden und so die Sanierungskosten für die Wohnungsgenossenschaften entfallen.<sup>252</sup>

<sup>246</sup> Westphal, Christiane; Hutter, Gérard (2006): a. a. O.

<sup>247</sup> Umweltbundesamt (Hrsg.) (2003): a. a. O., S. 7.

<sup>248</sup> Vgl. als empirische Studie für das Ruhrgebiet: Blotvogel, Hans-Heinrich (Hrsg.) (2002): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Forschungs- und Sitzungsberichte. Bd. 217. Hannover.

<sup>249</sup> Ebd.

<sup>250</sup> Westphal, Christiane; Hutter, Gérard (2006): a. a. O., S. 79.

<sup>251</sup> Z. B. die Typologie der Stadthäuser.

<sup>252</sup> Zum Selbstnutzerprogramm in Halle (Saale) vgl. bspw. <http://www.staedtebaulicherdenkmalschutz.de/gute-beispiele/detail.php?id=142>. Zum Leipziger Selbstnutzerprogramm vgl.

Bei Nachverdichtungsvorhaben kann zwar eine grundsätzliche Akzeptanz von verdichtetem Ein- und Zweifamilienhausbau in innerstädtischen, integrierten Lagen gegenüber den freistehenden Einfamilienhäusern in den ländlich geprägten Gebieten nicht vorausgesetzt werden, auch wenn das Wohnen am Stadtrand von Familien oft „erzwungenermaßen“ (aus Platz- und Finanzgründen) statt des innerstädtischen Wohnens gewählt wird.<sup>253</sup> Wohnstandortentscheidungen sind sehr differenziert und können keine verallgemeinerbare Strategien begründen. Ein angemessener Umgang mit Siedlungsfläche kann auch durch Inanspruchnahme und Pflege von städtischen Flächen durch Bürger in Form von Mietergärten, als selbstverwaltete und -gepflegte Parks oder Naturschutzgebiete gelingen. So können Freiräume mit wenig finanziellem Aufwand im urbanen Raum gehalten und entwickelt werden.

Auf der anderen Seite ist auf eine kompakte Stadtstruktur hinzuwirken, die Vielfalt und auch Historie vermitteln kann. Oft ist in diesem Zusammenhang Rückbau (im Rahmen von Stadtumbau Ost oder auch auf gemeindlicher Initiative) die einzige Möglichkeit, die (Innen-)Städte vor weiterem Verfall und optischer Verwahrlosung zu retten. Neben hohen finanziellen Vorleistungen der Gemeinden stehen Denkmalschutzaspekte hier oft im Weg.

Es muss also eine intensivierete Auseinandersetzung mit dem Thema „Wohnen in der Stadt“ bei allen Akteuren erfolgen. Hierzu gehört die Frage, welches Wohnungsangebot und Nachfragepotenzial vorhanden ist sowie eine aktive Wohnungs- und Baulandpolitik mit konsequenter Förderung städtischen Wohnens. Wohnformen für Familien in der Stadt nehmen bereits heute zu, die Dominanz des Geschosswohnungsbaus ist gebrochen.<sup>254</sup> Das Wohnungsangebot muss zudem angepasst werden (was eine Erweiterung des Angebotes besonders für kleinere Wohneinheiten bedeutet), vor allem besteht im Untersuchungsraum Nachfrage nach kleinen Wohnungen für ein bis zwei Personen.<sup>255</sup> Problematisch ist die Situation oft bei leer stehenden denkmalgeschützten Gründerzeitbauten, die an oftmals exponierter Stelle (an Hauptstraßen, Kreuzungen oder Plätzen) stehen, nicht rückgebaut werden können und negative optische Reize bieten. Solche Rui-

---

<http://www.leipzig.de/de/buerger/stadtentw/projekte/erneuerung/selbst/index.shtml>, auch <http://www.selbstnutzer.de>, abgerufen am 28.11.2008.

<sup>253</sup> Brühl, Hasso (2005): Wohnen in der Innenstadt – eine Wiederentdeckung? In: Difu-Berichte 1 und 2, [http://www.difu.de/publikationen/difu-berichte/1\\_05/03.phtml](http://www.difu.de/publikationen/difu-berichte/1_05/03.phtml), abgerufen am 24.09.2008.

<sup>254</sup> Gatzweiler, Hans-Peter; Schlömer, Claus (2008): a. a. O., S. 245 - 259.

<sup>255</sup> Nach Berechnungen des Statistischen Bundesamtes werden auch zukünftig die Haushaltsgrößen weiter abnehmen. Dabei werden die Haushaltsgrößen in den neuen Bundesländern kleiner sein als jene in den alten Bundesländern. „Zu dieser Entwicklung wird es voraussichtlich kommen, weil die immer noch höhere Lebenserwartung der Frauen und die schneller als bei den Frauen steigende Lebenserwartung der Männer zu einer Zunahme der Ein- und Zweipersonenhaushalte im Seniorenalter führen dürften. Die niedrige Geburtenhäufigkeit, die Zunahme der Partnerschaften mit getrennter Haushaltsführung und die hohe berufliche Mobilität dürften auch bei der Bevölkerung im jüngeren und mittleren Alter für kleinere Haushalte sorgen. Mit der Verkleinerung der Haushalte wird es in den meisten Ländern zu einer Zunahme der Zahl der Haushalte kommen.“ (Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung vom 20.12.2007, Nr.518 zur Veränderung der Haushaltsgröße in Deutschland: [http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2007/12/PD07\\_518\\_12421.templateId=renderPrint.psml](http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2007/12/PD07_518_12421.templateId=renderPrint.psml), abgerufen am 08.01.2008). Da für den Wohnungsmarkt in Sachsen und Sachsen-Anhalt die Haushaltszahl zusätzlich zurückgehen werden (vgl. ebenda), kann die aufgeführte Anpassung des Wohnungsbestandes unterstellt werden, auch wenn insgesamt der Wohnungsbedarf dadurch sinken dürfte.

nen ziehen eindeutig negative Effekte für mögliche Investitionen in ihrem Umfeld nach sich.<sup>256</sup>

In der Fachdiskussion wird die Konzentration der siedlungsstrukturellen Entwicklung unterstützt. Diese folgt sowohl der quantitativen (Reduzierung des Flächenverbrauches) als auch der qualitativen Zielsetzung (Vorrang der Innenentwicklung). Räumlich verortet soll die Flächenausweisung „in Orten mit ausreichender funktionaler Ausstattung“<sup>257</sup> stattfinden. Das Kriterium der ausreichenden funktionalen Ausstattung bezieht sich gemäß neuerer Debatten nicht auf „ganze Orte“, sondern auf Ortsteile. Neben den zentralen Ortsteilen sind, als parallele Strategie in Nicht-zentralen Orten, die Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkte in besonderer Weise für diese Konzentration vorzusehen. Damit verbindet sich eine Konzentration der Infrastruktureinrichtungen, denn so können soziale und technische Infrastrukturen effizient bewirtschaftet werden. Als weiterer Zweck der Orientierung an Zentralen Orten sind die „zielgerichtete Steuerung von Zuwendungen und Fördermaßnahmen im Rahmen des Ausbaus der öffentlichen Infrastruktur“ sowie die Beeinflussung „der Höhe der allgemeinen Schlüsselzuweisungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleiches“ zu nennen.<sup>258</sup>

*Aus finanzwissenschaftlicher Perspektive* ist der geforderte gezielte Einsatz finanzieller Mittel u. a. zur Verdichtung von Bebauung im innerstädtischen Bereich zu begrüßen. So wird eine Konzentration der Finanzmittel auf bestimmte Wachstumspole in der wissenschaftlichen Diskussion befürwortet, da sinkende Einnahmen aufgrund des demographischen Wandels keine Ineffizienz der Förderung in der Fläche ohne konkrete Strategie erlauben. Mit der Förderung von Schwerpunktregionen, und dieses vor dem Hintergrund der zwischengemeindlichen, interregionalen sowie internationalen Konkurrenzfähigkeit, sollen auch Ausstrahlungseffekte in die Region erreicht werden. Sicherlich hat die sich abzeichnende Schwerpunktverlagerung der EU-Strukturförderung in die neuen Mitgliedsstaaten und damit eine notwendig werdende verstärkte Förderung durch Bund und Land zu dieser neuen Förderstrategie beigetragen. Da die Raumentwicklung eben zukunftsfähige Raumstrukturen fördern soll und dazu unter den gegenwärtigen Bedingungen neue Ansätze verfolgt werden müssen, kann der Grundsatz des konzentrierten Mitteleinsatzes auch aus finanzwissenschaftlicher Perspektive als eine wirksame Maßnahme gesehen werden.

Das Oberziel „Erhalt der Lebensqualität“ ist mit den soeben erörterten Aspekten direkt verbunden, weil sich die Lebensqualität in entscheidender Weise mit der Wohnqualität und dem Wohnumfeld verändert. In Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkten ist dies in hoher Qualität möglich. Diese bezieht wiederum eine angemessene Verdichtung bzw. die Gewährleistung einer verbleibenden Mindestdichte der Wohnquartiere ebenso wie die Erhaltung wohnungsnahen Freiraumes ein – ein Konfliktpotenzial, das im Rahmen einer nachhaltigen Raumentwicklung

---

<sup>256</sup> Ansiedlung Einzelhandel, Wohnnutzung, Verkauf und Sanierung wird erschwert, hierzu bspw. Aussage vom Geschäftsbereichsleiter Stadtentwicklung der Stadt Bitterfeld-Wolfen, Gespräch vom 03.12.2008.

<sup>257</sup> Preuß, Thomas et al. (2007): a. a. O., S. 20.

<sup>258</sup> Gawron, Thomas (2008): a. a. O., S. 15.

gelöst werden muss. Bei der Innenverdichtung sollen qualitative Aspekte maßgeblich mitberücksichtigt werden.

*Ergebnis:*

Das Handlungsziel wird mitgetragen.

### **3.3.2.11 Reflexion „Beschränkung der Eigenentwicklung in nicht-zentralen Ortsteilen im ‚städtisch geprägten Raum‘ auf Umnutzung“**

Die Gemeinden haben als Ableitung aus der kommunalen Selbstverwaltungsaautonomie gem. Art. 28 II GG das Recht auf Eigenentwicklung, welches somit verfassungsrechtlich garantiert ist. Die Eigenentwicklung ist damit eine originäre Aufgabe der Gemeinde. Der Begriff der Eigenentwicklung ist ambivalent, denn trotz der Verankerung in der Selbstverwaltungsaautonomie differenziert die Regionalplanung hoheitlich zwischen Gemeinden mit Bedeutungsüberschuss (Zentrale Orte) und denjenigen Gemeinden, welche als Nicht-zentrale Orte nur bezüglich ihres eigenen Bedarfes wachsen dürfen.<sup>259</sup> Orte, denen nur Eigenentwicklung zugewiesen wird, müssen den etwaigen Bedarf an neuen Siedlungsflächen mit der Nachfrage der eigenen Bevölkerung begründen können.

Unter Schrumpfbedingungen wird diskutiert, welche Bedeutungen der Begriff der Eigenentwicklung umfasst: Befürworter der bisherigen Auslegung des Begriffes verstehen darunter in einem gewissen Umfang das Recht auf „Außenentwicklung“, das sich aus verbleibenden Bedarfen der ortsansässigen Bevölkerung ableite.<sup>260</sup> Befürworter einer Begriffsumdeutung sehen die Gemeinden nicht mehr bei der Planung eines Flächenzuwachses, sondern würden eher Fragen des innerörtlichen Strukturwandels fokussieren.<sup>261</sup> Denn der Bevölkerungsrückgang werde dort so groß sein, dass es trotz Nachhol- und Ersatzbedarfes keinen neuen Flächenbedarf mehr gebe. Dies erfordert zum Beispiel Strategien zum Umgang mit altersstrukturellen Verschiebungen in der Bevölkerungsstruktur, die sich auch auf den Wohnimmobilienmarkt auswirken werden.<sup>262</sup>

Dieser Auffassung wird an dieser Stelle gefolgt. Unter Schrumpfbedingungen sollte ferner keine Unterscheidung vorgenommen werden, ob ein Nicht-zentraler Ort innerhalb oder außerhalb einer siedlungsstrukturellen Achse liegt. In beiden Fällen sollte er sich ausschließlich auf die neu definierte Eigenentwicklung beschränken.<sup>263</sup>

---

<sup>259</sup> Vgl. Domhardt, Hans-Jörg (2005): a. a. O., S. 192 - 193.

<sup>260</sup> Diesem Verständnis aus finanzwissenschaftlicher Perspektive folgend, kann sich durch Eigenentwicklung für die Gemeinden generell eine Möglichkeit zur Einnahmeerzielung eröffnen. Je nachdem, wie diese Eigenentwicklung im Bezug auf Baulandpolitik ausgeführt wird, sind Steigerungen der kommunalen Einnahmen erzielbar. Dieses Verständnis unterliegt allerdings der Prämisse, dass auf den neuen Flächen eine Nachfrage verortet werden kann.

<sup>261</sup> Vgl. Domhardt, Hans-Jörg (2005): a. a. O., S. 192 - 197.

<sup>262</sup> Vgl. ebd.

<sup>263</sup> Vgl. Expertenaussage Domhardt, Hans-Jörg: Akad. Dir. Dr.-Ing. an der TU Kaiserslautern, Gespräch vom 19.12.2008.

Für die Eigenentwicklung nach dem neuen Begriffsverständnis ist es aus Sicht der Lebensqualität erforderlich, dass eine Gemeinde

- einen Beitrag zum Erhalt der sozialen Dichte leistet,
- disperse Lebensräume (fehlende sozialräumliche Einheiten) verhindert und
- Lösungsansätze zur Stabilisierung der Gemeinde unter Schrumpfungsbedingungen aufzeigt.

Grundlage für einen neuen Umgang mit der Eigenentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen bildet die Stärkung des Siedlungs- und Versorgungsschwerpunktes einer Gemeinde. Flächenpolitisch wird ihm daher die Innenverdichtung zuerkannt. Für nicht-zentrale Ortsteile im städtisch geprägten Raum sollte es weiterhin möglich sein, den Gebäudebestand umzunutzen. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass für die bestehenden Siedlungsstrukturen im städtisch geprägten Raum auch unter erheblichen gesamtregionalen Schrumpfungsbedingungen von einer gewissen Nachfrage ausgegangen werden kann. Insbesondere die in den 1990er Jahren errichteten Gebäude haben aufgrund ihrer Bausubstanz noch Potenzial einer Umnutzung. Zudem befinden sich die nicht-zentralen Ortsteile im städtisch geprägten Raum in einem Teilbereich der Region, die sich zukünftig stabilisieren kann.

#### *Ergebnis:*

Die Maßnahme kann mitgetragen werden.

### **3.3.2.12 Reflexion „Keine Umnutzung und Innenverdichtung von nicht-zentralen Ortsteilen im ländlich geprägten Raum“**

Für nicht-zentrale Gemeinden im ländlich geprägten Raum ist die Frage nach einer Stabilisierung des Lebensraumes noch problematischer als im städtisch geprägten Raum. Dennoch soll in diesen Gemeinden ebenfalls der Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkt mit der Maßnahme der Innenverdichtung<sup>264</sup> als Ortsmittelpunkt gestärkt werden.<sup>265</sup> Aufgrund der negativen natürlichen Bevölkerungsentwicklung in nicht-zentralen Ortsteilen fehlen Haushaltsneugründungen, die zur dauerhaften Nutzung und Umnutzung des Siedlungsbestandes erforderlich wären. Daher sollte weder eine Innenverdichtung noch eine Umnutzung in diesen Ortsteilen vorgesehen werden. Verbleibende Nachfragen können ggf. in den Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkten befriedigt werden.

Die Beschränkung von Entwicklungsmöglichkeiten in ländlich-peripheren Gemeinden in schrumpfenden Regionen ist bereits auch Thema der Regionalplanung.<sup>266</sup> Hier bestimmt nach wie vor Emotionalität und Durchhaltewille die Dis-

<sup>264</sup> Vgl. Kap. 3.2.2.1.

<sup>265</sup> Einen vorrangigen Beitrag zur Stabilisierung des ländlich geprägten Raumes leisten allerdings die zentralörtlichen Ortsteile, denen flächenpolitisch alle Maßnahmen, also auch Neuausweisung, Innenverdichtung und Umnutzung gestattet werden.

<sup>266</sup> Regionaler Planungsverband Westsachsen (Hrsg.) (2008): Regionalplan Westsachsen (Gesamtfortschreibung), Leipzig/Grimma.

kussion, die sich auch mit Wüstung beschäftigen muss.<sup>267</sup> Hinsichtlich des Flächenzieles ist zunächst zu konstatieren, dass nur sehr eingeschränkt eine Urche-Wirkungs-Beziehung zwischen den demographischen Veränderungen und verbesserten Umweltschutzmöglichkeiten nachzuweisen ist. Der Bevölkerungsrückgang führt nicht per se zu mehr Flächen für den Naturschutz.<sup>268</sup> Durch eine nachlassende Inanspruchnahme kann der Naturschutz zwar ggf. über größere Flächen verfügen, hierzu ist jedoch eine Bündelung und Konzentration der Siedlungs- und Infrastruktur notwendig, ebenso wie die Rückführung versiegelter Fläche in einen naturnahen Zustand (Entsiegelung bzw. Renaturierung, siehe Kapitel 3.2.3.1). Zu den Chancen für Naturschutzziele zählt aber auch die Option, Wüstung zu akzeptieren. „Es gibt keinen Grund dafür, dass alle Regionen Deutschlands bewohnt bleiben müssen, wie sie es einmal waren. Ein weitläufig zersiedeltes Land wie die Bundesrepublik kann neue Freiräume gut vertragen, Gebiete, in denen sich die Natur nach eigener Dynamik (und kostenfrei) entwickelt – unbeeinflusst von Naturnutzern und überversorgenden Naturschützern“.<sup>269</sup>

Eine Aufgabe von Ortsteilen wird beispielsweise im Untersuchungsgebiet konkret im GINSEK Bitterfeld-Wolfen-Greppin 2006 genannt.<sup>270</sup> Aufzugebende Siedlungsteile (Gebiete ohne öffentliche Investitionen) liegen hiernach in Wolfen-Nord und in Bitterfeld (Siedlungsteile im Chemiepark). HERFERT merkt an, dass es trotz der auf die Nutzung endogener Potenziale und die Bildung solidarischer Partnerschaften zwischen Wachstums- und Stabilisierungsräumen abzielenden Strategie des Leitbildes „Daseinsvorsorge sichern“ der MKRO „Dörfer und sogar Räume geben [wird], die kaum noch Entwicklungschancen haben werden“<sup>271</sup>, auch wenn Initiativen und neue Nutzungsformen und die Entwicklung regionaler Stärken zumindest teilräumlich positive Entwicklungseffekte bewirken können.

Wüstung bzw. Aufgabe von Orten wird als Chance gesehen, gesamtregional Aufgaben und Kosten sinnvoll zu bewältigen.<sup>272</sup> Dieses bezieht sich auch auf den Stadtbau, der unter „gesamtstädtischen Effizienz Gesichtspunkten“ geplant und durchgeführt wird und auch „Mut zum Liegenlassen“ beweisen muss.<sup>273</sup> Die restriktive Eigenentwicklung abseits der zentralen Ortsteile und Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkte führt zwangsläufig im Mittel zu längeren Wegen für

<sup>267</sup> Berlin Institut für Bevölkerung (2009): Demografischer Wandel. Ein Politikvorschlag unter besonderer Berücksichtigung der Neuen Länder. S. 33.

<sup>268</sup> Heiland, Stefan; Regener, Maren; Stutzriemer, Sylke (2005): a. a. O., S. 189 - 197.

<sup>269</sup> Klingholz, Rainer (2006): Rückzug als Chance. Schrumpfende Bevölkerung: Die demografische Entwicklung verändert unser Land. [http://www.welt.de/print-welt/article235388/Rueckzug\\_als\\_Chance.html](http://www.welt.de/print-welt/article235388/Rueckzug_als_Chance.html), abgerufen am 27.11.2008.

<sup>270</sup> Eichstädt/Emge, Architekten und Stadtplaner (Auftragnehmer) (2007): GINSEK – Gemeinsames Integriertes Stadtentwicklungskonzept Bitterfeld, Wolfen, Greppin 2005/2006, Berlin. <http://www.bitterfeld-wolfen.de/?id=111006000232>, abgerufen am 28.11.2008.

<sup>271</sup> Herfert, Günter (2007): a. a. O., S. 453.

<sup>272</sup> Regionalplan Westsachsen (2008): G 5.3.5 und Begründung hierzu im sowie Berlin Institut für Bevölkerung (2009): Demografischer Wandel. Ein Politikvorschlag unter besonderer Berücksichtigung der Neuen Länder. Berlin, S. 33.

<sup>273</sup> Börsch, Paul (2007): Wohnungsmarktdynamik und gesamtstädtische Stadtbaustrategien. Vortrag im Rahmen der Veranstaltung „Demographie und Planung“ vom 21.-23.03.2007. Berlin.



Versorgung, Arbeit etc. Die Zunahme der Wegelängen wird jedoch durch einen Rückgang der Wegelängen im Bereich der Zentralen Orte überkompensiert. Aufgrund der perspektivisch gut ausgebauten Infrastruktur ist die Erreichbarkeit zentralörtlicher Einrichtungen auch von peripheren Räumen in einer angemessenen Zeit gegeben.

Die Maßnahme schränkt die Entwicklungsoption nicht-zentraler Ortsteile ein, da potenzielle Nachfrager hier ihren Bedarf nicht befriedigen können. Zugleich werden aber Entwicklungsoptionen innerhalb der gesamten Gemeinde im Sinne der Eigenentwicklung aufrechterhalten – im Gegenteil wird die Überlebensfähigkeit der Gemeinde als Lebensraum durch die Konzentration auf den Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkt insgesamt gestärkt. Für den nicht-zentralen Ortsteil ergeben sich zudem Chancen durch neue Entwicklungsziele wie Tourismus, Naherholung und Naturschutz. Zugleich stellt die Maßnahme einen Beitrag zur Aufwertung des Images der Gesamtregion dar, weil durch die Verlagerung der verbleibenden lokalen Nachfrage in Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkte ein Beitrag zur Stabilisierung der Siedlungsstruktur geleistet und die Lebensqualität erhöht wird.

#### *Ergebnis:*

Die Maßnahme kann prinzipiell mitgetragen werden. Notwendig sind aber Hilfestellungen für die Bewohner zur Bewältigung ihres Verlustes bisheriger sozialräumlicher Strukturen und ihrer Heimat.

### **3.4 Ergebnis: Flächenbezogene Ziele als Ableitung aus den drei Oberzielen**

Im Ergebnis der Diskussion der drei Oberziele ergibt sich als theoretische flächenpolitische Zielstellung eine differenzierte Zielstruktur, in der flächenpolitische Handlungsziele und Maßnahmen enthalten sind (vgl. Tabelle 2). Dieser theoretische Zielkatalog kann im Folgenden den gegenwärtigen flächenpolitischen Zielvorstellungen in der Kernregion Mitteldeutschland gegenübergestellt werden.



**Tabelle 2: Zielmatrix der flächenpolitischen Handlungsziele und Maßnahmen**

<i>Quantitatives Flächenziel 1:</i> <b>Sparsame Entwicklung von Gewerbeflächen.</b>			
<b>Handlungsziele und zugeordnete Maßnahmen</b>	<b>Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme</b>	<b>Stabilisierung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit</b>	<b>Erhalt der Lebensqualität</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>o Begrenzung des Zuwachses von Gewerbeflächen im Saldo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Begrenzung der Neuanspruchnahme von Flächen und der Beeinträchtigung der Bodenfunktionen</li> <li>+ Begrenzung der Zerschneidung von Freiraum</li> <li>+ Erhalt unbebauter Landschaftsteile</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Einsparung von Erschließungskosten für neue Gewerbeflächen</li> <li>o Verstärkung der positiven und negativen Wirkungen der anderen Maßnahmen bzgl. Gewerbeflächen</li> <li>- ggf. Verknappung von Standorten für Gewerbe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>o Verstärkung der positiven und negativen Wirkungen der anderen Maßnahmen bzgl. Gewerbeflächen</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>o Vermeidung von paralleler Neuausweisung zur Befriedigung von gewerblicher (meist überörtlicher) Nachfrage, die nicht durch bestehende Flächen gedeckt werden kann</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Vermeidung von Flächenausweisung über den Bedarf hinaus → Verringerung der Neuanspruchnahme des Bodens und der Beeinträchtigung der Bodenfunktionen</li> <li>+ ggf. Begrenzung der Zerschneidung von Freiraum</li> <li>+ Minimierung von Versiegelung durch Ausweisung neuer Verkehrsanlagen an verkehrsgünstigen Standorten</li> <li>+ Vermeidung einer Zersiedlung insbesondere an den Randlagen von Städten und Gemeinden</li> <li>- ggf. stärkere Belastung der Bodenfunktionen an Standorten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Verringerung von Erschließungskosten</li> <li>+ Verringerung von Planungskosten</li> <li>- mglw. Verlust von potenziellen Investoren durch unzureichendes Flächenangebot</li> <li>- mglw. Veränderung der Marktmacht von Gemeinden gegenüber Unternehmen</li> <li>- Eingriff in Einnahmepolitik der Gemeinde, falls eine Festsetzung durch überörtliche Planung erfolgt</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>o Lenkung von Gewerbeansiedlungen auf bestehende Standorte – wo es möglich ist</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Verringerung der Neuanspruchnahme von Flächen</li> <li>+ ggf. Begrenzung der Zerschneidung von Freiraum</li> <li>- ggf. stärkere Belastung der Bodenfunktionen an Standorten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Einsparung von Erschließungskosten für neue Gewerbeflächen (weitere Bindung von Kapital in Infrastrukturen wird vermieden)</li> <li>+ Auslastung des Bestandes und damit bessere Wirtschaftlichkeit (Deckung der Kosten von Herstellung, technische Erschließung und Unterhaltung des Gewerbegebietes)</li> <li>+ mglw. Synergieeffekte zw. Unternehmen bei Ausnutzung des Bestandes</li> <li>- mglw. Nichteignung von Flächen aus Sicht der Unternehmen</li> <li>- ggf. Umverteilung von Gewerbesteuerentnahmen zw. Gemeinden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Gewährleistung harter Siedlungskanten (Ablesbarkeit zwischen bebauter Stadt und Freiraum)</li> <li>+ weniger Brachflächen</li> <li>+ Bündelung von Arbeitsplätzen</li> <li>+ Bündelung von Verkehrsströmen</li> <li>+ Konzentration und ggf. Verringerung von Lärmbelastung</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Rücknahme nicht nachfragegerechter Gewerbeflächen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Verringerung der Flächeninanspruchnahme und Wiederherstellung von Bodenfunktionen</li> <li>+ Vergrößerung des unzerschnittenen Freiraums</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Einsparung von Unterhaltskosten und Erneuerungskosten für Infrastrukturen (abzüglich der Rückbaukosten)</li> <li>- Kapitalvernichtung und Wertverlust (bei erschlossenen Flächen)</li> <li>- Kosten durch mögl. Entschädigungszahlungen, wenn Baurecht vorhanden und schon Nutzungsinteressen bestehen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ mglw. Attraktivitätssteigerung des Standortes sowie der umliegenden Standorte durch Branchenrevitalisierung/ Nachverdichtung</li> <li>- Verlust wohnortnaher Versorgungs- bzw. Arbeitsstätten, falls ansässiges Gewerbe verlagert werden soll</li> </ul>
---	--	--	---

*Quantitatives Flächenziel 2:*

**Wohnflächenentwicklung an demographischen Wandel anpassen.**

<b>Handlungsziele und zugeordnete Maßnahmen</b>	<b>Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme</b>	<b>Stabilisierung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit</b>	<b>Erhalt der Lebensqualität</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Begrenzung des Wachstums von Wohngebieten (Bilanzausgleich im Sinne einer „Null-Neuausweisung“)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Beibehaltung der gegenwärtigen Flächeninanspruchnahme (summarisch) aufgrund des Bevölkerungsrückganges in der Region</li> <li>+ ggf. Begrenzung der Zerschneidung von Freiraum</li> <li>+ Erhalt unbebauter Landschaftsteile</li> <li>- Qualitative Belastung von Bodenfunktionen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Vermeidung von Fehlentscheidungen/falscher Anreize (nicht nachfragegerecht, sondern politisch motivierte gemeindliche Flächenpolitik)</li> <li>+ Verbesserung der statistischen Entscheidungsgrundlage und des Flächenmonitorings</li> <li>○ Verstärkung der positiven und negativen Wirkungen der anderen Maßnahmen bzgl. Wohnflächen</li> <li>- höherer finanzieller Aufwand für das Informationsmanagement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Schaffung stabiler Strukturen, welche auch die Nahversorgung und Daseinsvorsorge gewährleisten</li> <li>○ Verstärkung der positiven und negativen Wirkungen der anderen Maßnahmen bzgl. Wohnflächen</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Festlegung von Mindestdichten bei Flächenneuausweisungen für Wohngebiete</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Verringerung der Neuinanspruchnahme des Bodens</li> <li>+ Förderung kompakter Siedlungsstrukturen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Verringerung von Erschließungskosten für Städte und Gemeinden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Herstellung sozialer Dichte durch bauliche Dichte</li> <li>+ Minderung der Infrastrukturkostenbelastung für Nachfrager der Fläche</li> <li>- ggf. geringe Nachfrageorientierung der bestehenden Wohngebiete (andere Präferenzen der Lebensstilgruppen)</li> <li>- ggf. geringe Nachfrageorientierung geplanter verdichteter Wohngebiete</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Ausnutzung bestehender und erschlossener Wohngebiete anstelle Neuausweisung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Verringerung der Neuinanspruchnahme von Flächen</li> <li>+ ggf. Begrenzung der Zerschneidung von Freiraum</li> <li>- ggf. stärkere Belastung der Bodenfunktionen an stärker auszulastenden Standorten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Einsparung von Erschließungskosten</li> <li>+ bessere Auslastung schon erschlossener Gebiete</li> <li>+ bei Umnutzung mglw. wirtschaftliche Aufwertung des Wohnumfeldes (Freizeit- oder Infrastrukturangebote)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Erhöhung der Wohnattraktivität durch angemessene Verdichtung und Erhalt von wohnungsnahen Freiräumen</li> <li>+ ggf. Steigerung der Lebensqualität durch Abbau von Leerstand und Reduzierung von Brachflächen</li> </ul>

	ten	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verschiebung einwohnerabhängiger Einnahmepositionen (ESt, KFA u. a.), wenn sich potenzielle Einwohner andernorts ansiedeln</li> <li>- mglw. erhöhter Flächenbedarf bei bestehenden Wohnwünschen (bspw. Entfernung zum Arbeitsort)</li> <li>- mglw. Verlust weiterer Einwohner, da evtl. Angebot nicht marktkonform (und damit negative fiskalische Folgen)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Erhöhung der siedlungsstrukturellen Qualität durch Vermeidung von Zersiedlung insbesondere an den Randlagen</li> <li>- mglw. keine optimale Eignung der Flächen aus Sicht der Nachfrager</li> <li>- Verhinderung von expansiver Siedlungsentwicklung für Gemeinden (Neubedarf der ansässigen Bevölkerung)</li> </ul>
o Rücknahme nicht nachfragegerechter Wohnbauflächen	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Verringerung der Flächeninanspruchnahme (Bilanzausgleich) und ggf. Wiederherstellung von Bodenfunktionen</li> <li>+ ggf. Vergrößerung des unzerschnittenen Freiraums</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ ggf. langfristige Kosteneinsparungen der öffentlichen Hand durch effizientere Siedlungsstruktur</li> <li>+ Einsparung von Unterhaltskosten und Erneuerungskosten für Infrastrukturen (abzüglich der Rückbaukosten)</li> <li>+ ggf. finanzielle Entlastungen in Gebieten mit rückläufiger Bevölkerung (trotz Rückbaukosten)</li> <li>+ Erhöhung der siedlungsstrukturellen Qualität (bei Rückbau/Renaturierung/qualitätsvoller Nachnutzung von Wohnbrachen)</li> <li>- ggf. Eingriff in die Gestaltungsmöglichkeiten der Gemeinden</li> <li>- Kapitalvernichtung (bei vorhandener Erschließung) und Wertverlust</li> <li>- Bilanzproblematik bei Wohnungsbauunternehmen</li> <li>- mglw. finanzielle Belastung der Gemeinden durch Entschädigungsansprüche</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Verhinderung von (aus Sicht der einzelnen Gemeinde) mglw. notwendiger Wohnflächenentwicklung</li> <li>+ Attraktivitätssteigerung des Gesamtstandortes (mglw. Renaturierung von Brachen)</li> </ul>



<i>Qualitatives Flächenziel:</i> <b>Qualifizierte Siedlungsstruktur fördern</b>			
<b>Handlungsziele und zugeordnete Maßnahmen</b>	<b>Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme</b>	<b>Stabilisierung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit</b>	<b>Erhalt der Lebensqualität</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Stabilisierung der Flächennutzung in zentralen Ortsteilen (auch im Verbund)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Konzentration der Neuanspruchnahme von Fläche</li> <li>+ ggf. Begrenzung der Zerschneidung von Freiraum</li> <li>+ Stärkere Konzentration der Flächenanspruchnahme innerhalb der Achsen</li> <li>- ggf. stärkere Belastung der Bodenfunktionen an stärker auszulastenden Standorten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Verminderung einer intraregionalen Konkurrenz</li> <li>+ Verringerung der Kosten für Verkehr</li> <li>+ Schaffung kreativer Orte, Ballung von Nachfrage und Ermöglichung kritischer Massen (Arbeitnehmer, Nachfrage) zur Differenzierung der Wirtschaftssektoren</li> <li>+ u. U. Planungssicherheit bei potenziellen Investoren (Planungen in ZO sind auch für mögl. Konkurrenten verbindlich)</li> <li>+ Höherer ÖV-Anteil und bessere Effizienz des ÖV</li> <li>+ langfristig mglw. Verringerung der Planungsunsicherheit bei Erneuerung von technischen Infrastrukturen</li> <li>○ heterogene Kostenwirkung bei Infrastrukturen.</li> <li>- Entwicklung tlw. gegen Ansiedlungspläne (marktliche Flächennachfrage) von Unternehmen und Einwohnern (Wohn- und Gewerbesuburbanisierung)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Erhalt eines funktionsfähigen stabilen Netzes Zentraler Orte (Daseinsvorsorge)</li> <li>+ Erhalt von Orten mit hohem Identifikationspotenzial</li> <li>+ Schaffung lebendiger Zentren mit kulturellem/infrastrukturellem Entwicklungspotenzial</li> <li>+ Gewährleistung der Erreichbarkeit der Arbeitsplätze und Einrichtungen mit Kundenkontakt</li> <li>+ ggf. Bündelung des Verkehrsaufkommens</li> <li>○ Erhalt der Kulturlandschaft</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Innerhalb Nicht-zentraler Orte Konzentration auf Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkte (ohne Neuausweisung von Flächen)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Konzentration der Flächennutzung</li> <li>+ Vermeidung der Beeinträchtigung der Bodenfunktionen im bisherigen Außenbereich</li> <li>+ Vermeidung der Zerschneidung von Freiraum</li> <li>- ggf. stärkere Belastung der Bodenfunktionen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ ggf. Einsparung und Optimierung von Erschließungskosten durch Innenentwicklung</li> <li>+ Kostengünstigere Vorhaltung von öffentlichen Leistungen möglich (bzgl. Erhalt Angebot und Erreichbarkeit dieser)</li> <li>+ Vermeidung von Dispersion und damit infrastruktureller Mehrkosten</li> <li>- Höhere Auflagen bei Gewerbenutzung (da im Innenbereich i. d. R. nur nicht-störendes Gewerbe zugelassen wird)</li> <li>- Entwicklung tlw. gegen Ansiedlungspläne (marktliche Flächennachfrage) von Unternehmen und Einwohnern (Wohn- und Gewerbesuburbanisierung)</li> <li>- ggf. wirtschaftliche Benachteiligung bei grundsätzlicher Eignung als Wirtschaftsstandort</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Erhalt von Ortsteilen mit hohem Identifikationspotenzial</li> <li>+ Stärkung bestehender/traditioneller Zentren</li> <li>+ Erhalt/Entwicklung „funktionsteiliger“ Ortsteile mit hoher Wohnattraktivität</li> <li>+ „Stadt der kurzen Wege“, Förderung von Rad- und Fußwegen</li> <li>+ Schaffung stabiler Strukturen, welche auch die Nahversorgung und Daseinsvorsorge gewährleisten</li> <li>○ Ungleichbehandlung von Ortsteilen</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Beschränkung der Eigenentwicklung in nicht-zentralen Ortsteilen im „städtischen Raum“ auf Umnutzung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Vermeidung einer Neuinanspruchnahme von Flächen im Außenbereich</li> <li>+ Vermeidung einer stärkeren Belastung der Bodenfunktionen im Innenbereich</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Erhöhung der Auslastung von Infrastruktureinrichtungen im Siedlungsbestand durch Umnutzung</li> <li>+ mglw. langfristig Verringerung der Planungsunsicherheit bei Erneuerung von Infrastrukturen</li> <li>- Beschränkung der gemeindlichen Planungshoheit</li> <li>- Verteuerung von Grundstückspreisen</li> <li>- wirtschaftliche Benachteiligung bei grundsätzlicher Eignung als Wirtschaftsstandort</li> <li>- durch Verzicht auf Innenverdichtung keine weitere Kostenoptimierung bei Infrastruktur möglich</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Erhalt sozialer Dichte</li> <li>+ Verhinderung disperser Lebensräume (fehlende sozialräumliche Einheiten)</li> <li>- Abkehr vom gesamtgesellschaftlichen Wachstumsparadigma</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Keine Umnutzung und Innenverdichtung von nicht-zentralen Ortsteilen im ländlichen Raum</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Verringerung der Belastung von Bodenfunktionen im Siedlungsbestand</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ mglw. Unterstützung der wirtschaftlichen Prosperität der Region durch Konzentration von Wirtschaftsstandorten im städtischen Raum</li> <li>+ mglw. langfristig Verringerung der Planungsunsicherheit bei Erneuerung von Infrastruktur</li> <li>- Beschränkung der gemeindlichen Planungshoheit</li> <li>- Konkurrenz zur bestehenden Förderpolitik (insb. ILE), welche tlw. die Stabilisierung des ländlichen Raumes fördert</li> <li>- Verhinderung marktkonformer Flächennutzung</li> <li>- Kapitalvernichtung</li> <li>- Geringere Effizienz des ÖPNV im ländlichen Raum</li> <li>- keine Auslastungserhöhung von vorgehaltener Infrastruktur möglich</li> <li>- wirtschaftliche Benachteiligung bei grundsätzlicher Eignung als Wirtschaftsstandort</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Verhinderung „disperser Lebensräume“ (fehlende siedlungsstrukturelle und sozialräumliche Einheiten)</li> <li>+ Chancen für „neue“ Entwicklungsziele (Tourismus, Naherholung, Naturschutz) und insgesamt Chance zur Aufwertung der Gesamtregion (Image)</li> <li>- Verhinderung von „Entwicklungsoptionen“ im betroffenen Ortsteil (im Sinne der Lebensqualität der „Umzuziehenden“)</li> </ul>
Eigene Darstellung			



## 4 Gegenüberstellung der Handlungsstrategien mit den Planaussagen

Die Landes- und Regionalplanung wird im Folgenden dahingehend untersucht, inwieweit die in Kapitel 3 abgeleiteten Handlungsstrategien aufgegriffen bzw. Umsetzungsmöglichkeiten eröffnet werden. Hierzu wurden die relevanten wesentlichen Aussagen der Landesentwicklungspläne der beiden Bundesländer<sup>274</sup> sowie der drei Regionalpläne der Planungsregionen Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg<sup>275</sup>, Halle<sup>276</sup> und Westsachsen<sup>277</sup> hinsichtlich ihrer Relevanz für Flächen-sparziele bewertet.

Die im Verbundprojekt fixierten Oberziele

- Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme
- Stabilisierung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und
- Erhalt der Lebensqualität

werden implizit in allen Planwerken verfolgt und aufgegriffen. So sollen durch die Regionalplanung leistungsfähige Regionen im weitesten Sinne nachhaltig (sozial verträglich, wirtschaftlich und ökologisch angemessen) entwickelt und gesteuert werden. Der Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt nennt beispielsweise als Leitvorstellung der Raumordnung bereits „eine nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung führt.“<sup>278</sup> Hierzu gehört explizit die Schaffung von Standortvoraussetzungen für wirtschaftliche Entwicklung und die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen.<sup>279</sup> Auch der Landesentwicklungsplan Sachsen beruft sich bereits in seinen ersten beiden Leitbildern auf die Ziele „Lebensqualität zukunftsfähig gestalten“ und „wirtschaftliche Standortqualität ausbauen“. Die „nachhaltige Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen und der Lebensqualität [...]“ durch den Schutz von Klima, Boden, Luft und Wasser sind implizit Ziel im ersten Leitbild der zukunftsfähigen Gestaltung der

---

<sup>274</sup> Ministerium für Bau und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt (Hrsg.) (1999): Landesentwicklungsplan für das Land Sachsen-Anhalt, zuletzt geändert 2005. Lesefassung. Magdeburg.; Sächsisches Staatsministerium des Innern (SMI) (Hrsg.) (2003): Landesentwicklungsplan Sachsen (LEP SN). Dresden.

<sup>275</sup> Regionale Planungsgemeinschaft Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg (2005): Regionaler Entwicklungsplan für die Planungsregion Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg. Köthen (Anhalt).

<sup>276</sup> Regionale Planungsgemeinschaft Halle (2006): Regionaler Entwicklungsplan für die Planungsregion Halle, 2. Entwurf. Halle (Saale).

<sup>277</sup> Regionaler Planungsverband Westsachsen (Hrsg.) (2008): Regionalplan Westsachsen (Gesamtfortschreibung) (REP WSN). Leipzig/Grimma. Die Regionalplanung Westsachsen ist für die ehemaligen Landkreise Delitzsch, Leipziger Land, Muldentalkreis und Döbeln zuständig. Diese Kreise sind seit dem 1.8.2008 in den beiden Großkreisen Nordsachsen und Leipzig integriert. Der LEP SA befindet sich in der Neuaufstellung und liegt in der 1. Entwurfsfassung vor. Aufgrund der Rechtsverbindlichkeit wird hier der aktuelle LEP zugrunde gelegt.

<sup>278</sup> Ministerium für Bau und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt (Hrsg.) (1999): Landesentwicklungsplan für das Land Sachsen-Anhalt, zuletzt geändert 2005. Lesefassung. Magdeburg, S. 3.

<sup>279</sup> Ebd., S. 3.

Lebensqualität im Freistaat.<sup>280</sup> Die jeweils ersten Grundsätze der Raumordnung konkretisieren in diesem Zusammenhang das Leitbild der Nachhaltigkeit für die Teilräume.<sup>281</sup> Der Regionalplan Westsachsen besagt außerdem, dass Landschaftsräume mit (sehr) hoher landschaftlicher Erlebniswirksamkeit in ihrem Charakter erhalten werden sollen und neue Vorhaben den Landschaftscharakter nicht erheblich beeinträchtigen oder grundlegend verändern dürfen.<sup>282</sup> Hiermit wird neben Natur- und Landschaftsschutz-Anforderungen auch dem Oberziel des Erhalts der Lebensqualität in der Region Rechnung getragen.

Die Landesplanung Sachsens trifft Aussagen zur notwendigen Flexibilität der Raumstrukturen. Sie müssen „so umgebaut werden, dass sie in der Zukunft flexibel auf wechselnde Raumansprüche und gesellschaftliche Veränderungen reagieren können bzw. darauf vorbereitet sind. Dies setzt voraus, dass sich das Planungs- und Politikverständnis öffnet für flexible, anwendungsorientierte Lösungen sowie für Realitätssinn und eine Abkehr von überlieferten Wunschvorstellungen eintritt.“<sup>283</sup> Die hier angesprochene Öffnung des Planungsverständnisses richtet sich an die Regionalplanung und auch an die Gemeinden. Die Berücksichtigung demographischer Belange hat in der sächsischen Landesplanung einen besonderen Stellenwert.<sup>284</sup>

Die in Kapitel 3 erörterten Handlungsstrategien und deren zugeordnete Maßnahmen beziehen sich sämtlich in erster Linie auf eine Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme.

So sind **Boden und Freiraum grundsätzlich als Ressourcen zu schützen**; diese planerische Kernaussage ist als Grundlage aller weiteren Differenzierungen nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und Lebensqualität zu beachten. Die Regionalplanung stellt konkretisierend regionalisierte Leitbilder für Natur und Landschaft auf.

Nach dem sachsen-anhaltischen Landesentwicklungsplan soll der Boden „(...) geschützt, erhalten und nach Möglichkeit verbessert werden. Bei der Nutzung des **Bodens** sind seine ökologischen Funktionen, seine Fruchtbarkeit, die Grenzen seiner Belastbarkeit und seine Unvermehrbarkeit maßgeblich zu berücksichtigen.

<sup>280</sup> LEP SN (2003): a. a. O., S. 3.

<sup>281</sup> LEP SN (2003): a. a. O., G. 2.1.1: „In allen Teilräumen des Landes sind die Lebens- und Umweltqualität sowie die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft zu erhöhen. Durch eine verstärkte Zusammenarbeit der Leistungsträger in den Regionen mit- und untereinander sowie mit Teilräumen anderer Bundesländer und Staaten sollen die Potenziale in den Regionen gestärkt werden.“ LEP SA (1999): a. a. O., G 2.1: „Im Gesamttraum des Landes Sachsen-Anhalt ist eine ausgewogene Siedlungs- und Freiraumstruktur zu entwickeln. Die Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts im besiedelten und unbesiedelten Bereich ist zu sichern. In den jeweiligen Teilräumen sind ausgeglichene wirtschaftliche, infrastrukturelle, soziale, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben.“

<sup>282</sup> RP WSN (2008): a. a. O., G 4.1.6.

<sup>283</sup> LEP SN (2003): a. a. O., E zu G 2.1.1/2.1.2.

<sup>284</sup> LEP SN (2003): a. a. O., E zu G 2.1.4: „Die Veränderungen der Bevölkerungsstruktur und die weitere Ausdifferenzierung in der Sozialstruktur im Freistaat Sachsen erfordern eine verstärkte planerische Vorsorge, damit alle Bevölkerungsgruppen am öffentlichen Leben und damit an demokratischen Entscheidungsstrukturen teilhaben können. Regional- und Bauleitplanung haben zukünftig verstärkt auf die Belange unterschiedlicher sozialer Gruppen mit ihren kulturellen und demographischen Differenzierungen einzugehen [...]“

Die weitere Versiegelung von Böden soll vermieden werden<sup>285</sup>. Der Landesentwicklungsplan Sachsen konkretisiert: „Böden sind mit ihren Funktionen [...] nachhaltig zu sichern, in ihrer natürlichen Entwicklung zu fördern und erforderlichenfalls wiederherzustellen. Dazu hat die Inanspruchnahme von Boden durch Versiegelung, Abgrabung und Aufschüttung schonend und sparsam zu erfolgen.“<sup>286</sup> Boden wird demnach per se als Schutzgut betrachtet und als nicht vermehrbare Naturgut anerkannt.<sup>287</sup> Auch im Interesse des Kulturlandschaftsschutzes ist „die Inanspruchnahme von Freiräumen für Verkehrswege, Siedlungen, Infrastruktur und, soweit möglich für Rohstoffabbau, durch Konzentration, räumliche und zeitliche Bündelung, Ausbau vor Neubau sowie Wiedernutzung von Brachflächen zu minimieren [...]“<sup>288</sup>

**Freiraum** ist grundsätzlich zu erhalten, Lebensräume sind zu schützen und ausgeräumte Ackerfluren durch Gehölzstrukturen zu gliedern, ein Biotopverbund ist zu fördern. Diese Kernaussagen des Natur- und Landschaftsschutzes sind als Zielaussagen in der Landes- und Regionalplanung enthalten und werden beispielsweise bezüglich der Ausweisung von Vorbehalts- und Vorranggebieten ausdifferenziert.<sup>289</sup> Deutlich stellt hier der Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt bezüglich der regionalen Grünzüge fest: „Dem Erhalt des Freiraumes ist der Vorrang vor der Versiegelung durch Bebauung einzuräumen“.<sup>290</sup> Durch die Landes- und Regionalplanung sollen wenn notwendig auch Freiräume zurück gewonnen werden, um durchgängige Grünverbindungen zu entwickeln. Diesem Ziel wird im Untersuchungsgebiet beispielsweise durch die Ausweisung von Grünverbindungen und -zäsuren Rechnung getragen.

Der sparsame Umgang mit Fläche für Gewerbe und Wohnen (als quantitative Handlungsstrategie) ist ein Kernziel der Pläne, auch unter der Voraussetzung, dass Anforderungen des demographischen Wandels (langfristige gesamtregionale Schrumpfungstendenzen) stärker in die hoheitliche Planung integriert werden müssen.

---

<sup>285</sup> LEP SA (1999): a. a. O., G 2.10, vgl. auch REP Halle (2006): a. a. O., G 4.1.4 und G 4.25.

<sup>286</sup> LEP SN (2003): a. a. O., G 4.4.1.

<sup>287</sup> Auch RP WSN (2008): a. a. O., E zu Z 4.4.1. Z 4.4.1: „Bodenverbrauchende Nutzungen sollen auf das unabdingbar notwendige Maß beschränkt werden. Durch Trassenbündelung, Flächenrevitalisierung brachliegender Industrie- und Gewerbeareale, die Minimierung der Flächenneuanspruchnahme durch vorrangige Nutzung des vorhandenen innerörtlichen Bauflächenpotenzials und die Umsetzung eines Verwertungsgebots im Zuge von Baumaßnahmen ist auf den sparsamen Umgang mit Flächen und Bodenmaterial hinzuwirken.“ Mit den jeweiligen Erläuterungen, S. 67 - 68.

<sup>288</sup> LEP SN (2003): a. a. O., G 4.1.

<sup>289</sup> Vgl. hierzu auch das Landschaftsprogramm des Freistaates Sachsen (2003), Anhang 3 im LEP SN (2003): a. a. O., Z 1.1-4: „Zur nachhaltigen Sicherung der biologischen Vielfalt, zur Bewahrung und Verbesserung der ökologischen Bedingungen für die Flora und Fauna Sachsens in ihren regionaltypischen, naturräumlich und historisch bestimmten Lebensräumen sowie zur Sicherung überlebensfähiger Populationen im Freistaat Sachsen soll ein nach sachlichen und räumlichen Schwerpunkten gegliederter landesweiter Biotopverbund entwickelt werden.“

<sup>290</sup> REP Halle (2006): a. a. O., Z 5.7.3.6: „Regionale Grünzüge verbinden insbesondere innerhalb städtischer Siedlungen innerörtliche Grünbereiche. Sie dienen darüber hinaus der Sicherung zusammenhängender Bereiche des Freiraumes. Dem Erhalt des Freiraumes ist der Vorrang vor der Versiegelung durch Bebauung einzuräumen.“

Auch die Handlungsstrategie, qualitätsvolle Siedlungsstrukturen zu fördern, wird u. a. im Rahmen der Anpassung des Zentrale-Orte-Konzeptes und des Primates der Innenentwicklung grundsätzlich in allen hier untersuchten Planwerken verfolgt.

#### **4.1 Unterstützung der flächenpolitischen Zielsetzung durch naturraumbezogene Schutzziele der Raumplanung**

In der Raumplanungspraxis finden sich vielfältige Zielstellungen, die direkt auf den Schutz von naturräumlichen Potenzialen abzielen. Es soll daher untersucht werden, inwieweit sich Flächenmanagement und Freiraumschutz gegenseitig unterstützen können. Hierbei wird jedoch grundsätzlich davon ausgegangen, dass Planungen für den Freiraumschutz zugleich Negativplanungen für eine Siedlungsentwicklung darstellen.

Im Leitbild „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“ der Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland wird die besondere Stellung der Kernregion im nationalen Vergleich deutlich: hier liegt ein besonderes Potenzial in der Gestaltung und Nutzung von Kulturlandschaften in rekultivierten Tagebauen und bei „Regionalparks und Freiraumverbänden zur siedlungsnahen Erholungsvorsorge.“<sup>291</sup> Eingebunden werden sollen diese Bereiche in einen „großräumig übergreifenden ökologisch wirksamen Freiraumverbund“, in dem vor allem in dicht besiedelten Gebieten die verbliebenen Freiräume zu integrieren und aufzuwerten sind.<sup>292</sup> Der Erhalt und die Weiterentwicklung gewachsener Kulturlandschaften in ihren typischen Merkmalen beschränkt sich in den Leitbildern der Ministerkonferenz nicht auf den ländlich geprägten Raum, sondern umfassen auch städtische und industriell-gewerbliche Gebiete. Ein regionales Flächenmanagement soll auf der Grundlage regionaler Kooperationen und sparsamer Flächenpolitik umsetzbar sein, „parallel dazu sollte auf kommunaler Ebene schrittweise ein kommunales Flächenmanagement aufgebaut werden.“<sup>293</sup>

Freiraum als Schutzgut ist in allen hier untersuchten Plänen Ziel der Raumordnung und grundsätzlich „im Interesse seiner Funktionserfüllung“<sup>294</sup> durch ein Schutzgebot zu sichern. Dieses ist Ziel der Landes- und Regionalplanung beider Länder, wobei die Ziel- und Grundsatzaussagen hierzu wenig differieren. Seine

---

<sup>291</sup> Ministerkonferenz für Raumordnung (2006): a. a. O., S. 19.

<sup>292</sup> Ministerkonferenz für Raumordnung (2006): a. a. O., S. 20.

<sup>293</sup> Ministerkonferenz für Raumordnung (2006): a. a. O., S. 21.

<sup>294</sup> LEP SA (1999): a. a. O., G 2.3: „Die großräumige und übergreifende Freiraumstruktur ist zu erhalten und zu entwickeln. Die Freiräume sind in ihrer Bedeutung für funktionsfähige Böden, für den Wasserhaushalt, die Tier- und Pflanzenwelt sowie das Klima zu sichern oder in ihrer Funktion wiederherzustellen. Wirtschaftliche und soziale Nutzungen des Freiraums sind unter Beachtung seiner ökologischen Funktionen zu gewährleisten“, LEP SN (2003): a. a. O., bspw. Z 2.5.4: „Im Verdichtungsraum ist ein dauerhaft tragfähiges und ökologisch wirksames System von Freiräumen zu erhalten bzw. zu schaffen und mit den Freiräumen des ländlich geprägten Raums zu vernetzen.“ oder Z 2.5.7: „In den verdichteten Bereichen im ländlich geprägten Raum sind zum Schutz der ökologischen Ressourcen, für Zwecke der Erholung sowie für land- und forstwirtschaftliche Nutzungen Freiräume zu sichern.“, auch G 4.1 besagt „[...] die Inanspruchnahme von Freiräumen für Verkehrswege, Siedlungen, Infrastruktur und, soweit möglich für Rohstoffabbau, (ist) durch Konzentration, räumliche und zeitliche Bündelung, Ausbau vor Neubau sowie Wiedernutzung von Brachflächen zu minimieren und [...] Schädigungen durch nicht umweltgerechte Nutzung (sind) zu vermeiden.“

Funktionen als umwelt- und klimarelevante Ressource, als Standort für Landwirtschaft, Rohstoffabbau, Energiegewinnung und Erholung sowie als Lebensraum für Flora und Fauna werden gerade im Verdichtungsraum Halle-Leipzig durch die gesamtregional forcierte wirtschaftliche Entwicklung immer wieder in Frage gestellt.

Das Leitbild „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“ der Ministerkonferenz für Raumordnung (2006) wird im Regionalplan Westsachsen ebenfalls konkret als Leitbild, im Regionalplan Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg als gesamtregionales Entwicklungsziel aufgegriffen: es ist hier „erstrangiges Anliegen im Interesse einer nachhaltigen Raumentwicklung.“<sup>295</sup> In diesem Zusammenhang ist es Grundlage für übergreifende Freiraumsicherung und -entwicklung. Aussagen zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme werden demgegenüber nicht weiter quantifiziert, der Regionalplan Westsachsen bezieht sich explizit auf das 30-ha-Ziel der Nachhaltigkeitsstrategie im Leitbild „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“ und in der Erläuterung zu dem Punkt Siedlungswesen, Regionale Grünzüge und Grünzäsuren.<sup>296</sup>

Der **Erhalt zusammenhängender Freiräume als Biotopverbund** und Lebensgrundlage für die heimische Fauna ist eine ökologisch entscheidende Grundlage des Freiraum- und Landschaftsschutzes. Auch hier ist zwar ein gewisser Konflikt zwischen (dem nutzungsorientierten) Kulturlandschafts- und dem Naturschutz immanent, Naturschutzanforderungen bzw. Leitbilder für Natur und Landschaft werden aber in der sächsischen Regionalplanung gesondert formuliert, auch indem der Regionalplan die Funktion des Landschaftsrahmenplans nach § 5 SächsNatSchG übernimmt (hier werden auch für urbane Landschaften Leitbilder formuliert).<sup>297</sup> Außerdem wurde ein „Integriertes Entwicklungskonzept Landschaft“ erarbeitet, das die Schutz-, Pflege- und Entwicklungsziele für die einzelnen Schutzgüter konkretisiert. So nennen die Schutz-, Pflege- und Entwicklungsziele beispielsweise, dass zukünftig jene Flächen, die nicht mehr baulich genutzt werden, zu entsiegeln sind (unter Punkt 3.3.2 Bodenversiegelung) sowie unter Punkt 3.3.3 dass die Wiedernutzbarmachung von Brachflächen „bei allen

<sup>295</sup> Die Entwicklungsziele 3 („Kulturlandschaft – Region der kulturellen Vielfalt“) und 4 („Landschaftsentwicklung und Natur – Region mit Landschaftserleben) spiegeln inhaltlich das Leitbild der MKRO wider. Das Leitbild der Regionalplanung selbst bezieht sich auf die wirtschaftliche kooperative gesamtregionale Entwicklung: „Die Planungsregion Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg wird unter Nutzung ihrer zukunfts-fähigen Standortpotenziale für eine wirtschaftliche und sozial ausgewogene und dabei ökologisch verträgliche Entwicklung aktiviert. Die Entwicklung des Planungsraumes erfolgt im nachbarschaftlichen Konsens mit den Planungsgemeinschaften des Landes Sachsen-Anhalt und in enger Kooperation mit den benachbarten Regionen des Freistaates Sachsen und des Landes Brandenburg. [...] Ein weiteres Ziel für die Entwicklung der Region ist es, die Grundvoraussetzungen für die Wettbewerbsfähigkeit im nationalen, europäischen und globalen Standortwettbewerb zu schaffen und auszubauen.“ (REP ABW 2005: a. a. O., Leitbild, S. 2).

Im RP WSN sind bereits im Leitbild die übergeordneten Entwicklungsziele („Wachstum und Innovation“, „Daseinsvorsorge sichern“ und „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“) neben dem zusätzlichen Entwicklungsziel „Planverwirklichung und Kooperation als Basis für die Zukunftsfähigkeit der Region“ angegeben (RP WSN (2008): a. a. O., Leitbild, S. 10 - 12).

<sup>296</sup> REP WSN (2008): a. a. O., E zu Punkt 5.1 Siedlungswesen, Regionale Grünzüge und Grünzäsuren. Hier wird auch vermerkt, dass der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsflächen in der Region Westsachsen mit 12,4 % im Jahr 2006 über dem Landesdurchschnitt von 11,7 % lag und der Zuwachs an Siedlungs- und Verkehrsfläche trotz sinkender Bevölkerung zwischen 1993 und 2002 im Mittel ca. drei Hektar pro Tag, seit 2003 immerhin noch ca. einen Hektar pro Tag betrug, was vor allem auf überdimensionierten Einzelhandel-, Gewerbe- und Wohnungsbau sowie auf den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur zurückzuführen ist.

<sup>297</sup> RP WSN (2008): a. a. O., Anhang 3, Leitbilder für Natur und Landschaft, Punkt 1.7.

über-örtlichen und kommunalen raumbedeutsamen Planungen“ Vorrang vor der Inanspruchnahme bisher nicht versiegelter Böden hat, insbesondere im Außenbereich.

Die Bindungswirkung der Ziele des Landschaftsrahmenplanes ergibt sich aus dem Naturschutzrecht. Sie sind in den Planungen und Maßnahmen, die sich auf Natur und Landschaft auswirken können, zu berücksichtigen.<sup>298</sup> Für die sachsen-anhaltische Regionalplanung werden ebenfalls Umweltziele (bspw. für das Schutzgut Boden) gesondert ausgewiesen, die in den Erläuterungen zum einen Zustandsberichte enthalten, zum anderen werden in „Status-quo-Prognosen“ erwartet Entwicklungen ohne regionalplanerische Steuerung skizziert.<sup>299</sup>

„Freiraumbeanspruchende oder -beeinträchtigende Nutzungen und Vorhaben sollen auf das unabdingbar notwendige Maß beschränkt und schutzwürdige Landschaftsteile erhalten werden. Einer weiteren Reduzierung bzw. Zergliederung wertvoller Ökosysteme ist entgegenzuwirken.“<sup>300</sup> Hierzu zählen auch die Konzentration, räumliche und zeitliche Bündelung, Ausbau vor Neubau sowie Wiedernutzung von Brachflächen<sup>301</sup> und die Sicherung eines ökologischen Verbundsystems.<sup>302</sup> Der Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt besagt außerdem, dass Vorhaben, die die „natürlichen Funktionen der Freiräume erheblich oder nachhaltig beeinträchtigen oder zerstören“, vermieden werden sollen. Freiräume sollen nur in Anspruch genommen werden, wenn das öffentliche Interesse begründet ist und eine unvermeidliche Inanspruchnahme möglichst flächensparend und umweltschonend erfolgt.<sup>303</sup>

<sup>298</sup> RP WSN (2008), a. a. O., Anhang 3, Fachplanerische Inhalte des Landschaftsrahmenplans.

<sup>299</sup> REP Halle (2006), a. a. O., Umweltbericht, Punkt 2.

<sup>300</sup> RP WSN (2008), a. a. O., Z 4.1.1 und Z 4.4.1, inhaltlich auch LEP SA 1999, G 2.3 und EfG 4.1.1, wird in der RP SA übernommen. Hierzu LEP SN 2003, E zu Z 2.5.4: Verdichtungsräume weisen einen hohen Anteil von Siedlungsflächen auf. Daher gilt es, Freiflächen und Freiräume mit besonderer Bedeutung für den Natur- und Umweltschutz zu erhalten. Sie nehmen wichtige Ausgleichsfunktionen wahr. Z 2.5.4 besagt: Im Verdichtungsraum ist ein dauerhaft tragfähiges und ökologisch wirksames System von Freiräumen zu erhalten bzw. zu schaffen und mit den Freiräumen des ländlich geprägten Raums zu vernetzen.“

Z 4.4.1 RP WSN (2008) besagt: „Bodenverbrauchende Nutzungen sollen auf das unabdingbar notwendige Maß beschränkt werden. Durch Trassenbündelung, Flächenrevitalisierung brachliegender Industrie- und Gewerbeareale, die Minimierung der Flächenneuanspruchnahme durch vorrangige Nutzung des vorhandenen innerörtlichen Bauflächenpotenzials und die Umsetzung eines Verwertungsgebots im Zuge von Baumaßnahmen ist auf den sparsamen Umgang mit Flächen und Bodenmaterial hinzuwirken.“, Z 4.1.1: „Freiraumbeanspruchende oder -beeinträchtigende Nutzungen und Vorhaben sollen auf das unabdingbar notwendige Maß beschränkt und schutzwürdige Landschaftsteile erhalten werden. Einer weiteren Reduzierung bzw. Zergliederung wertvoller Ökosysteme ist entgegenzuwirken.“

<sup>301</sup> LEP SN (2003): a. a. O., G 4.1.

<sup>302</sup> LEP SA (1999): a. a. O., EfG 4.1.3: „Für den Naturhaushalt, die Tier- und Pflanzenwelt oder das Landschaftsbild wertvolle Gebiete und Landschaftsteile sind im besonderen Maße zu schützen, zu pflegen oder zu entwickeln und im Rahmen eines länderübergreifenden ökologischen Verbundsystemes zu vernetzen.“

<sup>303</sup> LEP SA (1999): a. a. O., G 2.3.

Auch soll die Einbindung von Ortschaften in die Landschaft z. B. „durch den Neuaufbau naturraum- und siedlungstypischer Ortsrandstrukturen und die Erhöhung des Waldanteils in Siedlungsnähe“ verbessert werden.<sup>304</sup> Generell ist der Waldanteil in der Gesamtregion zu erhöhen.<sup>305</sup>

Der Erhalt **großer unzerschnittener Freiräume außerhalb von Siedlungsgebieten** ist Ziel der sächsischen Landesentwicklungsplanung und Grundsatz der Landesentwicklungsplanung Sachsen-Anhalts.<sup>306</sup> Der Regionalplan Westsachsen konkretisiert: „die großflächig unzerschnittenen störungsarmen Räume sollen als regional bedeutsame Ruhegebiete erhalten werden“, auch im Zusammenhang mit großflächigen Photovoltaikanlagen.<sup>307</sup> Neben einer attraktiven landschaftlichen und infrastrukturellen Ausstattung sowie gewissen Mindestgrößen ist relative Störungsfreiheit von Gebieten Voraussetzung für eine Erholungseignung. Ruhe gilt als Schutzgut, daher sind Ruhegebiete oft mit unzerschnittenen Räumen kongruent.<sup>308</sup>

Nach dem übergeordneten Entwicklungsziel 4 des Regionalplans Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg sind beispielsweise „für die Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen, den Erhalt vorhandener Naturressourcen und die weitere Verbesserung der Lebensqualität [...] der Schutz von Freiräumen als Voraussetzung für die ökologische Regulierung sowie für naturnahe Erholungsformen und Landschaftserleben und die weitere schrittweise Sanierung der ökologischen Schäden [...] von maßgeblicher Bedeutung.“<sup>309</sup> Der Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt hält fest: „Es ist notwendig, dass der Freiraum im Interesse einer Funktionserfüllung durch ein grundsätzliches Schutzgebot erhalten wird.“<sup>310</sup> Ziel der Landes- und Regionalplanung im Untersuchungsgebiet ist die Ausweisung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten Natur und Landschaft<sup>311</sup> und Vorbehaltsgebiete

<sup>304</sup> RP WSN (2008) : a. a. O., Z 4.1.9.

<sup>305</sup> Vgl. hierzu LEP SA (1999): a. a. O., E. zu EfG 4.9, LEP SN (2003): a. a. O., Z 9.4, RP WSN (2008): a. a. O., Z 9.2.2, der REP ABW (2005) hierzu unter Punkt 5.6.2 (Z) (Konkretisierung der Gebiete zur Sanierung und Entwicklung von Raumfunktionen, hier Gräfenhainichen als Bergbaufolgestandort), auch G 5.5.6.1, der REP Halle (2006) benennt unter Z 5.7.5.1 Vorbehaltsgebiete für Wiederbewaldung.

<sup>306</sup> LEP SN (2003): a. a. O., Z 2.5.12: „Im ländlich geprägten Raum sollen außerhalb der Siedlungsflächen große unzerschnittene Freiflächen erhalten werden.“ LEP SA G 2.3: „Die großräumige und übergreifende Freiraumstruktur ist zu erhalten und zu entwickeln [...].“ Die Einschränkung „unzerschnitten“ kommt nur in der sächsischen Planung vor.

<sup>307</sup> RP WSN (2008): a. a. O., G 4.1.8.

<sup>308</sup> Auch das Landschaftsprogramm des Freistaates nennt unter Ziel 1.1-1.: „Die heimische Tier- und Pflanzenwelt und ihre Lebensräume sind als Elemente der biologischen Vielfalt dauerhaft zu erhalten, um die Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts, seine biologischen Ressourcen und Werte im Freistaat Sachsen zu bewahren.“ Das zweite Ziel nennt auch Siedlungsräume als mögliche Rückzugsorte bzw. Habitate insbesondere für gefährdete Tier- und Pflanzenarten. Landschaftsprogramm des Freistaates Sachsen (2003), Anhang 3 im LEP SN (2003): a. a. O., Ziel 1.1-2: „Insbesondere die Biotop- bzw. Habitatbedingungen für gefährdete oder im Rückgang befindliche Pflanzen und Tiere sowie ihre Lebensgemeinschaften sollen durch eine lebensraum- und artspezifische Bewirtschaftung und Pflege sowie ggf. Ausstattung mit landschaftstypischen Elementen verbessert werden. Dies gilt auch für Arten, die wichtige Verbreitungsschwerpunkte in Siedlungsräumen aufweisen.“

<sup>309</sup> REP ABW (2005): a. a. O., S. 3: „Landschaftsentwicklung und Natur – Region mit Landschaftserleben“.

<sup>310</sup> LEP SA (1999): a. a. O., E zu G 2.3.

<sup>311</sup> In Sachsen-Anhalt werden nur Vorranggebiete Natur und Landschaft ausgewiesen, in Ergänzung hierzu Vorbehaltsgebiete für den Aufbau eines ökologischen Verbundsystems (LEP SA (1999), Z 3.3.1, G 3.5.3).

ten für den Aufbau eines ökologischen Verbundsystems (in Sachsen-Anhalt).<sup>312</sup> Die Gebietsnennung der Landesplanung wird durch die Regionalplanung erweitert. Bestimmte Nutzungen werden in Vorranggebieten Natur und Landschaft ausgeschlossen (z. B. Bebauung im Sinne von Besiedelung).<sup>313</sup>

Der Grundsatz 2.8 im Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt fasst die Anforderungen des Natur- und Umweltschutzes an den Raum zusammen, besonderes Gewicht haben der vorbeugende Hochwasserschutz und der Bodenschutz.<sup>314</sup> „Bereits im Rahmen der Raumordnung soll bei der Abwägung darauf geachtet werden, dass bei brachliegenden Flächen die natürlichen und Nutzungsfunktionen erhalten oder wiederhergestellt werden. Ebenso sind bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen die möglichen nachteiligen Auswirkungen auf das Klima im Abwägungsprozess zu prüfen.“<sup>315</sup>

---

In Sachsen werden Vorrang- und Vorbehaltsgebiete Natur und Landschaft ausgewiesen und in einem Biotopverbund gesichert (LEP SN (2003), Z 4.1.2). Die Gebietskulisse zur Ausweisung von Flächen für ein ökologisches Verbundsystem wird in der Regionalplanung Westsachsen aus dem LEP SN übernommen (RP WSN (2008), Karte 8). Vorranggebiete (Ziele der RO) sind hier für bestimmte, raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen vorgesehen, schließen andere raumbedeutsame Nutzungen aus, soweit diese mit den vorrangigen Nutzungen, Funktionen oder Zielen der Raumordnung nicht vereinbar sind. In Vorbehaltsgebieten (G) soll bestimmten, raumbedeutsamen Funktionen oder Nutzungen bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen besonderes Gewicht beigemessen werden. „Eignungsgebiete sind Gebiete, die für bestimmte, raumbedeutsame Maßnahmen geeignet sind, die städtebaulich nach § 35 BauGB zu beurteilen sind und an anderer Stelle im Planungsraum ausgeschlossen werden. Gemäß § 2 Abs. 2 SächsLPIG darf die Ausweisung von Eignungsgebieten im vorgenannten Sinne nur in Verbindung mit der Ausweisung von Vorranggebieten zu Gunsten der betreffenden Nutzung erfolgen.“ Bsp. Windenergiegebiete.

<sup>312</sup> Vorranggebiete sind als Ziele, Vorbehaltsgebiete als Grundsätze der Landes- und Regionalplanung zu behandeln. In Sachsen-Anhalt umfassen Vorranggebiete für Natur und Landschaft (Schutzgebiete) auch Gebiete für ein ökologisches Verbundsystem, Vorbehaltsgebiete für den Aufbau eines ökologischen Verbundsystems werden in Sachsen-Anhalt zwar in Grundsätzen der Raumordnung genannt, jedoch durch das Ziel 3.5.3 konkretisiert: „In den Vorbehaltsgebieten für den Aufbau eines ökologischen Verbundsystems ist den Belangen von Naturschutz und Landschaftspflege sowie einer naturnahen Waldbewirtschaftung bei der Abwägung mit entgegenstehenden Belangen ein erhöhtes Gewicht beizumessen.“ Der LEP SN konkretisiert in Z 4.2.2: „In den Regionalplänen sind [...] Vorrang- und Vorbehaltsgebiete Natur und Landschaft auszuweisen und auf dieser Grundlage ein ökologisches Verbundsystem zu sichern.“

<sup>313</sup> RP WSN (2008) Z 4.2.1: „Nutzungsformen und -intensitäten in Vorranggebieten Natur und Landschaft sollen dahingehend ausgerichtet sein, dass sie eine Reaktivierung der Landschaftspotenziale ermöglichen, einer naturnahen Entwicklung von Flora und Fauna dienen und Beeinträchtigungen ausgeschlossen werden.“ E zu Z 4.2.1 (Ausweisungsgrundlagen Vorrang- und Vorbehaltsgebiete Natur und Landschaft) besagt, dass aufgrund der unterschiedlichen Struktur der Vorranggebiete jeweils im Einzelfall zu entscheiden ist, „ob Nutzungen oder Nutzungsansprüche mit den Zielen von Naturschutz oder Landschaftspflege übereinstimmen oder konfliktieren. So sind z. B. Bebauung im Sinne von Besiedelung [...], Rohstoffabbau, Freizeit- und Vergnügungsparks, Fotovoltaik-Freiflächenanlagen, Campingplätze, Tennis- und Sportplätze mit Versiegelungen, Parkplätze und Straßen mit der vorrangigen Zweckbestimmung der Vorranggebiete Natur und Landschaft nicht vereinbar. Durch die Vermeidung von störenden Planungen und Maßnahmen (z. B. Bebauung, Abgrabung, Verlärmung, Schadstoffeintrag, zerschneidend wirkende Trassen) in den Vorranggebieten Natur und Landschaft sowie in deren unmittelbarer Umgebung wird deren Funktion und Entwicklung als Kerngebiete des ökologischen Verbundsystems nachhaltig unterstützt.“ (RP WSN (2008): a. a. O., S. 52).

<sup>314</sup> LEP SA (1999): a. a. O., G 2.8: Grundsätzlich sind „Natur und Landschaft einschließlich Gewässer und Wald [...] zu schützen, zu pflegen und zu entwickeln. Dabei ist den Erfordernissen des Biotopverbundes Rechnung zu tragen. Die Naturgüter, insbesondere Wasser und Boden, sind sparsam und schonend in Anspruch zu nehmen; Grundwasservorkommen sind zu schützen. Beeinträchtigungen des Naturhaushalts sind auszugleichen. Bei dauerhaft nicht mehr genutzten Flächen soll der Boden in seiner Leistungsfähigkeit erhalten oder wiederhergestellt werden. Bei der Sicherung und Entwicklung der ökologischen Funktionen und landschaftsbezogenen Nutzungen sind auch die jeweiligen Wechselwirkungen zu berücksichtigen [...]“

<sup>315</sup> LEP SA (1999), Begründungen, S. 2. Der einzelfachliche Grundsatz 4.1.3 hierzu besagt: „Für den Naturhaushalt, die Tier- und Pflanzenwelt oder das Landschaftsbild wertvolle Gebiete und Landschaftsteile sind



Mit dem Überblick über die grundsätzlichen Aussagen der Landes- und Regionalplanung zum Freiraumschutz soll eine Grundlage gelegt werden, die im folgenden differenzierten Aussagen zur Gewerbe- und Wohngebietsentwicklung vor dem Hintergrund des Freiraumschutzes bewerten zu können. Hier geht es nun vorrangig um Flächenmanagement-Ansätze im besiedelten Bereich, die gesamtregionale Flächenstrategien stützen oder behindern können.

## 4.2 Handlungsziel 1: Sparsame Entwicklung von Gewerbeflächen

Intention des ersten Handlungszieles ist, die Flächenneuanspruchnahme für Gewerbebezüge gesamtregional zu begrenzen. Hierzu wurden die vier zugeordneten Maßnahmen hinsichtlich ihrer Berücksichtigung in der Planungspraxis bewertet. Ansätze, die dem Flächensparziel entgegenkommen und laut Regionalplan Westsachsen bei allen bodenbeanspruchenden Planungen und Maßnahmen zu beachten sind, können bspw. Bedarfsprüfungen bei Neuausweisungen von Bauflächen, die Revitalisierung brachliegender Gewerbe- und Industrieflächen, die Begrenzung auf ein Mindestmaß bei unvermeidbarer Flächeninanspruchnahme (bei vorrangiger Nutzung vorhandenen Bauflächenpotenzials), eine Einbeziehung flächensparender Bauweisen und eine Verminderung des Versiegelungsgrades sowie Ausbau vor Neubau von Trassen der technischen Infrastruktur und von Verkehrswegen sein.<sup>316</sup> Diese Prämissen würden konkret das grundsätzliche Ziel der sparsamen Entwicklung von Gewerbeflächen stützen.

Innenentwicklung hat bei der Siedlungstätigkeit in allen hier untersuchten Plänen grundsätzlich Vorrang vor der Außenentwicklung<sup>317</sup> – mit wenigen Ausnahmen, wie z. B. dem Zugeständnis der grundsätzlich überall zu verfolgenden Ausweisung für die gemeindliche Eigenentwicklung und der Festlegung von landes- und regionalbedeutsamen Industrie- und Verkehrsanlagen (vgl. Kapitel 1.1.1).

### 4.2.1 Begrenzung des Zuwachses von Gewerbeflächen im Saldo

Ziel dieser Maßnahme der ersten Handlungsstrategie ist es, Nachnutzung und Revitalisierung sowie Rückbau aufeinander abzustimmen um die Gewerbeflächenentwicklung im Saldo zu begrenzen. Der Bestand an Bauflächen und verfügbaren Wohn- und Gewerbeflächen vergrößert sich gesamtregional erheblich auf-

---

im besonderen Maße zu schützen, zu pflegen oder zu entwickeln und im Rahmen eines länderübergreifenden ökologischen Verbundsystems zu vernetzen.“

<sup>316</sup> RP WSN (2008): a. a. O., E zu Z 4.4.1. Bereits im Leitbild „Ressourcen bewahren, Kulturlandschaften gestalten“ werden bereits Möglichkeiten zum sparsamen Umgang mit der Ressource Fläche erwähnt, das „Flächensparen zur Sicherung und Entwicklung des Freiraums und seiner Funktionen mit anteiliger Erfüllung des „30 ha-Ziels““ bleibt „erstrangiges Anliegen im Interesse einer nachhaltigen Raumentwicklung.“ Als Instrumente werden hier neben zwischengemeindlichen Kooperationsmöglichkeiten zur Konzentration der Siedlungstätigkeit auf Zentrale Orte und Achsen die „Korrektur überdimensionierter Bauleitplanungen, die Innenentwicklung von Wohnsiedlungen sowie die Revitalisierung bzw. Entsiegelung von Wohnungs-, von Industrie-, Gewerbe- und Militärbrachen“ genannt (RP WSN (2008): a. a. O., S. 12, Leitbild).

<sup>317</sup> LEP SA (1999): a. a. O, G 2.11: „Bei der weiteren Siedlungsentwicklung haben die städtebauliche Innenentwicklung, Wohnungsmodernisierung, städtebauliche Erneuerung und Verbesserung des Wohnumfeldes Vorrang vor der Neuausweisung von Flächen im Außenbereich.“ In den Erläuterungen zu G 2.11 heißt es einschränkend: „Der Grundsatz ‚Innenentwicklung vor Außenentwicklung‘ bedeutet kein generelles Verbot von neuen Siedlungen und Siedlungserweiterungen. Es soll jedoch insbesondere in den Verdichtungsräumen auf flächensparende Erschließungskonzepte und Bauformen hingewirkt werden, um den Freiraum zu schützen.“

grund der insgesamt zurückgehenden Nachfrage. Für eine Verringerung der Neuinanspruchnahme von Fläche für gewerbliche Nutzungen im Saldo müssten geeignete Ausgleichsmaßnahmen gefunden werden, die dann auch Rücknahme von Flächen umfassen sollten. Zur Auseinandersetzung mit den Grundlagen zur gemeindlichen Flächenentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung vgl. u. a. Kapitel 3.3.1.10 und 3.3.1.10 in diesem Band.

Priorität hat jedoch (unabhängig von der Möglichkeit zur Eigenentwicklung) grundsätzlich die Nachnutzung von Altstandorten sowie die Beschränkung auf konkrete Neubauvorhaben und auf die Erweiterung vorhandener Betriebe.<sup>318</sup>

### **Bewertung**

Zu möglichen Saldenlösungen werden keine konkreten Aussagen in den Planwerken getroffen. Gleichwohl werden in den Planwerken verschiedene Ansätze verfolgt, die einen Zuwachs auch gesamtregional zumindest begrenzen sollen.

#### **4.2.2 Vermeidung von paralleler Neuausweisung zur Befriedigung von gewerblicher (meist überörtlicher) Nachfrage, die nicht durch bestehende Flächen gedeckt werden kann**

Diese Maßnahme soll die Förderung zwischengemeindlicher Abstimmung über Flächenneuausweisungen verfolgen. Abstimmung wird, zunächst unabhängig von ihrer instrumentellen Verankerung, als elementar wichtig für ein nachhaltiges Flächenmanagement gesehen. Eine Annäherung an dieses Entwicklungsziel wird über die Maßgabe zur zwischengemeindlichen Kooperation bei der Entwicklung von Gewerbegebieten erreicht. Die Ausgestaltung dieser Kooperation bleibt prinzipiell den Gemeinden überlassen.

Ebenso wie bei Gewerbe existieren auch für Wohnbauflächen keine konkreten Aussagen zu möglichen Ausgleichsmechanismen in den hier untersuchten Planungsgrundlagen. Ähnlich wie bei interkommunalen Gewerbegebieten wird jedoch auch hier auf eine Zusammenarbeit bei der Siedlungsflächenentwicklung hin orientiert.<sup>319</sup>

Für die Ansiedlung von Industrie- und Gewerbebetrieben mit **überregionaler Bedeutung** bezieht sich die Regionalplanung Westsachsen zunächst auf die Konzentration auf geeignete konkrete Standorte und ausdrücklich auf die Notwendigkeit, interkommunale Gewerbegebiete einzurichten. Sie benennt außerdem als Zielaussage u. a. die „Umsetzung eines Verwertungsgebots im Zuge von Baumaßnahmen“, um auf einen sparsamen Umgang mit Fläche hinzuwirken.<sup>320</sup> Hier

<sup>318</sup> Bspw. LEP SA (1999): a. a. O., G 2.9: „Industriell-gewerbliche Altstandorte sollen vorrangig und nutzungsbezogen entwickelt werden. Sie sind Standorten im Außenbereich vorzuziehen.“ sowie E zu G 2.9: „Um einer weiteren Zersiedlung der Landschaft vorzubeugen, soll bei der Planung von gewerblichen Bauflächen zunächst jeweils die Eignung vorhandener Altstandorte geprüft werden.“

<sup>319</sup> RP WSN (2008): a. a. O., E zu Z 5.1.1, siehe auch LEP SA (1999): a. a. O., E zu Punkt 3.1.2 (Ordnungsräume).

<sup>320</sup> RP WSN (2008): a. a. O., Z 5.1.5: „Bei der Ansiedlung von Industrie ist darauf hinzuwirken, dass diese vorrangig auf geeigneten Industriebrachen im Oberzentrum sowie in weiteren Zentralen Orten, am Altstandort der Braunkohlenveredlung Espenhain und an den Altstandorten der Kraftwerke Thierbach und Lippendorf sowie auf geeigneten innerstädtischen Konversionsflächen im Oberzentrum Leipzig und in den Mittelzentren wie Borna, Grimma, Oschatz, Torgau und Wurzen erfolgt.“ Z 4.4.1 RP WSN besagt: „Boden-

ist die Absicht erkennbar, „vorsorgliche“ Neuausweisung zu unterbinden. Von der Ausweisung von Gebieten zur Ansiedlung von Industrie- und Gewerbebetrieben mit überregionaler Bedeutung macht die westsächsische Regionalplanung nur in wenigen Ausnahmefällen gebrauch, auch um Bodenspekulation vorzubeugen. Die Ansiedlung von Betrieben dieser Kategorie ist jedoch grundsätzlich auch außerhalb der Ober- und Mittelzentren und der in Z 6.1.5 im Regionalplan Westsachsen genannten Gebiete (bestimmte Industriebrachen, Altstandorte, innerstädtische Konversionsflächen) möglich, sofern dort keine geeigneten Flächen zur Verfügung stehen.<sup>321</sup>

Grundsatz der Landesplanung ist, dass für überregional bedeutsame Gewerbe-standorte Flächensicherungen unterstützt werden sollen mit dem Ziel der Gewährleistung einer langfristigen Standortvorsorge. Die Ausweisung von „Industrievorsorgegebieten“ in Westsachsen zählt hierzu.<sup>322</sup> Zugrunde gelegt werden hier die Standortanforderungen der Wirtschaft.<sup>323</sup> Allerdings werden auch auf Landesebene die Sanierung alter Industriestandorte und eine am Bedarf orientierte Revitalisierung der Standorte durch Neuansiedlung genannt.<sup>324</sup>

Die Regionalplanung Westsachsen trifft konkrete Einschränkungen zu gewerblichen Neubauvorhaben mit der Begründung, dass die bereits umfangreichen vorgenommenen Neuausweisungen in der sächsischen Planungsregion oft nicht zu den gewünschten Neuansiedlungen geführt haben und durchaus Imageschäden für vom Leerstand betroffene Gebiete auftreten können. „Daher wird die Ausweisung neuer Gewerbegebietsflächen weitestgehend auf konkrete Neubauvorhaben bzw. auf Erweiterungsabsichten vorhandener Betriebe beschränkt“.<sup>325</sup> Der Regionalplan Westsachsen hat so vor dem Hintergrund der zahlreichen zur Verfügung

---

verbrauchende Nutzungen sollen auf das unabdingbar notwendige Maß beschränkt werden. Durch Trassenbündelung, Flächenrevitalisierung brachliegender Industrie- und Gewerbeareale, die Minimierung der Flächenneuinanspruchnahme durch vorrangige Nutzung des vorhandenen innerörtlichen Bauflächenpotenzials und die Umsetzung eines Verwertungsgebots im Zuge von Baumaßnahmen ist auf den sparsamen Umgang mit Flächen und Bodenmaterial hinzuwirken.“

<sup>321</sup> RP WSN (2008): a. a. O., Z 6.1.5, auch E. zum Punkt 6.1.

<sup>322</sup> RP WSN (2008): a. a. O., E zu Punkt 6.1. In Westsachsen sollen „Industrievorsorgegebiete“ ausgewiesen werden, die mit einer Mindestgröße von 100 ha (sowie ausgeglichenem Relief und günstiger Lage zu Zentralen Orten) und verkehrlichen Anbindung sowie ohne Konflikte mit „hochwertigen Potenzialen von Natur und Landschaft“ Ansiedlung von Industrie- und Gewerbebetrieben mit überregionaler Bedeutung ermöglichen sollen.

<sup>323</sup> LEP SN (2003): a. a. O., G 6.1.4: Durch die Träger der Regionalplanung soll die Flächensicherung für die Ansiedlung von Industrie- und Gewerbebetrieben mit überregionaler Bedeutung unterstützt werden. E hierzu: „Darüber hinaus sollen sich auch die weiteren Orte entwickeln – jedoch überwiegend auf den Bedarf in ihrem eigenen Ort bei Zentralen Orten.“ G 2.9 LEP SA „Zur Verbesserung der Standortbedingungen für die Wirtschaft sind in erforderlichem Umfang Flächen vorzuhalten, die wirtschaftsnahe Infrastruktur auszubauen sowie die Attraktivität der Standorte zu erhöhen.“, aber wiederum auch G 2.9: „Industriell-gewerbliche Altstandorte sollen vorrangig und nutzungsbezogen entwickelt werden. Sie sind Standorten im Außenbereich vorzuziehen.“ Der LEP SA formuliert im einzelfachlichen Grundsatz 4.7.1 „Die weitere wirtschaftliche Entwicklung ist darauf auszurichten, die bestehenden Beschäftigungs- und Strukturprobleme zu überwinden. Der wirtschaftliche Strukturwandel zu einer selbsttragenden, breit gefächerten Branchenstruktur ist weiter zu unterstützen. Dabei sollen auch über ökologische Innovationen neue Beschäftigungsfelder eröffnet werden.“ Zur Verbesserung der Wirtschaftskraft des Landes sollen u. a. auch die Infrastruktur ausgebaut und industrielle Ansiedlungen gezielt gefördert werden.

<sup>324</sup> LEP SA (1999): a. a. O., Einzelfachlicher Grundsatz 4.7.1.

<sup>325</sup> RP WSN (2008): a. a. O., E zu Z 6.1.3: „Die Gemeinden sollen vor der Neuausweisung gewerblicher Bauflächen industrielle und gewerbliche Altstandorte nachnutzen, ihre bereits baurechtlich genehmigten Gewerbegebiete auslasten sowie bei Bedarf verstärkt interkommunale Gewerbegebiete entwickeln.“

stehenden Flächen die Neuausweisung von Vorrangflächen für Gewerbe, außer für die Eigenentwicklung, praktisch gegen Null gefahren. Somit wird Nachnutzung forciert.

Kann das Ziel 6.1.3, dass die Gemeinden „vor der Neuausweisung gewerblicher Bauflächen industrielle und gewerbliche Altstandorte nachnutzen, ihre bereits baurechtlich genehmigten Gewerbegebiete auslasten sowie bei Bedarf verstärkt interkommunale Gewerbegebiete entwickeln“ sollen, jedoch nicht erfüllt werden, weil keine geeigneten (konkret nachfragegerechten) Flächen zur Verfügung stehen (und Nachnutzungen nur mit einem unverhältnismäßigen Kosten- und Zeitaufwand möglich sind) und auch durch zwischengemeindliche Kooperation keine Flächen bereitgestellt werden können, ist eine Neuausweisung von Flächen jedoch grundsätzlich möglich. Ungünstig geschnittene Restflächen können beispielsweise nur schwer vermietet werden – was im gesamten Untersuchungsraum ein bedeutendes Hemmnis für eine nachhaltige Flächenpolitik darstellt. Die Gemeinden verfolgen daher nach wie vor die Praxis der Neuausweisung. Allerdings können auch Restflächen durch zwischengemeindliche Kooperation durchaus zu nutzbaren (Gewerbe-)Standorten entwickelt werden.

Der Regionalplan formuliert weiterhin die Zielaussage, dass die Ansiedlung von Industrie vorrangig auf Brachen in Zentralen Orten erfolgen soll.<sup>326</sup> Industrie- und Gewerbevorhaben mit überregionaler Bedeutung sind von dem Ziel der vorrangigen Nachnutzung nicht betroffen.<sup>327</sup>

In Sachsen-Anhalt ist die Ansiedlung landesweit bedeutsamer Maßnahmen grundsätzlich auch außerhalb Zentraler Orte möglich, wenn zum Beispiel in strukturschwachen Gebieten so verstärkt Arbeitsplätze angeboten werden können. „Landesweit bedeutsame Projekte und Maßnahmen, die der Schaffung neuer Arbeitsplätze und der wirtschaftlichen Entwicklung dienen, sollen in begründeten Einzelfällen in allen Gemeinden zulässig sein, sofern die infrastrukturellen Voraussetzungen gegeben sind.“<sup>328</sup>

Der Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt nennt in diesem Zusammenhang alle Zentralen Orte als „Schwerpunkte für die Entwicklung von Industrie und Gewerbe sowie für die infrastrukturelle Anbindung an andere Räume“<sup>329</sup> und legt zusätzlich 13 Vorrangstandorte für landesbedeutsame, großflächige Industrieanlagen außerhalb der Oberzentren fest, darüber hinaus aufgrund der günstigen Infrastrukturanbindung acht Schwerpunktstandorte für Industrie und Gewerbe.<sup>330</sup>

---

<sup>326</sup> RP WSN (2008): a. a. O., Z 6.1.5.

<sup>327</sup> RP WSN (2008): a. a. O., E zu Punkt 6.1: „Generell ist die Ansiedlung von Industrie- und Gewerbebetrieben mit überregionaler Bedeutung auch außerhalb des Oberzentrums, der Mittelzentren und der in Z 6.1.5 genannten Gebiete möglich, sofern dort keine geeigneten Flächen zur Verfügung stehen.“ Z 6.1.5: „Bei der Ansiedlung von Industrie und Gewerbe ist darauf hinzuwirken, dass diese vorrangig auf geeigneten Industriebrachen im Oberzentrum sowie in weiteren Zentralen Orten, am Altstandort der Braunkohlenveredlung Espenhain und an den Altstandorten der Kraftwerke Thierbach und Lippendorf sowie auf geeigneten innerstädtischen Konversionsflächen im Oberzentrum Leipzig und in den Mittelzentren wie Borna, Grimma, Oschatz, Torgau und Wurzen erfolgt.“

<sup>328</sup> LEP SA (1999): a. a. O., G 5.1.7.

<sup>329</sup> LEP SA (1999): a. a. O., Z 3.4.

<sup>330</sup> LEP SA (1999): a. a. O., Z 3.4.1.

Durch die Regionalplanung sind diese festgelegten Vorrangstandorte räumlich zu präzisieren.<sup>331</sup> Der Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt gibt zu Vorrangstandorten für landesbedeutsame, großflächige Industrieanlagen ebenfalls den Hinweis, dass sie durch zwischengemeindliche Kooperation entwickelt werden sollen, die hier betrachteten Regionalplänen folgt dieser Aussage.<sup>332</sup> Sie haben eine Ergänzung durch regional bedeutsame Standorte vorzunehmen.<sup>333</sup> Für die Ansiedlungen notwendige Flächen sind näher zu konkretisieren und städtebaulich zu sichern. Auch in diesem Zusammenhang konkretisiert der Regionalplan Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg: „Als regional bedeutsame Standorte für Gewerbe außerhalb der Zentralen Orte wurden Flächen über 50 ha, Industriebrachen (Flächenrecycling) und neue Standorte mit erfolgreichen Ansiedlungsaktivitäten in günstiger Verkehrslage, die für die weitere Entwicklung der Region raumbedeutsam sind, ausgewiesen.“<sup>334</sup>

Nach dem Regionalplan Halle sind **Planungen zur Abdeckung des örtlichen Bedarfes** grundsätzlich in allen Orten zulässig.<sup>335</sup> Zusätzlich werden in der Planungsregionen Halle und Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg neben Vorrangstandorten für landesbedeutsame, großflächige Industrieanlagen einige regional bedeutsame Standorte für Industrie und Gewerbe ausgewiesen, die in ihrer Größenordnung über den örtlichen Bedarf hinausgehen und außerhalb des Oberzentrums und der Mittelzentren liegen.<sup>336</sup> Diese Vorrang- und regional bedeutsamen Standorte sind nach der Vorgabe der Landesplanung durch zwischengemeindliche Kooperation zu entwickeln.<sup>337</sup>

Zu **großflächigen Einzelhandelseinrichtungen und Einkaufszentren** trifft die Landesplanung beider Länder detaillierte Ziel-Aussagen, da es sich hier in der Regel um „Flächenfresser“ handelt.<sup>338</sup> So sind Einkaufszentren und großflächige Einzelhandelsbetriebe sowie sonstige großflächige Handelsbetriebe nur in Ober- und Mittelzentren zulässig, bei überwiegend innenstadtrelevanten Sortimenten nur in städtebaulich integrierten Lagen.<sup>339</sup> Factory Outlet Center (FOC) sind nach dem Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt nur in „festgesetzten Kerngebieten“ in Oberzentren vorgesehen.<sup>340</sup> Nach zwischengemeindlicher Abstimmung

<sup>331</sup> LEP SA (1999) : a. a. O., Z 3.4.1.

<sup>332</sup> Für Sachsen konkretisiert der RP WSN (2008) in Z 6.1.3: „Die Gemeinden sollen vor der Neuausweisung gewerblicher Bauflächen industrielle und gewerbliche Altstandorte nachnutzen, ihre bereits baurechtlich genehmigten Gewerbegebiete auslasten sowie bei Bedarf verstärkt interkommunale Gewerbegebiete entwickeln.“ Diese Zielaussage betrifft alle Gemeinden unabhängig vom zentralörtlichen Status.

<sup>333</sup> Siehe auch REP Halle (2006): a. a. O., Z 5.5.1.3.

<sup>334</sup> REP ABW (2005): a. a. O., E zu Z 5.4.1.4 „Regional bedeutsame Standorte für Industrie und Gewerbe sind die zentralen Orte. Daneben werden wegen günstiger infrastruktureller Voraussetzungen weitere regional bedeutsame Standorte für Industrie und Gewerbe festgelegt: Heidehlo, Vockerode, Zschornowitz.“

<sup>335</sup> REP Halle (2006): a. a. O., G 5.5.1.1.

<sup>336</sup> REP Halle (2006): a. a. O., Z 5.5.1.3, auch REP ABW (2005): a. a. O., Z 5.4.1.4.

<sup>337</sup> REP ABW (2005): a. a. O., Z 5.4, entsprechend LEP SA (1999): a. a. O., Z 3.4.1 (für Vorrangstandorte für landesbedeutsame, großflächige Industrieanlagen).

<sup>338</sup> Bspw. LEP SN (2003): a. a. O., Z 6.2.1 bis 6.2.6.

<sup>339</sup> LEP SN (2003): a. a. O., Z 6.2.1; LEP SA (1999): a. a. O., Z 3.2.8.

<sup>340</sup> LEP SA (1999): a. a. O., Z 3.2.8; LEP SN (2003): a. a. O. schränkt die Zielaussage Z 6.2.1 „Die Ansiedlung, Erweiterung und wesentliche Änderung von Einkaufszentren (einschließlich Factory Outlet Center)

und bei entsprechendem Bedarf für den Versorgungsbereich sind großflächige Einzelhandelszentren (bis 2.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche) auch in Grundzentren zulässig.<sup>341</sup> Auch sollen das städtebauliche Gefüge, die Funktionsfähigkeit des zentralörtlichen Versorgungszentrums oder die verbrauchernahe Versorgung durch eine Ansiedlung oder Erweiterung großflächiger Einzelhandelseinrichtungen nicht substantiell beeinträchtigt werden.<sup>342</sup> Der Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt nennt in diesem Zusammenhang, dass „Nutzungsänderungen in bestehenden Sondergebieten für Einkaufszentren und großflächige Einzelhandelsbetriebe an nicht städtebaulich integrierten Standorten [...] nicht zulasten von innenstadtrelevanten Sortimenten an innerstädtischen Standorten erfolgen dürfen.“<sup>343</sup>

### **Bewertung**

Es wird versucht, unkoordinierte Ausweisung von Gewerbeflächen zu erschweren. Maßgaben wie etwa konkrete Hinweise auf Prioritäten der Flächenausweisung oder auf Möglichkeiten zu Absprachen bestimmter Kommunaltypen für eine zwischengemeindliche Kooperation fehlen jedoch, ebenso wie Angaben für mögliche Ausgleichsmaßnahmen für gemeindliche Flächeninanspruchnahme. Zumindest der Hinweis auf eine Entwicklung gemeinsamer Gewerbegebiete oder -verbünde zur Bereitstellung marktfähiger Bauflächen wird in der sächsischen Landesplanung im Zusammenhang mit dem Zugeständnis der Eigenentwicklung gemacht.<sup>344</sup> Die kommunale Planungshoheit steht hier einer gesamtregional ausgeglichenen und auch kooperativen Entwicklung von Wohn- und Gewerbeflächen entgegen. Der Regionalplan Westsachsen distanziert sich zunächst grundsätzlich von einer Neuausweisung von Flächen für Industrie und Gewerbe (macht hiervon nur „ausnahmsweise“ Gebrauch), und legt die Mindestgröße von 100 ha für Neuausweisungen in Industriebereichen fest.

Positiv zu bewerten ist die Prämisse der Nachnutzung von Altstandorten (vgl. auch Punkt 4.2.4). Konkrete Einschränkungen erfährt nur der großflächige Einzelhandel, insbesondere die Factory-Outlet-Center, die sich (zumindest in Sachsen-Anhalt) an den Oberzentren orientieren müssen.

---

und großflächigen Einzelhandelsbetrieben sowie sonstigen großflächigen Handelsbetrieben (großflächige Einzelhandelseinrichtungen) sind nur in Ober- und Mittelzentren, bei überwiegend innenstadtrelevanten Sortimenten nur in städtebaulich integrierter Lage, zulässig. [...] FOC werden in der Regel nur in Oberzentren stadtverträglich anzusiedeln sein.“ (E zu Z 6.2.1).

<sup>341</sup> LEP SN (2003): a. a. O., Z 6.2.2: „Großflächige Einzelhandelseinrichtungen sind zur Sicherung des überwiegend kurzfristigen Bedarfs auch in Grundzentren in einer Größenordnung in der Regel bis 2 000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche zulässig, wenn für den Versorgungsbereich der Bedarf nachgewiesen wird und eine interkommunale Abstimmung erfolgt.“

<sup>342</sup> LEP SN (2003): a. a. O., Z 6.2.4: „Die Ansiedlung, Erweiterung oder wesentliche Änderung von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen soll weder durch Lage, Größe oder Folgewirkungen das städtebauliche Gefüge, die Funktionsfähigkeit des zentralörtlichen Versorgungszentrums oder die verbrauchernahe Versorgung substantiell beeinträchtigen.“

<sup>343</sup> LEP SA (1999): a. a. O., Z 3.2.8.

<sup>344</sup> LEP SN (2003): a. a. O., E zu G 6.1.3.

### 4.2.3 Lenkung von Gewerbeansiedlungen auf bestehende Standorte – wo es möglich ist

Intention der Maßnahme ist, die Ausnutzung bestehender Gewerbeflächen zu forcieren und gewerbliche Neuausweisung einzuschränken. So trifft beispielsweise der Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt die klare Aussage, dass der Wiedernutzung brachgefallener Siedlungsflächen der Vorrang vor der Inanspruchnahme von Freiflächen zu geben sei.<sup>345</sup>

Zur Verhinderung von Abwanderung und zur Förderung des Standortwettbewerbs soll eine Ansiedlung und Erweiterung von gewerblichen Betrieben verschiedenster Größen durch flexible Gestaltung der Standortbedingungen grundsätzlich ermöglicht werden.<sup>346</sup> So ist die Schaffung räumlicher und infrastruktureller Voraussetzungen (auch Flächenvorhaltungen) für eine nachfrageorientierte Entwicklung von Industrie- und Gewerbebeständen Grundsatz der sächsischen Landesplanung,<sup>347</sup> ebenso wie die Unterstützung von Flächensicherung für die Ansiedlung von Industrie- und Gewerbebetrieben mit überregionaler Bedeutung und die Festlegung von Vorrangstandorten für Industrieanlagen und Gewerbe.<sup>348</sup>

Wirtschaftliches Potenzial soll so durch Neuansiedlungen und Neugründungen von Betrieben entwickelt werden. Ebenso kommt der Nutzung von Brachen sowie der „Verdichtung/Auslastung bereits vorhandener bzw. baurechtlich genehmigter Industrie- und Gewerbegebiete“ in der Landesplanung eine besondere Bedeutung zu.<sup>349</sup> Der Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt nennt hier als Grundsatz: „Industriell-gewerbliche Altstandorte sollen vorrangig und nutzungsbezogen entwickelt werden. Sie sind Standorten im Außenbereich vorzuziehen“.<sup>350</sup>

Ein **Flächenrecycling** brachliegender Industrie- und Gewerbeareale soll jedoch Vorrang vor Neuausweisung gewerblicher Bauflächen haben, dies ist Ziel der hier betrachteten sächsischen Landes- und Regionalplanung, Grundsatz der sachsen-anhaltischen Landesplanung.<sup>351</sup> So besagt der sächsische Landesentwicklungs-

---

<sup>345</sup> LEP SA (1999): a. a. O., G 2.2., vgl. auch bspw. LEP SN (2003): a. a. O., G 4.4.3: „Zukünftig nicht mehr baulich genutzte Flächen sind zu entsiegeln. Abgrabungen und Aufschüttungen sowie entsiegelte Flächen sind zu rekultivieren oder zu renaturieren, so dass die Böden natürliche oder nutzungsbezogene Funktionen erfüllen können [...] Durch eine vorrangige Altlastenbehandlung auf Industriebrachen ist deren Wiedernutzbarmachung zu beschleunigen.“ Dieses Anliegen stützt u. A. auch das Landschaftsprogramm des Freistaates Sachsen (a. a. O.). Z 1.3-1 besagt: „Die Wiedernutzbarmachung von Brachflächen hat bei allen überörtlichen und kommunalen raumbedeutsamen Planungen Vorrang vor der Inanspruchnahme bisher nicht versiegelter Böden, insbesondere im Außenbereich.“

<sup>346</sup> LEP SN (2003): a. a. O., S. 63.

<sup>347</sup> LEP SN (2003): a. a. O., G 6.1.1: „Die räumlichen und infrastrukturellen Voraussetzungen für eine nachfrageorientierte Entwicklung attraktiver Industrie- und Gewerbebestände sollen geschaffen werden und zur Ansiedlung neuer sowie zur Erhaltung, Erweiterung oder Umstrukturierung bestehender Industrie- und Gewerbebetriebe beitragen.“

<sup>348</sup> LEP SA (1999): a. a. O., Z 3.4.1 und Erläuterungen hierzu, LEP Sachsen.

<sup>349</sup> LEP SN (2003): a. a. O., E zu G 6.1.1, S. 63, auch LEP SA (1999): a. a. O., G 2.9.

<sup>350</sup> LEP SA (1999): a. a. O., G 2.9: „Bei der Ansiedlung von Industrie ist darauf hinzuwirken, dass diese vorrangig (bspw.) auf geeigneten Industriebrachen im Oberzentrum sowie in weiteren Zentralen Orten erfolgt.“

<sup>351</sup> LEP SN (2003): a. a. O., Z 5.1.3 („Die Nutzung vorhandener Bauflächen soll Vorrang vor der Ausweisung neuer Baugebiete haben. Der Bedarf neuer Bauflächen und -gebiete ist zu begründen. Dies soll durch integrierte Entwicklungskonzepte oder durch entsprechende Teilentwicklungskonzepte erfolgen.“) und 5.1.5

plan, dass die Nutzung vorhandener Bauflächen Vorrang vor der Ausweisung neuer Baugebiete haben soll. „Der Bedarf neuer Bauflächen und -gebiete ist zu begründen. Dies soll durch integrierte Entwicklungskonzepte oder durch entsprechende Teilentwicklungskonzepte erfolgen.“<sup>352</sup> Das Landschaftsprogramm des Freistaates stützt diese Aussage, weist jedoch auf folgende Punkte hin, die, zusammen mit dem Landesentwicklungsplan, zur Verwirklichung des Zieles beachtet werden müssten:

- Der Schutz von Böden mit besonderer Funktionalität vor jeglicher Bodenversiegelung und sonstiger Bebauung (Diese Böden sind in den Planungs- und Genehmigungsverfahren abzugrenzen und zu schützen)
- Bei unvermeidbarer Bodenversiegelung möglichst Verwirklichung eines geringer Versiegelungsgrades mit wasserdurchlässiger Befestigung
- Minimierung der Neuversiegelung durch Konzentration, räumliche und zeitliche Bündelung von Vorhaben und nach dem Prinzip Ausbau vor Neubau
- Begrenzung des Wachstums der Siedlungs- und Verkehrsflächen in Sachsen (unter Berücksichtigung der Bevölkerungsabnahme bis 2020) auf ein Viertel der aktuellen Zuwächse. Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlungs- und Verkehrsflächen im Rahmen überörtlicher und örtlicher infrastruktureller Planungen und Maßnahmen
- Möglichst Entsiegelung nicht mehr benötigte bauliche Flächen und ggf. Anerkennung als Ausgleichsmaßnahme
- Vorrangige Eingliederung industrieller und gewerblicher Brachflächen sowie aufgelassener Verkehrsflächen in die Flächennutzung.<sup>353</sup>

Zum Flächenrecycling nennt der Regionalplan Westsachsen darüber hinaus die Zielaussage, dass „[...] durch Trassenbündelung, Flächenrecycling brachliegender Industrie- und Gewerbeareale, die Minimierung der Flächenneuanspruchnahme durch vorrangige Nutzung des vorhandenen innerörtlichen Bauflächenpotenzials und die Umsetzung eines Verwertungsgebots im Zuge von Baumaßnahmen [...] auf den sparsamen Umgang mit Flächen und Bodenmaterial hinzuwirken“ ist.<sup>354</sup>

Industriell-gewerbliche Altstandorte sollen „vorrangig und nutzungsbezogen entwickelt werden“, und sind Standorten im Außenbereich vorzuziehen.<sup>355</sup> Allerdings sind „[...] zur Verbesserung der Standortbedingungen für die Wirtschaft [...] in erforderlichem Umfang Flächen vorzuhalten, die wirtschaftsnahe Infrastruktur auszubauen sowie die Attraktivität der Standorte zu erhöhen. Für die vorsorgende Sicherung sowie die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebun-

---

(„Brachliegende und brachfallende Bauflächen, insbesondere Gewerbe-, Industrie-, Militär- oder Verkehrsbrachen, sollen beplant und wieder einer baulichen Nutzung zugeführt werden, wenn die Marktfähigkeit des Standortes gegeben ist. Nicht revitalisierbare Brachen sollen renaturiert werden.“). LEP SA (1999): a. a. O., G 2.9: „Industriell-gewerbliche Altstandorte sollen vorrangig und nutzungsbezogen entwickelt werden. Sie sind Standorten im Außenbereich vorzuziehen.“

<sup>352</sup> LEP SN (2003): a. a. O., Z 5.1.3.

<sup>353</sup> Landschaftsprogramm des Freistaates Sachsen (2003), Anhang 3 des LEP SN: a. a. O., S. 13.

<sup>354</sup> RP WSN (2008): a. a. O., Z 4.4.1.

<sup>355</sup> LEP SA (1999): a. a. O., G 2.9.



denen Rohstoffen sind die räumlichen Voraussetzungen zu schaffen.<sup>356</sup> Zielaussagen der Landes- und Regionalplanung Sachsen-Anhalts hierzu betreffen die Festlegungen für Eignungsgebiete für die Nutzung von Windenergie, für die vorhandene Industriebrachen und Konversionsflächen vorrangig zu prüfen sind.<sup>357</sup>

Der LEP SA nennt weiterhin die Sicherung und Schaffung neuer Arbeits- und Ausbildungsplätze durch die Ansiedlung neuer und Umstrukturierung bzw. Erweiterung bestehender Gewerbebetriebe als Notwendigkeit für die Schaffung attraktiver Standortbedingungen.<sup>358</sup>

### **Bewertung**

Die Landes- und Regionalplanungen messen der Lenkung von Gewerbe auf bestehende Gebiete eine große Bedeutung zu, gehen aber zugleich auch von Neuausweisungen aus, wo es notwendig erscheint. Bei der Konkretisierung geben beispielsweise der Regionalplan Westsachsen und auch die Regionalplanung Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg situationsbedingt der Lenkung von Ansiedlungen auf bestehende Standorte den Vorrang.

Bei überregional bedeutsamem Gewerbe setzen beide Länder im Entscheidungsfall auf Neuausweisung, eine Lenkung auf bestehende Standorte wird eher als nachrangig gesehen. Wie dies konkretisiert wird, ist unterschiedlich.

#### **4.2.4 Rücknahme nicht nachfragegerechter Gewerbeflächen**

Intention der Maßnahme ist, Nachfrage nach und Angebot von Flächen in ein nachhaltiges Gleichgewicht zu bringen und hierzu nicht nachfragegerechte Gewerbeflächen zurückzunehmen. Hierfür soll eine Rückgabe von Freiraum und (zusammen mit qualitativen Anforderungen) eine strukturelle Konzentration der langfristigen Siedlungsentwicklung forciert werden.

Konkret zur Rücknahme nicht nachgefragter Gewerbeflächen treffen die hier untersuchten Pläne keine Aussagen, es wird vielmehr auf Nachnutzung bestehender Altstandorte und bedarfsgerechte Ausweisung hin orientiert.<sup>359</sup> Grundsätzlich nennt bspw. der Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt die „differenzierte Weiterentwicklung des baulichen Verdichtungsprozesses“ in den Ordnungsräumen unter Beachtung u. a. der ökologischen Belange als Ziel der Raumordnung, in diesem Zusammenhang seien „auch Rückbau- und Abrissmaßnahmen in diesem Raum zu beachten.“<sup>360</sup> Im sächsischen Landesentwicklungsplan wird zumindest als Grundsatz die Entsiegelung künftig nicht mehr nutzbarer Flächen genannt,

<sup>356</sup> LEP SA (1999) : a. a. O., G 2.9.

<sup>357</sup> Bspw. REP Halle (2006): a. a. O., Z 5.8.1.8.

<sup>358</sup> LEP SA (1999): a. a. O., EfG 4.7.5: „Die Schaffung attraktiver Standortbedingungen soll dazu führen, dass Arbeitsplätze sowie Aus- und Weiterbildungsplätze durch die Ansiedlung neuer und Umstrukturierung bzw. Erweiterung bestehender Gewerbebetriebe gesichert und geschaffen werden.“

<sup>359</sup> Vgl. bspw. RP WSN (2008): a. a. O., Z 6.1.3 bis 6.1.7.

<sup>360</sup> LEP SA (1999): a. a. O., Z 3.1.2.

der Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt spricht die Sanierung geschädigter Flächen als einzelfachlichen Grundsatz an.<sup>361</sup>

Die Renaturierung nicht-revitalisierbarer Brachen ist explizit Ziel der sächsischen Landesentwicklungsplanung.<sup>362</sup> Hierzu wird ausgesagt, dass eine Entscheidung über die Nutzungsart der großen brachliegenden Flächen über einen städtebaulichen Planungsansatz hinausgeht und somit aus Sicht regionaler Zusammenhänge getroffen werden muss. Nachnutzungen können aus Sicht der Industrie- und Gewerbestandorte am ehesten auf wettbewerbsfähigen Standorten stattfinden – eine Sanierung muss demnach nicht immer eine bauliche Nutzung nach sich ziehen.

Das Auseinanderbrechen des Stadtgefüges „ist durch eine zweckmäßige Nutzung städtebaulich integrierter Lagen sowie nach Rückbau freierwerdender Flächen zu verhindern“.<sup>363</sup> Maßnahmen des Stadtbau sollen in der Regel von außen nach innen erfolgen. Noch deutlicher werden die daraus abgeleiteten Anforderungen an die Gemeinden bei der Entwicklung von integrierten Stadtentwicklungskonzepten, die eine „konsequente Abstimmung bei der Festlegung und Umsetzung stadtentwicklungsrelevanter Maßnahmen zwischen allen Fachbereichen [...]“ beinhalten, um somit auch „maximale Synergieeffekte beim Einsatz der finanziellen Mittel zu erreichen.“<sup>364</sup>

### **Bewertung**

Flächenrücknahme wird mit der Maßgabe der Renaturierung nicht revitalisierbarer Brachen in den hier untersuchten Plänen in der sächsischen Landesplanung angesprochen. Allein auf Rückbau und Abriss findet sich ein Hinweis in der sachsen-anhaltischen Landesplanung, Sachsen nennt Entsiegelung als mögliche Maßnahme nicht mehr nutzbarer Flächen.

### **4.2.5 Fazit**

Indirekt werden Flächenbegrenzungen durch die Landes- und Regionalplanung über folgende Ansätze vorgenommen: Ein „voraussehbarer Bedarf“ wird als Richtgröße zur Anpassung der Flächenausweisung zugrundegelegt, zugleich wird die Nutzung von Altstandorten und Brachen gefordert. Insbesondere das letztgenannte Ziel kommt der Intention eines Saldoindikators nahe. Es fehlt aber grundsätzlich die Bindungswirkung eines konkreten Indikators.

<sup>361</sup> LEP SN (2003): a. a. O., G 4.4.3: „Zukünftig nicht mehr baulich genutzte Flächen sind zu entsiegeln. Abgrabungen und Aufschüttungen sowie entsiegelte Flächen sind zu rekultivieren oder zu renaturieren, so dass die Böden natürliche oder nutzungsbezogene Funktionen erfüllen können [...]“ LEP SA (1999): a. a. O., EfG 4.2.3: „Geschädigte Böden, insbesondere durch Versiegelung, Verunreinigung, Erosion, großräumige Abgrabungen sowie Altlasten, sollen saniert werden mit dem Ziel, dass sie nutzungsbezogene oder natürliche Funktionen wahrnehmen können.“

<sup>362</sup> LEP SN Z 5.1.5: „Brachliegende und brachfallende Bauflächen, insbesondere Gewerbe-, Industrie-, Militär- oder Verkehrsbrachen, sollen beplant und wieder einer baulichen Nutzung zugeführt werden, wenn die Marktfähigkeit des Standortes gegeben ist. Nicht revitalisierbare Brachen sollen renaturiert werden.“

<sup>363</sup> LEP SN (2003): a. a. O., G 5.2.3.

<sup>364</sup> LEP SN (2003): a. a. O., E zu Punkt 5.2.9.

Beim Einzelhandel wird dagegen direkt eine Flächensteuerung vorgenommen: Über eine Konzentration auf bestimmte Gebiete zusammen mit Kriterien zur Begrenzung deren Ausmaßes (keine Beeinträchtigung des innerstädtischen Handels) werden hier indirekt auch Flächenzuwächse begrenzt.

Generell fehlen in den Plänen konkrete Aussagen zu Verknüpfungen von Flächenentscheidungen zwischen Gemeinden (die Ausweisung in einer Gemeinde erfordert nicht Flächenrücknahme in einer anderen Gemeinde) und zur quantitativen und qualitativen Vorgaben für Begründungen der Eigenentwicklung (was als bedarfsgerecht und ausreichend beurteilt wird liegt zunächst im Ermessen der Gemeinde).

#### **4.3 Handlungsziel 2: Anpassung der Wohnflächenentwicklung an den demographischen Wandel**

Intention dieses Handlungsziels ist eine Begrenzung der Neuausweisung von Wohnfläche abhängig von begründeten Aussagen zur (künftigen) Bevölkerungsentwicklung und die Berücksichtigung konkreter Nachfrageparameter bei der Wohngebietsentwicklung. Es wird der Frage nachgegangen, inwieweit die Rahmenbedingungen des Flächenüberhangs und des Bevölkerungsrückgangs in den Planwerken berücksichtigt werden.

##### **4.3.1 Begrenzung des Wachstums von Wohngebieten (Bilanzausgleich im Sinne einer „Null-Neuausweisung“)**

Ziel dieser Maßnahme des zweiten Handlungszieles ist die Begrenzung des Wachstums von Wohngebieten im Sinne eines regionalen Bilanzausgleichs zwischen Neuausweisung und Rücknahme unter Berücksichtigung der Innenentwicklung. Notwendig wird dieser Bilanzausgleich aufgrund der gesamtregionalen Bevölkerungsentwicklung, die durch die übergemeindlichen Wanderungen zum „Nullsummenspielen“ wird. Die langfristig andauernde Schrumpfung führt zu einem Fehlbedarf an zusätzlichen Flächen im Saldo, da viele ausgewiesene Flächen nicht genutzt werden.

Grundsätzlich ist das Angebot an Wohnfläche an den sich ändernden Anforderungen infolge des demographischen Wandels sowie an Bedürfnissen sozialer Gruppen auszurichten. Diese Aussage ist Ziel der Landes- und Regionalplanung. Bedarf an zusätzlichem Wohnbauland entsteht aus dem Bedarf für die Eigenentwicklung, den Wanderungsgewinnen, fehlenden Flächen in den Ortslagen bzw. aus ausgeschöpften Baubrachtenreserven zur Bedarfsdeckung.<sup>365</sup>

Ein konkreter Bilanzausgleich bei Wohnbauflächen und deren Vorbehalt ist in den Planwerken nicht vorgesehen. Allerdings werden durchaus Ansätze zur Begrenzung der Neuausweisung in den Plänen verfolgt. So wird Neuausweisung direkt durch das Gebot begrenzt, die Flächeninanspruchnahme an die voraussehbaren

<sup>365</sup> Vgl. hierzu Regionale Planungsgemeinschaft Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg (2006): Anforderungen an eine in der Region Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg einheitliche Bedarfsermittlung für zusätzliches Wohnbauland in Flächennutzungsplanungen. Anhang zum Antrag „Modellvorhaben „Demographischer Wandel – Zukunftsgestaltung der Daseinsvorsorge in ländlichen Regionen“, Modellregion Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg“. Köthen (Anhalt), 2007.

Bedürfnisse der Bevölkerungsentwicklung anzupassen sowie nur wenige Orte (bspw. Zentrale Orte) für besonderes Wachstum zu privilegieren.

Die Orientierung der Siedlungsentwicklung ist somit an die Nachfrage gekoppelt. So konkretisiert der Regionalplan Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg: „Die weitere Entwicklung der Siedlungsstruktur und die Entwicklung der wirtschaftlichen, infrastrukturellen, sozialen und kulturellen Verhältnisse der Planungsregion sind den voraussehbaren Bedürfnissen der Bevölkerungsentwicklung anzupassen“.<sup>366</sup> Die sächsische Landesentwicklungsplanung bspw. setzt „Grenzen für eine raumordnerisch verträgliche Zunahme von Siedlungsflächen, indem die weitere Entwicklung an die jeweilige zentralörtliche Einstufung oder an eine nachgewiesene besondere Gemeindefunktion unter Beachtung der tatsächlichen demographischen Entwicklung geknüpft wird.“<sup>367</sup>

### **Bewertung**

Im Zusammenhang mit der Wohnbauflächenausweisung wird kein Saldo-Instrument in den Plänen erwähnt oder angeregt. Eine indirekte Begrenzung findet durch die notwendige Begründung der Eigenentwicklung und die Lenkung auf Zentrale Orte trotzdem statt.<sup>368</sup>

Schlüsselbegriffe dieser Handlungsmaßnahme sind die „Angemessenheit“ und die „bedarfsgerechte Entwicklung“ von Wohnfläche im Zuge der Eigenentwicklung. Der Bedarf der Gemeinden bildet hier die zugrunde liegende Größe, was zum einen allen Gebietskörperschaften Entwicklungsmöglichkeiten einräumt, zum anderen wirksame planerische Flächenbeschränkungen behindert. Rücknahme ist eine Option, die viel diskutiert, aber in den seltensten Fällen angewendet wird (vgl. Kapitel 4.3.4). Während die Bilanzregelungen die Gesamtflächenentwicklung als Summe aus Neuausweisung, Umnutzung/Innenverdichtung und Rückbau übergemeindlich betrachten, sollen in den Plänen die Neuausweisungen begrenzt werden.

#### **4.3.2 Festlegung von Mindestdichten bei Flächenneuausweisungen für Wohngebiete**

Kaum behandelt wird die Maßnahme der Festlegung von Mindestdichten bei Flächenneuausweisungen für Wohngebiete. Hierzu werden in den untersuchten Plänen nur wenige Aussagen getroffen. Einzig der Regionalplan Westsachsen nennt als Zielaussage, dass bei Neubebauung eine den natürlichen und siedlungsstrukturellen Gegebenheiten angepasste bauliche Dichte anzustreben ist.<sup>369</sup> Der sächsische Landesentwicklungsplan konkretisiert, dass in den Zentralen Orten davon

<sup>366</sup> REP ABW (2005): a. a. O., G 4.1.

<sup>367</sup> LEP SN (2003): a. a. O., E zu Z 5.1.2

<sup>368</sup> Die Eigenentwicklung selbst wird quantitativ nicht beschränkt. Für eine (allerdings gesamtregional gesteuerte) Beschränkung der Eigenentwicklung gibt es bspw. in der Region Hannover Beispiele (der Entwicklungsspielraum für ländlich strukturierte Siedlungen beträgt hier 5 % der vorhandenen Siedlungsfläche). Vgl. hierzu auch Prieb, Axel; Wegner, Christiane (2008): a. a. O.

<sup>369</sup> RP WSN (2008): a. a. O., Z 5.1.2: „Bei Neubebauung ist eine den natürlichen und siedlungsstrukturellen Gegebenheiten angepasste bauliche Dichte anzustreben. Auf eine angemessene Durchgrünung und nachhaltig wirksame Einbindung in die Landschaft ist hinzuwirken.“

ausgegangen werden sollte, dass „neue Siedlungsbereiche, insbesondere neue Wohnquartiere, nach dem Prinzip eines minimierten Erschließungsaufwandes konzipiert werden, um Flächen zu sparen und möglichst wenig Boden zu versiegeln.“<sup>370</sup> Dieses Prinzip eines minimierten Erschließungsaufwandes kann am ehesten der Maßnahme der Mindestdichte bei Neuausweisung von Flächen entsprechen.

### 4.3.3 Ausnutzung bestehender und erschlossener Wohnbaugebiete anstelle Neuausweisung

Intention der Maßnahme ist, Restflächen bestehender Wohngebiete und Brachen in Nutzung zu nehmen und damit Flächenneuinanspruchnahme grundsätzlich zu vermeiden. Hierzu bedarf es zum einen der Erhebung aller zur Verfügung stehenden Flächen in allen Gemeinden, zum anderen der Lenkung potenzieller Bauherren/Investoren auf diese Gebiete – wozu eine intensive und abgestimmte Vermarktung notwendig ist.

Zumindest für die Region Westsachsen wird in diesem Zusammenhang angemerkt: „In den meisten Gemeinden stehen heute so viele Bauflächen zur Verfügung, dass der Baulandbedarf der nächsten Jahre aus den heutigen Reserven gedeckt werden könnte. Daneben verfügen viele Gemeinden über große Brachflächen- und Innenentwicklungspotenziale, deren städtebauliche Nutzung bisher noch nicht angegangen wurde.“<sup>371</sup> Dieser Umstand trifft allerdings auch auf die beiden anderen Planungsregionen zu, wird aber in den dortigen Regionalplänen nicht explizit erwähnt.<sup>372</sup>

Nur in Ausnahmefällen soll das Bauen im Außenbereich genehmigt werden, Vorrang hat grundsätzlich die Innenentwicklung, verbunden mit der Wohnumfeldverbesserung.<sup>373</sup> Die Regionalplanung folgt hier den Aussagen der jeweiligen Landesplanung. Der sächsische Landesentwicklungsplan nennt die Notwendigkeit der Verhinderung von städtebaulich nicht integrierten neuen Bau-

---

<sup>370</sup> LEP SA (1999): a. a. O., E zu 3.2.1.

<sup>371</sup> RP WSN (2008): a. a. O., E zu Z 5.1.1, S. 76.

<sup>372</sup> Schrumpfung wird im REP ABW im zweiten Entwicklungsziel genannt: „Der demographische Wandel durch die Bevölkerungsabnahme und die Veränderungen der Altersstruktur ist ein zentrales Thema bei der Sicherung der Daseinsfürsorge, bei der Entwicklung einer zukunftsfähigen, nachhaltigen Raum- und Siedlungsstruktur und einer bedarfsgerechten Infrastruktur in der Planungsregion Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg. Die Gestaltung des Schrumpfungsprozesses durch Stadtumbau vor allem des Oberzentrums Dessau und der Mittelzentren spielt dabei eine zentrale Aufgabe.“ (S. 3).

<sup>373</sup> LEP SN (2003): a. a. O., Z 5.1.4: „Die Siedlungsentwicklung der Gemeinden soll sich in die vorhandene Siedlungsstruktur und in die Landschaft einfügen. Vor der Neuausweisung von Baugebieten außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile soll der Erneuerung, Abrundung, Verdichtung und maßvollen Erweiterung des Siedlungsgefüges Vorrang eingeräumt werden.“ In den Erläuterungen zu Z 5.1.4 wird hierzu weiterhin ausgesagt; „Die Verhinderung von städtebaulich nicht integrierten neuen Baugebieten erfolgt darüber hinaus auch im Interesse eines intakten Landschaftsbilds. Für die Bewertung einer maßvollen Erweiterung sind die Größe, Struktur und Ausstattung der Gemeinde sowie ein **nachgewiesener Bedarf** und die Anbindung an die technische Infrastruktur heranzuziehen.“ Nach dem LP SA (1999) bedeutet der Grundsatz „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ kein generelles Verbot von neuen Siedlungen und Siedlungserweiterungen (E zu G 2.11), er weist jedoch darauf hin, dass „insbesondere in den Verdichtungsräumen auf flächensparende Erschließungskonzepte und Bauformen hingewirkt“ werden soll (LEP SA (1999): a. a. O., S. 3).

gebieten auch im Interesse eines intakten Landschaftsbildes.<sup>374</sup> Auch sind bei der Ausweisung von Bauflächen u. a. die Rückbauerfordernisse ungenutzten Wohnraums zu berücksichtigen.<sup>375</sup> Für dörflich geprägte Siedlungen wird zur Eigenentwicklung explizit die Nachnutzung leer stehender Bausubstanz empfohlen.<sup>376</sup>

Der Bedarf neuer Bauflächen und -gebiete ist zu begründen.<sup>377</sup> Laut Regionalplan Westsachsen sind gegenwärtig ausreichend Bauflächen zur Deckung des Baubedarfes sowie große Brachflächen und Innenentwicklungspotenziale vorhanden.<sup>378</sup> Ziel der sächsischen Landesplanung ist entsprechend die vorrangige Nutzung vorhandener Bauflächen vor der Ausweisung neuer Baugebiete.<sup>379</sup> In den Erläuterungen hierzu wird ebenfalls festgehalten, dass der Baulandbedarf in den meisten Gebieten aus den ausgewiesenen Bauflächen, aus Brachen und Innenentwicklungspotenzialen gedeckt werden kann. „Neuweisungen von SuV-Flächen sollen nur in begründeten Ausnahmefällen erfolgen, sofern innerhalb der Siedlungen keine geeigneten Flächen verfügbar sind.“<sup>380</sup> Wichtige Instrumente können hier Brach- und Wohnbauflächenkataster, Baulückenkataster, die Gegenüberstellung von Flächenpotenzialen zu Flächenbedarfen sowie Kooperationen sein. Der Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt nennt als Grundsatzaussage: „In Zentralen Orten sind entsprechend ihrer Funktion für den jeweiligen Verflechtungsbereich bei nachzuweisendem Bedarf und unter Berücksichtigung bestehender unausgelasteter Standorte Flächen vor allem für Industrie- und Gewerbeansiedlungen sowie für den Wohnungsbau [...] schwerpunktmäßig bereitzustellen.“<sup>381</sup> „In den übrigen Orten ist die städtebauliche Entwicklung auf die örtlichen Bedürfnisse auszurichten. Vor der Neuversiegelung von Flächen ist zu prüfen, ob bereits versiegelte Flächen genutzt werden können.“<sup>382</sup> Hier liegt mit der Festlegung der Begründungspflicht als Grundsatz eine im Vergleich zur sächsischen Landesplanung möglicherweise schwächere Einstufung des Nachweisungsgebotes vor.

---

<sup>374</sup> LEP SN 2003, Z 5.1.4: „Die Siedlungsentwicklung der Gemeinden soll sich in die vorhandene Siedlungsstruktur und in die Landschaft einfügen. Vor der Neuweisung von Baugebieten außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile soll der Erneuerung, Abrundung, Verdichtung und maßvollen Erweiterung des Siedlungsgefüges Vorrang eingeräumt werden.“

<sup>375</sup> LEP SN (2003): a. a. O., E zu Z 5.1.6.

<sup>376</sup> LEP SN (2003): a. a. O., G 5.3.5.

<sup>377</sup> Bsp. LEP SN (2003): a. a. O., Z 5.1.3. Hier handelt es sich um ein SOLL-Ziel: „Die Nutzung vorhandener Bauflächen soll Vorrang vor der Ausweisung neuer Baugebiete haben. Der Bedarf neuer Bauflächen und -gebiete ist zu begründen. Dies soll durch integrierte Entwicklungskonzepte oder durch entsprechende Teilentwicklungskonzepte erfolgen.“

<sup>378</sup> RP WSN (1008): a. a. O., E zu Z 5.1.1.

<sup>379</sup> LEP SN (2003): a. a. O., Z 5.1.3.

<sup>380</sup> LEP SN (2003): a. a. O., E zu Z 5.1.1.

<sup>381</sup> LEP SA (1999) : G 3.2.9.

<sup>382</sup> LEP SA (1999) : G 3.2.9.

Nach dem Regionalplan Westsachsen sollen folgende Flächenmanagementansätze bei einer sparsamen Flächeninanspruchnahme Berücksichtigung finden:

- Brach- und Wohnbauflächenkataster
- Aktivierung kleinteiliger Innenentwicklungspotenziale (durch Baulückenkataster)
- Gegenüberstellung der Flächenpotenziale und Flächenbedarfe und die
- Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Siedlungsflächenentwicklung.<sup>383</sup>

Grundsatzaussage des Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt ist, dass bei der weiteren Siedlungsentwicklung „die städtebauliche Innenentwicklung, Wohnungsmodernisierung, städtebauliche Erneuerung und Verbesserung des Wohnumfeldes Vorrang vor der Neuausweisung von Flächen im Außenbereich“ haben sollen.<sup>384</sup> Außerdem sollen öffentliche Mittel in Zentralen Orten u. a. vorrangig zur Innentwicklung und Nachverdichtung im Innenbereich eingesetzt werden.<sup>385</sup>

Nach dem sächsischen Landesentwicklungsplan sind jedoch ebenso der effektive Einsatz der (finanziellen) Ressourcen, die Bündelung von Maßnahmen bei der Komplexität der gesellschaftlichen Veränderungen und die Berücksichtigung der Finanznot der öffentlichen Hand zwingend notwendig. „Die Gemeinden sind aus dieser Situation heraus gefordert, mit einem integrativen Ansatz ressortübergreifende integrierte Entwicklungskonzepte zu erarbeiten.“<sup>386</sup> Der Regionalplan Westsachsen nennt hier als Flächenmanagementansätze auf kommunaler und regionaler Ebene die Instrumente „Brach- und Wohnbauflächenkataster, Aktivierung kleinteiliger Innenentwicklungspotenziale durch Baulückenkataster, Gegenüberstellung der Flächenpotenziale (auch Innenentwicklungspotenziale) und der Flä-

---

<sup>383</sup> RP WSN (2008): a. a. O., E zu Z 5.1.1.

<sup>384</sup> LEP SA (1999): a. a. O., G 2.11. Auch nennt der LEP SA den nachzuweisenden Bedarf für Flächen „vor allem für Industrie- und Gewerbeansiedlungen sowie für den Wohnungsbau, zum Ausbau der wirtschaftsnahen Infrastruktur sowie der beruflichen Aus- und Fortbildung und für Wissenschaft und Forschung [...]“, bezieht sich hier allerdings auf die Zentralen Orte und setzt die hier Berücksichtigung bestehender unausgelasteter Standorte voraus (LEP SA (1999): a. a. O., G 3.2.9).

<sup>385</sup> LEP SA (1999): a. a. O., G 3.2.7: „Öffentliche Mittel sollen in den Zentralen Orten schwerpunktmäßig eingesetzt werden, insbesondere (u. a.):

- zur Schaffung von bedarfsgerechtem Wohnraum durch Modernisierungs-, Instandsetzungs- und städtebauliche Sanierungs-, Erneuerungs- und Entwicklungsmaßnahmen; hierbei ist im innerstädtischen Bereich auf eine Verdichtung der Bebauung (um Flächen zu sparen und möglichst wenig Boden zu versiegeln) sowie auf eine qualitativ hochwertige und barrierefreie Erschließung im ÖPNV hinzuwirken,
- zur Verbesserung der Wohnfunktion durch Gestaltung des Wohnumfeldes, geeigneter Flächen und Einrichtungen für Freizeit und Naherholung,
- zur Erhöhung der örtlichen Attraktivität durch die Schaffung von Standortvoraussetzungen für die Entwicklung von Industrie, Gewerbe, Dienstleistungen und innerstädtischem Einzelhandel,
- zur Revitalisierung der Innenstädte und Stadtteilzentren vorrangig durch die Verbesserung der Erreichbarkeit von Arbeitsstätten und zentralen Einrichtungen,
- zur umweltgerechten und kostengünstigen Ver- und Entsorgung, um den Leistungsaustausch zwischen den Zentralen Orten unterschiedlicher Stufe im Personen- und Güterverkehr durch die Verbesserung der funktionalen Netze des öffentlichen Verkehrs zu optimieren.“

<sup>386</sup> LEP SN (2003): a. a. O., E zu Z 5.2.1 und 5.2.2.

chenbedarfe (sowie die) Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Siedlungsflächenentwicklung.“<sup>387</sup>

Grundsätzlich muss **Innenentwicklung** (als vorrangige Nutzung von Siedlungs- und Gewerbeflächen in integrierten Siedlungslagen) als eigene Maßnahme gestärkt werden, auch wenn sie in den Handlungszielen und Maßnahmen nicht explizit an erster Stelle steht und nicht als eigene Maßnahme zur Förderung einer qualifizierten Siedlungsstruktur beschrieben wird. Jedoch weisen die geforderten Festlegungen von Mindestdichten und auch die vorrangige Ausnutzung bestehender Wohngebiete auf die Prämisse der Innenentwicklung hin. Es wird jedoch die Notwendigkeit gesehen, auch bei Förderung der Ortszentren und Städte Schwerpunkte zu setzen. Auf diese Punkte wird weiter unten näher eingegangen.

#### **Bewertung:**

Bei der Wohnflächenentwicklung ist die Forderung nach einer Ausnutzung bestehender Flächen weitaus geringer in den Planwerken verankert als bei der Gewerbeflächenentwicklung. Die Problematik des Flächenüberhangs wird nur für Westsachsen aufgegriffen. Trotzdem ist das Primat des Flächensparens auch hier in allen untersuchten Planungsregionen präsent, der Hinweis auf eine angemessene Entwicklung der Siedlungsstruktur vor dem Hintergrund längerfristiger demographischer Schrumpfung findet sich in allen Plänen wieder.

#### **4.3.4 Rücknahme nicht nachfragegerechter Wohnbauflächen**

Die Prüfung von Möglichkeiten zum Umbau und v. a. Rückbau von Siedlungen oder Siedlungsteilen (v. a. randstädtischer Bereiche ohne Perspektive als Wohnstandort) im Rahmen der Bauleitplanung ist explizit als Grundsatz im Regionalplan Westsachsen erwähnt: „Die Gemeinden sollen im Rahmen der Bauleitplanung den Umbau oder Rückbau von Siedlungen prüfen. Hierfür sind Siedlungen in Betracht zu ziehen, die aufgrund ihres baulichen Zustands, ihrer Lage und Verkehrsanbindung sowie der Struktur ihrer Bevölkerung ungünstige Voraussetzungen für einen langfristigen Erhalt bieten.“<sup>388</sup> Dieser Grundsatz bezieht sich auf von erheblichem Funktionsverlust betroffene Gebiete, leer stehende Bausubstanz soll entweder einem anderen Nutzen zugeführt oder wenn das nicht möglich ist rückgebaut werden. Die Aufgabe kleiner Ortsteile ist längerfristig zu prüfen, insbesondere bei Siedlungen mit schlechtem baulichen Gebäude- und Infrastrukturzustand, abgelegener, schlecht erreichbarer Lage, fehlender regelmäßiger Anbindung an den ÖPNV und ungünstiger Alters- und Sozialstruktur und dementsprechend ungünstigen Voraussetzungen für einen längerfristigen Erhalt.<sup>389</sup> Entsprechende Bereiche sollen dann ggf. nur mit Bestandsschutz versehen als Außenbereich in der Bauleitplanung dargestellt werden. Einige kleinere Ortsteile wurden bereits „aufgegeben“, allerdings sind diese Prozesse auch aufgrund von Eigentumsfragen schwer steuerbar.<sup>390</sup> Auch stellt der Regionalplan

<sup>387</sup> RP WSN (2008): a. a. O., E zu Z 5.1.1, S. 76: „Die Inanspruchnahme unverbauter Flächen für Siedlungszwecke soll auf das unabdingbar notwendige Maß beschränkt werden.“

<sup>388</sup> RP WSN (2008): a. a. O., G 5.3.5.

<sup>389</sup> RP WSN (2008): a. a. O., E zu G 5.3.5.

<sup>390</sup> RP WSN (2008): a. a. O., E zu G 5.3.5.



Westsachsen in diesem Zusammenhang klar: „Stadtteile sollen als funktionierende Versorgungs- und Sozialräume erhalten und entwickelt werden. Randstädtische Bereiche, die als Wohnstandort keine Entwicklungsperspektiven aufweisen, sollen schrittweise rückgebaut werden.“<sup>391</sup>

Städtebauliche Strukturveränderungen finden zunehmend auch in ländlich geprägten Siedlungen statt. Bei Siedlungsumbaumaßnahmen in Gebieten mit erheblichen Funktionsverlusten muss es darum gehen

- Siedlungsstruktur den Erfordernissen der Entwicklung von Bevölkerung und Wirtschaft anzupassen,
- nicht mehr bedarfsgerechte bauliche Anlagen einer neuen Nutzung zuführen,
- Netze der technischen Infrastruktur anzupassen und
- bauliche Anlagen zurückzubauen, die keiner anderen Nutzung zuführbar sind.<sup>392</sup>

Generell sind nach dem Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt (in den Ordnungsräumen) „Rückbau- und Abrissmaßnahmen“ für eine differenzierte Weiterentwicklung des baulichen Verdichtungsprozesses zu beachten – mit dem Ziel der Etablierung „gesunder räumlicher Strukturen“.<sup>393</sup> Dieses Ziel übernimmt der REP Halle, der REP ABW trifft hierzu keine Aussage, da sich dieses Ziel explizit auf die Ordnungsräume bezieht.

Nach dem Regionalplan Westsachsen sollen als wichtiger Bestandteil der Stadtumbaustategie weiterhin auf Brachen und Baulücken in stark verdichteten Quartieren Grünflächen und -verbindungen geschaffen werden.<sup>394</sup> Ansätze hierfür werden bei Nutzungs- und Funktionsverlusten der Stadtstruktur gesehen, auch Zwischennutzungen durch kleinklimatische Ausgleichs- oder Erholungsflächen sind dann möglich: eine Aufwertung aus Umweltschutz-, ästhetischer, sozialer und ökonomischer Sicht durch durchgrünte Wohnquartiere und Städte.<sup>395</sup>

## **Bewertung**

Das heikle Thema Rückbau (auch Rückbau ganzer Ortsteile) wird nur im Regionalplan Westsachsen angesprochen. Rückbau findet im Untersuchungsraum hauptsächlich im Zuge des Stadtumbaus Ost statt, die hier untersuchten Pläne gehen nicht so weit ins Detail.<sup>396</sup> Der Regionalplan Westsachsen nennt in einer Grundsatzaussage den Um- oder Rückbau von Siedlungen bzw. Siedlungsteilen als Möglichkeit der Aufwertung der gesamtregionalen Siedlungsstruktur, als Ziel ist Rückbau nicht definiert. Rückbau und Abriss soll in Sachsen-Anhalt durchaus in den Ordnungsräumen stattfinden, aber auch hier wird keine weitere Konkretisierung getroffen.

<sup>391</sup> RP WSN (2008): a. a. O., Z 5.2.2.

<sup>392</sup> RP WSN (2008): a. a. O., E zu G 5.3.5.

<sup>393</sup> LEP SA (1999): a. a. O., Z 3.1.2; REP Halle (2005): a. a. O., Z 5.1.2.

<sup>394</sup> RP WSN (2008): a. a. O., Z 5.2.4.

<sup>395</sup> RP WSN (2008): a. a. O., E zu Z 5.2.4.

<sup>396</sup> Der Rückbau ist förderpolitisch gewollt, planungsrechtlich jedoch nicht abgesichert.

### 4.3.5 Fazit

Die Wohnflächenentwicklung der Gemeinden unterliegt einer geringeren Steuerung durch die Regionalplanung als die Gewerbeflächenentwicklung. Dies ist auch durch die verhältnismäßig großflächigeren Gebietsansprüche von Gewerbe und Industrie zu begründen. Die Steuerung der Wohnflächenentwicklung wird zum Beispiel in Sachsen-Anhalt in den Ordnungsräumen forciert, da hier der raumgreifende Suburbanisierungsprozess bis Ende der 1990er Jahre die Raumstruktur teilweise massiv beeinträchtigt hat.

Hier relevante und zielführende Aussagen zum Rückbau von Ortsteilen oder Ortschaften trifft zwar die Regionalplanung Westsachsen in einer Grundsatzaussage. Die Verantwortlichkeit hierfür liegt im Untersuchungsraum allerdings eindeutig nicht bei der Landes- und Regionalplanung, sondern im Ermessen der Gemeinden. Diese haben generell über die Möglichkeit zur Eigenentwicklung einen Zugriff auf potenzielle Wohn- und Gewerbefläche (vgl. u. a. Kapitel 3.3.1.10 oder 1.1.1).

Es mangelt an konkreten flächenrelevanten Aussagen der hier untersuchten Pläne und am Vollzug: an einer Implementierung von Instrumenten, die Flächen sparen umsetzen könnten. So wird eine Saldolösung ebenso wenig angesprochen wie bspw. Mindestdichten für Wohngebiete. Hier liegt die Verantwortung wiederum bei der gemeindlichen Bauleitplanung, weshalb die Gemeinden bisher im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltungsautonomie unkoordinierte Planungspolitik betrieben haben.

## 4.4 Handlungsziel 3: Förderung einer qualifizierten Siedlungsstruktur

Intention des Handlungsziels ist, mit dem Flächenmanagement die Durchsetzung einer raumstrukturellen Gliederung entsprechend dem Leitbild der Dezentralen Konzentration zu unterstützen, um regionale Disparitäten abbauen zu können. Hierbei wird auf dem bestehenden Zentralörtlichen System aufgebaut, das durch die Landesentwicklungs- und Regionalpläne gestützt und gefördert wird (vgl. Kap. 4.3.1).

Im Zusammenhang mit der Qualifizierung der Siedlungsstruktur wird hier ebenfalls das Planungsziel der Innenentwicklung dargestellt, auch wenn es grundsätzlich bereits durch die quantitativen Handlungsziele transportiert worden ist. Als wichtigen Beitrag zur Förderung einer qualifizierten Siedlungsstruktur wird auch die Stützung der Innenstädte und Ortszentren gesehen (vgl. u. a. Kapitel 4.4.2). Auch in den ausgewerteten Plänen kommt dieser Zielstellung eine große Bedeutung zu: Innenstädte sind in demnach ihrer Multifunktionalität zu erhalten und in ihrer Bausubstanz aufzuwerten, gerade die Nutzungsmischung als Stadtentwicklungsziel macht eine Stadt überhaupt als solche lebenswert und (über)lebensfähig.<sup>397</sup> Leerstände können dagegen sehr schnell zum Niedergang noch intakter Wohnquartiere führen und haben oft ein Kippen ganzer intakter

---

<sup>397</sup> RP WSN (2008): a. a. O., G 5.2.1: „Innenstädte sind in ihrer Multifunktionalität zu erhalten und in ihrer Bausubstanz aufzuwerten.“ sowie E zu G 5.2.1.

Wohnquartiere und einen Zerfall der Städte in Teile unterschiedlicher sozialer Schichten zur Folge.<sup>398</sup>

Neben Entwicklungs- und Verkehrsachsen haben beide Bundesländer unterschiedliche Raumkategorien definiert, die auch flächenpolitisch maßgebliche Zugeständnisse bzw. Vorteile erhalten können. Innerhalb der **Funktions- und Ordnungsräume** bestehen enge strukturelle Verflechtungen und Abhängigkeiten, die beispielsweise Suburbanisierungstendenzen und Verkehrsentwicklungen betreffen. Einige flächenrelevante Aussagen betreffen explizit die beiden Raumkategorien der Funktions- und Ordnungsräume: So ist die Begrenzung von Zersiedlung aufgrund der Suburbanisierung als Ziel in fast allen hier gesichteten Plänen festgelegt – einzig der Regionalplan Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg trifft hierzu keine Aussage.<sup>399</sup> Der Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt bezieht sich hier vor allem auf die Lenkung des Verdichtungsprozesses in den Ordnungsräumen (bspw. Halle (Saale) mit dem weiteren Verflechtungsbereich, der bis Leipzig reicht)<sup>400</sup> und auf die Konzentration auf Zentrale Orte und auf Siedlungsschwerpunkte an Haltepunkten des schienengebundenen öffentlichen Personennahverkehrs. Der Regionalplan Westsachsen bezieht sich auf die Konzentration der Siedlungsentwicklung in Versorgungs- und Siedlungskernen entsprechend der Vorgaben des sächsischen Landesentwicklungsplans.<sup>401</sup>

Der Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt besagt u. a., dass verdichtete Räume als Wohn-, Produktions- und Dienstleistungsschwerpunkte zu sichern sind.<sup>402</sup>

In den sachsen-anhaltischen Ordnungsräumen wird generell eine stärkere planerische Beeinflussung der räumlichen Nutzung als in anderen Räumen des Landes

---

<sup>398</sup> LEP SN (2003): a. a. O., E zu Punkt 5.2 Stadtentwicklung: „Die Städte drohen in Teile aus leeren Altbaugebieten, in neuer Pracht wieder entstandenen Stadtkernen, halbleeren durch Abriss schrumpfenden Plattenbausiedlungen und neuen Einfamilienhaussiedlungen zu zerfallen. Die daraus entstehenden Folgekosten sind für die Gesellschaft so gut wie nicht mehr finanzierbar. Die andererseits weiterhin bestehende Nachfrage nach bedarfsgerechten Wohnformen, wie kostengünstigen Eigenheimen und altersgerechten Wohnungen, zwingt zu einer Umstrukturierung des gesamten Wohnungsmarktes unter Koordination der Gemeinden und Mitwirkung aller großen Wohnungsanbieter. Der Bildung von Wohneigentum im Bestand ist Vorrang einzuräumen.“ Der LEP SN bezieht sich hier auf die Nutzungskonzentration in Siedlungs- und Versorgungskernen, ebenso in Z 5.1.3 auf den Vorrang der Nutzung vorhandener Bauflächen vor der Neuausweisung. RP WSN (2008): a. a. O., Z 6.2.3 (für Einzelhandelsflächen): „Großflächige Einzelhandelseinrichtungen zur Sicherung des überwiegend kurzfristigen Bedarfs in Grundzentren sind nur in städtebaulich integrierter Lage der Versorgungs- und Siedlungskerne zulässig.“ Im RP WSN (2008) wird auch im Leitbild auf das Instrument der Innenentwicklung eingegangen.

<sup>399</sup> Zur Unterstützung des Entwicklungsziels „Siedlungsstruktur und Siedlungsfunktionen – Region der kurzen Wege“ des REP ABW wird allerdings die „gezielte Siedlungsentwicklung in gewachsenen Siedlungsstrukturen und die Nutzung der Planungsvarianten mit den geringsten Eingriffen in Natur und Landschaft“ genannt (REP ABW (2005): a. a. O., S. 3).

<sup>400</sup> LEP SA (1999): a. a. O., Z 3.1.2.

<sup>401</sup> LEP SA (1999): a. a. O., Z 3.1.2: „Um den Suburbanisierungsprozess in den Ordnungsräumen in räumlich geordnete und hinsichtlich der Verkehrs- und Versorgungsinfrastruktur absicherbare Bahnen zu lenken und eine Zersiedlung der Landschaft zu vermeiden, ist die Wohnbautätigkeit hier in besonderem Maße auf die Zentralen Orte und darüber hinaus auf Siedlungsschwerpunkte an Haltepunkten des schienengebundenen öffentlichen Personennahverkehrs zu konzentrieren. Die Siedlungsschwerpunkte sind in den Regionalen Entwicklungsplänen auszuweisen.“ Auch RP WSN (2008): a. a. O., Z 2.3.3: „In den Zentralen Orten sollen die Standortvoraussetzungen für einen bedarfsgerechten überörtlichen Wohnungsbau in den Versorgungs- und Siedlungskernen geschaffen werden.“

<sup>402</sup> LEP SA (1999): a. a. O., G 2.5.

angestrebt.<sup>403</sup> So sind neben der differenzierten Weiterentwicklung des baulichen Verdichtungsprozesses „auch Rückbau- und Abrissmaßnahmen in diesem Raum zu beachten [...]. Dabei sollen trotz einer weiteren Verdichtung von Wohn- und Arbeitsstätten gesunde räumliche Strukturen sichergestellt werden. Die verschiedenen Nutzungsansprüche an die Fläche sind aufeinander abzustimmen[...]“ Die Ordnungsräume erweitern die Verdichtungsräume (hier der Verdichtungsraum Halle mit den Zentren Bad Dürrenberg, Leuna, Merseburg und Schkopau) räumlich und weisen intensive arbeits- und sozialräumliche Verflechtungen auf. Einer ringförmigen Ausweitung der Siedlungsfläche um den Verdichtungskern soll hier entgegengewirkt werden, zwischen den Siedlungen sollen zudem ausreichend Freiräume erhalten bleiben.<sup>404</sup>

Sachsen-Anhalt weist bestimmten Orten insbesondere in den Ordnungsräumen um die Oberzentren die Funktion als Siedlungsschwerpunkt zu, in denen eine Abstimmung der Siedlungsentwicklung und öffentlicher Verkehrsanbindung aufgrund starker (Pendler-)Verflechtung mit den Oberzentren erfolgen soll. Auch die Wohnbautätigkeit soll sich hier in „günstiger Zuordnung zu den Haltepunkten des öffentlichen Personennahverkehrs konzentrieren“.<sup>405</sup> Diese Maßnahmen zielen stärker auf eine Steuerung von Suburbanisierung und somit implizit auf Wachstum ab.<sup>406</sup>

Es wird hier auf den hohen Stellenwert zwischengemeindlicher Zusammenarbeit hingewiesen, da die Gemeinden im Ordnungsraum auch funktional eng miteinander verflochten sind. Insbesondere wird die Entwicklung gemeinsamer „ökologisch verträglicher“ Siedlungs- und Freiflächenkonzepte auf der Grundlage eines Interessenausgleiches zwischen Kernstadt und Umland genannt (vgl. Abbildung 12).<sup>407</sup>

Der sächsische Landesentwicklungsplan weist die Aufgabe einer nachhaltigen/abgestimmten Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung in Funktionsräumen für Ober- und Mittelzentren der Regionalplanung zu. Diese kann hiervon Gebrauch machen, wenn Aufgaben im Stadt-Umland-Bereich problembezogen gelöst werden sollen (als informelles Instrument).<sup>408</sup> Die Abgrenzung der Funktionsräume erfolgt hierbei in Anlehnung an Pendlereinzugsgebiete, eine formale dauerhafte institutionalisierte Zusammenarbeit im Stadt-Umland-Bereich wird hierdurch nicht festgeschrieben. Auslöser für die Bildung von Funktionsräumen können z. B. Einzelhandelsentwicklungen, Entwicklung weiterer Wohnbebauung,

---

<sup>403</sup> LEP SA (1999): a. a. O., E zu 3.1.

<sup>404</sup> LEP SA (1999): a. a. O., E zu Z 3.1.2.

<sup>405</sup> LEP SA (1999): a. a. O., Erläuterungen zu Z 3.1.2.

<sup>406</sup> REP Halle (2006): a. a. O., Z 5.1.2: „Um den Suburbanisierungsprozess in den Ordnungsräumen in räumlich geordneten und hinsichtlich der Verkehrs- und Versorgungsinfrastruktur absicherbare Bahnen zu lenken und einer Zersiedlung der Landschaft zu vermeiden, ist die Wohnbautätigkeit hier im besonderen Maße auf die Zentralen Orte und darüber hinaus auf Siedlungsschwerpunkte an Haltepunkten des schienengebundenen öffentlichen Personennahverkehrs zu konzentrieren.“ (entspricht LEP SA (1999): a. a. O., Z 3.1.2).

<sup>407</sup> LEP SA (1999): a. a. O., E zu Z 3.1.2 (Ordnungsräume). LEP SN (2003): a. a. O., Z 2.3.9 (für die Mittelzentren).

<sup>408</sup> LEP SN (2003): a. a. O., G 2.3.3. LEP SN (2003): a. a. O., E zu G 2.3.3.

Gewerbeentwicklungen oder die Schließung öffentlicher Infrastruktureinrichtungen sein. Die Bildung von Funktionsräumen für Ober- und Mittelzentren soll unter Berücksichtigung der Freiraumsicherung erfolgen.<sup>409</sup> Der sächsische Landesentwicklungsplan empfiehlt Gemeinden in Verdichtungsräumen, sich auch im Rahmen ihrer Eigenentwicklung bei Siedlungserweiterungen nach den vorhandenen Siedlungen an den Achsen zu richten, um Freiräume nicht weiter zu gefährden.<sup>410</sup>

Der ringförmigen Ausbreitung der bebauten Gebiete um die Oberzentren soll also grundsätzlich entgegengewirkt werden. Weiterhin reduziert die Bandinfrastruktur entlang der Achsen die Zerschneidungseffekte sowie Eingriffe in unberührte Landschaftsteile.<sup>411</sup>

Dieser Einschätzung folgt der Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt mit seinen Zielen zur Ausweisung von Entwicklungsachsen, die vor allem für eine länderübergreifende, transnationale Verbindung der Wirtschaftsräume sorgen sollen.<sup>412</sup> Auch die Siedlungsentwicklung soll sich an diesen Achsen orientieren – in den Zentralen Orten und in den Siedlungsschwerpunkten in den Ordnungsräumen.

Innenentwicklung und die Anbindung von Baugebieten an bestehende Strukturen folgen insgesamt dem Oberziel der qualitativen Flächenentwicklung. Hierunter fällt auch der **Erhalt bzw. die Entwicklung von Grünbereichen (Grünzügen oder -zäsuren)** oder grundsätzlich von Freiraumstrukturen. Eine weitere Zersiedelung der Landschaft ist zu vermeiden bzw. es ist ihr entgegenzuwirken.<sup>413</sup> Die Gliederung der Siedlungsräume durch regionale und lokale Grünzüge und -zäsuren und die Vernetzung von Grünbereichen sind auch daher wesentliche Anliegen der Raumordnung in der Kernregion Mitteldeutschland und ein wesentliches Anliegen einer qualitätsvollen siedlungsstrukturellen Entwicklung. Im sächsischen Landesentwicklungsplan wird das Ziel der Vermeidung von Zersiedlung im Zusammenhang mit dem Hinweis auf die Konzentration der Siedlungsentwicklung in Zentralen Orten und dem übergreifenden Freiraumschutz angesprochen: „In den Regionalplänen ist durch Ausweisung von Grünzäsuren und regionalen Grünzügen einer Zersiedlung der Landschaft entgegenzuwirken.“<sup>414</sup>

Ziel der sächsischen, Grundsatz der sachsen-anhaltischen Landes- und Regionalplanung ist der Erhalt und Aufbau eines Grünflächenverbundes zwischen der besiedelten Fläche und dem Umland, Grünzüge werden explizit in den Verdichtungsräumen der beiden Oberzentren ausgewiesen.<sup>415</sup> Sie sind „von Bebauung im Sinne einer Besiedlung oder anderen funktionswidrigen Nutzungen freizuhalten.“<sup>416</sup> Zusammenhängende siedlungsnahe Freiräume sind zu sichern.<sup>417</sup> Der Re-

---

<sup>409</sup> LEP SN (2003): a. a. O., G 2.3.3 sowie die entsprechenden Erläuterungen.

<sup>410</sup> LEP SN (2003): a. a. O., E zu Z 2.5.3.

<sup>411</sup> Vgl. auch RP WSN (2008): a. a. O., E zu Z 2.6.1 und Z 2.6.2. RP WSN (2008): a. a. O.

<sup>412</sup> LEP SA (1999): a. a. O., Z 3.1.4 und die entsprechenden Erläuterungen.

<sup>413</sup> Implizites Ziel in den LEP beider Länder, auch Grundsatz 2.2 im LEP SA (1999): a. a. O.

<sup>414</sup> LEP SN (2003): a. a. O., Z 5.1.9.

<sup>415</sup> Vgl. bspw. LEP SA (1999): a. a. O., G 2.5.

<sup>416</sup> LEP SN (2003): a. a. O., Z 2.5.4: „Im Verdichtungsraum ist ein dauerhaft tragfähiges und ökologisch wirksames System von Freiräumen zu erhalten bzw. zu schaffen und mit den Freiräumen des ländlich geprägten Raums zu vernetzen.“ Das Ziel erstreckt sich nach Z 2.5.7 auch auf die verdichteten Bereiche im länd-

gionalplan Westsachsen konkretisiert: „Im Rahmen der Bauleitplanung sind die räumlichen Voraussetzungen für den Erhalt und die Schaffung klimatisch wirksamer Freiräume sowie den Luftaustausch zu schaffen.“<sup>418</sup>

Zu den Grünzügen werden in den einzelfachlichen Grundsätzen weiterführende Aussagen getroffen.<sup>419</sup> Im Regionalplan Halle wird der Grundsatz des Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalts als Ziel formuliert: „Regionale Grünzüge verbinden insbesondere innerhalb städtischer Siedlungen innerörtliche Grünbereiche. Sie dienen darüber hinaus der Sicherung zusammenhängender Bereiche des Freiraumes. Dem Erhalt des Freiraumes ist der Vorrang vor der Versiegelung durch Bebauung einzuräumen.“<sup>420</sup> Grünzüge werden nach dem Regionalplan Westsachsen als Freiräume definiert, sie müssen nicht unbedingt vegetationsbestanden sein.<sup>421</sup>

Die Ausformung der Grünzäsuren ist in Sachsen Aufgabe der Bauleitplanung.<sup>422</sup> Grünzäsuren sind in ihrer Breite mindestens so zu bemessen, dass eine regional bedeutsame Siedlungsgliederung erfolgt.<sup>423</sup> Sie werden auch in Siedlungen mit bereits dichten Baustrukturen festgelegt und werden beispielsweise an Straßen ausgewiesen, wenn der Abstand benachbarter Siedlungskörper zwischen 100 m und 500 m beträgt.<sup>424</sup>

Das Ziel, Grünzüge auch im Siedlungsbereich zu entwickeln, kann jedoch mit dem Ziel der Innenentwicklung und Nachverdichtung im bebauten Bereich

---

lich geprägten Raum. RP WSN (2008): a. a. O., Z 5.1.10. Ausnahmen sind ggf. Nutzungen, „die ihre Aufgabe nur dann erfüllen können, wenn sie an einem ganz bestimmten Standort errichtet werden und nicht außerhalb der Regionalen Grünzüge verwirklicht werden können, insbesondere standortgebundene bauliche Anlagen der technischen Infrastruktur (z. B. Kläranlagen, Wassergewinnungsanlagen, Bootshäuser, Anlegestege), standortgebundene bauliche Anlagen der Land- und Forstwirtschaft sowie Anlagen für Erholung, Freizeit und Sport ohne Versiegelungen.“ (RP WSN (2008): a. a. O., E zu Z 5.1.10, Ausweisungsgrundlagen, S. 79).

<sup>417</sup> LEP SN (2003): a. a. O., Z 2.6.3.

<sup>418</sup> RP WSN (2008): a. a. O., Z 4.5.2.

<sup>419</sup> LEP SA (1999): a. a. O., EfG Natur- und Landschaftsschutz 4.1.1: „Zur Erhaltung der Funktions- und Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes sowie der Regenerationsfähigkeit der Naturgüter ist die Inanspruchnahme des Freiraumes durch Siedlungen, Einrichtungen und Trassen der Infrastruktur und andere Eingriffe in Natur und Landschaft auf das notwendige Maß zu beschränken. Für neue Siedlungsflächen sind Freiflächen an bereits bebaute Flächen anzuschließen und sollen nur dann in Anspruch genommen werden, wenn andere Möglichkeiten ausgeschöpft sind.“ EfG 4.1.2: „Die Siedlungsräume sollen durch regionale und lokale Grünzüge gegliedert werden, die zugleich der Sicherung der ökologischen Ausgleichsfunktionen dienen sollen. Zur Vermeidung übermäßiger bandförmiger Siedlungsentwicklungen und Isolation von natürlichen Lebensräumen sind Grünzäsuren festzulegen.“

<sup>420</sup> REP Halle (2006): a. a. O., Z 5.7.3.6. Das sächsische Landschaftsprogramm weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass „siedlungsklimatisch bedeutsame Bereiche in ihrer Funktionsfähigkeit zu sichern (sind)“ (siehe Ziel 4.5.1 Satz 1 LEP). Landschaftsprogramm des Freistaates Sachsen, Anlage 3 im LEP SN (2003): a. a. O., S. 16.

<sup>421</sup> RP WSN (2008): a. a. O., S. 75: „Regionale Grünzüge sind siedlungsnahe, zusammenhängende Bereiche des Freiraums mit unterschiedlichen ökologischen Funktionen oder naturnahen Erholungsmöglichkeiten, die von Bebauung im Sinne einer Besiedlung oder anderen funktionswidrigen Nutzungen freizuhalten sind.“

<sup>422</sup> Als Grünzäsuren werden kleinräumige Bereiche bezeichnet, die zur Verhinderung des Zusammenwachsens dicht beieinander liegender Siedlungsgebiete von Bebauung freizuhalten sind (LEP SN (2003): a. a. O., S. 55).

<sup>423</sup> RP WSN (2008): a. a. O., Ziel 5.1.13.

<sup>424</sup> RP WSN (2008): a. a. O., E zu Z 5.1.12 und zu Z 5.1.13.

konfliktieren. Hier muss den Städten immer wieder ein Spagat zwischen Schutz und Nutzung gelingen, neben quantitativen Zielen der Reduktion der Flächeninanspruchnahme sind qualitative Ziele für einen angemessenen Umgang mit Siedlungsflächenentwicklung zu entwickeln.

#### **4.4.1 Stabilisierung der Flächennutzung in zentralen Ortsteilen (auch im Verbund)**

Intention der Maßnahme ist es, das Flächenmanagement raumstrukturell so auszurichten, dass die Entwicklung der Zentralen Orte unterstützt wird.

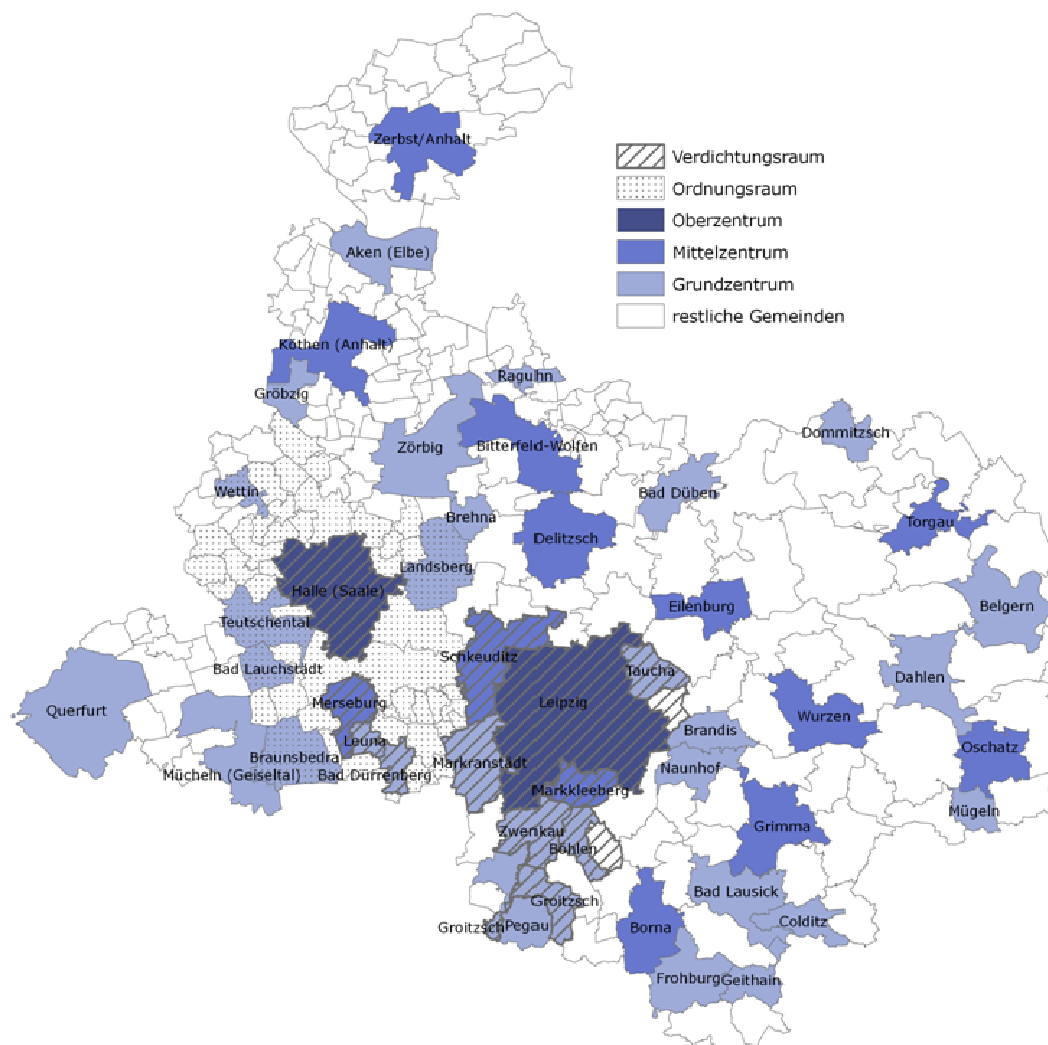
Hintergrund der Auseinandersetzung mit dem Zentrale-Orte-Konzept in diesem Zusammenhang ist die Bedeutung des Konzeptes für die gesamtregionale Siedlungsstruktur. Die Ausweisung eines Zentralen Ortes hat konkrete räumliche Konsequenzen, denn die Ansiedelung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge erfordert die Bereitstellung von gewerblichen und Infrastrukturflächen. Parallel wird auch explizit in den Zentralen Orten die Ausweisung von Wohnflächen erforderlich (vgl. Kapitel 4.2). Eine „raumordnerisch verträgliche Zunahmen von Siedlungsfläche“ ist demnach an die jeweilige zentralörtliche Einstufung der Gemeinde oder an eine nachgewiesene besondere Gemeindefunktion unter Beachtung der tatsächlichen demographischen Entwicklung geknüpft.<sup>425</sup> Mit zunehmender Gemeindegröße (als ein Ergebnis der Gebietsreformen) stellen sich überörtliche Aussagen über die Entwicklung einer Gemeinde ohne ortsteilspezifische Aussage als zu ungenau dar. Denn auch innerhalb eines Zentralen Ortes ist aus Sicht der Raumordnung eine siedlungs- und infrastrukturelle Neuentwicklung nicht in allen Ortsteilen planerisch erwünscht.

---

<sup>425</sup> Z 5.1.2 im LEP SN besagt: „In den Gemeinden soll die bauliche Eigenentwicklung möglich sein. Eine über die Eigenentwicklung hinausgehende Siedlungstätigkeit ist in den Zentralen Orten gemäß ihrer Einstufung und in den Gemeinden mit besonderen Gemeindefunktionen gemäß den im Kap. 2.4 genannten Rahmenbedingungen und der Begriffsdefinition zulässig.“ Im LEP SA besagt G 2.11: „Dem Wohnbedarf der Bevölkerung ist Rechnung zu tragen. Die Eigenentwicklung der Gemeinden bei der Wohnraumversorgung ihrer Bevölkerung ist zu gewährleisten. Bei der Festlegung von Gebieten, in denen Arbeitsplätze geschaffen werden sollen, ist der dadurch voraussichtlich ausgelöste Wohnbedarf zu berücksichtigen; dabei ist auf eine funktional sinnvolle Zuordnung dieser Gebiete zu den Wohngebieten hinzuwirken.“ Der RP WSN konkretisiert unter Z 5.1.4: „Das Angebot an Wohnraum soll vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und unter Berücksichtigung der differenzierten Ansprüche hinsichtlich Wohnformen, Wohnungsgrößen und -ausstattung an die künftigen Anforderungen angepasst werden.“

## Aufgaben und Entwicklung Zentraler Orte im Untersuchungsgebiet<sup>426</sup>

Aufgrund weitreichender langfristiger demographischer Veränderungen und Anforderungen im globalisierten Wettbewerb werden Ziele zur nachfrageorientierten bzw. qualitätsvollen Siedlungsentwicklung und damit auch zur Konzentration der Flächeninanspruchnahme in bestehenden Strukturen oder in Zentralen Orten bzw. Achsen zunehmend in den Landesentwicklungs- und Regionalplänen berücksichtigt. Die Versorgung der Bevölkerung im Raum durch Angebote der Daseinsvorsorge steht am Anfang dieser Auseinandersetzung. Sie fokussiert auf die siedlungsstrukturelle und zentralörtliche Gliederung (vgl. Abbildung 12).<sup>427</sup>



Eigene Darstellung

**Abbildung 12: Zentrale Orte in der Kernregion Mitteldeutschland<sup>428</sup>**

<sup>426</sup> LEP SN (2003): a. a. O., Z 2.3.1: Zentrale Orte sollen Entwicklungsfunktionen für ihren räumlichen Wirkungsbereich übernehmen, die Versorgung der Bevölkerung ihres Verflechtungsbereiches mit Gütern und Dienstleistungen gebündelt und in zumutbarer Entfernung sicherstellen, leistungsfähige Verkehrsknotenpunkte und Arbeitsplatzzentren darstellen sowie wettbewerbsfähige Wirtschaftsstandorte bilden.

<sup>427</sup> LEP SN (2003): a. a. O., Z 2.3.1 und RP WSN (2008): a. a. O., Z 2.3.5. Der REP ABW trifft unter Punkt 5.2 in diesem Zusammenhang die Zielaussage: „Die Zentralen Orte als Versorgungsschwerpunkte und Impulsgeber für die regionale Entwicklung sind zu stärken.“

<sup>428</sup> Kartengrundlage: ATKIS Basis-DLM.



Aus Sicht der Planwerke dient die siedlungsräumliche Strukturierung der Verminderung von Infrastrukturkosten: Eine Orientierung an bereits vorhandenen Einrichtungen beispielsweise des SPNV/ÖPNV kann die Wirtschaftlichkeit der Infrastruktureinrichtungen erhöhen, einer weiteren Zersiedlung entgegen wirken und so ggf. Flächeninanspruchnahme vermindern. Im sächsischen Landesentwicklungsplan werden diese Punkte unter der folgende Zielaussage zusammengefasst: „Zur Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung sollen neue Bauflächen vorrangig in Anbindung an geeignete Siedlungseinheiten ausgewiesen werden, die neben der Erschließung über die sonstigen erforderlichen Infrastruktureinrichtungen ganz oder teilweise verfügen. Neue Baugebiete sollen an den SPNV/ÖPNV sowie an das Rad- und Fußwegenetz angeschlossen werden.“<sup>429</sup> Generelle Zielaussage ist die „Region der kurzen Wege“. Zentrale Orte sollen demnach grundsätzlich als Versorgungskerne entwickelt werden.<sup>430</sup> Der Regionalplan Halle legt in Anlehnung an den Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt fest: „Zentraler Ort ist der im Zusammenhang bebaute Ortsteil. Dazu gehören auch Erweiterungen im Rahmen einer geordneten städtebaulichen Entwicklung.“<sup>431</sup>

Es wird versucht, durch die räumliche Strukturierung des Einzelhandels- und Dienstleistungsangebotes das Zentrale-Orte-System zu unterstützen. So soll die Einzelhandels- und Dienstleistungsstruktur auf die differenzierten funktionalen Anforderungen der zentralörtlichen Gliederung ausgerichtet sein und eine bedarfsorientierte Versorgung mit Ge- und Verbrauchsgütern sicherstellen.<sup>432</sup> Innerstädtische Entwicklung hat hier Priorität. In vorwiegend ländlich strukturierten Räumen sollen vorrangig die Zentralen Orte als siedlungsstrukturelle Schwerpunkte entwickelt werden und so eine angemessene Ausstattung an Einzelhandel- und Dienstleistungsangeboten auch bei rückläufiger Bevölkerungszahl sicherstellen.<sup>433</sup>

Das Festhalten der sächsischen wie sachsen-anhaltischen Landes- und Regionalplanung an einer dezentralen räumlichen Gliederung durch ein Zentrale-Orte-Konzept folgt der gegenwärtigen Fachdiskussion. Unter Schrumpfungsbedingungen sind hierbei zwei Herausforderungen zu nennen, welche bislang in den be-

---

<sup>429</sup> LEP SN (2003): a. a. O., Z 5.1.6 und E zu Z 5.1.6: „Bei der Ausweisung von Bauflächen gilt es darauf zu achten, dass eine gemeinsame Erschließung und Erneuerung mit vorhandenen Siedlungskörpern möglich ist und vorhandene Einrichtungen mit genutzt werden können sowie eine vorteilhafte Anbindung an den SPNV oder ÖPNV bzw. an bestehende Rad- und Fußwegenetze besteht. Dies erhöht die Wirtschaftlichkeit der Infrastruktureinrichtungen. Die Anbindung neuer Baugebiete an die bebaute Ortslage wirkt darüber hinaus einer Zersiedlung der Landschaft entgegen und vermindert die Flächeninanspruchnahme. Bei der Ausweisung von Bauflächen zum Wohnen und Arbeiten sind daher die Nachfrage nach vielfältigen Wohnformen, die Rückbauerfordernisse ungenutzten Wohnraums sowie das Flächenangebot und die Flächenverfügbarkeit in funktional verflochtenen Gebieten zu berücksichtigen.“

<sup>430</sup> Entsprechend bspw. LEP SA (1999): a. a. O., Z 3.2.1, REP Halle (2006): a. a. O., Z 5.2.1, REP ABW (2005): a. a. O., Z 5.2.

<sup>431</sup> REP Halle (2005): a. a. O., Z 5.2.2. LEP SA (1999): a. a. O., Z 3.2.1.

<sup>432</sup> LEP SA (1999): a. a. O., Einzelfachlicher Grundsatz 4.19.1.

<sup>433</sup> So konkretisiert der Regionalplan Westsachsen in Z 6.2.1: „Die Grundversorgung der Bevölkerung mit Waren des kurzfristigen Bedarfs soll in allen Teilräumen der Region verbrauchernah gesichert werden. Dazu sollen auch neue, am örtlichen Bedarf orientierte Versorgungsmodelle umgesetzt werden“, um auch bei einer weiteren Ausdünnung des Verkaufsstellennetzes vor allem für nicht mobile Bevölkerungsgruppen die Versorgung sicherzustellen. Beispiele für am örtlichen Bedarf orientierte Versorgungsmodelle sind z. B. Verknüpfung des Einzelhandels mit Zusatzfunktionen, Nebenerwerbsmodelle, Nachbarschaftsläden, mobile Verkaufsangebote, Märkte.

trachteten Planungsregionen in unterschiedlicher Intensität angegangen worden sind: die Reorganisation der zentralörtlichen Gliederung und die Stärkung von Kooperation durch Verbünde.

Beide Herausforderungen fallen in die Zuständigkeit der Raumordnung; diese ist nicht nur für die Ausweisung der Zentralen Orte und damit die Daseinsvorsorge verantwortlich, sie setzt auch den rechtlichen Rahmen zur Netzbildung, der auf gemeindlicher Ebene ausgefüllt wird. Hierin zeigt sich aber auch der Handlungsbedarf auf gemeindlicher Ebene: Unter Schrumpfbedingungen wird es für einzelne Gemeinden (auch für Zentrale Orte) immer schwieriger, alleine alle Einrichtungen zur Daseinsvorsorge der Bevölkerung vorzuhalten. Daher sind hier Formen der Zusammenarbeit zu stärken.

Ebenfalls im Zusammenhang mit der Konzentration von Wohnbautätigkeit ist nach dem sächsischen Landesentwicklungsplan zu beachten, dass bestimmte „Mittelzentren unter Beachtung ihres Verflechtungsbereichs für Gemeinden außerhalb des Verdichtungsraums als Wohn- und Gewerbestandort städtebaulich erweitert werden können, wenn die siedlungsstrukturellen Erfordernisse des gesamten Verdichtungsraumes berücksichtigt werden und eine enge Abstimmung und Kooperation mit dem jeweiligen Oberzentrum erfolgt.“<sup>434</sup> Eine nachhaltige bzw. abgestimmte Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung in Funktionsräumen für Ober- und Mittelzentren ist wiederum Aufgabe der Regionalplanung.<sup>435</sup>

Der sächsische Landesentwicklungsplan legt Verbünde von Zentralen Orten fest und unternimmt bei Mittelzentren Differenzierungen hinsichtlich ihrer Lage im Raum, ihrer funktionalen Bedeutung und ihrer räumlichen Wirkungsbereiche. So werden neben Mittelzentren auch Mittelzentren im Verdichtungsraum und als Ergänzungsstandorte im ländlich geprägten Raum (mit einem stabilen Verflechtungsbereich trotz geringerer Einwohnergrößen) ausgewiesen, für die unterschiedliche Ausweiskriterien herangezogen werden.<sup>436</sup> Die Mittelzentren im Verdichtungsraum haben in der Regel einen Verflechtungsbereich, der über den Verdichtungsraum hinausgeht und sollen sich hinsichtlich ihrer Standortbedeutung für Wohnen und Gewerbe so entwickeln, dass die „Funktionsfähigkeit der Oberzentren nicht beeinträchtigt wird“.<sup>437</sup> Dieses Ziel bezieht sich beispielsweise auf überdimensionierte Einkaufszentren oder Wohngebiete. Die Ausweisung von Grundzentren und ggf. grundzentralen Verbänden ist der Regionalplanung vorbehalten. Im Sachsen-anhaltischen Landesentwicklungsplan werden Mittelzentren und Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums festgelegt (aufgrund ihrer räumlichen Lage und ihres Potenzials zur Wahrnehmung oberzentraler Teilfunktionen) bzw. neben Grundzentren auch Grundzentren mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums als Zentrale-Orte-Kategorie genannt.<sup>438</sup>

---

<sup>434</sup> LEP SN (2003): a. a. O., E zu Z 2.3.10.

<sup>435</sup> LEP SN (2003): a. a. O., G 2.3.3.

<sup>436</sup> LEP SN (2003): a. a. O., E zu Z 2.3.7 bis 2.3.7, auch E zu Z 2.3.11.

<sup>437</sup> LEP SN (2003): a. a. O., Z 2.3.10, auch E zu Z 2.3.10.

<sup>438</sup> LEP SA (1999): a. a. O., Z 3.2.3 und 3.2.4 sowie die jeweiligen Erläuterungen.

Vorrangig in zentralörtlichen Siedlungs- und Versorgungskernen (Sachsen) bzw. Zentralen Orten (Sachsen-Anhalt) sollen außerdem Standortvoraussetzungen für bedarfsgerechte Ansiedlung von Gewerbe geschaffen werden.<sup>439</sup> Der sächsische Landesentwicklungsplan beschränkt dieses in seinen Erläuterungen zum Z 2.3.10 auf bestimmte Mittelzentren (wirtschaftlich dynamische Standorte) sowie auf Gemeinden mit der besonderen Gemeindefunktion Gewerbe.

Auch müssen Ausweiskriterien wie eine gute Verkehrsanbindung an das überregionale Straßennetz, Flächenverfügbarkeiten oder Konkurrenz zu anderen Standorten etc. überprüft werden. Neben dem quantitativen Ziel der „Reduzierung des Flächenverbrauchs“ sind auch qualitative Ziele zur Neuausrichtung des Umgangs mit Siedlungsflächen erforderlich, wobei ein Flächenkreislauf als System von Planung, Nutzung, Nutzungsaufgabe, Brachliegen, Zwischennutzung und/oder Wiedernutzung von Flächen verstanden und gleichzeitig aktives Management mit demographischen Entwicklung verknüpft wird.<sup>440</sup>

Ziel der Landesplanung sind Festlegungen zu regionalen und überregionalen **Verbindungs- und Entwicklungsachsen**. Die überregionalen Achsen sind laut Landesentwicklungsplan Sachsen in den Regionalplänen auszuformen „und durch regionale Verbindungs- und Entwicklungsachsen zur Konzentration der Siedlungstätigkeit zu ergänzen“.<sup>441</sup> Das durch die Zentralen Orte und die Verbindungsachsen gebildete Punktaxiale System bildet das Grundgerüst der räumlichen Verflechtung und der angestrebten räumlichen Entwicklung, dieses ist Zielaussage beider Landesentwicklungspläne. Die Bündelung der überregional bedeutsamen Bandinfrastruktur entlang der Verbindungsachsen verhindert Eingriffe in unberührte Landschaften und Zerschneidungseffekte. Sie führt außerdem zur Verbesserung der Standortvoraussetzungen für Gewerbe und Wohnen und erhöht die Wirtschaftlichkeit der Infrastruktur. In diesem Zusammenhang merkt allerdings der Regionalplan Westsachsen an, dass, auch wenn an den regionalen Verbindungs- und Entwicklungsachsen die Siedlungsentwicklung konzentriert werden soll, nicht alle auf einer solchen Achse liegenden Siedlungen gleichermaßen für Siedlungsentwicklung geeignet sind. Eine durchgehende Bebauung im Bereich der Achsen sollte vermieden werden! Aufgrund rückläufiger Bevölkerungsentwicklung ist nicht geboten, sich auf eine große Zahl von Siedlungen zu orientieren, vielmehr sollen Entwicklungsschwerpunkte (Versorgungs- und Siedlungskerne entlang der Regionalen Achsen) festgelegt werden.<sup>442</sup>

---

<sup>439</sup> Bspw. RP WSN (2008): a. a. O., G 2.3.4.

<sup>440</sup> RP WSN (2008): a. a. O., E zu Punkt 5.1 Siedlungswesen, Regionale Grünzüge und Grünzäsuren.

<sup>441</sup> LEP SN (2003): a. a. O., Z 2.6.2.

<sup>442</sup> RP WSN (2008): a. a. O., Z 2.6.3: „An den Regionalen Verbindungs- und Entwicklungsachsen sollen die weitere Siedlungsentwicklung konzentriert und Infrastruktureinrichtungen wie Verkehrswege und Versorgungsleitungen gebündelt werden.“ sowie E zu 2.6.3, S. 32/33.

Entsprechend der Zielsetzung einer nachhaltigen Entwicklung der Gesamtregion sind in der Regionalplanung Westsachsen wesentliche Ausweisungskriterien für die regionalen Achsen festgelegt, beispielsweise:

- Der Verlauf entlang von Autobahnen, Bundesstraßen und/oder Schienenverbindungen
- Die Anbindung der Mittelzentren an die sächsischen Oberzentren bzw. an Oberzentren benachbarter Bundesländer
- Anbindung geeigneter Grundzentren an Ober- und Mittelzentren in der jeweiligen Planungsregion.<sup>443</sup>

Diese Kriterien werden regionsspezifisch untersetzt durch die Verbindung zu Tourismusgebieten, die Fortführung von Achsen angrenzender und in angrenzenden Regionen und durch die Kooperation und zwischengemeindliche Zusammenarbeit von Mittelzentren.

Die Siedlungsentwicklung ist dementsprechend grundsätzlich durch Ausrichtung auf ein integriertes Verkehrssystem und die Sicherung von Freiräumen zu steuern.<sup>444</sup> Erreichbarkeitsdefizite sollen abgebaut werden, auch hinsichtlich der Erreichbarkeit der zentralen Orte ist die Verkehrsinfrastruktur weiter zu entwickeln.<sup>445</sup> Auch nennt der Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt die verkehrsinfrastrukturelle Entwicklung „im Sinne eines integrierten Gesamtverkehrskonzeptes“ als wichtige Voraussetzung für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes und die Mobilität der Bevölkerung.<sup>446</sup> In den Erläuterungen hierzu wird ausgeführt: „Der Grundsatz zur Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur fordert eine Optimierung der Verkehrsbewältigung zur Mobilitätssicherung unter gleichberechtigter Berücksichtigung sozialer, wirtschaftlicher und ökologischer Gesichtspunkte entsprechend der Leitvorstellung der Raumordnung nach § 1 Abs. 2 ROG. Dabei sind alle Verkehrsarten im Sinne eines integrierten Gesamtverkehrskonzeptes zu berücksichtigen.“

Verkehrsvermeidung und -verlagerung auf die Schiene, den ÖPNV oder leistungsgebundene Transportsysteme ist außerdem Grundsatz der Landesentwicklungsplanung Sachsen-Anhalts. Grundsätzlich soll dem ÖPNV Vorrang vor dem motorisierten Individualverkehr eingeräumt werden.<sup>447</sup>

Flächeninanspruchnahme wird jedoch neben der Entwicklung von Wohn- und Gewerbeflächen in nicht unerheblichem Umfang durch den Erhalt- und Ausbau des Straßennetzes zur Funktionsfähigkeit der Siedlungsstruktur betrieben.<sup>448</sup> So

<sup>443</sup> RP WSN (2008): a. a. O., E zu Z 2.6.1 und 2.6.2.

<sup>444</sup> Ziel der LEP SN, G der LEP SA; auch REP Halle (2006): a. a. O., G 4.10, RP WSN (2008): a. a. O., Z 2.6.3.

<sup>445</sup> LEP SA (1999): a. a. O., E zu Punkt 3.6.1.

<sup>446</sup> LEP SA (1999): a. a. O., G 3.6.1.1.

<sup>447</sup> Diese Absichtserklärung findet sich im LEP SA (1999): a. a. O., unter G 3.6.1.2 und G 3.6.1.3.

<sup>448</sup> REP ABW (2005): a. a. O., Z 5.8.2.1: „Die funktionsgerechte Leistungsfähigkeit des vorhandenen Straßennetzes ist als infrastrukturelle Voraussetzung für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes und seiner Teilräume und im Interesse der Verkehrssicherheit durch notwendige Instandsetzungen sowie Ausbau- und Neubaumaßnahmen zu sichern bzw. wiederherzustellen und entsprechend den unter 3.6.1 im LEP SA (1999) aufgeführten allgemeinen Zielen und Grundsätzen zur Verkehrsentwicklung weiterzuentwickeln.“

ist nach dem sachsen-anhaltischen Landesentwicklungsplan beispielsweise „eine gute Erreichbarkeit aller Teilräume untereinander durch Personen- und Güterverkehr [...] sicherzustellen“. Dabei wird grundsätzlich eine Verlagerung in bereits „verkehrlich hoch belasteten Räumen“ auf umweltverträglichere Verkehrsträger (bspw. Schiene) befürwortet. Außerdem ist „die Siedlungsentwicklung [...] durch Zuordnung und Mischung der unterschiedlichen Raumnutzungen so zu gestalten, dass die Verkehrsbelastung verringert und zusätzlicher Verkehr vermieden wird.“<sup>449</sup>

Im Folgenden wird untersucht, inwieweit das Zentrale-Orte-Konzept das **Ziel der Stabilisierung der Flächennutzung in Zentralen Orten** unterstützt.

Die dezentrale Siedlungsstruktur in Sachsen-Anhalt ist zu erhalten;<sup>450</sup> hierzu zählt die Konzentration der Siedlungstätigkeit und die Ausrichtung auf ein System leistungsfähiger Zentraler Orte, um eine weitere Zersiedlung der Landschaft zu vermeiden. Bereits hier wird die Priorität der Branchenrevitalisierung vor der Inanspruchnahme von Freiflächen genannt. In diesem Grundsatz werden die wesentlichen Parameter der raumstrukturellen Entwicklung auf den Punkt gebracht: Konzentration, Flächenrecycling und der Schutz vor Zersiedelung.

Die Konzentration der Flächenentwicklung auf Zentrale Orte wird durch die Pläne forciert. Jede Entwicklung, die über die Eigenentwicklung hinausgeht, ist an einen zentralörtlichen Status oder an einen bestimmten Status (als Vorrang- oder Vorbehaltsgebiet) geknüpft. Grundsätzlich ist jedoch Bezug zum demographischen Wandel zu nehmen: „Bei der weiteren Planung der Entwicklung der Siedlungsstruktur ist der Entwicklung der Bevölkerungsstruktur Rechnung zu tragen.“<sup>451</sup>

Ober- und Mittelzentren sollen als Wirtschaftsstandorte gestärkt werden und Entwicklungsaufgaben für ihren jeweiligen Wirkungsbereich übernehmen, Grundzentren sollen als Versorgungs-, Wirtschafts- und Dienstleistungszentren entwickelt werden.<sup>452</sup> Zentren sollen ihre Aufgaben als Motoren künftiger Entwicklung erfüllen. Alle Zentralen Orte sind Schwerpunkte für die Entwicklung von Industrie und Gewerbe sowie für infrastrukturelle Anbindung an andere Räume – diese Aufgaben haben auch Konsequenzen für die Flächeninanspruchnahme.<sup>453</sup>

---

<sup>449</sup> LEP SA (1999): a. a. O., G 2.12.

<sup>450</sup> Nach G 2.2 LEP SA (1999): a. a. O., entsprechend G 4.4 REP Halle (2006): a. a. O.

<sup>451</sup> REP ABW (2005): a. a. O., Z 5.2.

<sup>452</sup> LEP SN (2003): a. a. O., G 2.1.2: „Die Entwicklung des Freistaats Sachsen und seiner Teilräume soll insbesondere durch die Stärkung der Ober- und Mittelzentren als Wirtschaftsstandorte getragen werden. Dabei sollen die zentralen Orte als Versorgungskerne ausgelegt werden, Grundzentren sollen als Versorgungs-, Wirtschafts- und Dienstleistungszentren entwickelt werden.“

<sup>453</sup> LEP SA (1999): a. a. O., Z 3.4.

Zentralörtliche Funktionen und dafür erforderliche Einrichtungen sollen darüber hinaus in Sachsen in den Siedlungs- und Versorgungskernen der Zentralen Orte bzw. in Sachsen-Anhalt in den Zentralen Orten selbst (ohne innerkommunale Differenzierung) gebündelt bzw. bereitgestellt werden, um innerörtliche Schwerpunktbildung anzuregen und zentralörtliche Einrichtungen in den gewachsenen Versorgungskernen zu erhalten und auszubauen.<sup>454</sup>

Bei der Nennung von Siedlungs- und Versorgungskernen in Sachsen (Festlegung durch die Regionalplanung, Auswahl durch die Gemeinden selbst) ist keine beliebige Ausweisung von Schwerpunktbereichen der Siedlungsentwicklung möglich, es muss die Voraussetzung eines begründeten Bedarfs gegeben sein. In Sachsen-Anhalt ist die Wohnbautätigkeit in den Ordnungsräumen außerdem auf Siedlungsschwerpunkte an Haltepunkten des schienengebundenen öffentlichen Personennahverkehrs zu lenken.<sup>455</sup>

### **Bewertung**

Die hier untersuchten Pläne bauen auf dem Zentrale-Orte-Prinzip auf und beziehen sich hier auf Begründungen, die auch in den drei Oberzielen der Fachdiskussion reflektiert werden. Die Flächenneuanspruchnahme wird so gesamtregional konzentriert und durch das Gebot des Verzichtes auf vorsorgliche Ausweisung in allen Gemeinden durchaus begrenzt. Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und der Erhalt der Lebensqualität in den Regionen sind ebenfalls Ziele der dezentralen Konzentration, die regionale Disparitäten abbauen und klare Entwicklungsschwerpunkte und -impulse setzen soll. Innerörtliche Strukturierungsvorschläge der auch den nicht-zentralörtliche Gemeinden zugebilligten bedarfsgerechten Bauflächen zur Sicherung der Eigenentwicklung,<sup>456</sup> werden nicht getroffen. Dieses Recht bezieht sich auf Gewerbe- und Wohnflächen und wird nicht quantitativ begrenzt.

<sup>454</sup> LEP SA (1999): a. a. O., G 3.2.9. Siehe auch RP WSN (2008): a. a. O., S. 74: „Ein Versorgungs- und Siedlungskern einer Gemeinde ist der Ortsteil, der aufgrund seiner bereits vorhandenen Funktionen und entsprechender Entwicklungsmöglichkeiten, seiner Erreichbarkeit (bei Zentralen Orten für die Bevölkerung im Verflechtungsbereich) und seiner Verkehrsanbindung durch den ÖPNV die Voraussetzung für die Versorgung der Bevölkerung (bei Zentralen Orten für die Bevölkerung im Verflechtungsbereich) in zumutbarer Entfernung zu den Wohnstandorten bietet. Die Festlegung von Versorgungs- und Siedlungskernen erfolgt in den Regionalplänen, sofern ein überörtliches Regelungserfordernis raumordnerisch begründet ist.“ Auch E zu Punkt 2.3. Die Siedlungs- und Versorgungskerne in den Zentralen Orten sollen Standortvoraussetzungen für einen bedarfsgerechten überörtlichen Wohnungsbau bieten (vgl. RP WSN Z 2.3.3). LEP SN (2003): a. a. O., G 5.1.1: „In den Regionalplänen sollen zur Konzentration der Siedlungstätigkeit gemäß der Definition Versorgungs- und Siedlungskerne sowie Schwerpunktbereiche für Siedlungsentwicklungen ausgewiesen werden.“ Die Festlegung von Schwerpunktbereichen erfolgt „flächhaft in den Regionalplänen, sofern ein überörtliches Regelungserfordernis raumordnerisch begründet ist“ (E zu Punkt 5.1, Siedlungswesen).

<sup>455</sup> LEP SA (1999) : a. a. O., Z 3.1.2.

<sup>456</sup> LEP SN (2003) : a. a. O., G 6.1.3; LEP SA (1999), a. a. O., G 2.9. LEP SN (2003): a. a. O., zu Punkt 2.4: „Eigenentwicklung ist die für den Bauflächenbedarf zu Grunde zu legende Entwicklung einer Gemeinde, die sich aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung und aus den Ansprüchen der örtlichen Bevölkerung an zeitgemäße Wohnverhältnisse, der ortsansässigen Gewerbebetriebe und der Dienstleistungseinrichtungen ergibt“ (S. 20). „[...] Die Planungshoheit der Gemeinden schließt – ungeachtet der zentralörtlichen Einstufung – ein, dass jeder Gemeinde eine bauliche Eigenentwicklung gemäß der Definition im Begriff (s. Kap. 2.4) zugestanden wird.“ (LEP SN (2003): a. a. O., E zu Z 5.1.2).

In der Kernregion Mitteldeutschland sollte weiterhin an einem Zentrale-Orte-Konzept festgehalten werden, das die zukünftige demographische Entwicklung berücksichtigt. Zur Umsetzung des Konzeptes sind sowohl auf den überörtlichen Planungsebenen Maßnahmen zu ergreifen als auch auf der gemeindlichen Ebene. Insbesondere zwischengemeindliche Initiativen zum Erhalt und zur Stabilisierung des zentralörtlichen Angebotes sind zu stärken.

Der Erhalt der dezentralen Siedlungsstruktur entspricht grundsätzlich den Anforderungen einer qualitativen Regionalentwicklung. Die Konzentration auf Siedlungsschwerpunkte und Siedlungs- und Versorgungskerne zeigt die Notwendigkeit, gerade unter Schrumpfungsbedingungen die gesamtregionale Siedlungsentwicklung zu steuern. Diese Konzentration ist eine erste und wichtige Grundlage für weitere Instrumente zum Flächensparen und zur Flächennutzungslenkung.

Eine Begrenzung von Neuausweisungen wird über ihre Lenkung auf Zentrale Orte und auf Siedlungsschwerpunkte (Sachsen-Anhalt) bzw. Siedlungs- und Versorgungskerne (Sachsen) forciert, auch ist das Ziel der flächensparenden Siedlungsentwicklung und Innenverdichtung in den Plänen vorhanden.

#### **4.4.2 Innerhalb Nicht-zentraler Orte Konzentration auf Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkte (ohne Neuausweisung von Flächen)**

Ziel dieser Maßnahme ist, neben der Konzentration auf Zentrale Orte die Siedlungsstruktur in Nicht-zentralen Orten auf Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkte zu konzentrieren, um in diesen Nicht-Wachstumskernen eine nachhaltige Flächenpolitik zu ermöglichen. Die sächsische Landes- und vor allem Regionalplanung trifft in diesem Zusammenhang bereits ortsteilscharfe Festlegungen.

Notwendigkeit und Ansatzpunkte zur räumlichen Konzentration wurden im Zusammenhang mit dem Zentrale-Orte-Konzept angesprochen. Die Planwerke im Untersuchungsraum zielen aber auch bei nicht-Zentralen-Orten darauf ab, Siedlungsschwerpunkte in der Region zu fördern. In der räumlichen Konkretisierung unterscheiden sich jedoch die beiden Länder.

So wird bspw. in Sachsen die Ausweisung von Siedlungs- und Versorgungskernen auch in Nicht-zentralen Orten durch die Bauleitplanung der Gemeinden forciert.<sup>457</sup> Ziel ist, „die Schwerpunkte der Siedlungsentwicklung festzulegen“.<sup>458</sup> Dies bezieht sich auf die zugebilligten bedarfsgerechten Bauflächen zur Sicherung der Eigenentwicklung.<sup>459</sup> Die Ausweisung dieser Kerne soll u. a. die Stabilisierung der

<sup>457</sup> RP WSN (2008): a. a. O., S. 74: Begriffserläuterung zu Versorgungs- und Siedlungskernen: „Ein Versorgungskern einer Gemeinde ist der Ortsteil, der aufgrund seiner bereits vorhandenen Funktionen und entsprechender Entwicklungsmöglichkeiten, seiner Erreichbarkeit (bei Zentralen Orten für die Bevölkerung im Verflechtungsbereich) und seiner Verkehrsanbindung durch den ÖPNV die Voraussetzung für die Versorgung der Bevölkerung (bei Zentralen Orten für die Bevölkerung im Verflechtungsbereich) in zumutbarer Entfernung zu den Wohnstandorten bietet. Die Festlegung von Versorgungs- und Siedlungskernen erfolgt in den Regionalplänen, sofern ein überörtliches Regelungserfordernis raumordnerisch begründet ist.“

<sup>458</sup> RP WSN (2008): a. a. O., Z 5.1.6.

<sup>459</sup> LEP SN (2003): a. a. O., G 6.1.3; LEP SA (1999) : a. a. O., G 2.9. LEP SN (2003): a. a. O., S. 20 zu Punkt 2.4: „Eigenentwicklung ist die für den Bauflächenbedarf zu Grunde zu legende Entwicklung einer Gemein-

Gemeinden vor dem Hintergrund des demographischen Wandels unterstützen.<sup>460</sup> Die Siedlungs- und Versorgungskerne werden der Regionalplanung von den Gemeinden selbst vorgeschlagen und dann durch diese festgeschrieben. Die vorbehaltliche Ausweisung von Siedlungs- und Versorgungskernen erfolgt für die Kernstädte, die den im Zusammenhang bebauten Ortsteil mit dem Stadtzentrum darstellen.<sup>461</sup> Hier sollen die Funktionen der Daseinsvorsorge gesichert und entwickelt werden.

Die sachsen-anhaltische Landesplanung weist außer den Zentralen Orten auch Siedlungsschwerpunkten an Haltepunkten des schienengebundenen ÖPNV in den Ordnungsräumen eine Konzentration der Wohnbautätigkeit zu.<sup>462</sup>

### **Bewertung**

Die Planaussagen des Regionalplans Westsachsen sind in diesem Zusammenhang mit dem Ziel der innerörtlichen Konzentration auf Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkte deckungsgleich. Auch Gemeinden im ländlich geprägten Raum haben die Möglichkeit, in ihrem definierten Siedlungs- und Versorgungskern Fläche im Rahmen ihrer Eigenentwicklung auszuweisen, so dass in Sachsen Siedlungsentwicklung ortsteilgenau gesteuert werden kann. In Sachsen-Anhalt finden sich keine derart detaillierten Vorgaben für eine innerörtliche Entwicklung, hier wird in erster Linie die gesamtregionale Entwicklung in den Ordnungsräumen durch Konzentration auf bestimmte Gemeinden gelenkt. Diese Festlegung, die den Gemeinden sehr viel Spielraum für ihre Eigenentwicklung lässt und Flächenausweisung nicht örtlich begrenzt, deckt sich nicht mit der hier unterlegten Maßnahme. Hier ist klar Handlungsbedarf erkennbar.

---

de, die sich aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung und aus den Ansprüchen der örtlichen Bevölkerung an zeitgemäße Wohnverhältnisse, der ortsansässigen Gewerbebetriebe und der Dienstleistungseinrichtungen ergibt.“ „Die Planungshoheit der Gemeinden schließt – ungeachtet der zentralörtlichen Einstufung – ein, dass jeder Gemeinde eine bauliche Eigenentwicklung gemäß der Definition im Begriff (s. Kap. 2.4) zugestanden wird.“ (LEP SN (2003): a. a. O., E zu Z 5.1.2).

<sup>460</sup> „Auch für die nicht zentralörtlichen Gemeinden kommt der Konzentration der Siedlungsentwicklung vor dem Hintergrund der demografischen und finanzwirtschaftlichen Entwicklung und der zunehmenden Tragfähigkeitsprobleme von Einrichtungen eine wichtige Rolle zu.“ RP WSN (2008): a. a. O., Begründung zu Z. 5.1.6.

<sup>461</sup> RP WSN (2008): a. a. O., Z 5.1.5: „Die Versorgungs- und Siedlungskerne der Zentralen Orte sind die Kernstädte der in den Zielen 2.3.5 und 2.3.7 des LEP ausgewiesenen Ober- und Mittelzentren sowie der in Ziel 2.3.7 des Regionalplans ausgewiesenen Grundzentren“. Die Ausweisung der VuS-Kerne erfolgt vorbehaltlich der endgültigen Bestimmung durch die jeweilige Gemeinde. Z 5.1.4 im RP WSN (2008) besagt: „Durch die nicht zentralen Gemeinden sind im Rahmen der Bauleitplanung die Versorgungs- und Siedlungskerne als Schwerpunkte der Siedlungsentwicklung festzulegen. Hierfür sind Gemeindeteile auszuweisen, die aufgrund ihrer Ausstattung, ihrer Lage und Anbindung an den ÖPNV die günstigsten Voraussetzungen bieten.“ Z 16.4: „Funktionen der Daseinsvorsorge sollen unter Berücksichtigung örtlicher Gegebenheiten in den Versorgungs- und Siedlungskernen der Gemeinden gesichert und entwickelt werden.“

<sup>462</sup> LEP SA (1999): a. a. O., Z 3.1.2, entsprechend für den Ordnungsraum Halle: REP Halle (2006): a. a. O., Z 5.1.2.



#### 4.4.3 Beschränkung der Eigenentwicklung in nicht-zentralen Ortsteilen im „städtisch geprägten Raum“ auf Umnutzung

Intention der Maßnahme ist, Flächenneuausweisung konkret auch im städtisch geprägten Raum zu beschränken. Dies erfolgt vor dem Hintergrund, dass die gesamtregional zurückgehenden Bevölkerungszahlen flächenpolitische Konsequenzen haben müssen: sollen zugleich bestimmte Ortsteile gestärkt werden, ist eine weitergehende flächenpolitische Beschränkung anderer Ortsteile, insbesondere bei dem teilweise großen Flächenüberhänge auch im Stadtumland-Bereich erforderlich. Entsprechend wird die Eigenentwicklung in nicht-zentralen Ortsteilen auf die Strategie der Umnutzung beschränkt.

Gründe dieser Beschränkung sind die Stärkung zentraler Ortsteile und der Siedlungs- und Versorgungskerne. Diese Beschränkung steht vor dem Hintergrund eines gesamtregionalen Ausgleiches der Flächennutzung und unterschiedlicher Voraussetzungen im städtischen und ländlich geprägten Raum.

Die Anpassung des Angebotes an Gewerbefläche an die voraussehbaren Bedürfnisse der Siedlungsentwicklung ist Ziel der sächsischen, sowie Grundsatz der sachsen-anhaltischen Landesplanung.<sup>463</sup> In diesem Zusammenhang können auch nicht-zentralörtliche Gemeinden bedarfsgerecht gewerbliche Bauflächen zur Sicherung der **Eigenentwicklung** zur Verfügung stellen.<sup>464</sup> Das Angebot gewerblicher Bauflächen ist als Voraussetzung für die wirtschaftliche Entwicklung jeder Gemeinde entscheidend, hinreichende und der Nachfrage entsprechend marktfähige gewerbliche Bauflächen können die Gemeinden daher vorhalten. Gewerbeflächen sollen so für einen erwarteten bzw. prognostizierten Bedarf entwickelt werden können.<sup>465</sup> Flächenausweisungen sind insofern grundsätzlich möglich, auch wenn sie gelenkt und reduziert werden sollen. Zu dem Zugeständnis der (gewerblichen) Eigenentwicklung wird jedoch angemerkt, dass „im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit [...] gemeinsame Gewerbegebiete und Gewerbeverbände geschaffen werden“ sollen.<sup>466</sup>

Die Anpassung der Siedlungsstruktur und des Angebotes an Wohnraum an die voraussehbaren Bedürfnisse der Bevölkerungsentwicklung gilt auch für Nicht-zentrale Orte: der Regionalplan Halle besagt (und orientiert sich hier am Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt), dass in den übrigen Orten (den nicht-Zentralen Orten) die städtebauliche Entwicklung auf die örtlichen Bedürfnisse

<sup>463</sup> LEP SN (2003) : a. a. O., Z 5.1.2. LEP SA (1999) : a. a. O., G 3.2.9.

<sup>464</sup> LEP SN (2003): a. a. O., G 6.1.3: „In den Gemeinden sollen bedarfsgerecht gewerbliche Bauflächen zur Sicherung der Eigenentwicklung zur Verfügung gestellt werden.“ Im Rahmen der Eigenentwicklung wird grundsätzlich eine angemessene (bedarfsgerechte) Ausweisung von Wohn- und Gewerbeflächen ermöglicht – ohne quantitative flächenbezogene Beschränkungen der Landes- oder Regionalplanung.

<sup>465</sup> „Eigenentwicklung ist die für den Bauflächenbedarf zugrunde zu legende Entwicklung einer Gemeinde, die sich aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung und aus den Ansprüchen der örtlichen Bevölkerung an zeitgemäße Wohnverhältnisse, der ortsansässigen Gewerbebetriebe und der Dienstleistungseinrichtungen ergibt.“ (RP WSN (2008): a. a. O., zu Punkt 5.1, S. 74).

<sup>466</sup> LEP SN (2003): a. a. O., E zu G 6.1.3. Die Regionalplanung Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg übernimmt die Grundsätze des LEP SA (unter Punkt 2) und konkretisiert hierzu: „Die weitere Entwicklung der Siedlungsstruktur und die Entwicklung der wirtschaftlichen, infrastrukturellen, sozialen und kulturellen Verhältnisse der Planungsregion sind den voraussehbaren Bedürfnissen der Bevölkerungsentwicklung anzupassen.“ (REP ABW (2005): a. a. O., G 4.1).

auszurichten ist. „Diese ergeben sich bei Wohnbebauung aus dem Eigenbedarf entsprechend einer Bevölkerungsprognose oder dem konkret nachweisbaren Bedarf.“<sup>467</sup> Hier spielt auch die Kernaussage „dem Wohnbedarf der Bevölkerung ist Rechnung zu tragen“ eine wesentliche Rolle.<sup>468</sup> Auch der Regionalplan Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg bezieht hier in einer Zielaussage Stellung: „Bei der weiteren Planung der Entwicklung der Siedlungsstruktur ist der Entwicklung der Bevölkerungsstruktur Rechnung zu tragen.“<sup>469</sup> Der Regionalplan Westsachsen sagt aus, dass Belange von Familien, älteren Menschen und Migranten bei der Siedlungsentwicklung verstärkt zu berücksichtigen sind.<sup>470</sup>

Die Eigenentwicklung wird im Untersuchungsgebiet in keinem Fall restriktiv gehandhabt und auch nicht in Frage gestellt (vielmehr wird ihre Bedeutung insbesondere hinsichtlich der Wohnraumversorgung der Bevölkerung explizit durch die Landesplanung hervorgehoben).<sup>471</sup> Raumordnerische Ansätze, die Eigenentwicklung beispielsweise quantitativ (flächenbezogen) zu begrenzen, fehlen. Allerdings merkt der LEP SN an, dass gerade in Verdichtungsräumen, die von einem hohen Siedlungsdruck gekennzeichnet sind, Flächen mit besonderer Bedeutung für das Orts- und Landschaftsbild, für ökologische Funktionen und für die Naherholung explizit durchaus durch eine Steuerung der Eigenentwicklung geschützt werden können: „Siedlungserweiterungen (sollen) im Rahmen der Eigenentwicklung konzentriert in den vorhandenen Siedlungen, gegliedert durch regionale Grünzüge und Grünzäsuren, an den Achsen stattfinden.“<sup>472</sup>

## Bewertung

Diese Maßnahme findet in den untersuchten Planaussagen keine Berücksichtigung. So greift der Regionalplan Westsachsen über die generelle Zielaussage zur schwerpunktmäßigen Siedlungsentwicklung in Versorgungs- und Siedlungskernen keine weiteren Aspekte des Flächenmanagements in Versorgungs- und Siedlungskernen für nicht Zentrale Orte auf; weder für die Kerne noch für Ortsteile ohne eine solche Funktion.

<sup>467</sup> REP Halle (2006): G 5.2.9. Siehe auch REP ABW G 4.1: „Die weitere Entwicklung der Siedlungsstruktur und die Entwicklung der wirtschaftlichen, infrastrukturellen, sozialen und kulturellen Verhältnisse der Planungsregion sind den voraussehbaren Bedürfnissen der Bevölkerungsentwicklung anzupassen.“ In den E hierzu wird angemerkt: Eine Bauleitplanung, die dem langfristigen Absinken der Bevölkerungszahl und den damit sich verändernden die Anforderungen an die Infra- und Siedlungsstruktur Rechnung trägt, ist in diesem Prozess unerlässlich.

<sup>468</sup> Bspw. LEP SN (2003): a. a. O., Z 5.1.2. Siehe auch LEP SA (1999): a. a. O., G 2.11.

<sup>469</sup> REP ABW (2005): a. a. O., Z 5.2 (Zentralörtliche Gliederung), S. 6.

<sup>470</sup> RP WSN (2008): a. a. O., G 5.1.3.

<sup>471</sup> LEP SA (1999): a. a. O., E zu G 2.11; LEP SN (2003): a. a. O., S. 20.

<sup>472</sup> LEP SN (2003): a. a. O., E zu Z 2.5.3.

Eine entsprechende planerische Vorgabe würde die Planungshoheit der Gemeinde direkt und grundsätzlich betreffen und diese in ihrem eigenen Flächenmanagement stark unter Druck setzen. Die Maßnahme steht zudem für die betreffenden Ortsteile im Widerspruch zu einigen Aussagen der Planwerke, die sich auf eine generelle Innenverdichtung beziehen.<sup>473</sup> Trotzdem würde sie Eigenentwicklung in den Siedlungs- und Versorgungskernen gewährleisten.

Zu einer zielführenden Umsetzung dieser Maßnahme bedarf es konstruktiver zwi-schengemeindlicher Absprachen und einer definitiven Abkehr vom Wachstumspa-radigma – beides ist unter den hier gegebenen Umständen der Fokussierung auf die Prosperität gerade der Verdichtungs- und Ordnungsräume innerhalb der Met-ropolregion Mitteldeutschland nur mit gesamtregionalen Anstrengungen umsetz-bar.

Das Zugeständnis der Eigenentwicklung wiegt auch im Zusammenhang einer ko-ordinierten Ausweisung von Gewerbegebieten schwer, hier regelt die Nachfrage klar das Flächenangebot. Eine Anpassung (bzw. Begrenzung) der Möglichkeiten zur Eigenentwicklung wäre in dieser generell demographisch schrumpfenden Re-gion jedoch durchaus vorstellbar – denn eine Nachfrage nach Flächen wird es auch langfristig nur in bestimmten Teilgebieten der Kernregion Mitteldeutschland geben. Eine inhaltliche Begründung der Eigenentwicklung wird durch die Raum-planung zwar eingefordert, wie diese jedoch konkret auszusehen hat, ist nicht festgelegt. Eine Verknüpfung des Eigenbedarfes mit der absehbaren Bevölke-rungsentwicklung wird hier zur direkten Kontrolle der Neuausweisung, denn diese Prüfung kann auch negativ ausfallen.

Die Privilegierung der Flächenentwicklung auf Zentrale Orte kann weiterhin als eine indirekte Kontrolle der Neuausweisung gesehen werden, da sich hier die Zahl der Akteure, die nennenswert Fläche ausweisen dürfen, reduziert hat. Diese Privilegierung ist aber kein Garant für unangepasste Neuausweisungen.

#### **4.4.4 Keine Umnutzung und Innenverdichtung von nicht-zentralen Orts-teilen im ländlich geprägten Raum**

Intention der Maßnahme ist die strikte Beschneidung des Rechtes auf Flächen-ausweisung und der Neuinanspruchnahme ausgewiesener, nicht oder unange-messen genutzter Fläche für Gemeinden in ländlichen Räumen. Im Unterschied zur vorherigen Maßnahme, die noch Umnutzung erlaubt und somit qualitative Flächenentwicklung im integrierten Bereich in einem bestimmten Rahmen er-möglicht, wird hier klar die Entwicklung auf die zentralen Ortsteile und Sied-

<sup>473</sup> Der LEP SN bezieht sich auf die Nutzungskonzentration in Siedlungs- und Versorgungskernen, ebenso in Z 5.1.3 auf den Vorrang der Nutzung vorhandener Bauflächen vor der Neuausweisung. Z 5.1.4 LEP SN be-sagt: „Die Siedlungsentwicklung der Gemeinden soll sich in die vorhandene Siedlungsstruktur und in die Landschaft einfügen. Vor der Neuausweisung von Baugebieten außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile soll der Erneuerung, Abrundung, Verdichtung und maßvollen Erweiterung des Siedlungsgefüges Vorrang eingeräumt werden.“ Der LEP SA (1999): a. a. O., G 2.11 besagt beispielsweise: „Bei der weite-ren Siedlungsentwicklung haben die städtebauliche Innenentwicklung, Wohnungsmodernisierung, städte-bauliche Erneuerung und Verbesserung des Wohnumfeldes Vorrang vor der Neuausweisung von Flächen im Außenbereich.“ Der REP ABW folgt ohne Einschränkungen den Grundsätzen des LEP SA (Innenentwick-lung wird hier jedoch nicht explizit erwähnt), der REP Halle hat G 2.11 übernommen.

lungs- und Versorgungsschwerpunkte im ländlich geprägten Raum fokussiert. Nicht-zentralen Ortsteilen bleiben allein die Strategien der Rücknahme und des Verzichtes auf Neuausweisung. Diese „schärfste“ Handlungsstrategie, die im Projekt formuliert wird, ist nur mit zwischengemeindlicher Kooperation umzusetzen, denn die betreffenden Gemeinden sollen ja nicht gleich mit Wüstung rechnen. Hier müssten Ausgleichslösungen greifen, die diese Gemeinden als Wohn- und Arbeitsstandorte unterstützen.

Die Maßnahme steht zudem im Widerspruch zum grundsätzlichen Ziel der Nachnutzung von bestehenden Gebieten durch Umnutzung und Innenverdichtung. So stellt der Regionalplan Westsachsen bspw. klar, dass die Nachnutzung von Altstandorten Priorität besitzt.<sup>474</sup> Dementsprechend werden hier konkrete Ansatzpunkte generellen zur Flächeneinsparung genannt: Flächensanierung, -verdichtung und die Nutzung vorhandener baurechtlich genehmigter Potenziale. Neue Gewerbeflächen sollen sich weitestgehend auf die Erweiterung vorhandener Betriebe oder auf konkrete Neubauvorhaben (nicht vorsorgende Flächensicherung) beschränken.<sup>475</sup> Auch der Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt nennt unter G 2.2 und G 2.9 die Priorität der Wiedernutzung brachgefallener Siedlungsflächen vor Neuausweisungen und die Entwicklung von industriell-gewerblichen Altstandorten vor der Inanspruchnahme nicht-integrierter Flächen.<sup>476</sup> Inwiefern sich nicht-zentralörtliche ländlich geprägte Siedlungen konkret noch entwickeln sollen, wird in den Plänen nicht angesprochen

### **Bewertung**

Diese dem Handlungsziel 3 zugeordnete Strategie findet in den untersuchten Planaussagen keine Berücksichtigung. Mit einer derartigen Vorgabe würde direkt in die gemeindliche Selbstverwaltungsautonomie eingegriffen, auch die Möglichkeit der kommunalen Eigenentwicklung steht diesem Ziel entgegen.

<sup>474</sup> RP WSN (2008): a. a. O., Z 6.1.3: „Die Gemeinden sollen vor der Neuausweisung gewerblicher Bauflächen industrielle und gewerbliche Altstandorte nachnutzen, ihre bereits baurechtlich genehmigten Gewerbegebiete auslasten sowie bei Bedarf verstärkt interkommunale Gewerbegebiete entwickeln.“

<sup>475</sup> In den Erläuterungen zu Z 6.1.3 konkretisiert der RP WSN: „Flächenbereitstellung gehört zu den wichtigsten Instrumenten der kommunalen Wirtschaftsförderung. Sie erschöpft sich jedoch nicht in der bloßen Ausweisung von Flächen. [...] Sind einzelne Gewerbegebiete einerseits gut ausgelastet, führte der teilweise jahrelange Leerstand bei anderen Gebieten mitunter zu Imageschäden für das betreffende Gebiet. Viele Gewerbegebiete können ihre ungünstig zugeschnittenen Restflächen nicht verwerten. Daher wird die Ausweisung neuer Gewerbegebietsflächen weitestgehend auf konkrete Neubauvorhaben bzw. auf Erweiterungsabsichten vorhandener Betriebe beschränkt. Darüber hinaus gibt es zahlreiche industrielle Altstandorte und andere Brachflächen, die für eine Gewerbeansiedlung infrage kommen. In diesen Bereichen sind zusätzliche Beeinträchtigungen des Landschaftsbilds und des Naturhaushalts nicht zu erwarten. In der Regel bestehen dort die infrastrukturellen und baurechtlichen Voraussetzungen für die Ansiedlung von Betrieben. Um einen möglichst reibungslosen Übergang in Folgenutzung zu ermöglichen, gilt es zu prüfen, ob zusätzlicher Bedarf dort geeignete Standortvoraussetzungen findet. Allerdings sollten die damit verbundenen Schwierigkeiten, insbesondere der Kosten- und Zeitbedarf im Rahmen der Neuerschließung, nicht übersehen werden.“ (RP WSN (2008), a. a. O., S. 87).

<sup>476</sup> LEP SA (1999): a. a. O., G 2.2: „Der Wiedernutzung brachgefallener Siedlungsflächen ist der Vorrang vor der Inanspruchnahme von Freiflächen zu geben.“ sowie G 2.9: „Industriell-gewerbliche Altstandorte sollen vorrangig und nutzungsbezogen entwickelt werden. Sie sind Standorten im Außenbereich vorzuziehen.“

#### 4.4.5 Fazit

Qualitätsvolle und flächensparende Siedlungsentwicklung wird durchaus gefördert, in erster Linie durch die Begrenzung der Flächenentwicklung auf Zentrale Orte. Prämisse ist außerdem in der sächsischen Planung die Konzentration auf Siedlungs- und Versorgungskerne, Sachsen-Anhalt geht nicht in die gemeindliche Ebene und weist „nur“ Siedlungsschwerpunkte in den Ordnungsräumen um die Oberzentren Halle (Saale) und Magdeburg aus. Die im Verbundprojekt definierte Strategie der konsequenten Beschneidung von flächenrelevanten Entwicklungsmöglichkeiten für nicht-zentrale Ortsteile im ländlich geprägten Raum findet keine korrespondierende Aussage in den Planwerken, hier würde eindeutig in die Kommunale Selbstverwaltungsautonomie eingegriffen, und das ist in dieser Form zu diesem Zeitpunkt auch von Planungsseite aus nicht gewollt. Beide letztgenannte Handlungsmaßnahmen sind ohne ein gesamtregionales zwischen-gemeindliches Kooperationsgerüst nicht umsetzbar.

#### 4.5 Zusammenfassung

Auch wenn kaum auf quantitative, konkrete Flächensparziele eingegangen wird, wird die Erkenntnis der negativen Folgen von Zersiedlung und Flächeninanspruchnahme in allen hier betrachteten Plänen deutlich (auch wenn für den Erhalt der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der Lebensqualität der Region Flächen für Investoren grundsätzlich zur Verfügung gestellt werden können).

Bevölkerungsrückgang, Abwanderung, Wohnungsüberhang und Suburbanisierung führen zur Notwendigkeit des Stadtumbaus und damit zum Rückbau und Aufwertung der betroffenen Bereiche zur Stärkung der Zentralfunktionen der Kernstädte. Zusammen mit einer latenten Finanznot der Kommunen erfordert nachhaltiges Handeln hier ressortübergreifende, integrierte Entwicklungskonzepte. Nachfrage nach bedarfsgerechten Wohnformen fördert auch die Bildung von Wohneigentum im Bestand, nicht mehr ausschließlich auf der „grünen Wiese“. Den Gemeinden als Träger der gemeindlichen Planungshoheit kommt hier die Aufgabe der Projektkoordinierung und -steuerung zu. Reduktion der Flächeninanspruchnahme ist grundsätzliches Ziel der Raumordnung im Untersuchungsgebiet, aber das konkrete quantitative Reduktionsziel („30-ha-Ziel“) wird nicht in die Ziele integriert.

Die übergeordneten quantitativen und qualitativen Handlungsziele finden sich in den Aussagen der hier untersuchten Landesentwicklungs- und Regionalpläne wieder, allerdings in unterschiedlicher Intensität, auch werden nicht in allen Fällen instrumentelle Ansätze genannt. Der Landes- und Regionalplanung obliegt die schwierige Aufgabe, zwischen Freiraum- und Bodenschutz und dem notwendigen Flächenvorbehalt für wirtschaftliche, der Gesamtregion zugutekommende Entwicklung zu vermitteln und lenkend einzugreifen.

Flächenbedarfe werden in der Landes- und Regionalplanung kaum quantifiziert. Eine Ausnahme ist bspw. der Landesentwicklungsplan Hessen, der der Regionalplanung Obergrenzen für Flächenausweisungen im Rahmen des Eigenbedarfes

vorgibt.<sup>477</sup> Auch der Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg setzt für Nicht-zentrale Orte zum einen die Innenentwicklung als Option für künftige Wohnbauflächen fest, zum anderen räumt er diesen Gemeinden eine zusätzliche „Entwicklungsoption“ mit 0,5 ha je 1.000 Einwohner ein.<sup>478</sup>

Auch stellt sich die Frage, inwiefern nicht doch den ökologischen Vorteilen höherer Verdichtung (Freihalten der Landschaft vor Zersiedelung) oftmals übersehene ökologische Nachteile (z. B. höherer Versiegelungsgrad) gegenüber stehen. Auch stehen aus fiskalischer Sicht kaum Ausgleiche für einen bewussten Verzicht auf Freiraumverbrauch auch aus ökologischen Gesichtspunkten zur Verfügung. Aus ökonomischer Perspektive kann einer weiteren Inanspruchnahme kaum widersprochen werden, auch wenn eine Vielzahl von fiskalischen, ökonomischen oder auch finanziellen Instrumenten (bspw. Berücksichtigung ökologischer Aspekte in den kommunalen Finanzausgleich oder Modelle zur Versiegelungsabgabe, Bau-landausweisungsumlage oder Flächennutzungssteuer) diskutiert werden.

---

<sup>477</sup> Der LEP Hessen (2002) nennt unter dem Punkt 4.1.2 „Ausweisung von Flächen für Siedlungszwecke – Grundsätze und Ziele“ das Ziel „In den Regionalplänen ist gemeindeweise der voraussichtliche Bedarf an Wohnsiedlungsflächen zu ermitteln und darzustellen. Ortsteile, für die keine oder für den ermittelten Wohnsiedlungsflächenbedarf nicht ausreichend bemessene Siedlungsbereiche dargestellt sind oder die diese nicht in Anspruch nehmen können, dürfen im Rahmen des ermittelten Bedarfs für die Eigenentwicklung Flächen bis zu 5 ha am Rande der Ortslage zu Lasten der Bereiche für Landschaftsnutzung und -pflege in Anspruch nehmen.“ Zur Berechnung des voraussichtlichen Bedarfs an Wohnsiedlungsfläche sollen Dichtewerte (in Wohneinheiten je ha) zu Grunde gelegt werden, die sich nach strukturräumlichen Voraussetzungen in Hessen unterscheiden. So ergibt sich der kommunale Wohnsiedlungsflächenbedarf, der in den Regionalplänen ausgewiesen wird (vgl. hierzu Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2000): a. a. O., S. 16 - 17).

<sup>478</sup> Gemeinsame Landesplanung Berlin-Brandenburg (2009): Verordnung über den Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B) vom 31. März 2009, Z 4.5 (1): „Die Entwicklung von Siedlungsflächen, in denen auch Wohnnutzungen zulässig sein sollen (Wohnsiedlungsflächen), ist möglich 1. in Zentralen Orten ohne Gestaltungsraum Siedlung, 2. im in der Festlegungskarte 1 festgelegten Gestaltungsraum Siedlung, 3. in Nicht-Zentralen Orten durch Innenentwicklung sowie im Rahmen der zusätzlichen Entwicklungsoption, 4. innerhalb von Gemeinden mit einem festgelegten Gestaltungsraum Siedlung in Siedlungsbereichen außerhalb des Gestaltungsraumes Siedlung durch Innenentwicklung sowie im Rahmen der zusätzlichen Entwicklungsoption dieser Siedlungsbereiche.“ Absatz 2 erläutert hierzu: „Die zusätzliche Entwicklungsoption nach Absatz 1 Nummer 3 und 4 wird mit 0,5 Hektar pro 1 000 Einwohner (Stand 31. Dezember 2008) für einen Zeitraum von zehn Jahren für zusätzliche Wohnsiedlungsflächen festgelegt.“

## 5 Clusterzuordnung

Der folgende Abschnitt verknüpft die erarbeiteten Handlungsziele und Maßnahmen mit konkreten Flächenstrategien, die den Gemeinden zum Umgang mit Fläche zur Verfügung stehen. Zugleich werden die Ziele und Flächenstrategien den Raumtypen der Kernregion Mitteldeutschland zugeordnet, zu deren Ableitung eine Typisierung der Gemeinden mit Hilfe einer Clusteranalyse vorgenommen wurde.<sup>479</sup> Insofern stellt dieses Kapitel zum Einen ein Bindeglied zur Analyse von flächenbezogenen Steuerungsinstrumenten dar. Denn mit Hilfe der flächenpolitischen Strategien können nicht nur die Handlungsziele und das bestehende Steuerungsinstrumentarium sowie Kooperationsansätze miteinander verknüpft, sondern auch raumtypenspezifische Anforderungen an eine Weiterentwicklung von Instrumenten abgeleitet werden. Zum Anderen lassen sich die durch die clusterspezifische Zuordnung der Handlungsziele und Maßnahmen getroffenen normativen Vorgaben an den Ausgangsbedingungen und Eigenschaften der Gemeindecluster spiegeln, welche schon in Kapitel 2 dieses Bandes und im Band 02 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi zusammengefasst wurden. Dies erlaubt, spezielle Herausforderungen bei der Umsetzung der Handlungsziele und dazugehörigen Maßnahmen abzugrenzen.

Im Folgenden werden zuerst die flächenpolitischen Strategien beschrieben und voneinander abgegrenzt, um danach die Handlungsziele mit Hilfe dieser Strategien darzustellen. Dies bildet die Grundlage, um die raumtypenspezifische Zuordnung der Handlungsziele und flächenpolitischen Strategien zu den Gemeindeclustern zu beschreiben und abschließend die Handlungsziele und dazugehörigen Maßnahmen an den clusterspezifischen Ausgangsbedingungen zu reflektieren.

### 5.1 Definitionen der flächenpolitischen Strategien

Die Handlungsziele wirken sich direkt auf den gemeindlichen Umgang mit Fläche aus. In Anlehnung an das Konzept der Flächenkreislaufwirtschaft lassen sich die Möglichkeiten der Gemeinden zum Umgang mit Fläche hierbei durch fünf Strategien umreißen: Neuausweisung (1), Rücknahme von Bauflächen (2), Innenverdichtung (3) und Umnutzung von vorhandenen Flächen (4). Die fünfte Strategie beinhaltet den Verzicht auf Neuausweisung von Fläche (5), auch wenn ein konkreter Bedarf besteht. Im Folgenden werden diese Strategien kurz definiert:<sup>480</sup>

---

<sup>479</sup> Vgl. Geyler, Stefan; Warner, Barbara; Brandl, Anja; Kuntze, Martina (2008b): Clusteranalyse der Gemeinden in der Kernregion Mitteldeutschland. Eine Typisierung der Region nach Entwicklungsparametern und Rahmenbedingungen. Band 02 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi. Leipzig. Online verfügbar unter [www.koremi.de](http://www.koremi.de).

<sup>480</sup> Hierbei werden die Begriffe die Flächensystematik des BauGB bzw. der BauNVO zugrundegelegt. Im Unterschied zu der in der amtlichen Statistik genutzten Flächensystematik, deren Abgrenzung von Siedlungs- und Verkehrsfläche auch Grünflächen und andere, nicht versiegelte Flächen beinhaltet, steht hier die planungsrechtliche Sicherung im Mittelpunkt.

**Neuausweisung von Bauflächen:** Neuausweisung beinhaltet im Rahmen der Strategiediskussion die erstmalige Beplanung und Ausweisung von bisher nicht baulich genutzter Fläche (d. h. bisher keine Siedlungs- und Verkehrsflächenfestlegung im FNP und B-Plan).

Es wird nur dann von Neuausweisung gesprochen, wenn sich entsprechende Flächen im Außenbereich (nicht im Zusammenhang bebaute Ortsteile gem. § 34 BauGB) befinden oder innerorts nicht §§ 30 und 34 BauGB zur Anwendung kommen (bspw. wenn innerörtlich eine Grünfläche bebaut werden soll). Gleiches gilt für bisher nicht für Siedlung und Verkehr genutzte Flächen am Ortsrand (nach §§ 34 und 35 BauGB), die zur Abrundung des Siedlungskörpers bebaut werden sollen. Mit einer Neuausweisung nimmt die Nutzungsintensität sowohl im Siedlungsgefüge als auch auf einer einzelnen Fläche zu.

**Rücknahme von Bauflächen:** Rücknahme als Strategie soll jene Maßnahmen umfassen, welche die Herausnahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen aus den Planwerken, v. a. aus dem B-Plan, und/oder die Aufhebung von Planungen/Bebauungsplänen zum Gegenstand hat.

Weiter soll Rücknahme den Abriss von Bausubstanz und die Entsiegelung von Bodenfläche beinhalten, auf welcher anschließend keine dauerhafte siedlungsstrukturelle Nachnutzung vorgesehen ist.<sup>481</sup> Insbesondere Abriss- und Entsiegelungsmaßnahmen zur Verringerung des Siedlungskörpers vom Ortsrand her werden dabei als sinnvoll erachtet. Eine vorübergehende, nicht baulich genutzte Fläche stellt keine Rücknahme im Sinne dieser Definition dar. Rücknahme verringert somit das Maß der baulichen Nutzung (Nutzungsintensität) bis hin zur Nutzungsaufgabe.

**Innenverdichtung:** Innenverdichtung umfasst bauliche Maßnahmen im Innenbereich (im Zusammenhang bebauter Ortsteil sowie Arrondierung nach § 34 BauGB) einer Stadt oder Gemeinde. Dabei stellt Innenverdichtung sowohl die Wiedernutzung brachliegender Flächen (Brachflächenrecycling) als auch die Verdichtung vorhandener Bauflächen durch nachträgliche Erhöhung der Bebauungsdichte und/oder der Auslastungsgrade von Bauflächen dar. Innenverdichtung erhöht dabei das Maß der baulichen Nutzung und steigert die Nutzungsintensität.

**Umnutzung:** Als Umnutzung werden Nutzungsänderungen von Baugebieten u. a. für Wohnen und Gewerbe (bspw. die Umnutzung eines Gewerbegebietes als Wohngebiet) verstanden. Dabei soll Umnutzung auch auf Flächen gemäß § 30 und § 34 BauGB sowie nicht marktgerechte Flächen beschränkt sein. Brachflächenrecycling wird bei dieser Strategiediskussion nicht als Umnutzung aufgefasst, sofern diese Flächen im Innenbereich liegen. Dieses wird zur Innenverdichtung gezählt. Umnutzung ändert dabei nicht das Maß, sondern die Art der baulichen Nutzung.

---

<sup>481</sup> Ein Abriss der Bausubstanz bei Beibehaltung der Bebaubarkeit (z. B. durch aufrechterhaltende Widmung der Fläche als Baufläche) wäre demzufolge Umnutzung.



**Verzicht auf Neuausweisung (bei konkretem Bedarf):** Auch bei konkreter Nachfrage erfolgt keine Neuausweisung, sondern eine Lenkung auf bestehende, möglicherweise auch außergemeindliche Flächen bei sicherlich erforderlichen, entsprechenden Ausgleichsregeln erfolgt. Ziel ist dabei v. a. die Auslastung bestehender Flächen im Hinblick auf die Gesamtregion. Es erfolgt somit keine Änderung im Bestand oder bzgl. der Art und des Maßes an baulicher Nutzung in der auf Neuausweisung verzichtenden Gemeinde, es kommt aber zu Innenverdichtung und eventuell Umnutzung in derselben oder in einer anderen Gemeinde. Die Strategie bezieht sich somit nicht auf einen Verzicht von Neuausweisung für den Fall, dass keine Nachfrage absehbar ist.

## 5.2 Zuordnung der Handlungsziele und Maßnahmen zu den flächenpolitischen Strategien

Mithilfe der abgegrenzten Strategien lassen sich die in Kapitel 4 zusammengefassten Handlungsziele und Maßnahmen in ihrer Wirkung auf Flächen übertragen (vgl. Tabelle 3). Hierbei kommen die Flächenstrategien nur in ihrer positiven Bedeutung zur Anwendung. So wird bspw. auf die Strategie „Neuausweisung von Bauflächen“ verwiesen, wenn das Handlungsziel eine Zunahme der Flächen erlaubt oder fordert und nicht auf eine verringerte Neuausweisung abzielt. Letzteres würde durch den Verzicht auf Neuausweisung (entgegen der Nachfrage) beschrieben werden.

**Tabelle 3: Darstellung der Handlungsziele und dazugehörigen Maßnahmen als Flächenstrategien**

	Handlungsziele und dazugehörigen Maßnahmen	Flächenstrategien				
		N	I	U	R	V
1	<b>Quantitatives Handlungsziel 1: Sparsame Entwicklung von Gewerbeflächen.</b>					
1.a	Begrenzung des Zuwachses von Gewerbeflächen im Saldo	x	x	x	x	x
1.b	Vermeidung von unkoordinierter Ausweisung zur Befriedigung von gewerblicher (meist überörtlicher) Nachfrage, die nicht durch bestehende Flächen gedeckt werden kann.	x				x
1.c	Lenken von Gewerbeansiedlungen auf bestehende Standorte – wo es möglich ist		x	x		x
1.d	Rücknahme nicht nachfragegerechter Gewerbeflächen				x	
2	<b>Quantitatives Handlungsziel 2: Wohnflächenentwicklung an demographischen Wandel anpassen.</b>					
2.a	Begrenzung des Wachstums von Wohngebieten (Bilanzausgleich im Sinne einer „Null-Neuausweisung“)	x	x	x	x	x
2.b	Festlegung von Mindestdichten bei Flächenneuausweisungen für Wohngebiete	x				
2.c	Ausnutzung bestehender und erschlossener Wohnbaugebiete anstelle Neuausweisung		x	x		x
2.d	Rücknahme nicht nachfragegerechter Wohnbauflächen				x	

	Handlungsziele und dazugehörigen Maßnahmen	Flächenstrategien				
		N	I	U	R	V
3	<b>Qualitatives Handlungsziel: Qualifizierte Siedlungsstruktur fördern.</b>					
3.a	Stabilisierung der Flächennutzung ... in zentralen Ortsteilen der Zentralen Orte (auch im Verbund)	x	x	x	x	(x)
3.b	... innerhalb Nicht-Zentraler Orte Konzentration auf Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkte		x	x	x	x
3.c	Beschränkung der Eigenentwicklung in nicht-zentralen Ortsteilen im „städtisch geprägten Raum“ auf Umnutzung			x	x	x
3.d	Keine Umnutzung und Innenverdichtung von nicht-zentralen Ortsteilen im ländlich geprägten Raum				x	x

N – Neuausweisung von Bauflächen; I – Innenverdichtung; U – Umnutzung; R – Rückbau; V – Verzicht auf Neuausweisung.

Die quantitativen Ziele gelten erst einmal für alle Gemeinden der KRMD und lassen sich noch nicht auf einzelne Gemeindecluster bzw. Raumtypen beziehen. Zugleich ergibt sich aus den Handlungszielen und den dafür zu ergreifenden Maßnahmen auch die Anforderung, unterschiedliche Flächenstrategien zu koppeln. Um ein Handlungsziel zu erreichen, müssten kooperierende Gemeinden unterschiedliche Flächenstrategien verfolgen. Im Folgenden werden den quantitativen Handlungszielen mit den betreffenden Maßnahmen die zur Umsetzung notwendigen Flächenstrategien zugeordnet:

### **Quantitatives Handlungsziel 1:** Sparsame Entwicklung von Gewerbeflächen

Die Forderung nach Begrenzung des Zuwachses von Gewerbeflächen im Saldo für eine Region erfordert die Verknüpfung aller Flächenstrategien über die Gemeindegrenzen hinweg. Neuausweisung in einigen Gemeinden muss durch Rücknahme von Fläche in anderen kompensiert werden, um den gesellschaftlich avisierten Saldowert zu erreichen.<sup>482</sup> Der Umfang der notwendigen Neuinanspruchnahme richtet sich zudem nach dem Ausmaß von Innenverdichtung und Umnutzung, deren intensivere Verfolgung in einigen Gemeinden mit dem Verzicht von Neuausweisung (auch bei vorhandener Nachfrage) in diesen oder in anderen Gemeinden einhergehen kann. Die Richtung der Kausalbeziehung ist nicht eindeutig, da eine stärkere Innenverdichtung und Umnutzung auch infolge der Verringerung von Neuausweisung möglich wäre.

*Vermeidung von unkoordinierter Ausweisung* – Diese Maßnahme fordert, dass benachbarte Gemeinden nicht mehr um bestimmte Ansiedlungsprojekte im Rahmen von Flächenausweisungen konkurrieren, da anderenfalls im Ergebnis letztendlich mehr Flächen als eigentlich benötigt ausgewiesen würden. Um dies zu vermeiden, müsste eine Gemeinde auf Neuausweisung verzichten, während die

<sup>482</sup> In Kapitel 3 wurde auf die Vorteile eines Saldowertes eingegangen. Als Vorteil wurde bspw. hervorgehoben, dass ein Saldokriterium eine regionale Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme bei gleichzeitiger lokaler Neuausweisung aufgrund realer Bedarfe erlaubt, da die lokalen Zuwächse an anderer Stelle durch Rückbau zu kompensieren wären. Der Saldowert könnte sich beispielsweise am regionalisierten 30-ha-Ziel orientieren, er könnte jedoch auch anhand anderer Kriterien abgeleitet werden. Die Festlegung eines solchen Wertes müsste im Rahmen der gesellschaftlichen Willensbildung erfolgen.

andere Gemeinde Flächen ausweisen dürfte. Bei koordinierter Ausweisung von benachbarten Gemeinden könnten beide aber auch eine gemeinsame Ausweisung vornehmen und somit auf separate, dann entsprechend überdimensionierte Neuausweisung verzichten. Damit würde in Summe weniger Fläche ausgewiesen werden.

*Lenken von Gewerbegebieten auf bestehende Standorte – wo dies möglich ist:* Diese Maßnahme verknüpft ebenfalls unterschiedliche Flächenstrategien der beteiligten Gemeinden. Die Lenkung der Nachfrage bedeutet, dass Gemeinden, bei denen eine konkrete Flächennachfrage besteht, welche aber nicht durch bestehende eigene Flächen bzw. durch Innenverdichtung/Umnutzung befriedigt werden kann, auf eine Neuausweisung verzichten zugunsten von Gemeinden, die über ausreichend erschlossene Baulandreserven verfügen, welche aber nicht ausgelastet sind. Dort würde in Konsequenz die Auslastungsgrade der Bauflächen erhöht oder Brachflächen wieder genutzt werden.

*Rücknahme nicht nachfragegerechter Gewerbeflächen:* Dieses Handlungsziel lässt sich direkt durch die Flächenstrategie Rücknahme umsetzen.

**Quantitatives Handlungsziel 2:** Wohnflächenentwicklung an demographischen Wandel anpassen.

Die drei Maßnahmen „*Begrenzung des Wachstums von Wohngebieten*“, „*Ausnutzung bestehender und erschlossener Wohnbaugebiete anstelle Neuausweisung*“ und „*Rücknahme nicht nachfragegerechter Wohnbauflächen*“ sind inhaltlich identisch mit den für die Gewerbeflächen beschriebenen Maßnahmen und werden dementsprechend durch die schon dort beschriebenen Kombinationen an Flächenstrategien realisiert.

Die Festlegung von *Mindestdichten* bei Flächenneuausweisungen für Wohngebiete ist direkt an die Flächenstrategie „*Neuausweisung*“ geknüpft, ergänzt diese jedoch, indem sie ein weiteres Gestaltungskriterium beifügt, um sparsam mit Neuausweisung umzugehen. Diese Maßnahme lässt sich demzufolge nur indirekt durch die Flächenstrategien abbilden.

**Qualitatives Handlungsziel:** Qualifizierte Siedlungsstruktur fördern.

Das qualitative Handlungsziel und seine dazugehörigen Maßnahmen beziehen sich nicht direkt auf Flächenstrategien, durch sie können jedoch die Flächenstrategien mit Eigenschaften und der raumstrukturellen Bedeutung der Gemeinden verknüpft werden. Wie in Abschnitt 3.3.1.10 beschrieben, wird hierbei einerseits zwischen den Gemeinden mit unterschiedlichen Eigenschaften und andererseits innerhalb einer Gemeinde zwischen den Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkten dieser Gemeinde (zentraler Ortsteil des Zentralen Ortes bzw. Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkt eines Nicht-Zentralen Ortes) und den restlichen Ortsteilen unterschieden.

Durch die qualitativen Handlungsziele/Maßnahmen werden, wie im Folgenden beschrieben wird, die Wahlmöglichkeiten der Gemeinden zwischen den fünf Flächenstrategien stufenweise eingeschränkt.

Das Ziel der „*Stabilisierung der Flächennutzung in zentralen Ortsteilen*“ privilegiert die zentralen Ortsteile der Gemeinden mit zentralörtlicher Funktion dahingehend, dass dort die Nutzung aller Flächenstrategien freigestellt ist, insbesondere auch die Möglichkeit der Neuausweisung.

Die Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkte der Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion werden demgegenüber dahingehend reglementiert, dass auch bei zu erwartender Flächennachfrage oder im Rahmen der Eigenentwicklung auf die Flächenstrategie der Neuausweisung zu verzichten wäre. Innenverdichtung, Umnutzung und Rücknahme stehen als Flächenstrategien zur möglichen Bedarfsdeckung zur Verfügung.

Die verbleibenden Ortsteile, die keine zentrale Rolle innerhalb der Gemeinden übernehmen, werden hinsichtlich der Wahlmöglichkeiten bei den Flächenstrategien noch weitergehend eingeschränkt. Generell wird gefordert, dass sie nicht nur auf Neuausweisung verzichten müssen, sondern, dass auch Innenverdichtung als Flächenstrategie ausgeschlossen ist. Eine weitere Entwicklung wäre hier also nur durch Umnutzung innerhalb des Flächenbestandes möglich.

Darüber hinaus wird bei den nicht-zentralen Ortsteilen zwischen dem „städtisch geprägten Raum“ und dem „ländlich geprägten Raum“ unterschieden. In den nicht-zentralen Ortsteilen im „städtisch geprägten Raum“ steht die Flächenstrategie der „Umnutzung“ im Zuge der Realisierung von weiteren Wohnbau- und Gewerbevorhaben zur Verfügung. In den nicht-zentralen Ortsteilen im „ländlich geprägten Raum“ wird auch die Umnutzung ausgeschlossen.

Bei keiner der Maßnahmen ist die Rücknahme von Fläche verboten. Entsprechend könnte in allen Gemeinden Rückbau zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme betrieben werden.

**Zusammenfassend** lässt sich Folgendes konstatieren: Die quantitativen Handlungsziele und dazugehörigen Maßnahmen erfordern teilweise die Kombination von mehreren flächenpolitischen Strategien. Sollen diese Handlungsziele übergemeindlich umgesetzt werden, so bedeutet dies eine übergemeindliche Abstimmung bzgl. der Flächenstrategien. Ausnahme bildet die Maßnahme der Rücknahme von Flächen, die sich auf eine singuläre Flächenstrategie stützen kann.

Die bei weitem komplexesten Maßnahmen stellen die Saldoanforderungen dar, da zu deren Umsetzung alle Flächenstrategien der Gemeinden miteinander auf regionaler Ebene verknüpft und mit dem regionalen Saldoziel zur Abstimmung gebracht werden müssen.

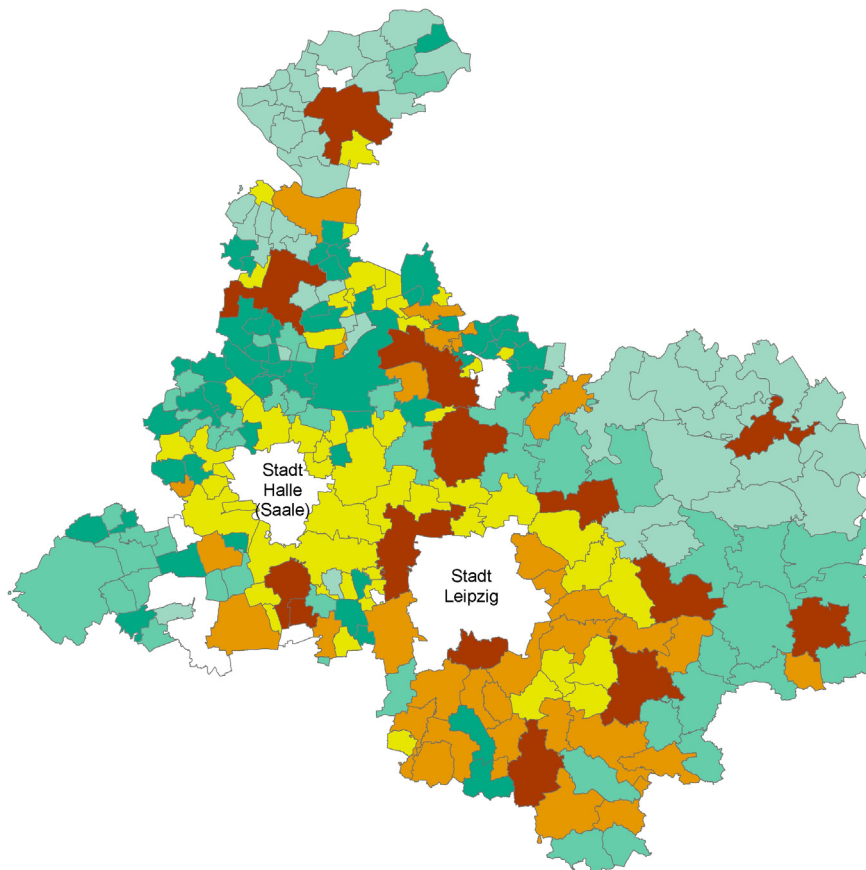
Der in der Regel nicht so offensichtlichen Flächenstrategie der Vermeidung von Neuausweisung (bei bestehendem Bedarf) kommt eine relativ hohe Bedeutung zu, gerade bei der Abstimmung von Neuausweisung sowie der Lenkung von Nachfrage auf bestehende Flächen. Auch vor dem Hintergrund der Wirtschaftlichkeit bestehender Flächen ist diese Strategie bedeutend.

Das qualitative Handlungsziel und die hierbei untersetzten Maßnahmen erfordern demgegenüber keine Kombination aus Flächenstrategien, sondern reglementieren für die Gemeinden die zur Auswahl stehenden Strategien. Hierbei wird zum

einen zwischen den unterschiedlichen Eigenschaften und raumstrukturellen Bedeutungen der Gemeinden – insbesondere im Hinblick auf die zentralörtliche Funktion – und zum anderen innerhalb der Gemeinden zwischen dem zentralen Ortsteil/dem Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkt und den restlichen Ortsteilen unterschieden.

### 5.3 Clusterspezifische Zuordnung der Handlungsziele und Maßnahmen

Die Handlungsziele und die dazugehörigen Maßnahmen sowie die Flächenstrategien lassen sich den im KoReMi-Band 02 beschriebenen Gemeindeclustern der Kernregion Mitteldeutschland zuordnen. Mithilfe einer Clusteranalyse wurden die Gemeinden der KRMD in sechs Gruppen untergliedert, wobei 16 Kennzahlen zur Beschreibung der Rahmenbedingungen, Ausgangssituation und vergangenen Entwicklung der Gemeinden herangezogen wurden. Die unterschiedenen Cluster sind in Abbildung 13 und Tabelle 4 aufgeführt.



Eigene Darstellung

**Abbildung 13: Gemeindetypisierung der Kernregion Mitteldeutschland**

**Tabelle 4: Benennung und wesentliche Eigenschaften der den Clustern zugeordneten Gemeinden**

Nr.	Clustername	Wichtige Eigenschaften (anhand Clustermittelwerte)
1	„Mittelstädte und Mittelzentren“	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Größere Städte und Arbeitsorte</li> <li>• Mittelzentren</li> <li>• deutlicher Einwohnerrückgang und geringe Baufertigstellung</li> </ul>
2	„Umlandstädte“	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kleinere Städte und Wohnorte</li> <li>• durchschnittlicher Einwohnerrückgang und durchschn. Baufertigstellung</li> </ul>
3	„Suburbia“	<ul style="list-style-type: none"> <li>• kleine Gemeinden</li> <li>• sehr hohe Baufertigstellung und positive Einwohnerentwicklung</li> <li>• niedriges Durchschnittsalter</li> <li>• Wohnorte</li> </ul>
4	„Ländlicher Raum mit deutlichem Flächenwachstum“	<ul style="list-style-type: none"> <li>• kleine Dorfgemeinden</li> <li>• überdurchschnittliche Siedlungsflächenentwicklung</li> <li>• aber durchschnittlicher Einwohnerrückgang und durchschnittliche Baufertigstellung</li> </ul>
5	„Ländlicher Raum mit dezentraler Infrastruktur“	<ul style="list-style-type: none"> <li>• kleine Dorfgemeinden</li> <li>• schlechte Erreichbarkeit der Mittel- und Oberzentren</li> <li>• sehr geringer Anschlussgrad an Abwasserbehandlungsanlagen</li> </ul>
6	„Peripherer ländlicher Raum“	<ul style="list-style-type: none"> <li>• kleine Dorfgemeinden</li> <li>• Einwohnerrückgang und unterdurchschnittliche Baufertigstellungen</li> <li>• schlechte Erreichbarkeit der Autobahn</li> </ul>

Ausgangspunkt für die clusterspezifische Differenzierung der Handlungsziele und der dazugehörigen Maßnahmen bildet die Zuordnung der das qualitative Handlungsziel untermauernden Maßnahmen zu den Clustern. Diese qualitativen Maßnahmen lassen sich leicht zuordnen, da einerseits die Zentrale-Orte-Struktur in der KRMD durch die Clusterung abgebildet wird und andererseits mit Hilfe der Cluster der ländliche vom städtisch geprägten Raum abgegrenzt werden kann.

Im KoReMi-Band 02 wurde die Möglichkeit der Zuordnung der Cluster zum raumplanerischen System der Zentralen Orte in der KRMD untersucht.<sup>483</sup> Die Mittelzentren werden einheitlich durch das Cluster 1 abgebildet. Die ausgewiesenen Grundzentren lassen sich schwerpunktmäßig, aber nicht vollständig, dem Cluster 2 zuordnen.<sup>484</sup> Zugleich wurden in Cluster 2 auch Gemeinden eingeordnet, die keine Funktion als Grundzentrum aufweisen.<sup>485</sup> Ursachen für diese Unschärfe sind zum einen darin zu sehen, dass durch die Clusterkennzahlen nicht alle Ausweiskriterien aufgegriffen wurden, die von den Landesplanungen zur Auswahl von Grundzentren herangezogen werden (z. B. absolute Arbeitsplatzbedeutung

<sup>483</sup> Vgl. KoReMi-Band 02, Abschnitt 5.2.2.

<sup>484</sup> Von den 31 Gemeinden mit der Funktion als Grundzentrum liegen 19 im Cluster 2. Im sächsischen Teilgebiet befinden sich die ausgewiesenen Grundzentren zum größten Teil im Cluster 2. Ausnahmen bilden Dahlen (Cluster 5) und die „Ergänzungsstandorte“ Dommitzsch und Belgern (Cluster 6). Auch in Sachsen-Anhalt wurden mit fünf von 13 Grundzentren diese am häufigsten dem Cluster 2 zugeordnet. Jedoch bilden auch drei Gemeinden von Cluster 3 (Suburbia), drei Gemeinden von Cluster 4 und zwei Gemeinden von Cluster 5 Grundzentren. Ein Grundzentrum (Leuna) wurde Cluster 1 zugeordnet, ein Grundzentrum wurde nicht klassifiziert (Mücheln).

<sup>485</sup> Im Cluster 2 sind 13 Gemeinden eingeordnet, die keine Grundzentren darstellen und 19 Grundzentren.

sowie ÖPNV-Erreichbarkeit), dafür aber auch andere inhaltliche Aspekte (z. B. Entfernung zur Autobahn). Andererseits ergeben sich aufgrund der Vielzahl der in die Clusterung eingegangenen Kennzahlen Unschärfen bzgl. der clusterweisen Abgrenzung.<sup>486</sup> Um die konzeptionelle Zuordnung der Handlungsziele zu den Clustern zu erleichtern, wurde daher die stark vereinfachende Annahme getroffen, dass sich alle Grundzentren in Cluster 2 wiederfinden sowie darüber hinaus auch Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion. Aus diesem Grund wird Cluster 2 noch einmal geteilt in Gemeinden, die zugleich Grundzentren sind und solche ohne zentralörtliche Funktion (vgl. Tabelle 5). Bei den Clustern 3 bis 6 wird vereinfachend angenommen, dass dort keine Grundzentren auftreten. Weiterhin machen es die Maßnahmen des qualitativen Handlungsziels erforderlich, innerhalb der Gemeinden zwischen dem zentralen Ortsteil und dem Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkt sowie den nicht-zentralen Ortsteilen zu differenzieren.

**Tabelle 5: Clusterweise Zuordnung des qualitativen Handlungsziels**

Cluster-Nr.	Cluster	Handlungsziele/Maßnahmen	Flächenstrategien				
			N	I	U	R	V
1	zentraler Ortsteil	Stabilisierung der Flächennutzung in zentralen Ortsteilen der Zentralen Orte	x	x	x	x	(x)
1		Beschränkung der Eigenentwicklung in nicht-zentralen Ortsteilen im „städtisch geprägten Raum“ auf Umnutzung			x	x	x
2 GZ	zentraler Ortsteil	Stabilisierung der Flächennutzung in zentralen Ortsteilen der Zentralen Orte	x	x	x	x	(x)
2 GZ		Beschränkung der Eigenentwicklung in nicht-zentralen Ortsteilen im „städtisch geprägten Raum“ auf Umnutzung			x	x	x
2	SVS	Innerhalb Nicht-Zentraler Orte Konzentration auf Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkte		x	x	x	x
2		Beschränkung der Eigenentwicklung in nicht-zentralen Ortsteilen im „städtisch geprägten Raum“ auf Umnutzung			x	x	x
3	SVS	Innerhalb Nicht-Zentraler Orte Konzentration auf Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkte		x	x	x	x
3		Beschränkung der Eigenentwicklung in nicht-zentralen Ortsteilen im „städtisch geprägten Raum“ auf Umnutzung			x	x	x

<sup>486</sup> So werden beispielsweise für die Grundzentren Mindesteinwohnerzahlen gefordert. Vgl. KoReMi-Band 02, S. 40. Zwar weisen die Cluster 1 und 2 die höchsten mittleren Einwohnerzahlen auf, ähnliche Größenordnungen können allerdings auch in den anderen Clustern nachgewiesen werden (vgl. Abb. 3 in KoReMi-Band 02).

Cluster-Nr.	Cluster	Handlungsziele/Maßnahmen	Flächenstrategien				
			N	I	U	R	V
4-6	SVS	Innerhalb Nicht-Zentraler Orte Konzentration auf Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkte		x	x	x	x
4-6		Keine Umnutzung und Innenverdichtung von nicht-zentralen Ortsteilen im ländlich geprägten Raum				x	x

N – Neuausweisung von Bauflächen; I – Innenverdichtung; U – Umnutzung; R – Rückbau; V – Verzicht auf Neuausweisung; SVS – Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkt.

Die in Tabelle 5 dargestellte Zuordnung der *qualitativen Handlungsstrategien* zu den Clustern zeigt, dass in den zentralen Ortsteilen der Cluster 1 und 2 (mit Ausnahme der NZO) alle Flächenstrategien möglich sein sollten, auch die Neuausweisung. In den Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkten aller restlichen Gemeinden können mit Ausnahme der Neuausweisung alle anderen Flächenstrategien herangezogen werden. Zum „städtisch geprägten Raum“ werden zusätzlich zu Cluster 1 und 2 auch die suburbanen Gemeinden aus Cluster 3 hinzugechnet, da diese in den vergangenen Jahren durch starke Suburbanisierungstendenzen gekennzeichnet waren.<sup>487</sup> In den nicht-zentralen Ortsteilen dieser Cluster bleibt die Flächenstrategie der Umnutzung erlaubt, während in den nicht-zentralen Ortsteilen der ländlich geprägten Gemeinden in Cluster 4 bis 6 nur *Rücknahme* als Flächenstrategie neben der Vermeidung von Neuausweisung möglich bleibt.

Ausgehend von der clusterweisen Zuordnung der qualitativen Handlungsziele und dazugehörigen Maßnahmen lassen sich anhand der möglichen als auch nicht erlaubten Flächenstrategien die *quantitativen Handlungsziele mit ihren Maßnahmen* den Clustern zuordnen (vgl. Tabelle 5).

Die Flächenstrategie der *Rücknahme* von Bauland ist als einzige Flächenstrategie flächendeckend erlaubt. Demzufolge können auch die quantitativen Maßnahmen der Rücknahme von nicht nachfragerechten Gewerbe- und Wohnbauflächen überall durchgeführt werden, auch wenn die Rücknahme im Rahmen des Saldokriteriums eingebunden wird, um Neuausweisung „auszugleichen“.

Die Flächenstrategie der *Neuausweisung* ist sehr eng an die zentralen Ortsteile der Gemeinden von Cluster 1 und Cluster 2 (abzüglich Cluster 2 bei Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion) gebunden. Dies beeinflusst direkt den räumlichen Bezug der Maßnahmen zur Einhaltung von Mindestdichten, zur Vermeidung unkoordinierter Ausweisung von Gewerbeflächen sowie zur Neuausweisung im Rahmen des Saldokriteriums, da alle diese Maßnahmen auf der Strategie der Neuausweisung aufbauen und somit ebenfalls in den zentralen Ortsteilen von

<sup>487</sup> Wie in Abschnitt 5.2.3 des KoReMi-Bandes 02 dargestellt, werden durch das Cluster 3 nicht die raumplanerischen Kategorien des Verdichtungs- und Ordnungsraumes abgebildet, so dass hierzu kein Bezug genommen wird.



Cluster 1 und Cluster 2 zu verorten sind. Werden darüber hinaus alle quantitativen Maßnahmen im Rahmen der Saldokriterien miteinander verknüpft, so wird auch hierbei die Neuausweisung auf die zentralörtlichen Gemeinden fokussiert.

Die Strategien der *Innenverdichtung* und *Umnutzung* können flächendeckend in den zentralen Ortsteilen sowie Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkten umgesetzt werden. Umnutzung bezieht sich darüber hinaus auch auf die nicht-zentralen Ortsteile der Gemeinden in Cluster 1 bis 3. Diesen flächenpolitischen Strategien kommt eine besondere Rolle bei der Maßnahme „Lenkung von Nachfrage auf bestehende Standorte (sowohl bei Gewerbe als auch bei Wohnbauflächen)“ zu. Somit können aus Sicht der Flächenstrategien erst einmal alle Gemeinden im zentralen Ortsteil sowie im Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkt die Nachfrage aufnehmen, solange Möglichkeiten der Innenverdichtung und Umnutzung bestehen.

In diesem Zusammenhang kommt das Gebot der Eigenentwicklung zum Tragen. So kann *Innenverdichtung* und *Umnutzung* außerhalb zentralörtlicher Gemeinden nur zur Befriedigung der Eigenentwicklung vorgenommen werden. Folglich ergibt sich auch bei „Lenkung von Nachfrage“ eine Privilegierung der Gemeinden aus Cluster 1 und 2 zuungunsten der Nicht-Zentralen Orte (verbleibende Gemeinden Cluster 2 sowie Gemeinden aus Cluster 3 bis 6), da Nachfrage zu den Clustern 1 und 2 zu lenken wäre.

Darüber hinaus ist die Maßnahme der Lenkung von Nachfrage auch zwischen Gemeinden mit zentralörtlichen Funktionen möglich, wobei eine Gemeinde dann zugunsten einer anderen auf die Neuausweisung von Flächen verzichten würde.

#### **5.4 Vergleich der clusterspezifischen Handlungsziele und Maßnahmen mit der clusterspezifischen Ausgangssituation**

Die zuvor beschriebene Zuordnung der Maßnahmen zu den Clustern ergibt sich aus den Vorgaben in den Handlungszielen und Maßnahmen. Es stellt sich daher die Frage, wie diese clusterspezifische Zuordnung der Handlungsziele und Maßnahmen vor dem Hintergrund der vorgefundenen Ausgangssituation, wie sie auch in Kapitel 2 beschrieben wurde, zu bewerten ist.

Da die verfügbaren Daten zur Ausgangssituation auf Gemeindeebene aufgeschlüsselt sind, ist es nicht möglich innerhalb der Gemeinden zwischen zentralen und nicht-zentralen Ortsteilen zu unterscheiden. Folglich betreffen die Aussagen jeweils die gesamte Gemeinde. Darüber hinaus können nur in äußerst beschränktem Maße Informationen zur zukünftigen Bedarfsentwicklung herangezogen werden, um die Ausgangssituation hieran zu spiegeln.<sup>488</sup> Somit konzentrieren sich die inhaltlichen Aussagen auf die Beantwortung folgender Fragen:

---

<sup>488</sup> Zugängliche Informationen bietet zum einen die kleinräumige Bevölkerungsprognose bis zum Jahr 2030, welche für die KRMD zugearbeitet wurde (Berechnung: Schlömer, Claus (2007): a. a. O., vgl. KoReMi-Band 01, S. 35). Zum anderen wurden im Rahmen einer schriftlichen Befragung der Gemeinden in der KRMD die beabsichtigten Flächenentwicklungen der Gemeinden abgefragt (vgl. KoReMi-Band 06).

**Tabelle 6: Auswertungsfragen zum clusterspezifischen Vergleich der Handlungsziele und entsprechenden Maßnahmen sowie der zugehörigen Flächenstrategien mit der Ausgangssituation**

Raumtypbezogenes Handlungsziel und entsprechende Maßnahme sowie zugehörige Flächenstrategie	Auswertungsfragen zur Analyse der Ausgangssituation
Neuausweisung von Flächen auf Zentrale Orte konzentrieren	1. Sind die die Zentralen Orte repräsentierenden Cluster durch vergleichsweise Knappheit an unausgelasteten Flächen gekennzeichnet, die eine Neuausweisung allein aufgrund der Ausgangssituation rechtfertigen?
Vermeidung von Neuausweisung in den Nicht-Zentralen Orten und Beschränkung auf Eigenentwicklung	2. Sind die Nicht-Zentralen Orte durch vergleichsweise Knappheit an Flächenreserven gekennzeichnet? Könnte daher eine Vermeidung der Neuausweisung eine übergemeindlich steuernde Wirkung im Sinne der Begrenzung von überörtlichen Bedarfen, entfalten? Sind die verfügbaren Flächenreserven auch im Rahmen der Eigenentwicklung auslastbar?
Flächendeckende Förderung der Rücknahme von Bauflächen	3. Sind die Ausgangsbedingungen in allen Clustern für eine Förderung von Innenverdichtung, Umnutzung und Rückbaumaßnahmen gleich? <sup>489</sup>

Zur Beantwortung der in Tabelle 6 zusammengestellten Fragen werden clusterspezifische Informationen, inwieweit Gemeinden überhaupt Gewerbeflächen ausgewiesen bzw. B-Pläne für Wohnflächen aufgestellt haben und welche unausgelasteten Flächen noch vorhanden sind, verknüpft. Es wird untersucht, mit welcher Wahrscheinlichkeit eine Gemeinde innerhalb eines Clusters *nicht* über unausgelastete Flächen einer bestimmten Mindestgröße verfügt.<sup>490</sup> Die Wahrscheinlichkeit erhöht sich, wenn entweder eine größere Zahl an Gemeinden überhaupt keine Flächen ausgewiesen hat oder wenn die unausgelasteten Flächen die geforderte Mindestgröße unterschreiten. Die Größe der unausgelasteten Fläche ging zum einen als Absolutwert [ha], zum anderen als einwohnerspezifische Fläche [m<sup>2</sup>/E] in den Vergleich ein. Als Vergleichsgröße wurden das 1. Quartil, der Medianwert sowie das 3. Quartil aller unausgelasteten Flächen herangezogen. Somit erfolgt der Vergleich, zwischen den Clustern nicht anhand extern vorgegebener Flächengrößen, sondern anhand der internen, zwischen-gemeindlichen Verteilung der in der Region verfügbaren Freiflächenpotenziale.<sup>491</sup>

<sup>489</sup> Brachflächen, Baulücken und weitere für Innenverdichtung zugängliche Flächen im Innenbereich konnten aufgrund der Datenbasis nicht einbezogen werden.

<sup>490</sup> Die Fragestellung zielt darauf ab, mögliche Flächenknappheiten der Gemeinden herauszuarbeiten. Es wird somit versucht, Gemeinden herauszustellen, in denen der (vielleicht auch nur durch die Akteure empfundene) Handlungsdruck Flächen neu auszuweisen, vergleichsweise groß ist. Zugleich lässt sich aus den Ergebnissen direkt die Gegenfrage nach der Wahrscheinlichkeit beantworten, mit welcher Wahrscheinlichkeit eine Gemeinde über unausgelastete Fläche verfügt.

<sup>491</sup> Die Bezugnahme auf Wahrscheinlichkeitsangaben über unausgelastete Flächen macht es erforderlich, eine Bezugsfläche auszuwählen. Bei Verfügbarkeit der entsprechenden Daten wäre es sehr sinnvoll, die Bezugsfläche an den wahrscheinlichen Flächenbedarf auszurichten. Da allerdings diese Informationen nicht

Im Folgenden werden für gewerbliche und Wohnbauflächen getrennt die Auswertung der Informationen durchgeführt und auf dieser Grundlage die in Tabelle 6 aufgeworfenen Fragen beantwortet.

#### 5.4.1 Gewerbliche Flächen

Bei den Gewerbeflächen zeigen sich beim clusterweisen Vergleich des Anteils an Gemeinden, die keine Gewerbeflächen aufweisen, deutliche Unterschiede. Der Anteil nimmt von Cluster 1 (keine Gemeinde ohne Gewerbeflächen) bis zum Cluster 6 (82 % der Gemeinden ohne Gewerbeflächen) sehr deutlich zu (vgl. Tabelle 7). Zugleich nimmt der Anteil an unausgelasteten Gewerbeflächen je Gemeinde (mit Gewerbeflächen) von den urbanen Clustern 1 und 2 zum „ländlich geprägten Raum“ deutlich ab.

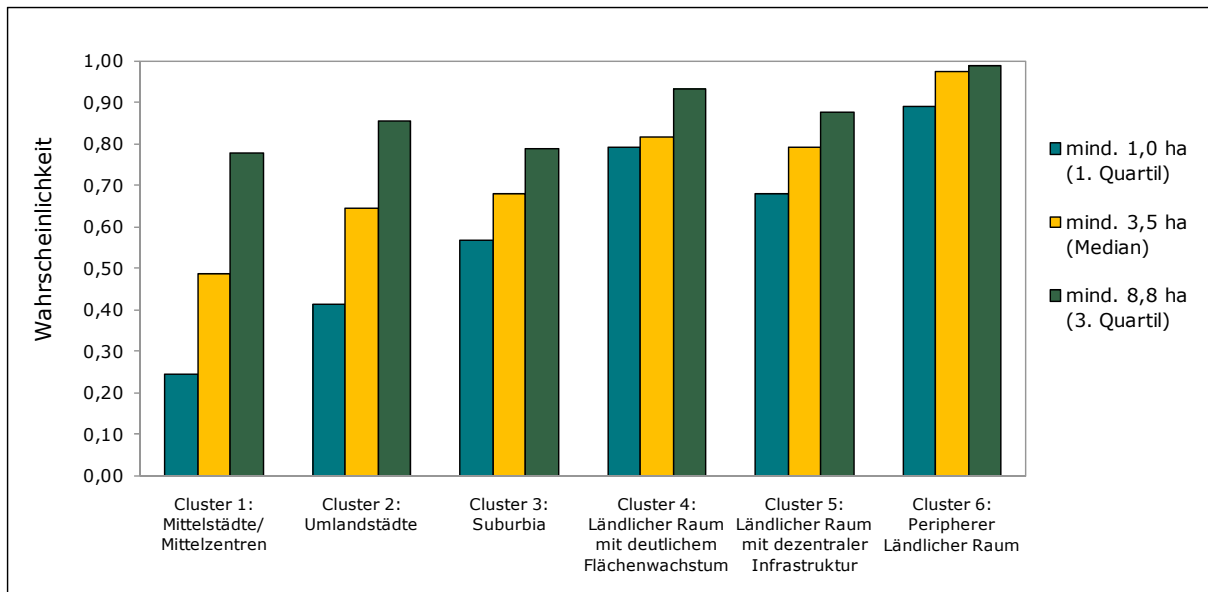
**Tabelle 7: Clusterbezogener Vergleich des Anteils an Gemeinden ohne Gewerbeflächen<sup>492</sup>**

	Cluster-Nr.					
	1	2	3	4	5	6
Anzahl Gemeinden ohne Gewerbeflächen	0	5	23	38	30	37
Anteil Gemeinden ohne Gewerbeflächen	0 %	16 %	45 %	75 %	64 %	82 %
Gesamtzahl Gemeinden	14	32	51	51	47	45
Anzahl unausgelasteter Gewerbeflächen	86	69	70	11	26	13
Anzahl unausgelasteter Gewerbeflächen pro Gemeinde, die Gewerbeflächen aufweisen	6,14	2,56	2,50	0,85	1,53	1,63
Eigene Berechnungen						

In Abbildung 14 wird die gemeindespezifische Wahrscheinlichkeit für jedes Cluster dargestellt, das entweder über keine Gewerbeflächen (vgl. Tabelle 7) oder über keine unausgelasteten Gewerbeflächen der jeweils angegebenen Mindestgröße verfügt. Die zugrunde gelegten Mindestgrößen entsprechen mit 1 ha dem Wert des 1. Quartils, mit 3,5 ha dem Medianwert der freien Flächen sowie dem 3. Quartil mit 8,8 ha.

verfügbar waren, wurden die Vergleichsgrößen aus der Grundgesamtheit an der verfügbaren Fläche gewonnen. Das 1. Quartil beschreibt die Mindestgröße an unausgelasteter Fläche, welche 25 % aller Gemeinden nicht mehr anbieten können (da sie stärker ausgelastet sind). Der Medianwert beschreibt die Flächengröße, welche von der Hälfte der Gemeinden nicht mehr bereitgestellt werden kann und mit dem 3. Quartil werden die Flächengröße als Bezugspunkt herangezogen, die 75 % der Gemeinden nicht im Angebot haben.

<sup>492</sup> Zur dreistufigen Methodik der Erhebung vgl. Fußnote 12. Quelle: Dommasch, Frank; Juknat, Matthias (2008): Flächenpotenzial der Gewerbeflächen in der Kernregion Mitteldeutschland. Diplomarbeit an der Universität Leipzig, Institut für Stadtentwicklung und Bauwirtschaft (unveröffentlicht).



Eigene Berechnungen

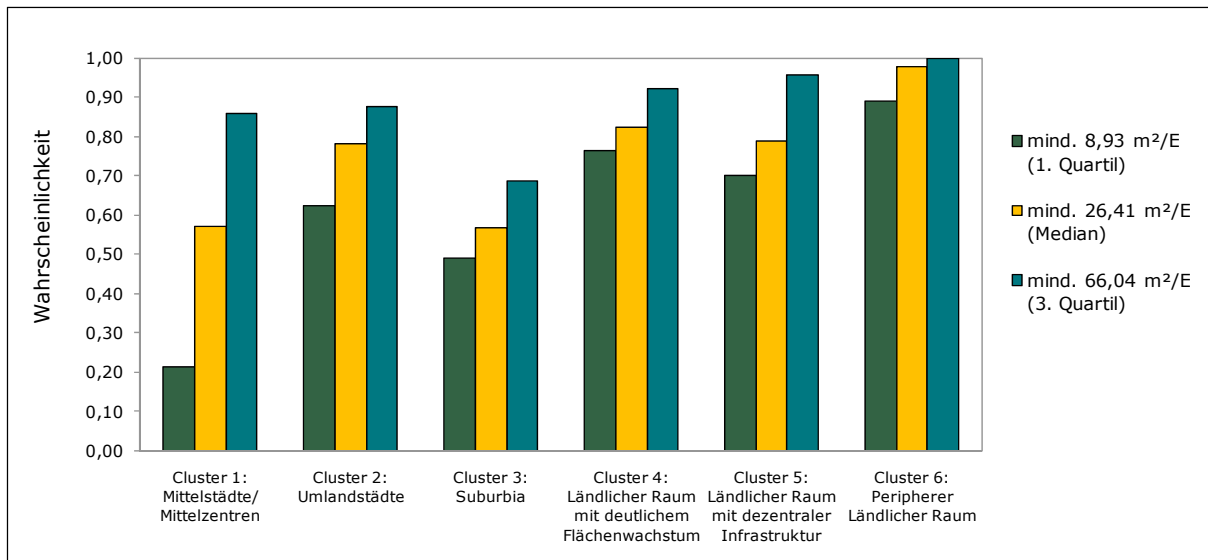
**Abbildung 14: Clusterbezogene Wahrscheinlichkeit an Gemeinden ohne freie Flächen bestimmter Mindestgröße<sup>493</sup>**

So zeigt sich, dass die Wahrscheinlichkeit, dass für eine Gemeinde bei den Mittelstädten und Mittelzentren (Cluster 1) keine freien Gewerbeflächen von mind. 1 ha verfügbar ist, mit 0,24 wesentlich niedriger ausfällt, als bei den ländlich geprägten Clustern 4 bis 6 (zwischen 0,68 und 0,89). Dabei nimmt die Wahrscheinlichkeit auch schon bei den Umlandstädten (Cluster 2) gegenüber den Mittelstädten deutlich zu.

Beim clusterübergreifenden Vergleich der Verfügbarkeit freier Flächen größeren Zuschnitts muss generell eine zunehmende Wahrscheinlichkeit konstatiert werden, dass derartige Flächen nicht zur Verfügung stehen. Hierbei wird die naheliegende Tatsache verdeutlicht, dass große unausgelastete Flächenreserven entsprechend knapper sind. Allerdings gleichen sich die Unterschiede zwischen den Clustern in zunehmendem Maße an – insbesondere zwischen Cluster 1 bzw. 2 zum Cluster 3 (suburbaner Raum) sowie zum Cluster 5 (Ländlicher Raum mit dezentraler Infrastruktur) werden die Unterschiede geringer. Dies bestätigt zum einen, dass in den suburbanen Gemeinden tendenziell noch relativ große freie Gewerbeflächenreserven liegen. Zum anderen scheinen aber auch im „Ländlichen Raum mit dezentraler Infrastruktur“ einzelne Flächenreserven zu bestehen.

Neben den absoluten Flächen lassen sich die einwohnerspezifischen Flächen ( $m^2/EW$ ) zum Vergleich heranziehen, so dass die relative Bedeutung der noch verfügbaren Flächengröße für die Gemeinden verdeutlicht wird.

<sup>493</sup> Einschließlich der Gemeinden ohne Gewerbeflächen. Die untersuchten Mindestgrößen entsprechen den Quartilwerten für alle untersuchten Gewerbeflächen.



Eigene Berechnungen

**Abbildung 15: Clusterbezogene Wahrscheinlichkeit an Gemeinden ohne freie Flächen bestimmter einwohnerspezifischer Mindestgröße<sup>494</sup>**

Die Ergebnisse ähneln denen beim Vergleich der absoluten Flächen, jedoch wird die Bedeutung der verfügbaren Gewerbeflächenreserven für die Gemeinden des suburbanen Raumes noch einmal herausgestellt. Bei diesem Vergleich schneidet das Cluster 3 generell besser als das Cluster 2 (Umlandstädte) und teilweise besser als das Cluster 1 (Mittelstädte und Mittelzentren) ab.

Das Cluster 2 umfasst sowohl in Zentrale Orte (Grundzentren) als auch Nicht-Zentrale Orte. Wird innerhalb des Clusters 2 zwischen diesen beiden Gemeindegruppen differenziert, so zeigen sich keine Unterschiede bezüglich der Wahrscheinlichkeit, unausgelastete Flächen bestimmter Größe zur Verfügung zu haben.<sup>495</sup> Im Hinblick auf die eingangs aufgeworfenen Fragen lassen sich folgende Schlussfolgerungen ziehen:<sup>496</sup>

Zu Frage 1.: In den Zentralen Orten sind nicht alle Flächengrößen in allen Gemeinden verfügbar. Jedoch deutet die auf Clusterebene höhere Wahrscheinlichkeit, dass unausgelastete Flächen verfügbar sind, auf eine Konzentration derartiger Flächenreserven in diesen Clustern gegenüber den restlichen Clustern der Region hin. Ein „Aufholbedarf“ bei Flächenentwicklungen lässt sich somit auf Clusterebene nicht ableiten. Jedoch ist die Situation der Flächenverfügbarkeit innerhalb der einzelnen Cluster heterogen, so dass für einzelne Gemeinden der Cluster 1 und 2 der Anreiz zur Neuausweisung infolge von Flächenknappheit be-

<sup>494</sup> Einschließlich der Gemeinden ohne Gewerbeflächen. Die untersuchten Mindestgrößen entsprechen den Quartilwerten für alle untersuchten Gewerbeflächen.

<sup>495</sup> Wie oben erwähnt, wurden im Rahmen der Gemeindeklassifizierung einzelne Grundzentren den ländlichen Clustern 4 bis 6 zugeordnet. Daher wurde auch überprüft, ob sich die clusterspezifischen Aussagen ändern, wenn alle Grundzentren von der Auswertung ausgeschlossen wurden. Hierbei ergaben sich jedoch nur sehr geringe Veränderungen in der Aussage von Tabelle 7 und Abbildung 14. Dies ist insofern nachvollziehbar, da die Anzahl der Grundzentren erst in den vergangenen Jahren stark reduziert wurde, so dass noch keine Konsequenzen für die Flächenentwicklungen der Gemeinden ablesbar sind.

<sup>496</sup> Die Wirkungen von Brachflächen, Baulücken und weitere für Innenverdichtung zugängliche Flächen im Innenbereich konnten aufgrund der Datenbasis nicht einbezogen werden. Tendenziell werden hierdurch die Knappheiten verringert bzw. die Flächenverfügbarkeiten vergrößert.

steht. Darüber hinaus zeigt sich eine gewisse Konkurrenzsituation zum suburbanen Raum (Cluster 3) sowie in Grenzen auch zum ländlich geprägten Cluster 5, in denen ebenfalls die Flächenverfügbarkeit relativ hoch ausfällt.

Zu Frage 2.: Bei den Clustern 3 bis 6, deren Gemeinden auf Neuausweisung verzichten sollen, sind unausgelastete Flächenreserven insbesondere bei Cluster 3 und in begrenztem Umfang auch bei Cluster 5 zu konstatieren. Gerade die Flächenverfügbarkeit des suburbanen Clusters bei größeren Flächen unterscheidet sich nur geringfügig von derjenigen der zentralörtlichen Cluster. Demgegenüber existieren in Cluster 4 und 6 zum Teil sehr niedrige Reserven an unausgelasteten Flächen. Die Verhinderung von Neuausweisung entfaltet daher auf die Cluster mit vergleichsweise hohen Flächenreserven keine sofortige steuernde Wirkung. Steuernde Wirkung ergibt sich nur für die Gemeinden innerhalb der Cluster 3 bis 6, die über keine oder über keine unausgelasteten Gewerbeflächen verfügen.

Die durch das Gebot der gewerblichen Eigenentwicklung implizierte Begrenzung bei der Auslastung von Flächenreserven wird hinsichtlich seiner Wirkung näherungsweise anhand der einwohnerbezogenen Flächenverfügbarkeit bewertet. Die im Vergleich zu den urbanen Clustern 1 und 2 hohe Wahrscheinlichkeit, dass in dem Cluster 3 und teilweise in Cluster 5 relativ große unausgelastete Flächen verfügbar sind, macht deren Auslastung im Rahmen von Eigenentwicklung nur dann wahrscheinlich, wenn dort die Bedarfe für die Eigenentwicklung höher lägen als in den Zentralen Orten.

Zu Frage 3.: Die für Rücknahme zur Disposition stehenden Flächenüberhänge treten im Quervergleich bei den urbanen Clustern 1 und 2 und beim suburbanen Cluster 3 auf; in geringerem Maße auch bei Cluster 5. Ohne die für Rücknahmeentscheidungen notwendigen Bedarfsentwicklungen berücksichtigen zu können, muss davon ausgegangen werden, dass Flächen aus den genannten Clustern insbesondere zur Disposition stehen.

#### **5.4.2 Wohnbauflächen**

Zur Betrachtung der Wohnbauflächen wurde auf Hilfsindikatoren zurückgegriffen, die einen Rückschluss auf die absolut unausgelasteten Flächen ermöglichen. Dies war notwendig, da flächendeckend nur die relativen Auslastungsgrade der Wohnbauflächen (B-Plan-Flächen) verfügbar waren. Eine flächendeckende Erhebung der absoluten Größen konnte dementsprechend nicht erfolgen. Zur annähernden Abbildung der absoluten unausgelasteten Wohnbauflächen wurde der Indikator „Produkt aus relativer Wohnflächenauslastung und Einwohnerzahl der Gemeinde herangezogen“. Die auf die Einwohner bezogenen unausgelasteten Wohnbauflächen entsprechen demzufolge der relativen Wohnflächenauslastung.<sup>497</sup>

---

<sup>497</sup> Als Ausgangsdaten standen flächendeckend für die Kernregion Mitteldeutschland nur die relativen Auslastungsgrade auf Gemeindeebene zur Verfügung sowie darüber hinaus für die Gemeinden des Saalekreises auf B-Plan-Ebene sowohl die relativen als auch die absoluten Auslastungszahlen. Anhand der Daten für den Saalekreis wurde m. H. von Korrelationsanalysen der Indikator „Produkt aus relativer Wohnflächenauslastung und Einwohnerzahl 2005“ als beste verfügbare Annäherung an die absolute unausgelastete Wohnbaufläche ausgewählt (Korrelationskoeffizient von 0,631, Signifikanzniveau << 0,01; Spearmann-Rangkorrelation, einseitig).

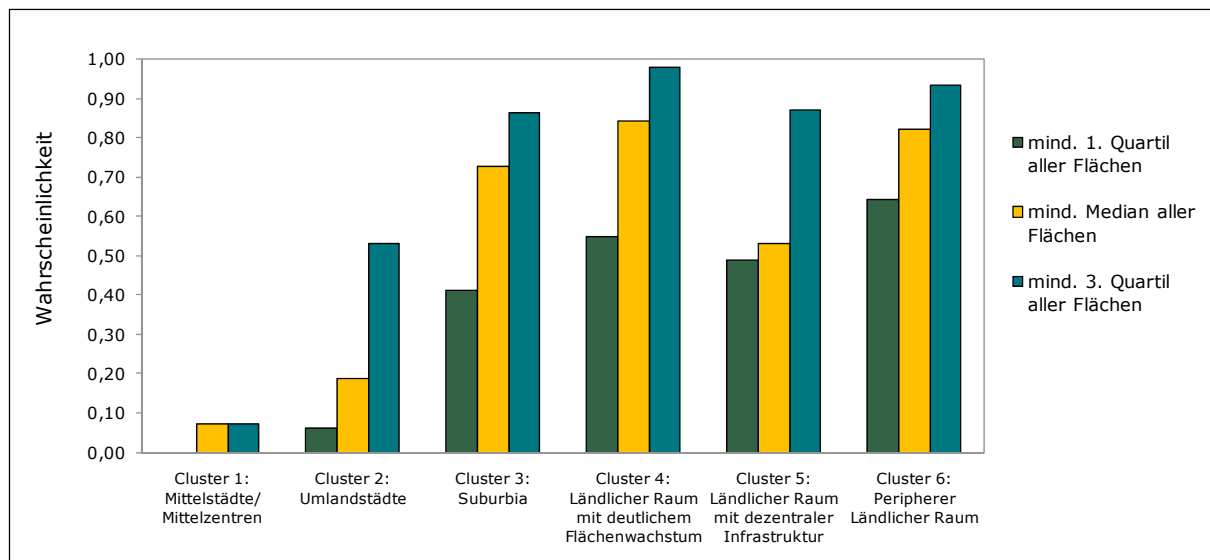
Die Gemeindecluster unterscheiden sich hinsichtlich des Anteils der Gemeinden, die B-Plan-Flächen für Wohnen ausgewiesen haben (vgl. Tabelle 8). Während für die Gemeinden der Cluster 1 und 2 alle Gemeinden B-Pläne für Wohnbauflächen aufgestellt hatten, nimmt der Anteil an Gemeinden ohne B-Planung für Wohnbauflächen zum „Peripheren ländlichen Raum“ (Cluster 6) hin auf 58 % in ab.

**Tabelle 8: Clusterspezifische Anteil der Gemeinden ohne B-Plan für Wohnbauflächen**

		Cluster-Nr.					
		1	2	3	4	5	6
Anzahl Gemeinden ohne B-Plan	Anzahl	0	0	3	17	12	26
Anteil Gemeinden ohne B-Plan	Anteil [%]	0	0	6	33	26	58
Gesamtzahl Gemeinden	Anzahl	14	32	51	51	47	45
Eigene Berechnungen							

Wie bei den Gewerbeflächen wurde die Wahrscheinlichkeit ermittelt, dass in den einzelnen Clustern Gemeinden auftreten, die keine unausgelasteten Wohnbauflächen einer bestimmten Mindestgröße aufweisen. Die Größenklassifizierung orientierte sich ebenfalls an dem 1. Quartil, dem Median sowie dem 3. Quartil aller freien Wohnbauflächen. Dieser Vergleich auf Basis absoluter Größen unausgelasteter Wohnbauflächen erlaubt tendenziell eine Bewertung der Handlungsziele anhand der Ausgangssituation, ohne auf die Eigenentwicklung als Erklärung abzielen.

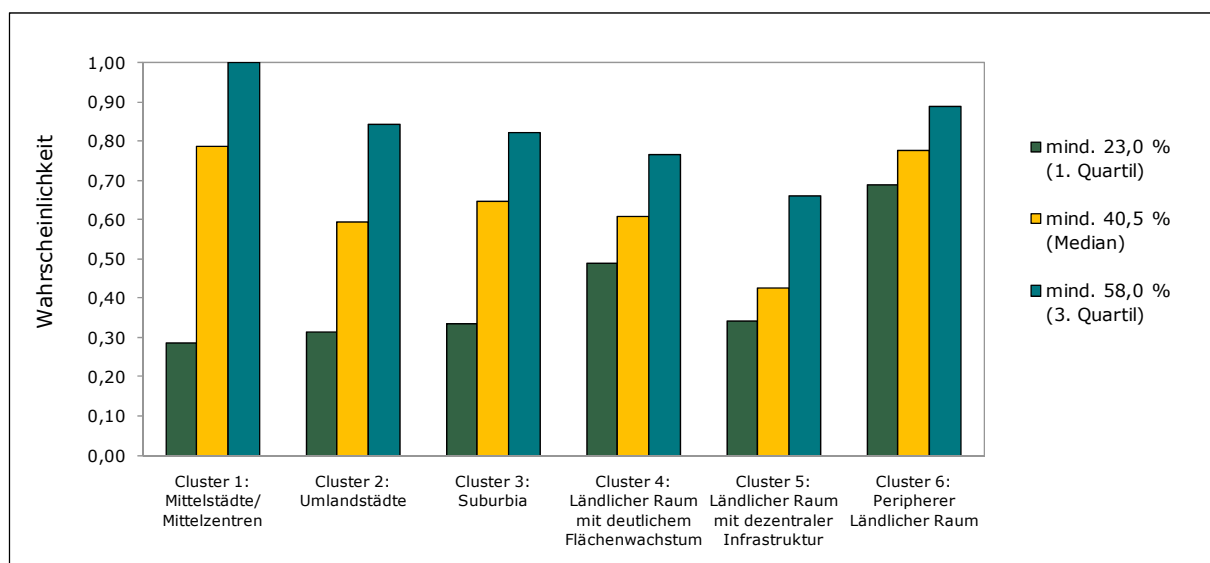
Die Wahrscheinlichkeit, dass Gemeinden der einzelnen Cluster keine unausgelasteten Wohnbauflächen aufweisen, die dem 1. Quartil aller unausgelasteten Flächen entsprechen, nimmt von Cluster 1 (0 %) zum „Peripheren ländlichen Raum“ Cluster 6 (64 %) deutlich zu (vgl. Abbildung 16). Wird die Verfügbarkeit von größeren unausgelasteten Flächen (Median und 3. Quartil) herangezogen, so nimmt die Wahrscheinlichkeit in allen Clustern zu, dass derartige unausgelastete Flächen nicht zur Verfügung stehen. Deutliche Ausnahme bildet hier das Cluster 1, bei dem die Verfügbarkeit der Flächen unabhängig von der Größe sehr hoch ausfällt. Auffallend ist weiterhin, dass der suburbane Raum in seiner Werteausprägung eher dem ländlich geprägten Raum ähnelt als den Verhältnissen in Cluster 1 und 2. Weiterhin fällt das Cluster 5 (Ländlicher Raum mit dezentraler Infrastruktur) dahingehend auf, dass es sowohl im Vergleich zu den anderen beiden ländlich geprägten Clustern als auch im Vergleich zum suburbanen Cluster ebenfalls über relativ hohe Reserven an unausgelasteten Flächen verfügt.



Eigene Berechnungen

**Abbildung 16: Clusterbezogene Wahrscheinlichkeit an Gemeinden ohne freie Wohnbauflächen bestimmter Mindestgröße<sup>498</sup>**

Weiterhin wurde die Wohnbaureserve dargestellt und die Wahrscheinlichkeit ermittelt, inwieweit eine Gemeinde keine Flächenreserve einer Mindestgröße zur Verfügung hat (vgl. Abbildung 17). Mit diesem einwohnerspezifischen Wert werden die unausgelasteten Flächen inhaltlich stärker mit dem Eigenentwicklungspotenzial der Gemeinden verknüpft.



Eigene Berechnung

**Abbildung 17: Clusterbezogene Wahrscheinlichkeit von Gemeinden ohne freie einwohnerspezifische Wohnbauflächen (m<sup>2</sup>/E) bestimmter Mindestgröße<sup>499</sup>**

<sup>498</sup> Einschließlich der Gemeinden ohne B-Planung. Die absoluten Flächengrößen wurden durch den Indikator „Produkt aus dem relativen Anteil unausgelasteter B-Plan-Flächen und der Einwohnerzahl“ ermittelt. Die untersuchten Mindestgrößen entsprechen den Quartilwerten für alle untersuchten Flächen.

<sup>499</sup> Einschließlich der Gemeinden ohne B-Planung; Die einwohnerspezifischen Flächengrößen wurden durch den Indikator „relativer Anteil unausgelasteter B-Plan-Flächen“ ermittelt. Die untersuchten Mindestgrößen entsprechen den Quartilwerten für alle untersuchten Flächen.



Der Vergleich der einwohnerspezifischen unausgelasteten Wohnbauflächen zeigt, dass die Wahrscheinlichkeiten, keine entsprechenden Flächen in der Mindestgröße zur Verfügung zu haben, zwischen den Clustern weniger deutlich differiert als beim Vergleich der absoluten freien Flächen. Bei kleinen Flächen (1. Quartil) unterscheiden sich die Wahrscheinlichkeiten zwischen den Clustern nur geringfügig, mit Ausnahme des „Ländlichen Raumes mit deutlichem Flächenwachstum“ (Cluster 4) sowie mit dem „Peripheren Ländlichen Raum“ (Cluster 6). Bei der einwohnerspezifischen Verfügbarkeit größerer unausgelasteter (einwohnerspezifischer) Flächen schneiden die „Mittelstädte und Mittelzentren“ (Cluster 1) relativ schlecht ab. So weist das Cluster 5 („Ländlicher Raum mit dezentraler Infrastruktur“) in diesem Falle bessere Wahrscheinlichkeiten auf.

Langfristig muss mit einem Einwohnerrückgang gerechnet werden. Um diesen Einfluss grob abzugrenzen, wurde die Berechnung für Abbildung 17 wiederholt, jedoch die einwohnerspezifische unausgelastete Fläche unter Berücksichtigung der prognostizierten Bevölkerungszahlen für 2020 berechnet. Die zugrunde gelegten Werte für Vergleichsflächen blieben hierbei unverändert. Die relativen Veränderungen der clusterspezifischen Ergebnisse sind in Tabelle 9 aufgeführt.

Naheliegend ist, dass, wenn die niedrigere Einwohnerzahl für den Vergleich herangezogen wird, sich ceteris paribus die einwohnerspezifische unausgelastete Fläche erhöht und somit die Wahrscheinlichkeit verringert, dass eine Gemeinde nicht eine bestimmte Flächengröße zur Verfügung hat. Diese Verringerung der Wahrscheinlichkeit betrug zwischen 0 und 25 Prozent. Dabei sind die Differenzen zwischen den Clustern nicht sehr deutlich ausgeprägt. Jedoch verändern sich die Ergebnisse für den ländlich geprägten Raum weniger als für die Cluster 1 bis 3.<sup>500</sup>

**Tabelle 9: Veränderung der clusterspezifischen Wahrscheinlichkeit von Gemeinden ohne B-Planung bzw. ohne unausgelastete Flächen**

Veränderung der Wahrscheinlichkeiten	Cluster-Nr.					
	1	2	3	4	5	6
mind. 23,0 Prozent (1. Quartil)	0,75	0,80	0,76	0,96	1,00	0,90
mind. 40,5 Prozent (Median)	0,82	0,89	0,85	1,00	0,90	0,97
mind. 58,0 Prozent (3. Quartil)	0,86	0,85	0,88	0,90	0,90	0,90
Eigene Berechnungen						

<sup>500</sup> Die geringe Aussagekraft der clusterbezogenen Werte hat hierbei sicherlich auch methodische Ursachen. So bezieht sich die Bevölkerungsprognose auf Gemeindegruppen, die ihrerseits im Rahmen der Clusterung unterschiedlichen Clustern zugeordnet wurden. Zudem wurden im Rahmen der Clusteranalyse die Gemeinden nicht hinsichtlich ihrer Prognosewerte eingeordnet, sondern anhand von Vergangenheitsdaten.

Bezüglich der aufgeworfenen Fragen in Tabelle 6 lassen sich folgende Schlussfolgerungen ziehen, wobei von vornherein einzuschränken ist, dass Baulücken (Vorhaben nach § 34 BauGB) nicht durch diesen Vergleich erfasst werden konnten und somit das Freiflächenpotenzial größer als im Folgenden beschrieben, ausfallen kann. Zugleich muss noch einmal darauf verwiesen werden, dass die Datenlage und die so herangezogenen Hilfsindikatoren nur eine äußerst vorsichtige Interpretation erlauben:<sup>501</sup>

Zu Frage 1.: Für die die Zentralen Orte repräsentierenden Cluster kann bzgl. der absoluten Flächenverfügbarkeit keine vergleichsweise Knappheit konstatiert werden. Jedoch scheinen die Verfügbarkeiten an großen einwohnerbezogenen Flächenreserven (insbesondere bei Cluster 1) niedriger als bei den anderen Clustern zu sein. Trotzdem – auch vor dem Hintergrund der mit dem Bevölkerungsrückgang zurückgehenden Nachfrage – ließe sich die Notwendigkeit zu weiteren Flächenausweisungen in den Zentralen Orten nur aus einer vergleichsweise höheren Bedarfsentwicklung oder aus lokal bedingten ungünstigen Eigenschaften der bestehenden unausgelasteten Flächen begründen.

Zu Frage 2.: In den Clustern 3 bis 6, deren Gemeinden auf Neuausweisung möglichst verzichten sollten, wird auf vergleichsweise niedrigere absolute Reserven, aber auf höhere einwohnerspezifische Reserven (bei Cluster 3 und in Grenzen auch Cluster bei 5) im Vergleich zu den Zentralen Orten (Cluster 1 und 2) verwiesen. Eine steuernde Wirkung des Verzichts auf Neuausweisung im Sinne einer Begrenzung von überörtlichen Bedarfen lässt sich daher für die Cluster nicht konstatieren, mit Ausnahme von Gemeinden ohne B-Plan-Flächen. Durch den Bevölkerungsrückgang nimmt eine steuernde Wirkung langfristig eher ab. Der hohe Anteil an Gemeinden ohne B-Planung verdeutlicht jedoch die Heterogenität innerhalb der Cluster bzgl. Flächenreserven, so dass die Situation für einzelne Gemeinden durchaus anders ausfallen kann.

Die clusterbezogenen hohen einwohnerspezifischen Flächenpotenziale lassen deren Auslastung im Rahmen von Eigenentwicklung als vergleichsweise unwahrscheinlich erscheinen, zumal hierbei langfristig der demographische Wandel auslastungsmindernd wirkt. Innerhalb der Cluster werden einzelne Gemeinden sicherlich auch diesbezüglich von dem beschriebenen Trend abweichen.

Zu Frage 3.: Einwohnerspezifische Flächenüberhänge treten außer bei Cluster 6 praktisch flächendeckend auf, mit einem leichten Schwerpunkt bei Cluster 5 („Ländlicher Raum mit dezentraler Infrastruktur“). Demgegenüber ist bei hohen absoluten Flächenverfügbarkeiten auf die Cluster 1 und 2 zu verweisen. Ohne die für Rücknahmeentscheidungen notwendigen Bedarfsentwicklungen berücksichtigen zu können, ist davon auszugehen, dass Gemeinden aller Cluster (mit vorsichtiger Ausnahme des Cluster 6) für eine Flächenrücknahme geeignet sind. Durch den demographischen Wandel werden die zur Disposition stehenden Flächen weiter zunehmen.

---

<sup>501</sup> Auch bei Wohnbauflächen konnten die Wirkungen von Brachflächen, Baulücken und weitere für Innenverdichtung zugängliche Flächen im Innenbereich aufgrund der Datenbasis nicht einbezogen werden. Tendenziell werden hierdurch die Knappheiten verringert bzw. die Flächenverfügbarkeiten vergrößert.

## 6 Fazit

Der vorliegende Band umfasst den ersten Teil der Ergebnisse des Arbeitsmoduls II. Die intensive theoretische Auseinandersetzung mit flächenpolitischen Zielvorstellungen hat ergeben, dass in der Literatur bislang wenige analytische Aussagen über die Zusammenhänge zwischen der zurückgehenden und sich verändernden Nachfrage vor dem Hintergrund des demographischen und des ökonomischen Wandels einerseits und der Flächenauslastung andererseits vorhanden sind.

Der erarbeitete theoretische normative Zielkatalog, der sich aus Oberzielen, Handlungszielen und Maßnahmen zusammensetzt und mit flächenpolitischen Strategien unterlegt ist, stützt sich daher zwar auf viele theoretische und empirische Befunde. Er kommt aber zu eigenständigen, neu entwickelten Vorgaben bzgl. einer nachhaltigen regionalen Entwicklung in der Kernregion Mitteldeutschland. Hier sind unter anderem die Saldobilanzierung, die ortsteilspezifischen Aussagen sowie die Neudefinition der Eigenentwicklung zu nennen. Dennoch geht das Verbundprojekt davon aus, dass sich das (unter Schrumpfungsbedingungen angepasste) Zentrale-Orte-Konzept und damit zusammenhängend die dezentrale Konzentration auch unter den Bedingungen des Flächenüberhangs und des demographischen Wandels eignen, die Region langfristig raumstrukturell zu stabilisieren. Zwar wurde bei der Erarbeitung der Handlungsziele und Maßnahmen dem Oberziel der nachhaltigen „Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme“ oberstes Primat eingeräumt, es ließen sich jedoch deutliche Synergieeffekte zu den anderen betrachteten Oberzielen – der „Stabilisierung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit“ und dem „Erhalt der Lebensqualität“ – aufzeigen. Zugleich wurden aber auch Konfliktpotenziale zwischen den drei Oberzielen herausgearbeitet, deren Kenntnis für eine konstruktive Diskussion von Umsetzungsmöglichkeiten der Ziele unbedingt notwendig ist.

Die gegenwärtigen Aussagen der überörtlichen Planungspraxis in der Kernregion Mitteldeutschland reflektieren im Allgemeinen die theoretischen normativen Aussagen, wenn auch in unterschiedlicher Intensität. Jedoch fehlen wesentliche Inhalte, wie z. B. die Abkehr vom Wachstumsparadigma, die Regionalisierung des 30-ha-Ziels, die Saldobilanzierung sowie der kritische Umgang mit der Eigenentwicklung.

Das weitaus größte Problem für eine erfolgreiche Umsetzung der Handlungsziele in der Untersuchungsregion besteht darin, dass Flächenbedarfe in den Planwerken kaum quantifiziert werden. Zudem ist festzustellen, dass mithilfe der überörtlichen Raumplanung als Angebotsplanung lediglich die Strategien „Neuausweisung“ und „Verzicht auf Neuausweisung“ verfolgt werden können, während die anderen Strategien überwiegend in Verantwortung der Gemeinden liegen. Wie sich in der anschließenden Auseinandersetzung mit den gemeindlichen Entwicklungsvorstellungen zeigen wird (Band 06 dieser Schriftenreihe), bestehen deutliche Zieldifferenzen zwischen überörtlichen und örtlichen Institutionen und darüber hinaus Vollzugsdefizite der überörtlichen Planung.

Für die überörtlichen Planungsträger gilt es daher, wirksamere Instrumente zur Implementierung ihrer Zielvorstellungen in die gemeindliche Flächenpolitik zu nutzen. Neben hoheitlichen Ansätzen bieten sich hier vor allem kooperative Steuerungsansätze an, die in Band 08 der Schriftenreihe KoReMi diskutiert werden.

Die Ergebnisse dieses Bandes sind von hohem Nutzen für die wissenschaftliche wie praktische Arbeit. Die vorgestellten theoretischen Ziele sind als Grundlage für ein nachhaltiges regionales Flächenmanagement und auch für andere Gemeinden und Regionen zur Diskussion regionalspezifischer flächenpolitischer Ziele sehr wertvoll. Für die Planungspraxis sind sie geeignet, deren Vorstellungen an der gegenwärtigen Fachdiskussion zu reflektieren und sowohl Fachdiskussion als auch Planungspraxis hierdurch voran zu bringen. Dadurch werden nicht zuletzt die theoretischen Erkenntnisse in die Planungspraxis diffundiert und die raumstrukturellen Zielvorstellungen in der Praxis optimiert.

## Glossar

### „Gemeinde“

Die Gemeinde ist die kleinste Gebietskörperschaft und kann entweder kreisangehörig oder kreisfrei sein. Sie besitzt Gebietshoheit und autonome Selbstverwaltung und übernimmt speziell zugewiesene oder allgemein überlassene örtliche eigene Angelegenheiten des Gemeinwesens sowie weisungsabhängige zugewiesene Landes- oder Bundesangelegenheiten.<sup>502</sup> Gemeinden sind sowohl Landgemeinden als auch Städte.

### „Kommune“

Der Begriff Kommune wird als Oberbegriff für Gemeinden und Gemeindeverbände verstanden. Gemeinden sind sowohl Landgemeinden als auch Städte. Zu den Gemeindeverbänden gehören Zweckverbände und Verwaltungsgemeinschaften, aber auch Landkreise.<sup>503</sup> Der Begriff umfasst damit sowohl Gemeinden, kreisfreie Städte, kreisangehörige Städte als auch Landkreise.<sup>504</sup>

### „Ländlich geprägter Raum“

Eigendefinition in Anlehnung an die Ergebnisse der Clusteranalyse der Untersuchungsgemeinden – in der Kernregion Mitteldeutschland bestehend aus den Clustern 4 bis 6.

### „Nicht-zentraler Ortsteil“

Teil einer Gemeinde ohne (planerisch gewollten) Bedeutungsüberschuss, im Gegensatz zum zentralen Ortsteil bzw. Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkt. Nicht-zentrale Ortsteile befinden sich unabhängig vom zentralörtlichen Status in allen Gemeinden. Dabei wird hinsichtlich der Maßnahmen und Zielformulierung zwischen nicht-zentralen Ortsteilen im „ländlich geprägten Raum“ sowie nicht-zentralen Ortsteilen im „städtisch geprägten Raum“ unterschieden.

### „Ortsmittelpunkt“

Sammelbegriff für zentrale Ortsteile und Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkte. Teil der Gemeinde mit Bedeutungsüberschuss gegenüber anderen Ortsteilen innerhalb und außerhalb der eigenen Gemeinde.

### „Siedlungs- und Versorgungskern“

Gemäß RPV Westsachsen jener „Ortsteil einer Gemeinde, der aufgrund seiner bereits vorhandenen Funktionen und entsprechender Entwicklungsmöglichkeiten, seiner Erreichbarkeit [...] und seiner Verkehrsanbindung durch den ÖPNV die Voraussetzung für die Versorgung der Bevölkerung [...] in zumutbarer Entfernung zu den Wohnstandorten bietet.“<sup>505</sup>

---

<sup>502</sup> Werner-Jensen, Alma: Planungshoheit und kommunale Selbstverwaltung. Baden-Baden 2006, S. 31 - 32.

<sup>503</sup> Lohse, Frank: Kommunale Aufgaben, kommunaler Finanzausgleich und Konnexitätsprinzip. Baden-Baden 2006, S. 15/16.

<sup>504</sup> Bogumil, Jörg; Holtkamp, Lars: Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung – eine policyorientierte Einführung. Wiesbaden 2006, S. 9.

<sup>505</sup> Regionalplan Westsachsen (2008): Glossar. a. a. O.

Siedlungs- und Versorgungskerne werden der Regionalplanung von den Gemeinden selbst vorgeschlagen und dann durch diese festgeschrieben.

„Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkt“

Eigendefinition in Anlehnung an „Siedlungs- und Versorgungskerne“: Jede Gemeinde, die nicht Grund-, Mittel- oder Oberzentrum ist, besitzt genau einen Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkt. In Grund- bzw. Mittelzentren ist es der jeweilige im Zusammenhang bebaute zentrale Ortsteil.

Für sächsische Gemeinden wurde die Ausweisung aus dem RP WSN (2008) für Siedlungs- und Versorgungskerne (siehe oben) übernommen. Für die nicht-zentralörtlichen Gemeinden auf dem Gebiet von Sachsen-Anhalt wurde folgende Methodik angewandt:

Mehrere Faktoren in folgender Gewichtung:

1. Größe der Siedlung im baulichen Zusammenhang
2. Sitz des Gemeindeamts/Rathauses/Verwaltungsgemeinschaft
3. Lage des Ortsteils innerhalb der Gemeinde (zentral oder Randlage)

„Städtisch geprägter Raum“

Eigendefinition in Anlehnung an die Ergebnisse der Clusteranalyse der Untersuchungsgemeinden – in der Kernregion Mitteldeutschland bestehend aus den Clustern 1 bis 3.

„überörtlich“

Jenen Planungsebenen zugehörig, die oberhalb der gemeindlichen Ebene liegen.

„zentraler Ortsteil“

Ortsteil von Gemeinden mit zentralörtlichem Status, auf den sich die Entwicklung konzentrieren soll. Zentrale Ortsteile werden nicht zwischen „ländlich“ und „städtisch“ geprägtem Raum unterschieden.

„Zielvorstellung“

Zusammenfassender Begriff für normative Aussagen, der u. a. Oberziele, Handlungsziele, Maßnahmen und Strategien umfassen kann. Auch Ziele und Grundsätze der Raumordnung können diesem Begriff untergeordnet werden.

„zwischenkommunal“

Sich auf das Verhältnis zwischen räumlich benachbarten Gemeinden beziehend.

## Literaturverzeichnis

Adam, Brigitte; Driessen, Kathrin; Münter, Angelika (2007): Akteure, Beweggründe und Triebkräfte der Suburbanisierung. In: Raumforschung und Raumordnung. 2/2007, S. 122 - 127.

Adam, Brigitte; Driessen, Kathrin; Münter, Angelika (2008): Wie Städte dem Umland Paroli bieten können. In: Raumforschung und Raumordnung. 5/2008, S. 398 - 413.

Agenda 21-Büro Leipzig (2008): Ausschreibung für den Preis der Agenda 21 Leipzig für Wohnen, Wohnumfeld und Zusammenleben. <http://www.leipzigeragenda21.de/papers/ausschreibung-2008.pdf>, abgerufen am 06.11.2008.

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2006a): Gleichwertige Lebensverhältnisse – Eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe neu interpretieren. Positionspapier der ARL. Nr. 69. Entnommen als Internetdokument unter [http://www.arl-net.org/pdf/pospapier/PosPaper\\_69-neu.pdf](http://www.arl-net.org/pdf/pospapier/PosPaper_69-neu.pdf), abgerufen am 02.07.2009

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (2006b): Folgen des demographischen Wandels für Städte und Regionen in Deutschland – Eine Handlungsempfehlung. Positionspapier der ARL. Nr. 62. Hannover.

Alonso, William (1960): A theory of the urban land market. Papers and Proceedings. Regional Science Association 6, S. 149 - 157.

Arbeitsgemeinschaft Trinkwassertalsperren e. V. (ATT); Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e. V. (BDEW); Deutscher Bund der verbandlichen Wasserwirtschaft e. V. (DBVW) et al. (Hrsg.) (2008): Branchenbild der deutschen Wasserwirtschaft. Bonn.

Berendt, Patrick (2001): Die Bedeutung von Ziel- und Zweckbestimmungen für die Verwaltung. Dargestellt am Beispiel der §§ 1 f. BNatSchG – Zugleich ein Beitrag zur Methode der Abwägung im Verwaltungsrecht. Baden-Baden.

Bergmann, Eckhard; Jakubowski, Peter; Dosch, Fabian (2006): Flächenkreislaufwirtschaft – Konzeption, Akteure und Instrumente. In: Genske, Dieter D.; Huch, Monika; Müller, Bernd (Hrsg.): Fläche – Zukunft – Raum. Strategien und Instrumente für Regionen im Umbruch. Schriftenreihe der Deutschen Gesellschaft für Geowissenschaften. Heft 37. Hannover: Deutsche Gesellschaft für Geowissenschaften, S. 18 - 35.

Berlin Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2007): Gutachten zum demografischen Wandel im Land Brandenburg. Eine Expertise im Auftrag des Brandenburgischen Landtages. Berlin.

Berlin Institut für Bevölkerung (2009): Demografischer Wandel. Ein Politikvorschlag unter besonderer Berücksichtigung der Neuen Länder. Berlin.

Bizer, Kilian; Linscheidt, Bodo (1998): Umweltabgaben in Nordrhein-Westfalen. In: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 22, S. 215 - 241.

Bizer, Kilian; Lang, Joachim (2000): Ansätze für ökonomische Anreize zum sparsamen und schonenden Umgang mit Bodenflächen. UBA-Texte 21-00. Berlin.

Blotevogel, Hans-Heinrich (Hrsg.) (2002): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Forschungs- und Sitzungsberichte. Bd. 217. Hannover.

Blotevogel, Hans-Heinrich (2005): Zentrale Orte. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.) (2005): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 1307 - 1315.

- Bode, Hans-Hermann (2007): Die Auswirkungen des demografischen Wandels auf die Kommunen. Kurzfristige Orientierung und langfristige Notwendigkeiten. vHw Forum Wohneigentum 3.
- Bogumil, Jörg; Holtkamp, Lars (2006): Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung – eine policyorientierte Einführung. Wiesbaden.
- Böhme, K. (2007): Karte der Kaufwerte von Flächen der landwirtschaftlichen Nutzung (Mittelwerte für Länder- bzw. Regierungsbezirke) im Jahr 2006 aus „Der deutsche Bodenmarkt kommt nur langsam in Bewegung“. In: Neue Landwirtschaft. Heft 9/07, S. 16.
- Borchard, Klaus (1987): Tendenzen der Flächeninanspruchnahme und Möglichkeiten der Beeinflussung auf der Ebene der kommunalen und regionalen Planung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1987): Flächenhaushaltspolitik. Ein Beitrag zum Bodenschutz. Forschungs- und Sitzungsberichte Band 173. Hannover, S. 11 - 30.
- Börsch, Paul (2007): Wohnungsmarktdynamik und gesamtstädtische Stadtumbaustategien. Vortrag im 546. Kurs des Instituts für Städtebau Berlin „Demographie und Planung“ vom 21.-23.03.2007. Berlin.
- Breuste, Jürgen; Keidel, Thomas (2008): Urbane und suburbane Räume als Kulturlandschaften – planerische Gestaltungsaufgaben. In: Informationen zur Raumentwicklung 5/2008, S. 279 - 288.
- Brühl, Hasso (2005): Wohnen in der Innenstadt – eine Wiederentdeckung? In: Difu-Berichte 1 und 2, [http://www.difu.de/publikationen/difu-berichte/1\\_05/03.phtml](http://www.difu.de/publikationen/difu-berichte/1_05/03.phtml), abgerufen am 24.09.2008.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2005): Raumordnungsbericht 2005 (= Berichte, Bd. 21). Bonn.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2007a): Nachhaltigkeitsbarometer Fläche. Regionale Schlüsselindikatoren nachhaltiger Flächennutzung für die Fortschrittsberichte der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategien – Flächenziele. Reihe Forschungen. Heft 130. Bonn.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2007b): Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2006. Berichte. Band 27. Bonn.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2007c): Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft – Band 2: Was leisten bestehende Instrumente? Bearbeiter: Deutsches Institut für Urbanistik, BBR. Bonn.
- Bundesministerium für Umwelt (1998): Nachhaltige Entwicklung in Deutschland: Entwurf eines umweltpolitischen Schwerpunktprogramms. Bonn.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2003a): Technologisch-ökonomischer Strukturwandel. Werkstatt: Praxis. Heft 1/2003. Bonn.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2003b): Szenarien zur Raumentwicklung. Forschungen. Heft 112. Bonn.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2006): Umbau statt Zuwachs. Siedlungsentwicklung und öffentliche Daseinsvorsorge im Zeichen des demographischen Wandels. Innovative Projekte zur Regionalentwicklung. Berlin; Bonn.



Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2007a): Strategien der Landes- und Regionalplanung zur Bewältigung des demographischen Wandels. Werkstatt Praxis. Heft 49. Bonn.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2007b): Metropolregionen – Chancen der Raumentwicklung durch Polyzentralität und regionale Kooperation. Werkstatt: Praxis. Heft 54. Bonn.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (2008): Erfolgsbedingungen von Wachstumsmotoren außerhalb der Metropolen. Werkstatt: Praxis. Heft 56. Bonn.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnen (BMVBW) (2001): Anschreiben zur Einführung des Handbuchs für die Bemessung von Straßen (HBS). Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen. Köln (aktuelle Fassung 2005).

Bürkner, Hans-Joachim; Berger, Olaf; Luchmann, Christian; Tenz, Eric (2007): Der demographische Wandel und seine Konsequenzen für Wohnungsnachfrage, Städtebau und Flächennutzung. Working Paper des IRS. Erkner.

Christaller, Walter (1968): Die zentralen Orte in Süddeutschland. Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmässigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen. 2., unveränd. Aufl.. Reprograf. Nachdr. d. 1. Aufl. Jena 1933. Darmstadt.

Davy, Benjamin (2004): Die Neunte Stadt. Wilde Grenzen und Städtereion Ruhr 2030. Wuppertal.

Deutscher Bundestag (2004): Bericht der Bundesregierung über die Perspektiven für Deutschland – Nationale Strategie für eine nachhaltige Entwicklung. Fortschrittsbericht 2004. Drucksache 15/4100. Berlin.

Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V. (2007): Chancen der vor uns liegenden demographischen Entwicklung für die Wohnungs- und Städtepolitik. Bericht der Kommission des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V. in Kooperation mit dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. Berlin.

Dienel, Christiane et al. (2005): Maßnahmen für eine nachhaltige Bevölkerungsentwicklung in Sachsen-Anhalt. Erarbeitet im Rahmen des Forschungsprojekts „Zukunftschancen junger Frauen und Familien in Sachsen-Anhalt“ (Laufzeit Dezember 2002 - November 2004). <http://www.sgw.hs-magdeburg.de/menschen/berichte2005/massnahmen.pdf>, abgerufen am 12.10.2008.

Dommasch, Frank; Juknat, Matthias (2006): Flächenpotenzial der Gewerbeflächen in der Kernregion Mitteldeutschland. Diplomarbeit an der Universität Leipzig, Institut für Stadtentwicklung und Bauwirtschaft (unveröffentlicht).

Domhardt, Hans-Jörg (2005): Eigenentwicklung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.) (2005): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 192 - 197.

Dosch, Fabian (2006): Flächeneffizienz statt Zersiedelung – Zwischenbilanz der flächenpolitischen Diskussion vor dem Hintergrund aktueller Trends. In: Job, Hubert; Pütz, Marco (Hrsg.) (2007): Flächenmanagement. Grundlagen für eine nachhaltige Siedlungsent-

wicklung mit Fallbeispielen aus Bayern. Arbeitsmaterial der ARL NR. 322. Hannover, S. 12 - 42.

Douglas, Mary (1992): Risk and blame. Essays in cultural theory. London, New York.

Eichstädt/Emge, Architekten und Stadtplaner (Auftragnehmer) (2007): GINSEK – Gemeinsames Integriertes Stadtentwicklungskonzept Bitterfeld, Wolfen, Greppin 2005/2006, Berlin. <http://www.bitterfeld-wolfen.de/?id=111006000232>, abgerufen am 28.11.2008.

Einig, Klaus; Spangenberg, Martin (2008): Einführung. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2008): Infrastruktur und Daseinsvorsorge in der Fläche. Informationen zur Raumentwicklung Heft 1/2. Bonn, S. I - II.

Einig, Klaus (2008): Regulierung der Daseinsvorsorge als Aufgabe der Raumordnung im Gewährleistungsstaat. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2008): Infrastruktur und Daseinsvorsorge in der Fläche. Informationen zur Raumentwicklung Heft 1/2. Bonn, S. 17 - 40.

Enquete-Kommission des 13. Bundestages „Schutz des Menschen und der Umwelt“ (SMU) (1998): Konzept Nachhaltigkeit: Vom Leitbild zur Umsetzung. Abschlussbericht. Bundesdrucksache Nr. 13/11200. Bonn <http://www.agenda21.bremen.de/modell/agenda21/dokumente/enquete-kommission.pdf>, abgerufen am 22.07.2009.

Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (2006a): Richtlinie für die Anlage von Stadtstraßen. Köln.

Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (2006b): Richtlinie für die Anlage von Außerortsstraßen RAST. Köln.

Frick, Dieter (2006): Theorie des Städtebaus. Zur baulich-räumlichen Organisation von Stadt. Tübingen, Berlin.

Fuhrich, Manfred (2003): Zukunft findet Stadt. Strategien und Indikatoren nachhaltiger Stadtentwicklung. Bericht zum ExWoSt-Forschungsfeld „Städte der Zukunft“. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Werkstatt: Praxis. Nr. 6/2003. Bonn.

Gailing, Ludger; Röhring, Andreas (2008): Kulturlandschaften als Handlungsräume der Regionalentwicklung. In: RaumPlanung 136 (2008), S. 5 - 10.

Gatzweiler, Hans-Peter; Schlömer, Claus (2008): Zur Bedeutung von Wanderungen für die Raum- und Stadtentwicklung. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 3/4, S. 245 - 259.

Gawron, Thomas (2008): Effektivierung des Raumordnungsrechtes zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Expertise im Rahmen des BMBF-Verbundprojektes „REFINA-KoReMi“. Berlin, Leipzig (unveröffentlicht).

Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg (2007): Kulturlandschaften. Chancen für die regionale Entwicklung in Berlin und Brandenburg. Potsdam.

Geyler, Stefan; Prochaska, Claudia (2007): Technische Infrastrukturen der Ver- und Entsorgung. In: Ringel, Johannes; Lenk, Thomas; Friedrich, Klaus; Holländer, Robert; Kühn, Wolfgang (Hrsg.): Die Kernregion Mitteldeutschland. Ein erster Überblick. Bevölkerung, Finanzen, Infrastrukturen, Raumstruktur und Wirtschaft. Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi. Leipzig, S. 65 - 88.

- Geyler, Stefan (2008a): Technische Umweltinfrastrukturen der Ver- und Entsorgung und Siedlungsentwicklung im demographischen Wandel. In: Spork, Volker (Hrsg.): Thüringer Wasser-Journal. 9/2008, S. 37 - 45.
- Geyler, Stefan; Warner, Barbara; Brandl, Anja; Kuntze, Martina (2008b): Clusteranalyse der Gemeinden in der Kernregion Mitteldeutschland. Eine Typisierung der Region nach Entwicklungsparametern und Rahmenbedingungen. Unter Mitarbeit von Christian Strauß, Emanuel Selz und Claudia Prochaska. Herausgegeben von Johannes Ringel, Thomas Lenk, Klaus Friedrich, Robert Holländer und Wolfgang Kühn. Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi. Band 02. Leipzig. Online verfügbar unter [www.koremi.de](http://www.koremi.de).
- Glasze, Georg; Graze, Philip (2007): Raus aus Suburbia, rein in die Stadt? Studie zur zukünftigen Wohnmobilität von Suburbaniten der Generation 50plus. In: Raumforschung und Raumordnung. 65 (5) 2007, S. 467 - 473.
- Gutsche, Jens-Martin (2003): Auswirkungen neuer Wohngebiete auf die kommunalen Haushalte. Modellrechnungen und Ergebnisse am Beispiel des Großraums Hamburg. ETCL Working Paper 18. Hamburg.
- Gutsche, Jens-Martin (2004): Wohngebietsausweisungen und kommunale Haushalte. Kostenaspekte von Flächenausweisungen. Vortrag auf der 3. Zukunftswerkstatt „Flächenverbrauch in der Metropolregion Hamburg“ 04. Dezember 2004. Hamburg.
- Gutsche, Jens-Martin (2006): Kurz-, mittel- und langfristige Kosten der Baulanderschließung für die öffentliche Hand, die Grundstücksbesitzer und die Allgemeinheit. Unterschiede zwischen Wohnbaulandausweisungen auf Brachen und der "grünen Wiese" und Einfluss der städtebaulichen Dichte dargestellt an Beispielstandorten im Stadt-Umland-Bereich Husum. Abschlussbericht. Studie im Auftrag des Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein. Unter Mitarbeit von Dimitri Stoul. Gertz Gutsche Rümenapp Stadtentwicklung und Mobilität GbR. Hamburg. Online verfügbar unter [http://www.gertz-gutsche-ruemenapp.de/downloads/GGR\\_Kostenstudie\\_Husum\\_lang\\_gesamt.pdf](http://www.gertz-gutsche-ruemenapp.de/downloads/GGR_Kostenstudie_Husum_lang_gesamt.pdf), abgerufen am 30.04.2008.
- Haase, Annegret; Haase, Dagmar; Fritzsche, Annett; Kabisch, Sigrun (2006): Reurbanisierung – langfristige Stabilisierung der Kernstadt? In: Stadt Leipzig. Amt für Statistik und Wahlen (Hrsg.): Statistischer Quartalsbericht 1/2006, S. 16 - 21.
- Heiland, Stefan; Regener, Maren; Stutzriemer, Sylke (2005): Auswirkungen des demographischen Wandels auf Umwelt- und Naturschutz. In: Raumforschung und Raumordnung 3/2005, S. 189 - 197.
- Herfert, Günther (2007): Regionale Polarisierung der demographischen Entwicklung in Ostdeutschland – Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse? In: Raumforschung und Raumordnung 5/2007, S. 435 – 455.
- Hesse, Markus (2008): Reurbanisierung? Urbane Diskurse, Deutungskonkurrenzen, konzeptuelle Konfusion. In: Raumforschung und Raumordnung 5/2008, S. 415 - 427.
- Iwanow, Irene (2003): Szenarien zur Wohnungsnachfrageentwicklung in ostdeutschen Kommunen und Regionen. In: Hutter, Gérard et al: Demographischer Wandel und Strategien der Bestandsentwicklung in Städten und Regionen. IÖR-Schriften 41, S. 69 ff.
- Jörissen, Juliane; Coenen, Reinhard (2007): Sparsame und schonende Flächennutzung. Entwicklung und Steuerbarkeit des Flächenverbrauchs. Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung. Band 20. Berlin.

- Kabisch, Nadja (2007): Raumzeitliche Analysen von Reurbanisierungsprozessen unter Verwendung soziodemographischer Indikatoren am Beispiel Leipzigs. Diplomarbeit am Institut für Geowissenschaften der MLU Halle-Wittenberg, AG Sozialgeographie.
- Kersten, Jens (2008): Mindestgewährleistungen im Infrastrukturrecht. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2008): Infrastruktur und Daseinsvorsorge in der Fläche. Informationen zur Raumentwicklung Heft 1/2.2008. Bonn. S. 1 - 15.
- Klingholz, Rainer (2006): Rückzug als Chance. Schrumpfende Bevölkerung: Die demografische Entwicklung verändert unser Land. [http://www.welt.de/print-welt/article235388/Rueckzug\\_als\\_Chance.html](http://www.welt.de/print-welt/article235388/Rueckzug_als_Chance.html), abgerufen am 27.11.2008.
- Kopfmüller, Jürgen; Brandi, V.; Jörissen, Juliane; Paetau, M.; Banse, G.; Coenen, R.; Grunwald, A. (2001): Nachhaltige Entwicklung integrativ betrachtet. Konstitutive Elemente, Regeln, Indikatoren. Berlin.
- Koziol, Matthias; Walther, Jörg (2009): Abschätzung der Infrastrukturfolgekosten. Das Beispiel der Region Gießen Wetzlar. In: Preuß, Thomas; Floeting, Holger (Hrsg.): Folgekosten der Siedlungsentwicklung, . Bewertungsansätze, Modelle und Werkzeuge der Kosten-Nutzen-Betrachtung ; eine Publikation des Förderprogramms „Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement“ (REFINA). Berlin: Difu (REFINA, 3), S. 73 – 84.
- Krumm, Raimund (2002): Die Baulandausweisungsumlage als ökonomisches Steuerungsinstrument einer nachhaltigkeitsorientierten Flächenpolitik. IWA-Diskussionspapier 7.
- Krumm, Raimund (2003): Das fiskalische BLAU-Konzept zur Begrenzung des Siedlungsflächenwachstums. IAW-Diskussionspapier 14.
- LAWA – Länderarbeitsgemeinschaft Wasser: Leitlinien zur Durchführung dynamischer Kostenvergleichsrechnungen. (KVR-Leitlinien). 7. überarb. Aufl (2005). Berlin.
- Libbe, Jens; Moss, Timothy (2006): Netzgebundene Infrastruktursysteme im Wandel: das Beispiel der Wasserversorgung. In: Kluge, Thomas; Libbe, Jens (Hrsg.): Transformation netzgebundener Infrastruktur. Strategien für Kommunen am Beispiel Wasser. Difu-Beiträge zur Stadtforschung 45. Berlin, S. 19 – 33.
- Lohse, Frank (2006): Kommunale Aufgaben, kommunaler Finanzausgleich und Konnexitätsprinzip. Baden-Baden.
- Marschke, Lars; Schmidt, Torsten; Guillemenet, Aurélie (2005): Stadtumbau und Stadttechnik Teil 2. Der Infrastrukturelle Entwicklungsplan (ISEP) – ein Beitrag der Stadttechnik zur integrierten Stadtentwicklungsplanung. In: wwt. H. 11-12, S. 37 – 41.
- Marschke, Lars; Schmidt, Torsten; Schneider, Gregor (2006): Stadtumbau und Stadttechnik Teil 3. Langfristige Preis- und Gebührenentwicklung und Optionen für die Ver- und Entsorger. In: wwt. H. 1-2, S. 27 – 32.
- Marschke, Lars; Bräuninger, Sigrid; Böhnisch, Sandra (2007): Stadtumbau und Stadttechnik Teil 6. Der Infrastrukturelle Entwicklungsplan (ISEP) – weitere Anwendungsbeispiele aus Merseburg und Riesa. In: wwt. H. 10, S. 50 – 54.
- Mayntz, Renate (1987): Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme. In: dies. (Hrsg.) (1997): Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen. Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln. Band 29. Frankfurt/Main, New York, S. 186 - 208.

Meurer, Petra (2001): Instrumente für eine nachhaltige Entwicklung von Flächennutzungen. Frankfurt/M. u. a.

Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt des Landes Sachsen-Anhalt (MLU) (Hrsg.) (2007): Beseitigung von kommunalem Abwasser in Sachsen-Anhalt. Lagebericht 2007. Magdeburg. [http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/fileadmin/Elementbibliothek/Master-Bibliothek/Landwirtschaft\\_und\\_Umwelt/A/Abwasser/Lagebericht2007\\_1.pdf](http://www.sachsen-anhalt.de/LPSA/fileadmin/Elementbibliothek/Master-Bibliothek/Landwirtschaft_und_Umwelt/A/Abwasser/Lagebericht2007_1.pdf), abgerufen am 04.04.2008.

Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Energie des Landes NRW (2007): Erhalten und gestalten: Freiräume und Kulturlandschaften in Nordrhein-Westfalen. Bericht zur Stärkung der Freiraumplanung in Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.

Ministerkonferenz für Raumordnung (2006): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland.

Mintzberg, Henry (1994): The Rise and the Fall of Strategic Planning. Harlow.

Mohajeri, Shahrooz; Blümel, Hermann; Matthies, Hildegard; Schön, Susanne; Wendt-Schwarzburg, Helke; Canzler, Weert et al. (2006): Zukunftsfähige Infrastrukturangebote für schrumpfende Regionen: Unternehmenskonzepte und Regulierungsinnovationen am Beispiel von Wasser und Verkehr in Brandenburg. Abschlussbericht zur Vorstudie. Herausgegeben von Bundesamt für Bauwesen und Raumwesen (BBR), Landesregierung Brandenburg – Staatskanzlei und Volkswagen coaching GmbH; inter 3 GmbH, Berlin; Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH, Projektgruppe Mobilität; Choice Mobilitätsproviding GmbH, Berlin. Bonn. <http://www.mwfk.brandenburg.de/media/lbm1.a.4856.de/dk200611.pdf>, abgerufen am 05.05.2008.

Monstadt, Jochen; Naumann, Matthias (2004): Neue Räume technischer Infrastruktursysteme. Forschungsstand und -perspektiven zu räumlichen Aspekten des Wandels der Strom- und Wasserversorgung in Deutschland. In: Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.). Sozialökonomische Forschung. Band 10. Berlin.

Moss, Timothy (2008): „Cold spots“ stadttechnischer Systeme. Herausforderungen für das moderne Infrastruktur-Ideal in schrumpfenden ostdeutschen Regionen. In: Moss, Timothy; Naumann, Matthias; Wissen, Markus (Hrsg.): Infrastrukturnetze und Raumentwicklung. Zwischen Universalisierung und Differenzierung. Ergebnisse sozial-ökologischer Forschung. 10. München, S. 113 - 140.

Münter, Angelika; Schmitt, Peter (2007): Landesraumordnungspläne in Deutschland im Vergleich. Vergleichende Analyse der Pläne und Programme von 12 Bundesländern ohne NRW. Abschlussbericht. Hrsg: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen. Dortmund.

Nuissl, Henning; Bigalke, Bernadett (2007): Altwerden am Stadtrand – zum Zusammenhang von Suburbanisierung und demographischem Wandel. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 5/2007, S. 281 - 392.

Owen, Robert F.; Ulph, David (2002): Sunk Costs, Market Access, Economic Integration, and Welfare. In: Review of International Economics. Jg. 10/3, S. 539 - 555.

Pawlowski, Ludwig (2009): Der Preis des Wassersparens. In: KA-Abwasser, Abfall, Jg. 56. H. 3, S. 287 - 292.

- Pecher, Rolf (2002): Kosten und Gebühren für die Sammlung und zentrale Behandlung von Schmutz- und Regenwasser im ländlich geprägten Raum. In: ATV-DVWK – Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft Abwasser und Abfall (Hrsg.): Abwasserentsorgung im ländlich geprägten Raum. ATV-DVWK-Fortbildungskurs für die Wassergütwirtschaft und Abwassertechnik K/6. Hennef, S. 7 - 21.
- Perner, Angelika ; Thöne, Michael (2007): Naturschutz im kommunalen Finanzausgleich – Anreize für eine nachhaltige Flächennutzung. BfN-Skripten 192.
- Pezzey, John C. V; Toman, Michael A. (2002): Progress and problems in the economic sustainability. In: Tietenberg, Tom; Folmer, Henk (Hrsg.): International yearbook of environmental and resource economics 2002/2003. Cheltenham/U.K.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hrsg.) (2004): Fortschrittsbericht 2004. Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung.
- Preuß, Thomas (2007a): Zusammenfassung und Ausblick. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft. Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung – Fläche im Kreis. Ein ExWoSt-Forschungsfeld. Band 2: Was leisten bestehende Instrumente? Bonn.
- Preuß, Thomas; Bizer, Kilian; Bock, Stephanie; Böhme, Christa; Bunzel, Arno; Cichorowski, Georg; Ferber, Uwe; Meyer, Ulrike; Rogge, Peter; Rottmann, Manuela (2007b): Status-quo-Planspiele (Planspielphase I). In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Perspektive Flächenkreislaufwirtschaft. Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung – Fläche im Kreis. Ein ExWoSt-Forschungsfeld. Band 2: Was leisten bestehende Instrumente? Bonn, S. 16 - 25.
- Priebs, Axel; Wegner, Christiane (2008): „Eigenentwicklung“ als Baustein nachhaltiger Flächenhaushaltspolitik. Ansätze und Erfahrungen aus der Region Hannover. In: Raum-Planung 141, S. 257 - 262.
- Regionale Planungsgemeinschaft Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg (2006): Anforderungen an eine in der Region Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg einheitliche Bedarfsermittlung für zusätzliches Wohnbauland in Flächennutzungsplanungen. Anhang zum Antrag Modellvorhaben „Demographischer Wandel – Zukunftsgestaltung der Daseinsvorsorge in ländlichen Regionen – Modellregion Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg“. Köthen (Anhalt).
- Regionale Planungsgemeinschaft Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg (2007): Projekt „Dorfumbau – zukunftsfähige Infrastruktur im ländlich geprägten Raum“ (derzeit in Umsetzung).
- Reidenbach, Michael et al. (2007): Neue Baugebiete: Gewinn oder Verlust für die Gemeindekasse? Fiskalische Wirkungsanalyse von Wohn- und Gewerbegebieten. In: Edition Difu. Bd. 3. Berlin.
- Reidl, Konrad (1999): Ein Biosphärenreservat in urban-industriellen Landschaften als Modellgebiet für Forschung und Stadtentwicklung? Geobot. Kolloq. 14. S. 23 – 31.
- Ring, Irene (2001): Ökologische Aufgaben und ihre Berücksichtigung im kommunalen Finanzausgleich. ZAU. Sonderheft 13, S. 236 – 249.
- Sächsische Staatskanzlei (2006): Empfehlung zur Bewältigung des demografischen Wandels im Freistaat Sachsen. Bericht der Expertenkommission „Demografischer Wandel Sachsen“. Dresden.
- Sächsisches Staatsministerium der Finanzen (2007): Die Gemeinde und ihre Finanzen 2007. Dresden.

Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (Hrsg.) (2007): Lagebericht 2006. Kommunale Abwasserbeseitigung im Freistaat Sachsen. Dresden. [http://www.smul.sachsen.de/de/wu/umwelt/wasser/downloads/Lagebericht\\_2006\\_Sachsen\\_end.pdf](http://www.smul.sachsen.de/de/wu/umwelt/wasser/downloads/Lagebericht_2006_Sachsen_end.pdf), abgerufen am 03.04.2008.

Schlömer, Claus (2004): Die privaten Haushalte in den Regionen der Bundesrepublik Deutschland zwischen 1990-2020. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 3/4.2004, S. 127 - 149.

Schlömer, Claus (2007): Räumlich differenzierte Bevölkerungsprognose im Großraum Halle-Leipzig bis zum Jahr 2030. Gutachten im Rahmen des Verbundprojektes KoReMi, Bonn (unveröffentlicht).

Scholles, Frank (2001a): Zielsysteme in der Planung. In: Fürst, Dietrich; Scholles, Frank (Hrsg.) (2001): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. Dortmund, S. 139 - 143.

Scholles, Frank (2001b): Qualitätsziele, Handlungsziele, Standards. In: Fürst, Dietrich; Scholles, Frank (Hrsg.) (2001): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. Dortmund, S. 147 - 151.

Scholles, Frank; Putschky, Magrit (2001c): Oberziele, Leitbilder, Leitlinien. In: Fürst, Dietrich; Scholles, Frank (Hrsg.) (2001): Handbuch Theorien + Methoden der Raum- und Umweltplanung. Dortmund, S. 143-147.

Schulze, Dieter; Nikolajewski, André (1994): Ratgeber für die kommunale Abwasserentsorgung. Mercedes- oder Vernunftlösung. Berlin.

Selle, Klaus (Hrsg.) (2002): Was ist los mit den öffentlichen Räumen? Dortmund.

Selz, Emanuel (2009): Wirkungen des demographischen Wandels auf die Verkehrsnachfrage in der Kernregion Mitteldeutschland. Schriftenreihe KoReMi. Band 04. Hrsg.: Johannes Ringel, Thomas Lenk, Klaus Friedrich, Robert Holländer, Wolfgang Kühn. Leipzig.

Siebel, Walter (2007): Neue Lebensbedingungen in der Stadt. In: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)/Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Stadtquartiere für Jung und Alt. Das ExWoSt-Forschungsfeld „Innovationen für familien- und altengerechte Stadtquartiere. Calbe.

Siedentop, Stefan; Koziol, Matthias; Gutsche, Jens-Martin; Schiller, Georg; Walther, Jörg; Einig, Klaus (2006): Siedlungsentwicklung und Infrastrukturfolgekosten – Bilanzierung und Strategieentwicklung. Abschlussbericht Projekt Nr. 10.08.06.1.11. Herausgegeben vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Bonn.

Siedentop, Stefan (2007): Nachhaltigkeitsbarometer Fläche. Regionale Schlüsselindikatoren nachhaltiger Flächennutzung für die Fortschrittsberichte der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, Flächenziele. Ein Projekt des Forschungsprogramms „Allgemeine Ressortforschung“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung (BBR). Forschungen. Heft 130. Berlin.

Siedentop, Stefan (2008): Die Rückkehr der Städte? Zur Plausibilität der Reurbanisierungshypothese. In Informationen zur Raumentwicklung, Heft 3/4 2008, S. 193 - 210.

Statistisches Bundesamt (2008): Bautätigkeit und Wohnungen. Fachserie 5. Reihe 1. Wiesbaden.

- Statistisches Bundesamt (2009): Zuhause in Deutschland – Ausstattung und Wohnsituation privater Haushalte – Ausgabe 2009. Wiesbaden. <https://www.ec.destatis.de/csp/shop/sfg/bpm.html.cms.cBroker.cls?cmspath=struktur,vollanzeige.csp&ID=1023672>, abgerufen am 02.04.2008.
- Strauß, Christian (2007): Zum Umgang mit Grenzen in der Kernregion Mitteldeutschland. In: Ringel, Johannes; Lenk, Thomas; Friedrich, Klaus; Holländer, Robert; Kühn, Wolfgang (Hrsg.) (2007): Die Kernregion Mitteldeutschland. Ein erster Überblick. Bevölkerung, Finanzen, Infrastrukturen, Raumstruktur und Wirtschaft. Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi. Band 01. Leipzig, S. 9 - 19.
- Strauß, Christian (2009): Sustainable Urban Energy Concepts – Example of Leipzig. In: Institute for Fuels and Renewable Energy (Hrsg.): Sustainable Urban Energy Concepts. Proceedings of Warsaw Summer School, S. 23 - 29.
- Struckmeier, Paul-Heinz; Schulz, Walter (1976): Möglichkeiten zur Verbesserung der Wasserpreisstruktur in der Bundesrepublik Deutschland. Schriftenreihe des Energiewirtschaftlichen Instituts. 20. München, Oldenburg.
- von Thünen, Johann Heinrich (1826): Der isolirte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie oder Untersuchungen über den Einfluß den die Getreidepreise, der Reichthum des Bodens und die Abgaben auf den Ackerbau ausüben. Schumacher-Zachlin, Berlin.
- Tröger, Michael (2007): Reform der Gewerbesteuer und Finanzausgleich. In: Lang, Peter (Hrsg.): Europäische Hochschulschriften. Reihe V Volks- und Betriebswirtschaftslehre. Bd. 3261. 1. Aufl. Frankfurt am Main.
- Umweltbundesamt (Hrsg.) (2003): Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr. Materialienband. UBA-Texte 90/2003. Berlin.
- Umweltbundesamt (2004): Verringerung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlungen und Verkehr – Strategiepapier des Umweltbundesamtes. Berlin.
- Waltersbacher, Matthias (2006): Räumliche Auswirkungen des demographischen Wandels auf den Wohnungsmarkt. In: ARL (Hrsg.): Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels. Teil 6: Demographische Trends in Deutschland. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL. Hannover.
- Warner, Barbara (2003): Naturerlebnisziele und -potenziale im Rahmen eines komplexen Stadtnaturschutzes. Dissertation am Institut für Geographie der Universität Leipzig.
- Werner-Jensen, Alma (2006): Planungshoheit und kommunale Selbstverwaltung. Baden-Baden, S. 31 - 32.
- Westphal, Christiane; Hutter, Gérard (2006): Dichtemodelle und ihre Integration in Kommunale Strategien für eine qualitative Innenentwicklung. In: Genske, Dieter D.; Huch, Monika; Müller, Bernd (Hrsg.) (2006): Fläche – Zukunft – Raum. Strategien und Instrumente für Regionen im Umbruch. Schriftenreihe der Deutschen Gesellschaft für Geowissenschaften. Heft 37. Hannover: Deutsche Gesellschaft für Geowissenschaften. S. 77 - 90.
- Westphal, Christiane (2008): Dichte und Schrumpfung, Kriterien zur Bestimmung angemessener Dichten in Wohnquartieren schrumpfender Städte aus Sicht der stadttechnischen Infrastruktur. IÖR Schriften Band 49. Dresden.



Winkler, Uwe (2007): Wasser LE. Szenarien zur Entwicklung der Funktionen Wohnen und Gewerbe in Leipzig bis zum Jahr 2030 unter besonderer Berücksichtigung der Anforderungen der mediengebundenen technischen Infrastruktur. Ein Forschungsprojekt der Kommunalen Wasserwerke GmbH gemeinsam mit der Stadt Leipzig, unter Mitarbeit von Marta Doehler-Behzadi und Monika Schulte. <http://www.wasser-leipzig.de/get.php?f=517d10f960d2825427879ad8fa4c8cbd.pdf&m=download>, abgerufen am 12.05.2009.

Wüstenhöfer, Ulrich (2005): Gewerbesteuer. Ausbildung im Steuerrecht Band 5. 6. Auflage, o. O.

## Internetquellen

Forschungsprogramm Stadtverkehr:  
<http://www.fops.de/aktuell.shtml>, abgerufen am 21.01.2009.

Forschungsprojekt Nachfrageorientiertes Nutzungszyklusmanagement  
<http://www.nutzungszyklusmanagement.hcu-hamburg.de>, abgerufen am 27.01.2009.

Gertz/Gutsche/Rümenapp: Folgekostenrechner 3.0.2,  
<http://www.was-kostet-mein-baugebiet.de>, abgerufen am 27.04.2009.

Initiative „Allianz für die Fläche“ in NRW:  
<http://www.allianz-fuer-die-flaeche.de>, abgerufen am 27.11.2008.

Integrierte Wohnstandortberatung:  
<http://www.wohnstandortberatung.de>, abgerufen am 27.01.2009.

Leipziger Selbstnutzerprogramm:  
<http://www.leipzig.de/de/buerger/stadtentw/projekte/erneuerung/selbst/index.shtml>  
auch <http://www.selbstnutzer.de>, abgerufen am 28.11.2008.

Nationale Stadtentwicklungspolitik:  
<http://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de>, abgerufen am 21.01.2009.

Selbstnutzerprogramm in Halle (Saale):  
<http://www.staedtebaulicher-denkmalschutz.de/gute-beispiele/detail.php?id=142> abgerufen am 28.11.2008.

SPD Riesa: <http://www.spd-riesa.de>, abgerufen am 03.07.2009.

Städtebauverträge (Deutsches Institut für Urbanistik):  
[http://www.difu.de/publikationen/difu-berichte/4\\_99/artikel3.shtml](http://www.difu.de/publikationen/difu-berichte/4_99/artikel3.shtml), abgerufen am 03.07.2009.

Städteverbund Göltzschtal zu verfügbaren Gewerbeflächen: exemplarisch  
[http://www.goeltzschtal.net/bauflaechen\\_full.php?id=17&gewerbeid=2](http://www.goeltzschtal.net/bauflaechen_full.php?id=17&gewerbeid=2), abgerufen am 02.07.2009.

Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung vom 20.12.2007, Nr.518 zur Veränderung der Haushaltsgröße in Deutschland:  
[http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2007/12/PD07\\_\\_518\\_\\_12421,templateId=renderPrint.psml](http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2007/12/PD07__518__12421,templateId=renderPrint.psml), abgerufen am 08.01.2008.

Statistisches Landesamt Sachsen: <http://www.statistik.sachsen.de>.

Statistisches Landesamt Sachsen-Anhalt: <http://www.stala.sachsen-anhalt.de>.

## **Pläne und Konzepte**

Freistaat Thüringen, Thüringer Ministerium für Bau und Verkehr (2004): Landesentwicklungsplan 2004. Erfurt.

Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg (2007b): Landesentwicklungsprogramm für die Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg. [http://gl.berlin-brandenburg.de/imperia/md/content/bb-gl/landesentwicklungsplanung/lepro2007\\_broschuere.pdf](http://gl.berlin-brandenburg.de/imperia/md/content/bb-gl/landesentwicklungsplanung/lepro2007_broschuere.pdf), abgerufen am 22.10.2008.

Gemeinsame Landesplanung Berlin-Brandenburg (2009): Verordnung über den Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B) vom 31. März 2009. Berlin, Potsdam.

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2000): Landesentwicklungsplan Hessen, Wiesbaden. [http://www.landesplanung-hessen.de/index.asp?main=lep&sub=download\\_lep](http://www.landesplanung-hessen.de/index.asp?main=lep&sub=download_lep), abgerufen am 27.11.2008.

Interministerieller Arbeitskreis Raumordnung, Landesentwicklung, Finanzen unter Federführung des Ministeriums für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt (2007): Handlungskonzept „nachhaltige Bevölkerungspolitik in Sachsen-Anhalt“. Fortschreibung 2007. Magdeburg.

Ministerium für Bau und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt (Hrsg.) (1999): Landesentwicklungsplan für das Land Sachsen-Anhalt, zuletzt geändert 2005. Lesefassung. Magdeburg.

Regionale Planungsgemeinschaft Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg (2005): Regionaler Entwicklungsplan für die Planungsregion Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg. Köthen (Anhalt).

Regionale Planungsgemeinschaft Halle (2006): Regionaler Entwicklungsplan für die Planungsregion Halle, 2. Entwurf. Halle (Saale).

Regionaler Planungsverband Westsachsen (Hrsg.) (2008): Regionalplan Westsachsen (Gesamtfortschreibung), Leipzig/Grimma.

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

Sächsisches Staatsministerium des Innern (SMI) (Hrsg.) (2003): Landschaftsprogramm des Freistaates Sachsen (2003), Anhang 3 im LEP SN, Dresden.

Sächsisches Staatsministerium des Innern (SMI) (Hrsg.) (2006): Landesentwicklungsbericht 2006, Dresden.

## **Interviews**

Dietze, Andreas: Bürgermeister von Brandis, Gespräch vom 21.10.2008.

Domhardt, Hans-Jörg: Akad. Dir. Dr.-Ing. an der TU Kaiserslautern, Gespräch vom 19.12.2008.

Hermann, Stefan: Geschäftsbereichsleiter Stadtentwicklung Stadt Bitterfeld-Wolfen, Gespräch vom 03.12.2008.

Jurich, Hans-Otto: Bauamtsleiter der Stadt Wurzen, Gespräch vom 21.10.2008.

Modellvorhaben der Raumordnung: Abschlussveranstaltung am 06.10.2008 in Berlin.

Rudolf, Mario: Bürgermeister Bornum, Gespräch vom 11.12.2008.

Spars, Guido: Professor an der Bergischen Universität Wuppertal, Gespräch vom 23.01.2008.

## **Gesetze und Verordnungen**

Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.09.2004 (BGBl. I S. 2414) zuletzt geändert durch Gesetz vom 24.12.2008 (BGBl. I S. 3018) m. W. v. 01.07.2009.

Baunutzungsverordnung (BauNVO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.01.1990 I 132; geändert durch Art. 3 G v. 22.4.1993 (BGBl. I S. 132).

Bewertungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Februar 1991 (BGBl. I S. 230), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 24. Dezember 2008 (BGBl. I S. 3018) geändert worden ist.

Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BnatSchG) (2002), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 8. April 2008. Fundstelle: [http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/bnatschg\\_2002/gesamt.pdf](http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/bnatschg_2002/gesamt.pdf), geprüft am 12.12.2008.

Grundgesetz (GG) für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. März 2009 (BGBl. I S. 606).

Grundsteuergesetz vom 7. August 1973 (BGBl. I S. 965), das zuletzt durch Artikel 38 des Gesetzes vom 19. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2794) geändert worden ist.

Konzessionsabgabenverordnung vom 9. Januar 1992 (BGBl. I S. 12, 407), die zuletzt durch Artikel 3 Abs. 4 der Verordnung vom 1. November 2006 (BGBl. I S. 2477) geändert worden ist.

Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt des Landes Sachsen-Anhalt (MLU) (18. 11.1997): Verordnung über kommunales und Industrieabwasser bestimmter Branchen – Kommunalabwasserverordnung – Sachsen-Anhalt. KomAbwVO LSA. In: GVBl. LSA, S. 104, 536.

Raumordnungsgesetz (ROG), abrufbar unter <http://bundesrecht.juris.de/rog/index.html>, abgerufen am 12.10.2008, zu den Gesetzesentwürfen zur Novellierung siehe auch <http://www.bmvbs.de/Raumentwicklung-,1501.1029638/Novellierung-des-Raumordnungsg.htm>

Sächsisches Landesplanungsgesetz (SächsLPlG) in der Fassung vom 01.01.2006.

Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landesentwicklung (SMUL) (3. Mai 1996): Verordnung zur Umsetzung der Richtlinie 91/271/EWG über die Behandlung von kommunalem Abwasser – Sächsische Kommunalabwasserverordnung. SächsKomAbwVO, vom 3. Mai 1996. In: GVBl., S. 180.



In der Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi sind bisher folgende Titel erschienen:

Band 01:

**Die Kernregion Mitteldeutschland** – Ein erster Überblick

Hrsg.: Johannes Ringel, Thomas Lenk, Klaus Friedrich, Robert Holländer, Wolfgang Kühn, 2007

Band 02:

Stefan Geyler, Barbara Warner, Anja Brandl, Martina Kuntze: **Clusteranalyse der Gemeinden in der Kernregion Mitteldeutschland** – Eine Typisierung der Region nach Entwicklungsparametern und Rahmenbedingungen

Hrsg.: Johannes Ringel, Thomas Lenk, Klaus Friedrich, Robert Holländer, Wolfgang Kühn, 2008

Band 03:

Susanne Kranepuhl: **Möglichkeiten und Grenzen länderübergreifender Kooperationen im Raum Halle-Leipzig**

Hrsg.: Johannes Ringel, Thomas Lenk, Klaus Friedrich, Robert Holländer, Wolfgang Kühn, 2009

Band 04:

Emanuel Selz: **Wirkungen des demographischen Wandels auf die Verkehrsnachfrage in der Kernregion Mitteldeutschland**

Hrsg.: Johannes Ringel, Thomas Lenk, Klaus Friedrich, Robert Holländer, Wolfgang Kühn, 2009