

SCHRIFTENREIHE DES FORSCHUNGSVERBUNDES KOREMI

BAND 9

André Grüttner, Barbara Warner, Stefan Geyler, Christian Strauß, Martina Kuntze

HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

FÜR EINE REDUZIERUNG DER KOMMUNALEN
FLÄCHEN(NEU)INANSPRUCHNAHME IN DER PRAXIS

Leipzig 2010

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

ISSN 1864-5836

Herstellung:	Forschungsverbund KoReMi
Kontaktdaten:	Universität Leipzig Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät Institut für Stadtentwicklung und Bauwirtschaft Grimmaische Straße 12 04109 Leipzig Telefon: 0341/97 33 584 Telefax: 0341/97 33 589 E-Mail: info@koremi.de
Verlags-/Erscheinungsort:	Leipzig

© Forschungsverbund KoReMi 2010. 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

Zum 31.03.2010 endete das Forschungsprojekt „Ziele und übertragbare Handlungsstrategien für ein kooperatives regionales Flächenmanagement unter Schrumpfungstendenzen in der Kernregion Mitteldeutschland (KoReMi)“.

Als Teilprojekt des Förderschwerpunkts "Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement (REFINA)" des Bundesministeriums für Bildung und Forschung war das Projekt inhaltlich an der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung ausgerichtet.

Zu Projektbeginn erfolgten ausführliche Untersuchungen und Analysen des Untersuchungsgebietes bezüglich der raum- und siedlungsstrukturellen Ausgangssituation, der Situation der öffentlichen Haushalte oder der Kooperation in der Untersuchungsregion – als Ergebnisse sei hier auf die Bände 01 und 03 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes verwiesen. Um problemorientiert und situationsspezifisch Handlungsbedarfe und Empfehlungen für ein kooperatives, regionales Flächenmanagement ableiten zu können, wurden die Gemeinden der Untersuchungsregion mittels einer Clusteranalyse zu ähnlichen Gemeindetypen gruppiert. Das Ergebnis stellt Band 02 der Schriftenreihe dar. Zusätzlich wurde eine Modellierung der zukünftigen Verkehrsnachfrage durchgeführt – Band 04 enthält die Ergebnisse. Ausführlich wurden Inhalte der überörtlichen Planwerke, der Stand der Fachdiskussion, die gemeindlichen Planungsabsichten und Kooperationen untersucht. Im Ergebnis wurden Handlungsziele und Maßnahmen abgeleitet, welche aus Perspektive des Forschungsverbundes zur Erreichung der Zielstellung beitragen können. Die Untersuchungsergebnisse sind in den Bänden 05 und 06 veröffentlicht. Final wurden die den diversen Ebenen für eine Verfolgung flächenpolitischer Ziele zur Verfügung stehenden Instrumente sowie die kooperativen Ansätze im Untersuchungsgebiet dahingehend bewertet, ob und wie sie zur Beförderung eines kooperativen regionalen Flächenmanagement beitragen. Die Ergebnisse dieser Defizitanalyse bildeten die Grundlage für die Ableitung der Handlungsempfehlungen und sind in Band 09 enthalten.

Neben der hier kurz umrissenen Projektarbeit wurden mittels zahlreicher Workshops, Exkursionen in den Untersuchungsraum mit entsprechenden Gesprächen vor Ort und der schriftlichen Befragung aller Gemeinden des Untersuchungsraumes die Gemeinden in die Projektarbeit einbezogen und mit diesen sowie weiteren Experten die wichtigsten Zwischenergebnisse diskutiert.

Final mündeten diese Ergebnisse in den vorliegenden Band 9. Er enthält als das maßgebliche Projektergebnis Handlungsempfehlungen für die gemeindliche Ebene und die überörtlichen Planungsebenen. Mithilfe dieser Empfehlungen ist es aus Perspektive des Forschungsverbundes möglich, auf ein kooperatives, regionales Flächenmanagement hinzuwirken und die Grundlagen für dessen Implementierung zu schaffen.

Dabei ist sich der Forschungsverbund bewusst, dass besonders die Handlungsempfehlungen für die gemeindliche Ebene entsprechend der raum- und siedlungsstrukturellen Gegebenheiten unter den aktuellen politischen Rahmenbedin-

gungen sicherlich kaum umsetzbar sind. Hier gilt wiederum zu beachten, dass der Rahmen des Forschungsprojektes durch die Zielstellung des Forschungsprogrammes REFINA vorgegeben war: eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen auf 30 ha pro Tag und ein Verhältnis von Innen- zu Außenentwicklung von 3:1 bis zum Jahr 2020. Damit ist ersichtlich, dass es neben den Handlungsempfehlungen für die gemeindliche Ebene solche für die Landesebene bedarf, um auf eine Veränderung des Rahmens für die Flächenpolitik im Sinne der genannten Zielstellung hinzuwirken.

Möglicherweise wird die Anwendung der Handlungsempfehlungen für die gemeindliche Ebene durch den gegenwärtigen flächenpolitischen Rahmen erschwert bzw. hierfür keine Anreize gegeben. Wenn diese Handlungsempfehlungen jedoch einen Anstoß für eine anregende politische Diskussion zwischen Gemeinde, Region und Land geben, so wäre ein maßgebliches Ziel des Projektes erreicht.

Der Forschungsverbund KoReMi

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	II
Tabellenverzeichnis.....	II
Abkürzungsverzeichnis	III
1 Handlungsempfehlungen des Verbundprojektes – Einleitung und Definitionen.....	1
2 Handlungsempfehlungen für die gemeindliche Ebene	7
2.1 Handlungsempfehlungen für eine abgestimmte Flächenpolitik der Gemeinden unter Beachtung der Raum- und Siedlungsstruktur	7
2.1.1 Bauflächenbezogene Ausgangssituationen und deren Konsequenzen für ein regionales Flächenmanagement.....	11
2.1.2 Handlungsempfehlungen für spezifische Gemeinden unter Beachtung der bauflächenbezogenen und demographischen Ausgangssituation	12
2.1.3 Konsequenzen der Handlungsempfehlungen für die Flächenpolitik der Gemeinden sowie mögliche regionale Wirkungen.....	25
2.1.3.1 Konsequenzen für die gemeindliche Flächenpolitik	25
2.1.3.2 Mögliche regionale Wirkungen.....	35
2.2 Handlungsempfehlungen für die gemeindliche Ebene unabhängig der Clusterzuordnung	37
3 Handlungsempfehlungen für die Landesebene für eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Beförderung interkommunaler Kooperation bei der Flächenpolitik	42
3.1 Handlungsempfehlungen auf Grundlage der Überprüfung des bestehenden Rechtsrahmens	43
3.2 Handlungsempfehlungen auf der Grundlage einer Verbesserung der Informationsbasis für eine gemeinsame Flächenpolitik	47
3.3 Handlungsempfehlungen auf Grundlage einer Änderung der Wirkung förderrechtlicher bzw. finanzieller Anreize der Flächenpolitik	52
3.4 Handlungsempfehlungen für die Landes- und Regionalplanung	58
4 Schlussfolgerungen	68
5 Literaturverzeichnis	73

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Gemeindekategorisierung der Clusteranalyse des Untersuchungsgebietes mit zentralörtlichem Status der Gemeinden	9
Abbildung 2:	Zusammenfassung der Cluster zu den Kategorien städtisch geprägter Raum und ländliche geprägter Raum	9
Abbildung 3:	Gruppierung der Gemeinden zur Ableitung von Handlungsempfehlungen.....	10
Abbildung 4:	Kombination der bauflächenbezogenen Ausgangssituation mit den Flächennutzungen und der raum- und siedlungsstrukturellen Einstufung	12
Abbildung 5:	Bevölkerungsentwicklung in der Untersuchungsregion für den Zeitraum von 1996 bis 2007	14
Abbildung 6:	Bevölkerungsentwicklung in der Untersuchungsregion bis 2020 bzw. 2030.	15
Abbildung 7:	Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche in der Kernregion Mitteldeutschland von 1996 bis 2007	17
Abbildung 8:	Auslastungsgrade der Wohnbauflächen der ausgewiesenen Bebauungspläne in der Kernregion Mitteldeutschland	17
Abbildung 9:	Freie Gewerbeflächen nach Clustern (in ha)	18

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Handlungsempfehlungen für die Gemeinden nach Ausgangssituation der Wohnbauflächen.....	23
Tabelle 2:	Handlungsempfehlungen für die Gemeinden nach Ausgangssituation der Gewerbeflächen.....	24

Abkürzungsverzeichnis

a. a. O.	an angegebenen Ort
Abs.	Absatz
ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BauO LSA	Bauordnung Sachsen-Anhalt
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
Bd.	Band
B-Plan	Bebauungsplan
bspw.	beispielsweise
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
d. h.	das heißt
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes
ESt	Einkommensteuer
etc.	et cetera
FAG	Finanzausgleichsgesetz
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FNp	Flächennutzungsplan
G	Grundsätze der Raumordnung
gem.	gemäß
GbR	Gesellschaft bürgerlichen Rechts
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls

GRZ	Grundflächenzahl
ha	Hektar
Hrsg.	Herausgeber
i. d. R.	in der Regel
i. e. S.	im engeren Sinne
ILE	Integrierte Ländliche Entwicklung
INSEK/SEKo	Integriertes Stadtentwicklungskonzept/ Stadtentwicklungskonzept
i. R. d.	im Rahmen der/des
KFA	Kommunaler Finanzausgleich
KoReMi	Verbundforschungsprojekt „Ziele und übertragbare Handlungsstrategien für ein kooperatives regionales Flächenmanagement unter Schrumpfungsbedingungen in der Kernregion Mitteldeutschland“
KregQ	Kooperatives regionales Qualitätsmanagement
KRM/KRDM	Kernregion Mitteldeutschland
LEADER	Gemeinschaftsinitiative der Europäischen Union für die Entwicklung des ländlichen Raumes
LEP	Landesentwicklungsplan
LR	ländlich geprägter Raum
m. W. v.	mit Wirkung vom
Nr.	Nummer
NZO	nicht-zentraler Ort
o. ä.	oder ähnliches
o. g.	oben genanntes
o. J.	ohne Jahr
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
REFINA	Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement
REK	Regionale Entwicklungskonzepte
ROG	Raumordnungsgesetz

S.	Seite
SächsBO	Sächsische Bauordnung
SächsKomZG	Sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit
sog.	sogenannte
SR	städtisch geprägter Raum
SVS	Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkte
TöB	Träger öffentlicher Belange
u. a.	unter anderem
u. U.	unter Umständen
v. a.	vor allem
Vgl.	Vergleich
vgl.	vergleiche
vs.	versus
Z	Ziele der Raumordnung
z. B.	zum Beispiel
ZO	Zentraler Ort
z. T.	zum Teil
zw.	zwischen
z. Z.	zur Zeit

1 Handlungsempfehlungen des Verbundprojektes – Einleitung und Definitionen

Städte und Gemeinden der Kernregion Mitteldeutschland tragen bei ihrem flächenbezogenen Handeln nicht nur Verantwortung den Bürgern ihrer Gemeinde gegenüber, sondern auch gegenüber der gesamten Region. Unter dem Vorzeichen der gesamtreionalen demographischen Entwicklungstrends und in Anbetracht der nicht unbedeutenden Flächenreserven müssen die Gemeinden zu neuen Formen des nachhaltigen Flächenmanagements finden.

Was sind die wesentlichen Gründe hierfür? Die gegenwärtig verfügbaren, schon erschlossenen, aber noch nicht nachgefragten Flächen stellen eine Ressource dar, die im Hinblick auf die sehr begrenzten öffentlichen Finanzressourcen optimal genutzt werden sollte. Der soziodemographische Wandel verstärkt langfristig generelle Flächenüberhänge. Hierdurch wird der Siedlungskörper immer kosten trächtiger für die verbleibenden Bürger, die notwendige räumliche Strukturierung schwimmt zugleich. Rücknahme und Umnutzung von Flächen bieten Ansätze, um den Siedlungskörper zu restrukturieren.

Gleichzeitig bieten sich lokal Entwicklungsoptionen und Flächenbedarfe. Hierbei stellt sich die Aufgabe zwischen Neuausweisung und Nutzung vorhandener Flächen zu optimieren.

Der zukünftige Umgang mit Fläche entscheidet somit darüber, inwieweit das wirtschaftliche Potential der Region ausgeschöpft werden kann und wie lebenswert Kommunen und Gemeinden zukünftig sein werden. Unversiegelter Boden und Freiraum sind darüber hinaus unverzichtbar für den Erhalt und die Weiterentwicklung von Kulturlandschaft in der Gegenwart. Freiraum stellt zugleich ein Erbe für zukünftige Generationen dar, die diesen ihrerseits Gestaltungsfreiraum bei der Siedlungsentwicklung erlaubt.

Diese skizzierten Abwägungen lassen sich unter dem Begriff „Flächenmanagement“ zusammenfassen. Ein solches Flächenmanagement kann allerdings nur auf überörtlicher, auf regionaler Ebene ansetzen. Zum einen, weil sich die Flächenentscheidungen der Gemeinden gegenseitig beeinflussen und bspw. lokale Neuausweisung vor den gegenwärtigen Rahmenbedingungen häufig zu Auslastungsrückgängen in anderen Orten der Region führt. Zum anderen, weil Gemeinden aufgrund der demographischen Entwicklung Flächenüberhänge nicht mehr durch „Abwarten“ auffüllen werden können.

Das Projekt „Ziele und übertragbare Handlungsstrategien für ein kooperatives regionales Flächenmanagement unter Schrumpfungstendenzen in der Kernregion Mitteldeutschland (KoReMi)“ hat sich ausführlich mit Möglichkeiten und Grenzen regionalen Flächenmanagements auseinandergesetzt und insbesondere kooperative Ansätze betont.

Ein regionales, kooperatives Flächenmanagement interpretiert der Forschungsverbund folgendermaßen: Ein kooperatives regionales Flächenmanagement ver-

folgt das **Ziel**, Flächennutzung auf regionaler Ebene entsprechend gesellschaftlicher Zielstellungen zu steuern und hierbei die Möglichkeiten kooperativer Ansätze möglichst breit auszunutzen. Die Notwendigkeit, Flächennutzung auf regionaler Ebene gesellschaftlich zu steuern, erwächst aufgrund der funktionalen Verflechtung der Gemeinden untereinander sowie aufgrund der mehrdimensionalen gesellschaftlichen Anforderungen an flächenpolitische Entscheidungen. Rahmenbedingungen bilden die föderale Struktur und die Planungshoheit der Gemeinden.

Für die vorliegenden Forschungsarbeiten bildete das 30-ha-Ziel der Bundesregierung zur Reduzierung der Neuinanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsfläche den normativen Bezugspunkt. Dieses Ziel wurde hierbei in seinen Wechselwirkungen mit weiteren wichtigen gesellschaftlichen Zielen, der „Stabilisierung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit“ und dem „Erhalt der Lebensqualität“ betrachtet. Das kooperative regionale Flächenmanagement soll Flächenpolitik entsprechend dieser Ziele optimieren.

Aus instrumenteller Perspektive geht es entsprechend eines Managementzyklus darum, die relevanten Akteure und Regeln zur Analyse, Zielformulierung, Umsetzung und Evaluierung/Feedback dahingehend zu stärken und zu unterstützen, dass flächenpolitische Ziele für die Region erarbeitet sowie abgestimmt und diese durch die Gemeinden mitgestaltet, mitgetragen und umgesetzt werden können.

Die Zuordnung der Kompetenzen zu den Akteursebenen und die Beschreibung notwendiger Regeln und Steuerungsinstrumente zur Zielformulierung, Zielumsetzung und Kontrolle erfolgt bei einem kooperativen regionalen Flächenmanagement mit der Maßgabe, kooperative Ansätze so weit wie möglich zu stärken. Die Stärkung von vertikalen und horizontalen Kooperationen dient

- der Erhöhung der Flexibilität gegenüber neuen flächenbezogenen Herausforderungen,
- der Erweiterung der Gestaltungsspielräume für Gemeinden und
- dem Ausgleich insbesondere von Verteilungskonflikten.

Grundlagen, Ziele und Voraussetzungen für kommunale Flächenstrategien im Rahmen eines regionalen Flächenmanagements wurden im Band 05¹, mögliche instrumentelle Ansätze auch bezüglich zwischengemeindlicher und regionaler Kooperation in Band 08 der Schriftenreihe KoReMi detailliert erläutert. Die weiteren Bände analysieren weiterhin verschiedene grundlegende Aspekte für die Untersuchungsregion, die Kernregion Mitteldeutschland.

¹ Stefan Geyler, André Grüttner, Anja Kübler, Martina Kuntze, Emanuel Selz, Christian Strauß und Barbara Warner (2009): Flächenpolitische Ziele unter Schrumpfungsbedingungen in der Kernregion Mitteldeutschland, Normative überörtliche Aussagen im Spiegel der Fachdiskussion, Band 05 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi. Herausgegeben von Johannes Ringel, Thomas Lenk, Klaus Friedrich, Robert Holländer und Wolfgang Kühn, Leipzig.

Im vorliegenden Band werden nun Handlungsempfehlungen für gemeindliche und auch zwischengemeindliche nachhaltige Flächenpolitik und -planung formuliert. Ziel ist ein regionales Flächenmanagement. Die Ableitung der Handlungsempfehlungen erfolgte aus der Zielstellung des Projektes heraus. Zusätzlich zu den erwähnten Zielen der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und Lebensqualität einer Region wurde im Rahmen des Projektes die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme betont. Dies war ein Grundanliegen des Forschungsschwerpunktes REFINA, dem auch das Projekt KoReMi angehörte. Es sollten Handlungsempfehlungen erarbeitet werden, die auf eine deutliche Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme hinauslaufen, wie sie mit dem 30 ha-Ziel der Bundesregierung gefordert wurde.²

Daraus ergibt sich natürlich die Konsequenz, dass auch die Handlungsempfehlungen besonders für die gemeindliche Ebene auf eine deutliche Senkung der Flächeninanspruchnahme abzielen. Aber nicht nur besagter Forschungsschwerpunkt begründet im Untersuchungsgebiet eine deutliche Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Auch aus wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Erwägungen erscheint diese sinnvoll. Wirtschaftlich sinnvoll erscheint dieses aufgrund der Bestandssituation und sich daraus ergebenden Konsequenzen (bspw. Kostenaspekte, Rentabilitätsüberlegungen, Bedarfsfragen neuer Bauflächen vs. Bestandsflächen), aber auch der steigenden wirtschaftlichen Bedeutung des Tourismus, welcher u. a. auf möglichst intakte Landschaften und Naturräume angewiesen ist. Ökologisch sinnvoll erscheint dieses, da der Boden eine nicht erneuerbare Ressource ist und jede Neuinanspruchnahme diese Ressource auch im Hinblick auf deren Funktionen (u. a. Speicher-, Filterfunktion, Lebensraum für diverse Organismen, Produktionsfunktion für Landwirtschaft) unwiederbringlich zerstört. Und schließlich sind aus sozialer Perspektive der Freiraumschutz bspw. für Erholungszwecke oder der Erhalt von Kulturlandschaften und damit die Bewahrung regionaler Identitäten Argumente für eine Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme.

Der Forschungsverbund ist sich bewusst, dass sich die Gemeinden nicht ad hoc der gesamten Bandbreite der Handlungsempfehlungen bedienen können. Ursächlich ist, dass entsprechende Rahmenbedingungen für eine derartige Flächenpolitik nicht existent sind. Daher erfordern die Handlungsempfehlungen für die Gemeinden gleichfalls Handlungsempfehlungen an die Landesebene:

Die Länder müssen einerseits das Flächensparziel zu anderen wichtigen gesellschaftlichen Zielen positionieren. Der Forschungsverbund nimmt bei seinen folgenden Empfehlungen an die Gemeinden an, dass die Länderebene das Flächensparziel der Bundesregierung aufgreift und gleichzeitig versucht, die Synergien mit dem Ziel „Stabilisierung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit“ sowie „Erhalt der Lebensqualität“ auszunutzen bzw. bestehende Konflikte zwischen diesen Zielen abzuschwächen.

² Die Zahl 30 ha ist dabei nicht unbedingt maßgeblich. Es geht darum, dass der tägliche Flächenverbrauch drastisch gegenüber dem aktuellen Wert von über 100 ha je Tag bis 2020 gesenkt werden soll.

Andererseits sind entsprechend die Rahmenbedingungen für flächenpolitische Entscheidungen aller Ebenen im Sinne des Flächensparziel zu modifizieren. Daher werden den Ländern Handlungsempfehlungen gegeben, welche die Rahmenbedingungen entsprechend modifizieren helfen.

Die Handlungsempfehlungen für die Gemeinden basieren auf regionalen Handlungszielen (sparsame Entwicklung von Gewerbeflächen, Anpassung der Wohnflächenentwicklung an den demographischen Wandel und Förderung einer qualifizierten Siedlungsstruktur³), die folgende Grundsätze aufgreifen: Die quantitative Flächenentwicklung soll durch

- regionale Salden für die Flächenneuanspruchnahme,
- sparsame Neuausweisung durch Koordinierung der Ausweisung (insbesondere bei Gewerbeflächen) und Mindestdichten bei Neuausweisung (Wohnflächen),
- Ausnutzen bestehender und erschlossener Flächen anstelle von Neuausweisung – auch überörtlich und
- Rücknahme von Fläche entsprechend der Saldenregelung

reguliert werden.

Zugleich soll die Entwicklung im Sinne einer dezentralen Konzentration das Zentrale-Orte-System stärken und simultan auch innerörtlich Entwicklungsschwerpunkte bei den zentralen Ortsteilen bzw. den Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkten setzen:

- Stabilisierung der Zentralen Orte mit den Möglichkeiten des Flächenmanagements gegenüber den nicht-zentralen Orten
- Stabilisierung der zentralen Ortsteile bzw. der Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkte gegenüber den nicht-zentralen Ortsteilen innerhalb der Gemeinden

Unterteilt ist dieser „Leitfaden“ für die gemeindliche Ebene daher zunächst in die beiden landesplanerischen Oberkategorien der **Zentralen Orte** und **nicht-zentralen Orte** (ZO bzw. NZO)⁴ sowie in eine zweite hier relevante Ebene der eher **städtisch** bzw. eher **ländlich** geprägten Räume (LR/SR). Für diese beiden Oberkategorien sind im Verbundprojekt teilweise differierende Maßnahmen und Ziele definiert worden, die sich weiterhin in ihren quantitativen Zielen in Bezug auf **Gewerbe-** und **Wohngebiete** unterteilen lassen. Daher werden auch in diesem Band entsprechende Kategorien unterschieden.

³ Zu den Handlungszielen und entsprechenden Maßnahmen vgl. Band 05 der Schriftenreihe des Forschungverbundes KoReMi, S. 103 ff.

⁴ Diese Unterteilung begründet sich in zwei Aspekten: Einerseits werden so die raumstrukturellen Unterschiede mit diversen Handlungsbedarfen anerkannt und andererseits orientiert sie sich an der raum- und siedlungsstrukturellen Systematik der überörtlichen Planwerke. Zudem richten sich die Handlungsempfehlungen zwar an die entsprechenden Gemeinden, sind aber innerhalb dieser auf die einzelne Ortsteile anzuwenden.

Möchte eine Gemeinde dennoch bereits auf das Flächensparziel hinwirken, so können ebenfalls Handlungsempfehlungen gegeben werden. Diese richten sich dann an alle Gemeinden, unabhängig oben beschriebener Unterteilung.

Da es immer um eine regionale Sichtweise gehen muss, sind die Handlungsempfehlungen an die oben genannten räumlichen Kategorien angepasst worden. Diese Perspektive ist erforderlich, weil sich urbane Funktionsräume über Gemeindegrenzen hinweg erstrecken und die Entwicklungsvoraussetzungen in eher ländlich oder eher städtisch geprägten Gemeinden unterschiedlich sind. Zudem übernehmen die Zentralen Orte übergreifend Entwicklungsfunktionen für ihr Umland.

Die gemeindlichen Handlungsempfehlungen basieren auf Flächenstrategien, die von den Gemeinden ergriffen werden können und die intensiv im Band 05 der Schriftenreihe diskutiert wurden. Mithilfe der genannten Strategien sollen Handlungsempfehlungen zur Erreichung **quantitativer und qualitativer Flächenziele** gegeben werden. Zu den quantitativen Flächenzielen gehören zum einen die sparsame Entwicklung von Gewerbeflächen und zum anderen die Anpassung der Wohnflächenentwicklung an den demographischen Wandel. Die Förderung der qualifizierten Siedlungsstruktur wird als qualitatives Flächenziel bezeichnet.⁵ Bei der Identifikation der Handlungsempfehlungen für die gemeindliche Flächenplanungspraxis werden jeweils ausgewählte positive und eher negative Effekte für die Gemeinden herausgestellt.

Da sie den Gemeinden entsprechend der einzelnen zentralörtlichen Kategorien je nach „Lage im Raum“ (ländlich/städtisch) differenziert zugeordnet werden, sollen sie an dieser Stelle noch einmal kurz vorgestellt werden:

Neuausweisung von Bauflächen beinhaltet im Rahmen der Strategiediskussion die erstmalige Beplanung und Ausweisung von bisher nicht baulich genutzter Fläche. Es wird nur dann von Neuausweisung gesprochen, wenn sich entsprechende Flächen im Außenbereich 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 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.⁶ Insbesondere Abriss- und Entsiegelungsmaßnahmen zur Verringerung des Siedlungskörpers vom

⁵ Vgl. Band 05 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi, S. 106 ff.

⁶ Ein Abriss der Bausubstanz bei Beibehaltung der Bebaubarkeit (z. B. durch aufrechterhaltende Widmung der Fläche als Baufläche) wäre demzufolge Umnutzung.

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 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. Die Schließung einer klassischen Baulücke sowie die Aufsiedelung vorhandener Baugebiete entsprechend der ursprünglichen Planung werden nicht zur Innenverdichtung gezählt. Damit erfordert Innenverdichtung im Sinne des Forschungsverbundes grundsätzlich eine Neuaufstellung von bzw. die Änderung bestehender Bebauungspläne(n).

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.

Zuletzt soll noch die Strategie des **Verzichtes auf Neuausweisung** trotz einer bestehenden konkreten Nachfrage kurz vorgestellt werden. Diese Art der Flächenpolitik ist maßgeblich auf interkommunale und innerregionale Kooperation angewiesen, indem zwischengemeindliche (finanzielle) Ausgleichs geschaffen werden. Bei konkreter Nachfrage erfolgt demnach keine Neuausweisung, vielmehr soll eine Lenkung dieser Nachfrage auf bestehende, möglicherweise auch außergemeindliche Flächen stattfinden. 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.

Der Forschungsverbund ist sich über die Brisanz der (sicherlich kontrovers zu diskutierenden) Formulierungen von rigorosen Flächensparzielen, insbesondere für ländliche Gemeinden, bewusst. Da jedoch vor dem Hintergrund der demographischen Schrumpfung, zunehmender Leerstandsproblematik sowohl im Wohn- als auch im Gewerbebauflächensektor und knapper Gemeindefinanzen zunehmend auch Rücknahme von Flächen aus der bestehenden Bauleitplanung gefordert werden muss, sollen hier sowohl die Gemeinden als auch die überörtliche Landes- und Regionalplanung darauf abzielende Handlungsansätze finden.

2 Handlungsempfehlungen für die gemeindliche Ebene

2.1 Handlungsempfehlungen für eine abgestimmte Flächenpolitik der Gemeinden unter Beachtung der Raum- und Siedlungsstruktur

Ein regionales Flächenmanagement ist für die einzelnen Gemeinden der Region notwendigerweise mit unterschiedlichen Zielen und Konsequenzen verbunden. Obgleich jede Gemeinde einer Region individuelle Rahmenbedingungen aufweist, können doch Gruppen von Gemeinden gebildet werden, für die ähnliche Handlungsziele gelten.

Dieser Abschnitt stellt einen pragmatischen Ansatz zur Gruppenbildung vor und ordnet diesen Handlungsempfehlungen zu.

Die Handlungsempfehlungen beziehen sich auf gemeindliche Ziele und Strategien zum Umgang mit Fläche, mit deren Umsetzung die Gemeinden ein regionales Flächenmanagement unterstützen würden. Es muss an dieser Stelle schon betont werden, dass zwischengemeindliche Kooperation wesentlich die Umsetzung dieser Ziele und Flächenstrategien befördert.

Grundlage der Gruppenbildung ist dabei die Gemeindekategorisierung für das Untersuchungsgebiet, welche zu Beginn des Forschungsprojektes vorgenommen wurde und die in Abbildung 1 noch einmal dargestellt ist.⁷

Die dort identifizierten sechs Cluster⁸ werden in dem vorliegenden Band in zwei Obergruppen (städtisch geprägter und ländlich geprägter Raum) mit je zwei Untergruppen (Zentrale Orte und nicht-zentrale Orte) zusammengefasst. Aufgrund andernfalls oftmals identischer bzw. ähnlicher Handlungsempfehlungen für einzelne Cluster erscheint diese Untergliederung zweckdienlich. Zudem werden die Handlungsempfehlungen so an die gängigen Raumkategorien Verdichtungsraum und ländlicher Raum angelehnt, was eine Einflussnahme der Landesebene mittels ihrer Raumordnungsinstrumente auf die gemeindliche Flächenpolitik im Sinne des Projektziels erleichtert.

Wie in Abbildung 2 ersichtlich wird, umschließt der städtische Raum die beiden Oberzentren. Er besteht aus den dort liegenden Gemeinden der Cluster 1 und 2 sowie den Gemeinden des Clusters 3. Zum ländlichen Raum wurden demgegenüber die Cluster 4 bis 6 zusammengefasst sowie die jeweils eingeschlossenen Gemeinden des Clusters 1 und Clusters 2. Die weitere Differenzierung in Zentrale

⁷ Zur Methode und den Ergebnissen der Clusteranalyse sei auf Band 02 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes verwiesen (Geyler, Stefan; Warner, Barbara; Brandl, Anja; Kuntze, Martina (2008): Clusteranalyse der Gemeinden in der Kernregion Mitteldeutschland, Eine Typisierung der Region nach Entwicklungsparametern und Rahmenbedingungen, Leipzig).

⁸ Cluster 1 Mittelstädte und Mittelzentren; Cluster 2 Umlandstädte; Cluster 3 Suburbia; Cluster 4 Ländlicher Raum mit deutlichem Flächenwachstum; Cluster 5 Ländlicher Raum mit dezentraler Infrastruktur; Cluster 6 Peripherer ländlicher Raum. Die Oberzentren Halle und Leipzig wurden keinem Cluster zugeordnet bzw. von der Clusteranalyse ausgenommen, da diese sich bezogen auf die der Clusteranalyse zugrundeliegenden Kennzahlen zu stark von den übrigen Gemeinden in der Untersuchungsregion abheben und ein eigenes Cluster mit dann nur zwei zugeordneten Gemeinden bilden würden. Für die Oberzentren erfolgen daher auch keine separaten Handlungsempfehlungen, es gelten jene für die Mittelzentren.

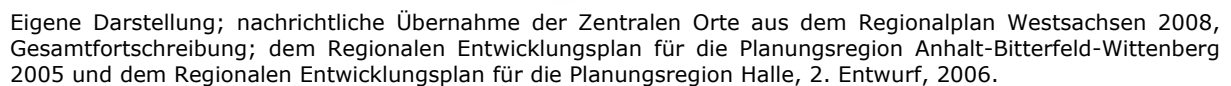
und nicht-zentrale Orte entspricht der Festlegung in den überörtlichen Planwerken als raumordnerisches Ziel der Landes- und Regionalplanung.⁹

Bei der Zuordnung der Gemeindetypen entsprechend der Clusteranalyse zu den beiden Kategorien städtisch und ländlich geprägter Raum wurde für bestimmte Gemeinden fallweise entschieden, welcher Kategorie sie endgültig angehören. Dabei wurden einerseits Kriterien entsprechend der Landesentwicklungspläne herangezogen. Dies betraf v. a. die Zuordnung von Mittelzentren zum ländlich geprägten Raum (Eilenburg, Oschatz und Wurzen als ausgewiesenes Mittelzentrum als Ergänzungsstandort im ländlichen Raum, vgl. Landesentwicklungsplan Sachsen 2003, Karte 1: Raumstruktur). Zum anderen wurden Mittelzentren (und ggf. sie umgebende Gemeinden des Clustertyps Suburbia), welche erstens im ländlichen Raum liegen und zweitens in relativ großer Distanz zu den in den Landesentwicklungsplänen ausgewiesenen Verdichtungs- (Sachsen) bzw. Ordnungsräumen (Sachsen-Anhalt) aufweisen, dem ländlich geprägten Raum zugeordnet (Torgau, Köthen und Zerbst). Als dritter Aspekt wurden Gemeinden der Cluster 2 und 3 dem ländlich geprägten Raum zugeordnet, wenn es nach anderen Kriterien als die der Clusteranalyse zugrundeliegenden und durch zusätzliche Erkenntnisse aus den Exkursionen in das Untersuchungsgebiet berechtigten Anlass (konkrete Gegebenheiten und Problemlagen vor Ort) hierfür gab. Dabei fand lediglich eine Umsortierung der Cluster 1 bis 3 zu der nun weiter betrachteten Kategorie „ländlich geprägter Raum“ statt, Gemeinden der Cluster 4 bis 6 wurden nicht der nun neuen Kategorie „städtisch geprägter Raum“ zugeordnet.

Nachfolgende Abbildung 1 zeigt das Ergebnis der Clusteranalyse und die räumliche Konkretisierung der Gemeindetypen. Weiterhin sind die Zentralen Orte (Grund- und Mittelzentren) benannt.¹⁰ Abbildung 2 zeigt zur besseren Orientierung die Gemeindezuordnung zu den für die weitere Betrachtung zusammengefassten Raumtypen städtisch geprägter und ländlich geprägter Raum.

⁹ Die Mittelzentren werden zugleich durch das Gemeindecluster 1 („Mittelstädte und Mittelzentren“) dargestellt. Viele, aber nicht alle der Grundzentren wurden zugleich durch Cluster 2 (Umlandstädte) erfasst.

¹⁰ Dabei wurden folgende Planwerke als Grundlage benutzt: Regionalplan Westsachsen 2008, Gesamtfortschreibung; Regionaler Entwicklungsplan für die Planungsregion Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg 2005 und Regionaler Entwicklungsplan für die Planungsregion Halle, 2. Entwurf, 2006.



Zentralörtliche Gliederung

- Grundzentrum
- Mittelzentrum
- Oberzentrum

Raumkategorisierung

- städtisch geprägter Raum
- ländlich geprägter Raum

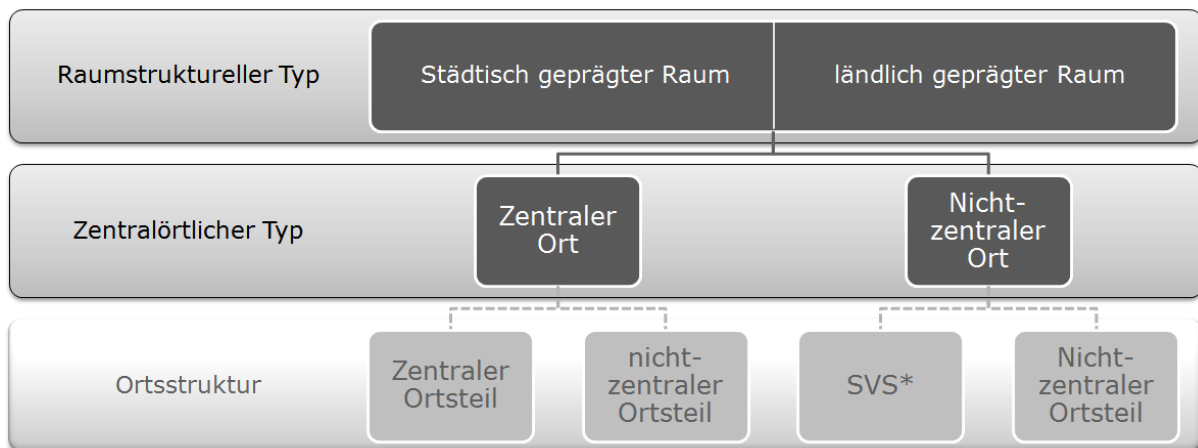
Abbildung 2: Zusammenfassung der Cluster zu den Kategorien städtisch geprägter Raum und ländliche geprägter Raum

Damit werden im Nachfolgenden die Gemeinden zunächst entsprechend der o. g. Zuordnung in die vier Gruppen

- zentralörtliche Gemeinden des städtisch geprägten Raumes,
- nicht-zentralörtliche Gemeinden des städtisch geprägten Raumes,
- zentralörtliche Gemeinden des ländlich geprägten Raumes und
- nicht-zentralörtliche Gemeinden des ländlich geprägten Raumes

unterteilt.

Die Handlungsempfehlungen differenzieren zudem auch nach der Ortsstruktur, sodass diese entsprechend der Systematik Abbildung 3 weiter untergliedert werden:



*SVS: Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkt

Eigene Darstellung.

Abbildung 3: Gruppierung der Gemeinden zur Ableitung von Handlungsempfehlungen

Diese weitere Differenzierung erfolgt aus dem Grund, da die Gemeinden bezogen auf ihre administrativen Grenzen u. a. auch durch diverse Gemeindegebietsreformen teilweise enorme Ausdehnungen erfahren haben und besonders unter dem Aspekt der Schwerpunktsetzung für die siedlungsstrukturelle Entwicklung dann präzise räumliche Aussagen erforderlich sind. Zudem wird seitens der Landes- und Regionalplanung bereits auf die innerörtliche Differenzierung abgezielt.¹¹

Im nachfolgenden Abschnitt 2.1.1 werden diesen Kategorien Handlungsempfehlungen zugeordnet. Diese richten sich jedoch darüber hinaus nach den möglichen bauflächenbezogenen Ausgangssituationen.

¹¹ So sind bspw. in Sachsen für Gemeinden ohne zentralörtlichen Status Versorgungs- und Siedlungskerne festgelegt, vgl. Regionalplan Westsachsen, Karte 2 „Siedlungsstruktur“.

2.1.1 Bauflächenbezogene Ausgangssituationen und deren Konsequenzen für ein regionales Flächenmanagement

Die zuvor beschriebenen vier Hauptkategorien berücksichtigen noch nicht die konkrete Nachfragesituation für die einzelnen Gemeinden. Um diese wesentlich, für die gemeindliche Flächeninanspruchnahme relevanten und beeinflussbaren flächenbezogenen Ausgangssituationen zu erfassen, verständigte sich der Forschungsverbund auf die nachstehenden drei Konstellationen. Diese betreffen mögliche Verhältnisse von Flächennachfrage und Angebot, welche in der Untersuchungsregion zu beobachten sind und nach Meinung des Forschungsverbundes die Bandbreite der flächenpolitischen Situation im Untersuchungsgebiet ausreichend wiedergeben¹²:

- Es ist ein ausreichendes gemeindliches Angebot an Bauflächen vorhanden, jedoch existiert keine bzw. kaum Nachfrage danach (Angebot > Nachfrage).
- Das existierende gemeindliche Angebot an Bauflächen kann die reale Nachfrage nicht befriedigen (Angebot < Nachfrage).
- Eine reale Nachfrage nach Bauflächen kann durch die Gemeinde nicht befriedigt werden, da das Angebot an gemeindlichen Bauflächen nicht nachfragegerecht ist (Angebot \neq Nachfrage).

Diese drei Konstellationen werden nachfolgend noch hinsichtlich der Nutzungen „Wohnen“ und „Gewerbe“ unterschieden, sodass sich insgesamt sechs bauflächenbezogene Ausgangssituationen ergeben, die bei den Handlungsempfehlungen berücksichtigt werden. Zusammen mit o. g. vier Gemeindegruppen werden somit 24 Ausgangssituationen unterschieden, für die jeweils differenzierte Handlungsempfehlungen abgeleitet werden (vgl. Abbildung 4).

¹² Der Fall „Angebot=Nachfrage“ wird hier nicht betrachtet, da sich aus Perspektive des Forschungsverbundes aus mehreren Gründen kein Handlungsbedarf ergibt:

1. Dieses Gleichgewicht kann als Idealfall einer Flächennutzung gesehen werden. Es würde keine Flächenneuausweisung erforderlich werden und damit sind aus der Zielperspektive des Projektes Handlungsempfehlungen hier irrational.
2. Die Gleichgewichtung der drei Oberziele bedeutet auch, dass wirtschaftliche und/oder finanzielle Belange ausreichend berücksichtigt werden müssen. Daher ist – zumindest in den Zentralen Orten – bei dieser Konstellation möglicherweise auch von einer Flächenzunahme auszugehen, hier muss diese lediglich bei dem Saldo-Kriterium berücksichtigt werden.

	Städtisch geprägter Raum		Ländlich geprägter Raum		
	ZO	NZO	ZO	NZO	
Wohn- baufläche	1	1	1	1	1 genügend Baufläche vorhanden, aber keine bzw. zu geringe Nachfrage 2 nicht genügend Baufläche vorhanden, um Nachfrage zu befriedigen 3 Nachfrage vorhanden, Baufläche aber nicht nachfragegerecht
	2	2	2	2	
	3	3	3	3	
Gewerbe- baufläche	1	1	1	1	ZO ... Zentraler Ort NZO ... nicht-zentraler Ort
	2	2	2	2	
	3	3	3	3	

Abbildung 4: Kombination der bauflächenbezogenen Ausgangssituation mit den Flächennutzungen und der raum- und siedlungsstrukturellen Einstufung

2.1.2 Handlungsempfehlungen für spezifische Gemeinden unter Beachtung der bauflächenbezogenen und demographischen Ausgangssituation

Im Folgenden werden gruppenspezifische Handlungsempfehlungen vorgestellt. Sie sind für die einzelnen Gruppen entsprechend deren bauflächenbezogener Ausgangssituation sowie den raum- und siedlungsstrukturellen Gegebenheiten in Tabelle 1 zusammengefasst. Zudem ist für die Ausgestaltung einer Flächenpolitik die Bevölkerungsentwicklung maßgeblich, weshalb auch auf diese jeweils kurz eingegangen wird.

Obgleich sich diese für die zuvor beschriebenen Gemeindegruppen unterscheiden, gehen diese doch von gemeinsamen Grundsätzen eines regionalen Flächenmanagements aus. Hierbei bildete die Lenkung von Nachfrage auf Bestandsflächen – maßgeblich in die Zentralen Orte – einen gewichtigen Aspekt der Handlungsempfehlungen. Er zielt auf die Umsetzung des 30-ha-Ziels, also auf eine deutliche Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme ab und wird ergänzt um Regeln zur sparsamen Neuausweisung und zur Stärkung von Rücknahme von Flächen. Dementsprechend umfassen diese Handlungsempfehlungen die kombinierte Nutzung der in Kapitel 1 nochmals kurz vorgestellten flächenpolitischen Entwicklungsstrategien.

Weitere Prinzipien sind die innerörtliche Stärkung der Ortszentren sowie die Stärkung des zentralörtlichen Ansatzes. Zudem soll im räumlichen Kontext eine Flächenneuausweisung im Saldo von Null erreicht werden, was bedeutet, dass in einer Bezugsregion die Neuausweisung von Bauflächen den gleichen Umfang haben muss wie die Rücknahme solcher. Raumstrukturell sind dann eher die städtisch geprägten Räume zu verdichten, d. h. dort soll vorrangig ein möglicher Bedarf an Flächenneuausweisungen verortet werden. Dieses bedeutet zugleich, dass besonders dort Flächennutzungskonflikte auftreten können, welche dann

mit den Instrumenten der Raumordnung zu lösen sind. Für die ländlich geprägten Räume wird es darum gehen, überschüssige Bauflächen vorrangig zurückzunehmen. Dabei ist hier zu beachten, dass bezogen auf die Raumstrukturen dort ein funktionsfähiges Netz Zentraler Orte erhalten bleibt, welches die Versorgungsfunktion auch in Zukunft gewährleisten kann. Zudem soll dort schwerpunktmäßig Naturschutz und Kulturlandschaftspflege, also der Ausbau der Freiraum- und Erholungsfunktion, betrieben werden. Dabei ist jedoch auch dafür Sorge zu tragen, dass dem ländlich geprägten Raum eine wirtschaftliche Basis verbleibt. Primär sollen daher dort Bauflächen bzw. der Bestand an Siedlungsstruktur auch für touristische Zwecke und lokale Wirtschaftsbetriebe (Handwerk, Dienstleistungen) umgenutzt werden. Dabei sind aber maßgeblich die Zentralen Orte bzw. die siedlungs- und Versorgungsschwerpunkte zu berücksichtigen.

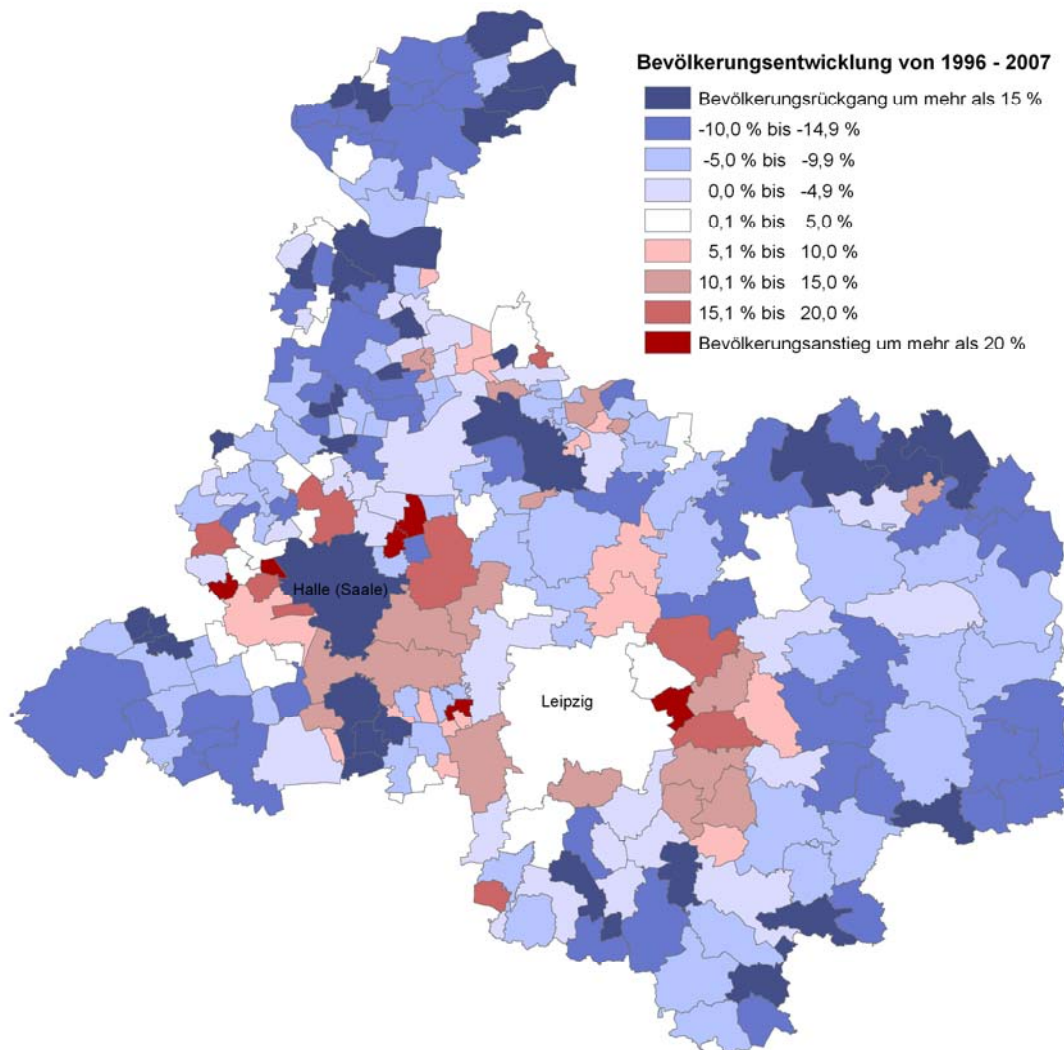
Somit dient die Differenzierung der Handlungsempfehlungen zwischen den Gruppen zum einen dazu lokal unterschiedliche erforderliche Entwicklungstendenzen zu stärken. Hier sei auf unterschiedliche Ziele zwischen Zentralen und nicht zentralen Orten bzw. zentralen und nicht zentralen Ortsteilen verwiesen. Zum anderen gehen die gruppenspezifischen Handlungsempfehlungen auf die jeweils spezifischen Ausgangssituationen ein.

Grundlagen der Handlungsempfehlungen in Abhängigkeit von den raum- und siedlungsstrukturellen Merkmalen der Gemeinden waren neben dem Gedanken eines nachhaltigen Flächenmanagements die jeweilige Ausgangssituation und die zukünftigen als erforderlich betrachteten Entwicklungsoptionen der entsprechenden Kategorie.¹³ Daraus ergeben sich bestimmte Erfordernisse für ein regionales Flächenmanagement, welche bei den Handlungsempfehlungen berücksichtigt werden müssen. Diese sollen kurz beschrieben werden.

Zusammenfassend für die nachfolgenden Ausführungen zeigen die Abbildungen 5 und 6 die gegenwärtige und zukünftige Entwicklung der Bevölkerung im Untersuchungsgebiet. Auf die jeweilige Situation wird diese kurz beschrieben. Da Flächenentwicklung und im Rahmen der Siedlungsentwicklung insbesondere jene für die Wohnbevölkerung und deren Bedarfe erfolgt, ist für eine zukünftige Ausgestaltung der Flächenpolitik eine Prognose der zu erwartenden Bevölkerungsentwicklung unabdingbar. Daher hat der Forschungsverbund für die Untersuchungsregion eine Bevölkerungsprognose bis 2020 bzw. 2030 erstellen lassen, welche eine Grundlage für die Handlungsempfehlungen darstellt. Hier soll nur vorangestellt werden, dass die Prognose für jeden dieser Zeiträume zeigt, dass in der gesamten Untersuchungsregion die Bevölkerung flächendeckend abnehmen wird,

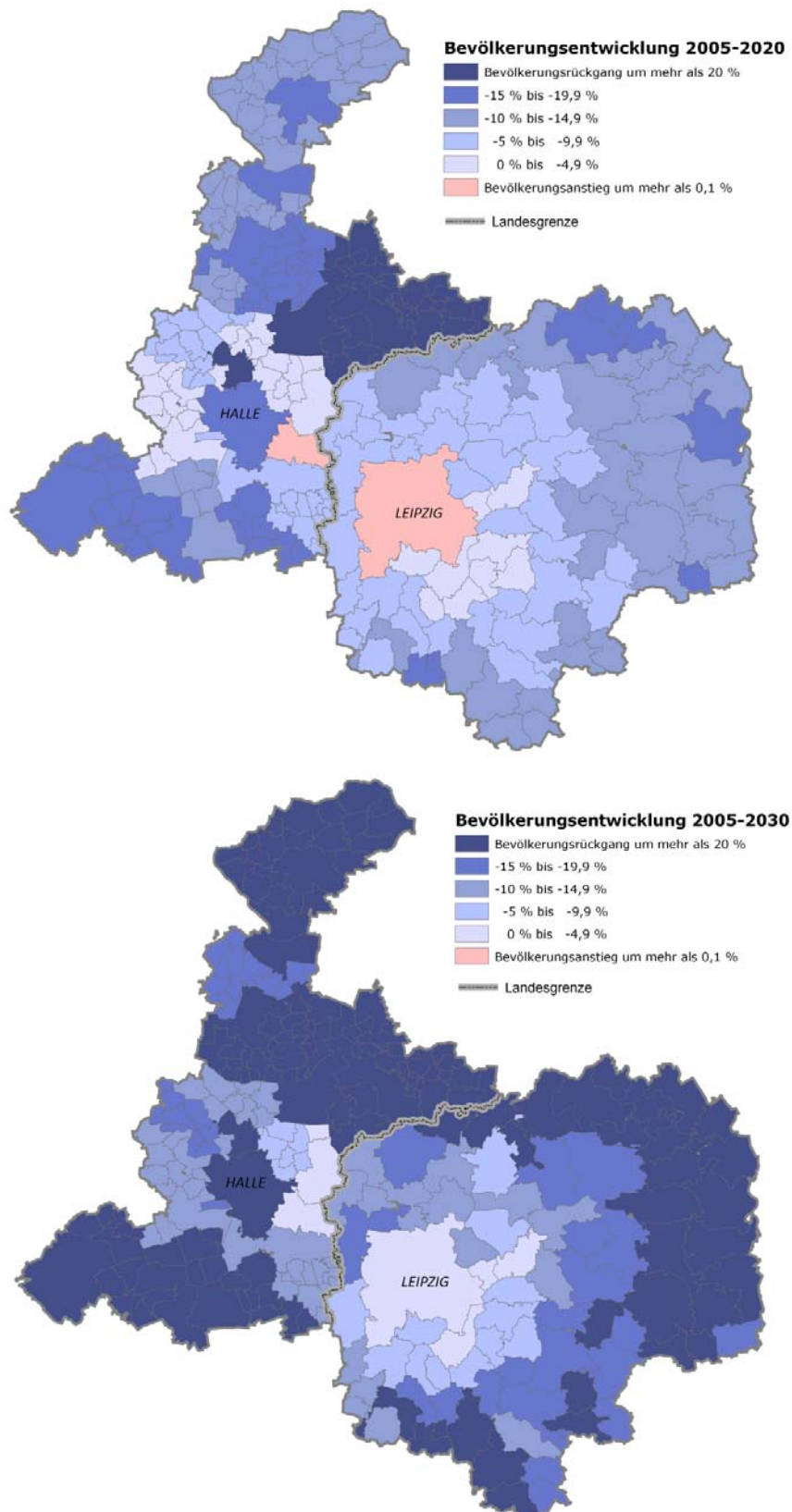
¹³ Die Grundlage der hier erfolgten Beschreibung der Ausgangssituation und der zukünftigen Rahmenbedingungen für die Entwicklung bilden u. a. die Bände 01 und 02 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi (vgl. Ringel, Johannes; Lenk, Thomas; Friedrich, Klaus; Holländer, Robert; Kühn, Wolfgang (Hrsg.) (2007): Die Kernregion Mitteldeutschland – Ein erster Überblick, Band 01 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi, Leipzig und Geyler, Stefan; Warner, Barbara; Brandl, Anja; Kuntze, Martina (2008): Clusteranalyse der Gemeinden in der Kernregion Mitteldeutschland – Eine Typisierung der Region nach Entwicklungsparametern und Rahmenbedingungen, Band 02 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi, hrsg. von Johannes Ringel, Thomas Lenk, Klaus Friedrich, Robert Holländer, Wolfgang Kühn, Leipzig).

nur in wenigen Gemeinden wird es kurzfristig leichte Zunahmen bzw. in weiterer Zukunft eine Stagnation der Bevölkerungsentwicklung geben.



Eigene Darstellung. Datengrundlage: Statistische Landesämter Sachsen und Sachsen-Anhalt.

Abbildung 5: Bevölkerungsentwicklung in der Untersuchungsregion für den Zeitraum von 1996 bis 2007



Eigene Darstellung. Datengrundlage: Statistische Landesämter Sachsen und Sachsen-Anhalt, Prognose: Dr. Claus Schlömer, BBSR.

Abbildung 6: Bevölkerungsentwicklung in der Untersuchungsregion bis 2020 bzw. 2030.

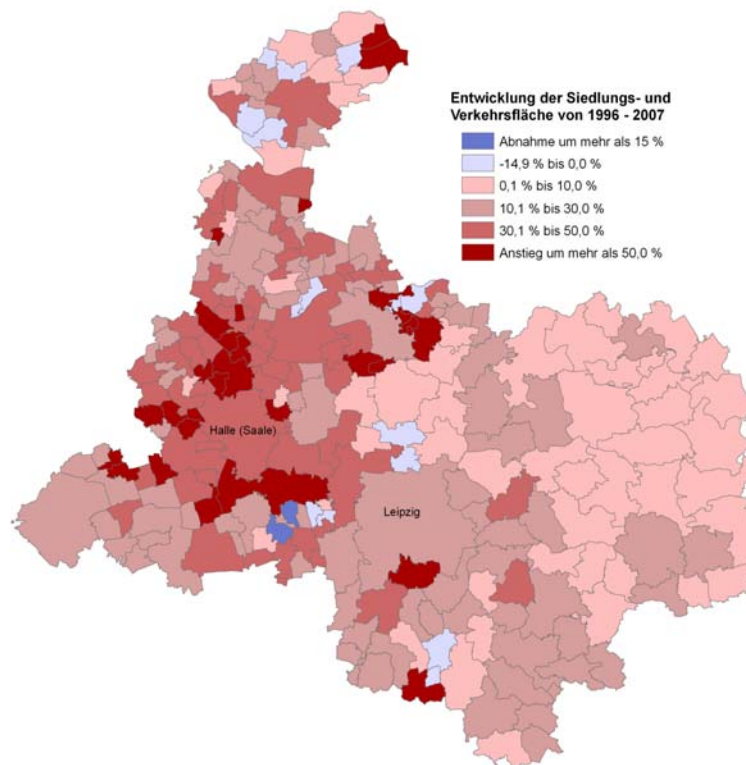
Der **städtisch geprägte Raum**¹⁴ ist durch städtische Gebiete sowie suburbane Gemeinden geprägt. Die Städte (Mittelstädte, aber auch Umlandstädte) sind zudem durch einen hohen Anteil an älterer Bevölkerung geprägt. Die kleineren Siedlungen sind durch eine deutliche Bevölkerungszunahme in der Vergangenheit (typische „Suburbanisierungsgemeinden“) und damit stärker durch jüngere und mittlere Bevölkerungsgruppen gekennzeichnet. Es sei jedoch angemerkt, dass auch die Gemeinden dieser Raumkategorie mehrheitlich durch Bevölkerungsstagnation und durch Bevölkerungsverluste geprägt sind und weiterhin mehrheitlich von einer Bevölkerungsabnahme auszugehen ist. Während die Mittelstädte als Arbeitsorte bezeichnet werden können, sind die eher kleineren Gemeinden vornehmlich Wohnorte. Verkehrlich ist diese Raumkategorie sowohl durch den ÖPNV als auch im Hinblick auf die Erreichbarkeiten von Oberzentren und Autobahnen durch den Individualverkehr gut erschlossen.

Nach der Analyse des Forschungsverbundes weist die Entwicklung und Auslastung von Bauflächen folgende Grundmuster auf:

Die Abbildung 7 bis Abbildung 9 fassen noch einmal die Problematik der Ausgangssituation zusammen. Die Siedlungs- und Verkehrsfläche hat seit 1996 insgesamt und insbesondere im sächsisch-anhaltischen Teil deutlich zugenommen.¹⁵ Betrachtet man den aktuellen Bestand an Wohnbau- und Gewerbeflächen (Abbildung 8 und Abbildung 9), so sind im städtisch geprägten Raum insgesamt zudem eher ausreichend Bauflächenreserven vorhanden, ebenso stehen den Mittelstädten noch genügend Gewerbeflächen zur Verfügung.

¹⁴ Die nachfolgenden Angaben sind stark generalisiert. Es sind im Einzelnen durchaus Abweichungen hiervon möglich.

¹⁵ Hier gilt jedoch zu beachten, dass die Abbildungen auf relativen Werten beruhen. Gerade durch die unterschiedlichen Gemeindegrößen, deren räumliche Lage etc. können die absoluten Werte ein anderes Bild bzgl. der Unterschiede in den Ländern liefern.



Eigene Darstellung, Datengrundlage Statistische Landesämter Sachsen und Sachsen-Anhalt.

Abbildung 7: Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche in der Kernregion Mitteldeutschland von 1996 bis 2007

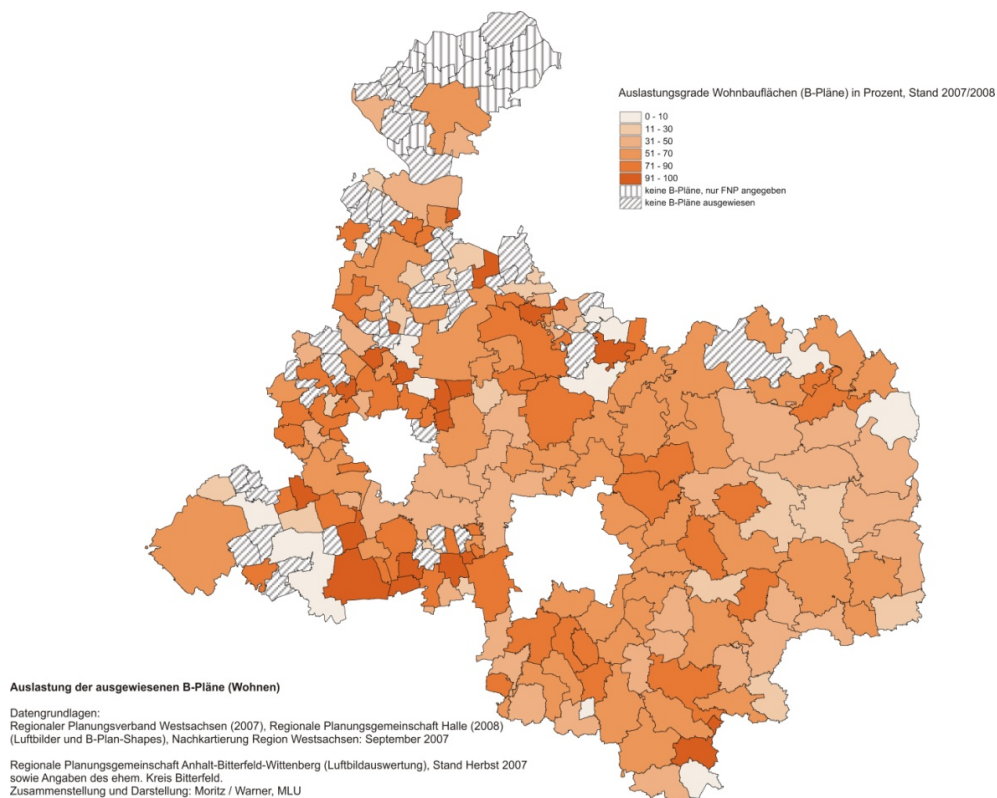
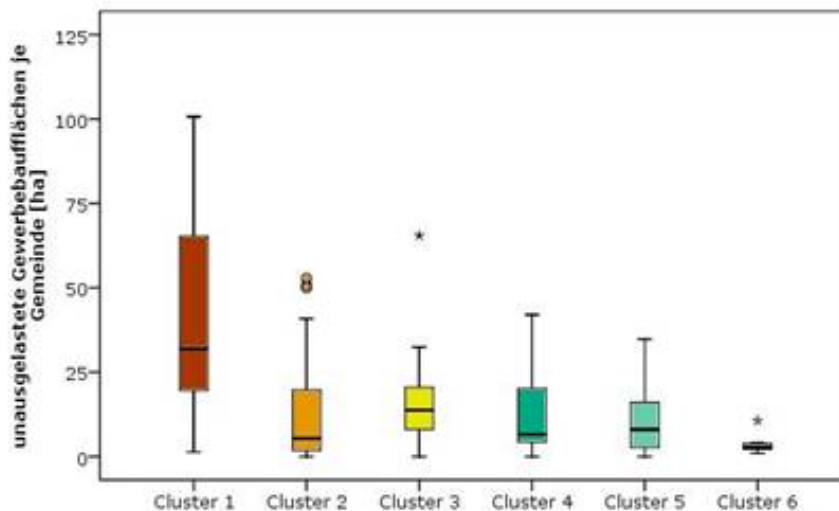


Abbildung 8: Auslastungsgrade der Wohnbauflächen der ausgewiesenen Bebauungspläne in der Kernregion Mitteldeutschland



Cluster 1 – Mittelstädte und Mittelzentren; Cluster 2 – Umlandstädte; Cluster 3 – Suburbia; Cluster 4 – Ländlicher Raum mit deutlichem Flächenwachstum; Cluster 5 – Ländlicher Raum mit dezentraler Infrastruktur; Cluster 6 – Peripherer ländlicher Raum. Eigene Darstellung auf Grundlage von Dommasch/Juknat (2008)

Abbildung 9: Freie Gewerbeflächen nach Clustern (in ha)

Die statistischen Analysen und auch die Gespräche und Befragungen von Gemeindevertretern ergaben, dass sowohl für Wohnen als auch Gewerbe in dieser Raumkategorie alle drei oben beschriebenen bauflächenbezogenen Ausgangssituationen vorzufinden sind. Zudem ist aufgrund der Arbeits- und Wohnortfunktion zunächst anzuerkennen, dass diese Funktionen ggf. zu erhalten bzw. entsprechend eines Bedarfs weiter zu stärken sind. Jedoch sind für die Handlungsempfehlungen auch die zu erwartenden Rahmenbedingungen – und hier maßgeblich die demographischen Entwicklungen mit deren Folgen – zu berücksichtigen.

Was bedeutet dieses nun im Hinblick auf ein regionales Flächenmanagement unter der Zielstellung des Forschungsprojektes? Für die flächenpolitischen Ziele heißt dieses, dass zunächst der Bestand an Flächen genutzt und Neuausweisung vermieden werden soll. Damit kommt der Lenkung von Nachfrage in die Bestandsflächen und der Umnutzung bzw. Innenverdichtung als Strategie eine gewichtige Bedeutung zu. Dies macht einen verstärkten Ausgleich von Verteilungskonflikten erforderlich – bspw. durch verstärkte Nutzung kooperativer Ansätze. Aus der Perspektive raumordnungspolitischer Ziele hat ein regionales Flächenmanagement verstärkt die Flächeninanspruchnahme auf (Bestands-) Flächen in den Zentralen Orten bzw. deren zentrale Ortsteile zu lenken und dort ggf. Potenzialflächen für Neuausweisungen zu verorten. Zudem sind Nutzungsoptionen für nicht mehr benötigte Flächen (bspw. als Flächen für Ausgleichsmaßnahmen oder Renaturierungsflächen) zu entwickeln. Für die nicht-zentralen Orte bzw. Ortsteile sind zudem im Rahmen kooperativer Vereinbarungen Ausgleichs-, etwa für Folgewirkungen unterlassene Flächenentwicklungsoptionen, zu schaffen. Schließlich muss ein Flächenmanagement auch hier die Option einer Rücknahme nicht mehr benötigter und nicht sinnvoll umzunutzender Flächen verfolgen.

Im städtisch geprägten Raum sind jedoch aufgrund der kurz beschriebenen Strukturmerkmale auch Problemkonstellationen zu erwarten, welche sich deutlich

von denen des ländlich geprägten Raumes unterscheiden. Besonders die relativ gute Erschließung dieses Raumes durch den öffentlichen Verkehr, aber auch durch andere Verkehrswege und die tendenziell höherwertige Infrastruktur (Kultur, höherwertiges Dienstleistungsangebot etc.) in den dortigen Zentralen Orten (v. a. den Oberzentren) führten und führen zu einer höheren Anziehungskraft und damit deutlicheren Konkurrenzsituationen. So ergab sich im Rahmen der Suburbanisierung insbesondere der 1990er Jahre ein Stadt-Umland-Konflikt v. a. um die Ansiedlung von Wohnbevölkerung und damit verbunden entsprechende Bauflächenausweisung und die Schaffung wohnortnaher Versorgungsstrukturen, zumindest für Güter des täglichen Bedarfs. Generell können die Rahmenbedingungen bzgl. wirtschaftlicher und Bevölkerungsentwicklung hier als ausgeglichener bezeichnet werden als in den ländlich geprägten Räumen.

Derzeit sind aufgrund der voranstehend kurz beschriebenen Aspekte auch in relativer Entfernung zur Kernstadt ausreichend Bauflächen vorhanden, welche zudem über verhältnismäßig gute ÖPNV-Anbindungen, aber auch Anbindungen an andere Verkehrswege verfügen und damit eine gute Zentren erreichbarkeit gewährleisten. Diese Vorteile kompensieren möglicherweise auch höhere Bodenpreise in eher zentrenfernen Teilen des städtisch geprägten Raumes als in den ländlich geprägten Räumen.¹⁶

Aus Perspektive des Forschungsverbundes führt dies bezüglich der Handlungsempfehlungen zu einem wesentlichen Unterschied der beiden Kategorien: Eine Lenkung von Nachfrage auf die Zentralen Orte bzw. die primäre Ausweisung möglicher neuer Bauflächen dort wird im städtisch geprägten Raum erschwert, da Kriterien wie verkehrliche Anbindung oder Nahversorgung durchaus in einer Vielzahl von Gemeinden erfüllt werden. Somit kann es weiterhin zu einer stärkeren Konkurrenz v. a. zwischen Zentralen und nicht-zentralen Orten kommen; Gründe für kooperative Lösungen bzw. Zwänge für eine Konzentration von Entwicklungen in den Zentralen Orten sind hier weniger stark.

Der **ländlich geprägte Raum** ist zum einen durch relativ kleine Gemeinden und eine unterdurchschnittliche Siedlungsdichte gekennzeichnet, zwischen denen einzelne Mittelstädte und kleine Umlandstädte liegen. Die Bevölkerung ist tendenziell älter, der (auch künftige) Einwohnerverlust vergleichsweise höher. Außerdem ist die verkehrliche Anbindung (sowohl ÖPNV als auch infrastrukturell) deutlich schlechter als im städtisch geprägten Raum.

Den Zentralen Orten, insbesondere den Mittelzentren, kommt aber eine höhere zentralörtliche Bedeutung als den Mittelzentren im städtisch geprägten Raum zu. Beispielsweise ist ihre Ausprägung als Arbeitsort stärker. Dennoch bestehen diesbezüglich enge Verflechtungen in den städtischen Raum.

¹⁶ Zur Thematik der Bodenpreise und der entsprechenden Modelle sei auf die einschlägige Literatur verwiesen.

Tendenziell sind im ländlich geprägten Raum weniger Betriebsstätten und Arbeitszentren vorhanden als im städtisch geprägten, auch andere Funktionen (Versorgung, Kultur etc.) sind dort eher eingeschränkt.

Der Umfang der Siedlungs- und Verkehrsfläche hat hier seit 1996 ebenfalls deutlich zugenommen. Außer bei ländlichen Gemeinden im Grenzbereich zum städtischen Raum fiel die Zunahme nicht so deutlich aus.¹⁷ Auch hier ist eine teilweise unterschiedliche Entwicklung der ländlichen Gemeinden Sachsen-Anhalts und Sachsens zu verzeichnen. Sofern Bebauungspläne vorhanden sind, weisen die dort festgeschriebenen Bauflächen sowohl bezogen auf Wohnbauflächen als auch Gewerbeflächen teilweise deutlich geringere Auslastungsgrade auf als im städtischen Raum. Zwar sind, wie z. B. bei Gewerbeflächen, im ländlichen Raum absolut gesehen weniger Flächen vorhanden, deren z. T. niedrige Auslastungsgrade deuten dennoch darauf hin, dass im ländlichen Raum ebenfalls ausreichend bzw. zu hohe Flächenpotenziale vorhanden sind.

Aufgrund dieser, hier nur kurz angerissenen, Rahmenbedingungen ergeben sich für den ländlichen Raum spezifische Konsequenzen im Rahmen eines regionalen Flächenmanagements. Insbesondere ist einerseits die geringe Nachfrage mittels kooperativer Lösungen auf Zentrale Orte oder Ortsteile zu lenken und andererseits sind nicht mehr benötigte Flächen unter Beachtung des vom Forschungsverbund definierten und als maßgeblich erachteten Saldo-Zieles¹⁸ zu behandeln. Damit muss ein regionales Flächenmanagement im ländlich geprägten Raum zweierlei leisten: Einerseits ist eine weitere, maßvolle Flächenaktivierung aus dem Bestand heraus für Eigenbedarfe der Gemeinden zu realisieren und andererseits ist v. a. verstärkt Flächenrücknahme zu fördern und zu verorten.

Die Rücknahme von Flächen ist in diesen Gebieten gegenüber dem städtisch geprägten Raum gewichtiger und soll nicht nur auf nicht mehr benötigte oder nicht umzunutzende Flächen beschränkt sein, sondern muss auch verstärkt die Rücknahme von Planflächen, also bisher nur in der Bauleitplanung festgeschriebene, aber noch nicht verwirklichte Bauflächen umfassen. Dabei ist hier die zwischen-gemeindliche Kooperation von großer Bedeutung, da v. a. Rücknahme von Flächen intensiver Absprachen und Interessensausgleiche bedarf und gleichzeitig durch weitere Bestandsentwicklungen zukunftsfähige und funktionale Siedlungsstrukturen geschaffen werden sollen. Die letztgenannte Siedlungsstruktur benötigt eine durch Kooperation entwickelte gesamtsregionale Entwicklungsstrategie.

Gegenüber dem städtisch geprägten Raum erscheint hier eine gezielte Lenkung von Nachfrage in die Zentralen Orte besser umsetzbar. Durch die höhere Bedeutung dieser als Versorgungsorte aufgrund der Bereitstellung von bestimmten Leistungen oftmals ausschließlich in diesen sowie der besseren verkehrlichen Erschließung in Vergleich zu den nicht-zentralen Orten sind deutliche Standortvor-

¹⁷ Hier sei insbesondere auf das Cluster 4 (ländlicher Raum mit deutlichem Flächenwachstum) verwiesen, welches sich vorrangig in Sachsen-Anhalt konzentriert. (Vgl. Band 02 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi).

¹⁸ Gesamtsregional eine Flächenneuausweisung von Null.

teile gegeben. Zwar könnte die Nachfrage nach Bauflächen in nicht-zentralen Orten prinzipiell auch dort befriedigt werden, hier sind dann aber bezogen auf die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen i. d. R. deutlich größere räumliche und zeitliche Distanzen die Folge. Es bleibt individuell zu entscheiden, ob dann das gegenüber dem städtisch geprägten Raum stärkere Bodenpreisgefälle vom Zentrum in die Peripherie und die damit relativ niedrigeren Bodenpreise¹⁹ diese Nachteile aufwiegen. Weiterhin kann durch die Lenkung von Nachfrage auf die Zentralen Orte zu deren Funktionsfähigkeit beigetragen werden, was einerseits raumplanerisch erwünscht ist und ebenso im Interesse der Bevölkerung des ländlich geprägten Raumes stehen sollte.

Damit zeigt sich für die Handlungsempfehlungen auf der Grundlage der flächenpolitischen, raum- und siedlungsstrukturellen Ausgangssituation, dass die einzelnen flächenbezogenen Entwicklungsstrategien (vgl. Kapitel 1) variabel einzusetzen und je nach Strategie restriktiver für die einzelnen Gemeinden anzuwenden sind.

Abschließend soll hier noch vorangestellt werden, dass die Empfehlungen zur Nutzung der Strategien Innenverdichtung und Umnutzung aus siedlungsstrukturellen Überlegungen erfolgte: Grundsätzlich soll erreicht werden, dass die bestehende Siedlungsstruktur (und damit auch die v. a. technischen Infrastrukturen) in ihrer Funktionsfähigkeit aufrechterhalten bzw. die vorhandenen Kapazitäten ausgelastet werden. Daher wird vorrangig auf die Strategie Umnutzung abgestellt, da hierbei keine Infrastrukturen neu geschaffen (wohl aber möglicherweise erneuert bzw. ersetzt) werden müssen. Bei der durch den Forschungsverbund definierten Strategie der Innenverdichtung (vgl. Kapitel 1) hingegen wäre die Schaffung neuer Infrastrukturen erforderlich und damit möglicherweise keine Erhöhung der Auslastung der vorhandenen. Dennoch ist unbestritten, dass in der Praxis eine fallweise Entscheidung getroffen werden muss, wo sich aus diversen Gründen (Rentabilität, räumliche Lage von Flächen etc.) welche der beiden Strategien umsetzen lässt.

Nachstehende Synapsen (Tabelle 1 und Tabelle 2) zeigen die Handlungsempfehlungen unterteilt nach der Ausgangssituation des Angebots und der Nachfrage der Wohnbau- und Gewerbeflächen. Anschließend wird kurz beschrieben, welche Konsequenzen sich aus diesen Empfehlungen für die Gemeinden ergeben und welche regionalen Wirkungen entfaltet werden können.

¹⁹ Vgl. Fußnote 16.

Tabelle 1: Handlungsempfehlungen für die Gemeinden nach Ausgangssituation der Wohnbauflächen

Handlungsempfehlungen für flächenbezogene Ausgangssituation		städtisch geprägter Raum		ländlich geprägter Raum	
		Zentraler Ort	nicht-zentraler Ort	Zentraler Ort	nicht-zentraler Ort
Wohnbauflächen	Ausreichendes Angebot, aber keine/unzureichende Nachfrage	<ol style="list-style-type: none"> 1. Verzicht auf weitere Ausweisung von Wohnbauflächen 2. Lenkung von Nachfrage aus den nicht-zentralen Orten des Kooperationsraumes auf die eigenen Bestandsflächen 3. Prüfung anderer zulässiger Nutzungen entsprechend der baurechtlichen Gebietsfestlegung und ggf. Umnutzung von Wohnflächen 4. Rücknahme nicht nachfragegerechter Wohnbauflächen, primär in den nicht-zentralen Ortsteilen 	<ol style="list-style-type: none"> 1. dauerhaft Verzicht auf weitere Ausweisung von Wohnbauflächen 2. Rücknahme nicht nachfragegerechter Flächen 3. innergemeindliche Konzentration der Flächenentwicklung auf den SVS* 4. Innenverdichtung und Umnutzung nur im SVS 5. Beschränkung möglicher Eigenentwicklung in nicht-zentralen Ortsteilen auf Umnutzung 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Verzicht auf weitere Ausweisung von Wohnbauflächen 2. Lenkung von Nachfrage aus den nicht-zentralen Orten des Kooperationsraumes auf die eigenen Bestandsflächen 3. Prüfung anderer zulässiger Nutzungen entsprechend der baurechtlichen Gebietsfestlegung und ggf. Umnutzung von Wohnflächen 4. Rücknahme nicht nachfragegerechter Wohnbauflächen, primär in den nicht-zentralen Ortsteilen 	<ol style="list-style-type: none"> 1. dauerhaft Verzicht auf weitere Ausweisung von Wohnbauflächen 2. Rücknahme nicht nachfragegerechter Flächen 3. weder Innenverdichtung noch Umnutzung entsprechender Bauflächen 4. innergemeindliche Konzentration der Flächenentwicklung auf den SVS nur als Eigenentwicklung 5. Eigenentwicklung nur aus dem Bestand, d. h. keine Neuausweisung
	Angebot ist kleiner als reale Nachfrage	<ol style="list-style-type: none"> 1. Innenverdichtung und Umnutzung vor Neuausweisung 2. Neuausweisung von Bauflächen in verdichteter Bauweise („Mindestdichten“), möglichst in den zentralen Ortsteilen 3. optional: Lenkung in Bestandsflächen anderer Gemeinden statt Neuausweisung 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Verzicht auf Neuausweisung 2. innergemeindliche Konzentration der Flächenentwicklung auf den SVS 3. SVS: Nutzung der Nachfrage zur Bestandsauslastung, Innenverdichtung und Umnutzung 4. zwischengemeindliche Lenkung der Nachfrage auf Zentrale Orte, wenn diese aus dem Bestand (inkl. Innenverdichtung und Umnutzung) der SVS nicht gedeckt werden kann 5. keine Neuausweisung und Vermeidung von Innenverdichtung und Umnutzung in den nicht-zentralen Ortsteilen 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Innenverdichtung und Umnutzung vor Neuausweisung 2. Neuausweisung von Bauflächen in verdichteter Bauweise („Mindestdichten“), möglichst in den zentralen Ortsteilen 3. optional: Lenkung in Bestandsflächen anderer Gemeinden statt Neuausweisung 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Verzicht auf Neuausweisung 2. innergemeindliche Konzentration der Flächenentwicklung auf den SVS 3. Nutzung der Nachfrage zur Innenverdichtung und Umnutzung innerhalb des eigenen SVS 4. zwischengemeindliche Lenkung der Nachfrage auf Zentrale Orte, wenn diese aus dem Bestand (inkl. Innenverdichtung und Umnutzung) der SVS nicht gedeckt werden kann 5. keine Neuausweisung, Umnutzung und Innenverdichtung in nicht-zentralen Ortsteilen
	Ausreichend Angebot und Nachfrage vorhanden, Angebot aber nicht nachfragegerecht	<ol style="list-style-type: none"> 1. Umnutzung oder Zwischennutzung von nicht nachfragegerechten Flächen 2. Rücknahme nicht nachfragegerechter Flächen, wenn keine reale Nachnutzung gefunden werden kann – primär in den nicht-zentralen Ortsteilen 3. Lenkung der Nachfrage auf unausgelastete Standorte in anderen Gemeinden auf Basis einer zwischengemeindlichen Kooperation – koordiniert mit 4. 4. angemessene Neuausweisung nur auf integrierten Standorten im zentralen Ortsteil 5. angemessene Bauweisen (Mindestdichten) bei Neuausweisung 	<ol style="list-style-type: none"> 1. trotz Nachfrage keine Neuausweisung von Wohnbauflächen 2. Rücknahme nicht nachfragegerechter Flächen 3. Nutzung der Nachfrage zur Innenverdichtung und Umnutzung innerhalb des SVS 4. überörtliche Lenkung der Nachfrage auf geeignete Flächen der Zentralen Orte (zwischengemeindliche Kooperation) 5. Vermeidung von Innenverdichtung in den nicht-zentralen Ortsteilen, möglichst nur Umnutzung. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Umnutzung oder Zwischennutzung von nicht nachfragegerechten Flächen 2. Rücknahme nicht nachfragegerechter Flächen, wenn keine reale Nachnutzung gefunden werden kann – primär in den nicht-zentralen Ortsteilen 3. Lenkung der Nachfrage auf unausgelastete Standorte in anderen Gemeinden auf Basis einer zwischengemeindlichen Kooperation – koordiniert mit 4. 4. angemessene Neuausweisung nur auf integrierten Standorten im zentralen Ortsteil 5. angemessene Bauweisen (Mindestdichten) bei Neuausweisung 	<ol style="list-style-type: none"> 1. trotz Nachfrage keine Neuausweisung von Wohnbauflächen 2. Rücknahme nicht nachfragegerechter Flächen 3. überörtliche Lenkung der Nachfrage auf geeignete Flächen der Zentralen Orte (zwischengemeindliche Kooperation) 4. Nutzung der Nachfrage zur Innenverdichtung und Umnutzung innerhalb des SVS 5. keine Innenverdichtung und Umnutzung in den nicht-zentralen Ortsteilen.

* SVS...Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkt

Tabelle 2: Handlungsempfehlungen für die Gemeinden nach Ausgangssituation der Gewerbeflächen

Handlungsempfehlungen für flächenbezogene Ausgangssituation		städtisch geprägter Raum		ländlich geprägter Raum	
		Zentraler Ort	nicht-zentraler Ort	Zentraler Ort	nicht-zentraler Ort
Gewerbeflächen	Ausreichendes Angebot, aber keine/unzureichende Nachfrage	<ol style="list-style-type: none"> 1. Verzicht auf weitere Ausweisung von Gewerbeflächen 2. Lenkung möglicher Nachfrage des Kooperationsraumes auf Bestandsflächen des Zentralen Ortes 3. Umnutzung nicht benötigter Gewerbeflächen falls alternative Nachnutzung möglich 4. Rücknahme nicht nachfragegerechter Gewerbeflächen 	<ol style="list-style-type: none"> 1. keine weitere Ausweisung von Gewerbeflächen 2. Rücknahme nicht nachfragegerechter Flächen 3. Nachfragebedienung nur durch Bestandsentwicklung der Gewerbeflächen 4. Bestandsentwicklung nicht möglich: (überörtliche) Lenkung verbleibender Nachfrage in Bestandsflächen der ZO 5. Umnutzung nicht benötigter Gewerbeflächen für im Rahmen der Eigenentwicklung benötigten anderen Bedarfe im SVS 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Verzicht auf weitere Ausweisung von Gewerbeflächen 2. Lenkung möglicher Nachfrage des Kooperationsraumes auf Bestandsflächen des Zentralen Ortes 3. Umnutzung nicht benötigter Gewerbeflächen falls alternative Nachnutzung möglich 4. Rücknahme nicht nachfragegerechter Gewerbeflächen 	<ol style="list-style-type: none"> 1. keine weitere Ausweisung von Gewerbeflächen 2. Rücknahme nicht nachfragegerechter Flächen 3. keine Umnutzung nicht benötigter Flächen 4. (überörtliche) Lenkung verbleibender Nachfrage in Bestandsflächen der ZO
	Angebot ist kleiner als reale Nachfrage	<ol style="list-style-type: none"> 1. Prüfung der Umnutzung anderer, nicht benötigter Flächen für Gewerbenutzung 2. bei weiterem Bedarf: Lenkung der Nachfrage auf (unausgelastete) Bestandsflächen in anderen Gemeinden auf Basis einer zwischengemeindlichen Kooperation 3. trotz Lenkung und Umnutzung weiterhin Flächenbedarf: Neuausweisung von Gewerbeflächen bei überörtlicher Abstimmung zur Vermeidung von paralleler Neuausweisung (Kooperation) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. trotz Nachfrage keine Neuausweisung 2. Lenkung der Nachfrage auf Bestandsflächen 3. Prüfung der Umnutzung anderer, nicht benötigter Flächen in den zentralen Ortsteil für Gewerbenutzung 4. wenn Umnutzung nicht möglich: überörtliche Lenkung der Nachfrage auf Zentrale Orte (Kooperation) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Prüfung der Umnutzung anderer, nicht benötigter Flächen für Gewerbenutzung 2. bei weiterem Bedarf: Lenkung der Nachfrage auf (unausgelastete) Bestandsflächen, ggf. auch in anderen Gemeinden auf Basis einer zwischengemeindlichen Kooperation 3. trotz Lenkung und Umnutzung weiterhin Flächenbedarf: Neuausweisung von Gewerbeflächen bei überörtlicher Abstimmung zur Vermeidung von paralleler Neuausweisung (Kooperation) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. trotz Nachfrage keine Neuausweisung 2. Lenkung der Nachfrage auf Bestandsflächen 3. bei anhaltendem Bedarf: überörtliche Lenkung der Nachfrage auf Zentrale Orte (zwischengemeindliche Kooperation) 4. keine Umnutzung zur Nachfragebefriedigung in den nicht-zentralen Ortsteilen
	Ausreichend Angebot und Nachfrage vorhanden, Angebot aber nicht nachfragegerecht	<ol style="list-style-type: none"> 1. Prüfung der Nutzung anderer, nicht genutzter Flächen für Gewerbe 2. Umnutzung nicht nachfragegerechter Gewerbebauflächen für alternative Nachnutzung 3. Rücknahme nicht nachfragegerechter Gewerbebauflächen ohne Perspektive einer Nachnutzung 4. bei weiterem Flächenbedarf: angemessene Neuausweisung nur in regionaler Koordination und möglichst im bzw. unmittelbar am im Zusammenhang bebauten Siedlungskörper 5. optional anstelle Neuausweisung: Lenkung der Nachfrage in Bestandsflächen anderer Gemeinden 	<ol style="list-style-type: none"> 1. keine Neuausweisung 2. Prüfung der Umnutzung anderer Flächen für Gewerbenutzung 3. keine Umnutzung anderer Flächen in den nicht-zentralen Ortsteilen für Gewerbenutzung 4. Rücknahme nicht nachfragegerechter Gewerbeflächen 5. wenn keine Umnutzung möglich: überörtliche Lenkung der Nachfrage auf geeignete Flächen der Zentralen Orte (zwischengemeindliche Kooperation) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Prüfung der Nutzung anderer, nicht genutzter Flächen für Gewerbe 2. Umnutzung nicht nachfragegerechter Gewerbebauflächen für alternative Nachnutzung 3. Rücknahme nicht nachfragegerechter Gewerbebauflächen ohne Perspektive einer Nachnutzung 4. Lenkung der Nachfrage auf (unausgelastete) Bestandsflächen, auch in anderen Gemeinden des Versorgungsbereiches (Kooperation) 5. bei weiterem Flächenbedarf: angemessene Neuausweisung nur in regionaler Koordination und möglichst im bzw. unmittelbar am im Zusammenhang bebauten Siedlungskörper 	<ol style="list-style-type: none"> 1. keine Neuausweisung 2. keine Umnutzung anderer Flächen für Gewerbenutzung 3. Rücknahme der nicht nachfragegerechten Gewerbeflächen 4. überörtliche Lenkung möglicher Nachfrage auf geeignete Flächen der Zentralen Orte (zwischengemeindliche Kooperation)

2.1.3 Konsequenzen der Handlungsempfehlungen für die Flächenpolitik der Gemeinden sowie mögliche regionale Wirkungen

2.1.3.1 Konsequenzen für die gemeindliche Flächenpolitik

Die Handlungsempfehlungen haben für die Gemeinden Konsequenzen, auf die nachfolgend kurz eingegangen wird. Dabei werden zunächst die Folgen der hinter den Handlungsempfehlungen stehenden konkreten flächenpolitischen Entwicklungsstrategien allgemein beschrieben und anschließend wird versucht, die Folgen für Gemeinden der jeweiligen Kategorie darzulegen. Hier nicht betrachtet wird die Strategie „Neuausweisung“, da diese im Sinne des hier zugrundeliegenden regionalen Flächenmanagements ja durch einen entsprechenden Bedarf begründet und damit keine negativen Effekte für die betreffende Gemeinde zu erwarten wären.²⁰

Aus dem **Verzicht auf Neuausweisung** resultiert bezogen auf die Siedlungsstruktur zum einen die Chance, Freiräume zu erhalten und im Sinne einer attraktiven Stadtstruktur als unbebaute nutzbare Fläche oder mit ökologischen Zielen (bspw. als Naturrefugium) zu entwickeln. Zum anderen bedeutet dieses zunächst aus Perspektive der Gemeinden eine Einsparung von Erschließungs- und Herstellungskosten für neue Bauflächen. Gleichzeitig verzichtet man jedoch auf kurzfristige Entwicklungsoptionen und mögliche positive Effekte wie direkte und indirekte gemeindliche Mehreinnahmen aus einer Flächenentwicklung oder einem möglichen Zugewinn an Einwohnern.

Umnutzung und Innenverdichtung eröffnen im Wesentlichen drei Optionen:

1. Die Möglichkeit zur Entwicklung neuer Flächen ohne Flächenneuausweisung,
2. eine Verbesserung der Siedlungsstruktur (bspw. Anpassung an die demographische Entwicklung, Verbesserung des Wohnumfelds o. ä.) und
3. die Eröffnung neuer (regional-) wirtschaftlicher Perspektiven durch Umnutzung von Flächen für neue Wirtschaftszweige.

Damit können eine Reihe positiver Effekte für die Gemeinden einhergehen, möglicherweise kann aber die alleinige Umsetzung der Option „Umnutzung“ auch Einschränkungen für eine Gemeinde bedeuten. Positive Effekte aus dem erstgenannten Punkt können sich aus geringeren Erschließungs- und Herstellungskosten ergeben. Zudem ist ggf. eine steigende Auslastung und somit eine höhere Wirtschaftlichkeit der bereits vorhandenen technischen Infrastruktur

²⁰ Dennoch soll hier kurz dargelegt werden, dass Neuausweisung von Bauflächen im Rahmen der Handlungsempfehlungen nur noch in den zentralörtlichen Gemeinden und dort primär in deren zentralen Ortsteilen erlaubt werden soll. Dieses bedeutet weiterhin, dass im Rahmen der Eigenentwicklung ebenfalls keine Neuausweisung von Bauflächen mehr statthaft ist, sondern hier lediglich Bestandsentwicklung in unterschiedlichem Maß betrieben werden darf. Zudem ist unter Beachtung des Saldo-Zieles für die ggf. erforderliche Neuausweisung von Flächen innerhalb der Region an anderer Stelle Baufläche im gleichen Umfang zurückzunehmen.

erreichbar. Hier sei aber angemerkt, dass eine Umnutzung von Bestandsflächen je nach Situation auch kostenintensiver ausfallen kann als eine Neuerschließung.

Der zweite Punkt eröffnet den Gemeinden die Möglichkeit, durch gezielte Maßnahmen mit der Umnutzung von Bauflächen die Siedlungsstruktur dahingehend zu verbessern, dass einerseits Mehrbedarfe aus den Herausforderungen des demographischen Wandels (bspw. seniorengerechte Infrastrukturen wie Pflege- oder Versorgungseinrichtungen) und andererseits Anpassungen des Bestandes an aktuelle Nachfrageanforderungen (wie Aufwertung des Wohnumfeldes durch Gestaltung von Frei- und Aufenthaltsräumen, Verbesserung von Parksituationen in Wohngebieten oder auch Entsiegelung und Bodenregeneration o. ä.) aus Bestandsflächen heraus entwickelt werden können. Mit erstgenanntem Aspekt kann bspw. der Sicherung der Daseinsvorsorge entsprochen werden. Allerdings erfordert besonders diese (Nach-) Nutzung aufgrund der hohen Anforderungen an die Wirtschaftlichkeit entsprechender Einrichtungen eine zwischengemeindliche Absprache über geeignete Standorte und ihre Unterhaltung. Die so erreichbare Steigerung der Attraktivität und Lebensqualität von Quartieren kann durchaus zu einer Stabilisierung der Bevölkerung beitragen. Ein weiterer positiver Aspekt wäre möglicherweise eine wirtschaftliche Aufwertung des Wohnumfeldes durch Freizeit- oder Infrastrukturangebote und generell eine Erhöhung der Wohnattraktivität durch angemessene Verdichtung bei gleichzeitigem Erhalt wohnungsnaher Freiräume. Abbau von Leerstand und Reduzierung von Brachflächen sowie die Vermeidung von Zersiedlung insbesondere an den Randlagen erhöhen die siedlungsstrukturelle Qualität und die Wohnqualität. Jedoch sind für eine Gemeinde dann keine positiven Effekte erzielbar, wenn keine entsprechend geeigneten Flächen für eine Umnutzung zur Verfügung stehen.

Der dritte Punkt kann eine gemeindliche Strategie für nicht integrierte, ungenutzte Standorte darstellen. Entsprechende Flächen könnten bspw. zur Erzeugung erneuerbarer Energien genutzt werden²¹ und eine Ansiedlung entsprechender Branchen (Solar- und Photovoltaik o. ä.) verfolgt werden. Bevor hierfür neue Flächen erschlossen werden, könnten auch vorhandene, in der derzeitigen Nutzungsfestschreibung nicht mehr benötigte Flächen Verwendung finden. Dadurch können für die Gemeinden zusätzliche Einnahmen aus der Wiedernutzung von Flächen erzielt werden.

Nicht zuletzt ist verstärkt darauf hinzuwirken, die natürliche Ressource Boden aufgrund seiner bedeutenden Funktionen so wenig wie möglich neu zu versiegeln. Im Zentrum der flächenpolitischen Überlegungen einer Gemeinde muss auch die Berücksichtigung der Ressource Boden als nicht-regenerierbares und nicht-mobiles ökologisches Gut stehen. Entsiegelung und Renaturierung stellen lediglich eine Flächenaufwertung vergangener baulicher Inanspruchnahme dar, welche den ursprünglichen natürlichen Zustand jedoch nicht wiederherstellen kann. Vielmehr ist daher darauf zu achten, Versiegelung und Degradation erst gar nicht aufkommen zu lassen.

²¹ So ist eine Zunahme dieser Energieerzeugung zu verzeichnen, welcher besonders in den ländlichen Räumen zu einer vermehrten Flächennachfrage führt. Vgl. ARL 2009, Positionspapier Nr. 80, S. 6.

Die **Rücknahme von Bauflächen** kann als die ambitionierteste und zugleich schwierigste Strategie beschrieben werden. Zunächst ergeben sich aus dieser für die Gemeinden eher negative Folgen: Rücknahme erfordert Planungsaufwand und ggf. Entschädigungszahlungen. Zugleich kann es zu einer bilanziellen Entwertung von Flächen führen sowie zu Kapitalvernichtung kommen, falls bereits eine infrastrukturelle Erschließung vorliegt. Dem stehen jedoch möglicherweise Einsparungen von Unterhalts- und Erneuerungskosten für Infrastrukturen gegenüber, falls entsprechende Flächen vollständig und in größerem Umfang zurückgenommen werden. Ein möglicher Vorteil kann die positive Beeinflussung des Bodenmarktes darstellen, da durch Rücknahme das Angebot zum einen angepasst und zum anderen je nach Umfang der Rücknahme verknappt würde. Damit wären andere ungenutzte Grundstücke möglicherweise schneller wieder einer Nutzung zuzuführen. Abhängig ist dieses aber von den jeweiligen Gegebenheiten des Bodenmarktes vor Ort.

Nach diesem kurzen, allgemeinen Überblick werden nachfolgend die Folgen für die jeweiligen Gemeindetypen dargelegt. Grundsätzlich ist anzumerken, dass im Interesse einer nachhaltigen regionalen (Flächen-) Entwicklung einzelne Gemeinden diesbezüglich Einschränkungen akzeptieren müssen. Besonders sind aufgrund der im Projekt bereits beschriebenen Rahmenbedingungen²² die Gemeinden ohne zentralörtlichen Status vorrangig im ländlichen Raum hiervon betroffen. Daher ist bei der späteren Betrachtung der regionalen Wirkungen ebenso die Thematik von Ausgleichen anzusprechen.

Die **Zentralen Orte im städtisch geprägten Raum** werden bei den Handlungsempfehlungen gegenüber den anderen Gemeinden zunächst privilegiert, denn hier sind grundsätzlich alle Entwicklungsstrategien möglich. Zudem soll verstärkt Nachfrage auf diese gelenkt werden. Begründet werden kann dieses mit der beschriebenen Bedeutung der Zentralen Orte als wichtige Arbeits- und Wohnorte. Zudem spricht für diese Bevorzugung die Zielstellung der Landesplanungen beider Länder des Untersuchungsraumes: Stärkung der Zentralen Orte und Konzentration der Siedlungsentwicklung auf diese. Hintergrund ist u. a. die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der Zentralen Orte als Netz zur weitgehend flächendeckenden Grundversorgung mit Gütern und Dienstleistungen im Sinne der Daseinsvorsorge – vor allem im Hinblick auf die zu erwartenden demographischen Entwicklungen mit ihren Folgen für Raum- und Siedlungsstruktur.

Die Priorität der Nutzung der Flächenstrategien unabhängig von der bauflächenbezogenen Ausgangssituation und Art der Nutzung ist hier folgende:

1. Verzicht auf Neuausweisung (als Prämisse),
2. Umnutzung und Innenverdichtung (auch durch Lenkung der Nachfrage),
3. Rücknahme von Flächen und
4. Neuausweisung von Flächen (in kooperativer Abstimmung).

²² Kapitel 2.1.2 des vorliegenden Bandes sowie ausführlich Band 01 der Schriftenreihe des Forschungsbundes.

Was bedeutet dieses konkret für eine Gemeinde dieser Kategorisierung? Zunächst ist deutlich von der gängigen Flächenpolitik der Angebotsplanung abzurücken und auf die Nutzung des Bestandes hinzuwirken.²³ Damit muss auch ein Zentraler Ort unter der Prämisse des Verzichts auf Neuausweisung von Bauflächen ggf. auf die Ansiedlung von Nachfrage und daraus resultierenden Folgewirkungen (etwa zusätzliche Steuereinnahmen, Einwohner oder Arbeitsplätze) verzichten, wenn innergemeindlich keine geeigneten Bestandsflächen vorhanden sind oder umgenutzt werden können, jedoch aber in benachbarten Gemeinden des Verflechtungsbereiches bzw. innerhalb des regionalen Bezugsraumes. Somit muss eine Gemeinde ggf. auf eigene Entwicklungsoptionen zugunsten einer anderen verzichten. Dieses erfordert wiederum zumindest zwei Dinge: Zum einen muss eine übergemeindliche, regionale Entwicklungsstrategie vorhanden sein und zum anderen eine Verständigung über verbindliche kooperative Lösungen, die dann ebenfalls Kompensationsleistungen umfassen. Hier muss dann die durch eine Lenkung der Nachfrage privilegierte Gemeinde bereit sein, Ausgleichsleistungen zu erbringen. Besonders die Zentralen Orte sollten sich mit dieser Thematik befassen und über konkrete Modelle nachdenken.

Weiterhin muss sich jede Gemeinde über eine in diesem Sinne zu verfolgende Flächenstrategie verständigen, also festlegen, wo sie innerhalb des Gemeindegebietes die in den Handlungsempfehlungen genannten Strategien umsetzen möchte. Dazu sind Umnutzungs- bzw. Innenverdichtungspotenziale aufzuzeigen und Aussagen darüber zu treffen, wo Flächen zurückgenommen werden sollen. Zudem wäre zu klären, wo Erweiterungsflächen (Neuausweisungen) sinnvoll wären. Bei der Rücknahme von Flächen sind u. a. mögliche finanzielle oder siedlungsstrukturelle Folgen zu berücksichtigen. Da zwar der Schwerpunkt der Flächenrücknahme eher in den nicht-zentralen Orten verfolgt werden soll, diese aber aufgrund des geringeren Flächenbestandes möglicherweise im Sinne eines Saldo-Zieles über ein zu geringes Rückbaupotenziales verfügen, müssen sich auch die Zentralen Orte damit auseinandersetzen, wo sie ggf. Flächen zurücknehmen wollen. Allerdings ist die hier behandelte Gemeindegruppe der Gemeinden mit zentralörtlichen Status auch angehalten, ggf. strategische Flächenreserven vorzuhalten.²⁴ Daher sollen unter den genannten Bedingungen lediglich solche Flächen zurückgenommen werden, welche auch langfristig erwartungsgemäß nicht nachfragekonform sind. Eine Rücknahme soll dann möglichst von außen nach innen erfolgen.

Bezogen auf die Wohnbauflächen sind von den zentralörtlichen Gemeinden zumindest in Kooperation mit den benachbarten Gemeinden zunächst die Kapazitäten des Bestandes dieses Bereiches zu erfassen, um Aussagen über Nachfrage lenkungen treffen zu können. Weiterhin sind Konzepte für eine bedarfsgerechte

²³ Die Prüfung der Nutzung möglicher Bestandsflächen anstelle einer Neuausweisung ist bereits in den Landesentwicklungsplänen und damit infolge deren Konkretisierung auch in den Regionalplänen enthalten (vgl. bspw. Z 5.1.3 und 5.1.5 LEP Sachsen 2003 oder G 2.2, 2.11 oder 3.2.9 LEP Sachsen-Anhalt 1999).

²⁴ Weitere Flächenentwicklung auch unter der einleitend genannten Ausgangssituation wird aus dem zentralörtlichen Status abgeleitet. Denn dieser verpflichtet die Gemeinden zur Vorhaltung bestimmter Leistungen und Angebote, welche natürlich mit Flächeninanspruchnahme einhergehen.

Wohnraumversorgung zu erarbeiten und anhand dieser mögliche Potenzialflächen (vorrangig durch Umnutzung/Innenverdichtung, aber auch Neuausweisung) primär in den zentralen Ortsteilen der Zentralen Orte festzulegen. Dabei sind zudem weitere Aspekte, wie etwa die Anbindung an den ÖPNV oder eine möglichst wohnortnahe Versorgung zu beachten.

Ähnliches gilt für Gewerbeflächen. Hier ist jedoch neben der Option der maßvollen Neuausweisung in gesamtregionaler Abstimmung die infrastrukturelle Erschließung für Umnutzung von Fläche von besonderer Bedeutung. Ob bzw. wie intensiv hier Innenverdichtung umgesetzt werden kann, ist von der Flächen- und der Nachfragesituation vor Ort abhängig. Jedoch sei für Gewerbeflächen auf die umfangreichen Erfahrungen aus der Praxis verwiesen, sodass hier ein nicht wesentlich höherer Mehraufwand zumindest bei Planung und Verwaltung vorausgesetzt wird.

Vielfach wurde in diesem Zusammenhang die Bedeutung von Kooperation angesprochen. Als Konsequenz dieser Handlungsempfehlungen müssen sich die Gemeinden über Arten und Wirkungen von Kooperationen verständigen und möglicherweise von einer eigeninteressengelenkten Gemeindepolitik Abstand nehmen. Somit erfordern diese Handlungsempfehlungen möglicherweise eine Neuorientierung des Verwaltungshandelns und der Verwaltungsorganisation.

Jedoch kann für die Zentralen Orte insgesamt als positiv herausgestellt werden, dass diese auch in den Handlungsempfehlungen eindeutig die zu bevorzugenden Standorte weiterer Flächenentwicklung bzw. Ansiedlung sind. Gerade in prosperierenden Teilregionen soll aufgrund einer eingeschränkten Flächenverfügbarkeit Neuausweisung weiterhin möglich sein. Zentrale Orte stehen aufgrund ihrer Funktion als Entwicklungskerne und der mit dem zentralörtlichen Status verbundenen Funktionsverflechtung auch in Verantwortung für ihren Verflechtungsraum und sollen trotz bestehender Nachfrage eine nachhaltige Flächenhaushaltspolitik betreiben. Innenentwicklung und Umnutzung sind Strategien, die gerade bei Siedlungsdruck und bei hohem Leerstand umsetzbar sind. Hierfür finden sich in den Zentralen Orten des Untersuchungsraumes beeindruckende Beispiele.

Aufgrund der Bedeutung Zentraler Orte für eine möglichst flächendeckende Versorgung mit einem Mindestangebot an Gütern und Dienstleistungen sollen sie gezielt von Lenkungsmaßnahmen profitieren, um deren Funktion langfristig zu sichern. Daher sollen die Handlungsempfehlungen mit Lenkungsthematik auch dazu beitragen, fehlende eigene Nachfrage – in bestimmten, für den Funktionserhalt wichtigen Bereichen (v. a. Wohnen) – durch möglichen vorhandenen Nachfragen aus anderen, dem Versorgungsbereich zugeordneten nicht-zentralen Orten zu ersetzen. Zentrale Orte sollen also unmittelbar von Nachfragelenkung profitieren.

Im Rahmen des hier zugrundegelegten Ziels, in der Untersuchungsregion eine Flächenneuinanspruchnahme mit einem Saldo von Null zu erhalten und Neuausweisung primär den Zentralen Orten bzw. deren Zentralen Ortsteilen zuzugestehen, kann hier die Strategie „Neuausweisung von Bauflächen“ verfolgt werden.

Hierfür sind aber mindestens zwei Aspekte zu berücksichtigen: Neuausweisung von Bauflächen ist zum Einen nur dann möglich, wenn an anderer Stelle in der Bezugsregion Flächennutzungen für Siedlungszwecke aufgegeben, also aus der Nutzung genommen wird. Dies bedeutet die Rücknahme von Flächen aus den Flächennutzungsplänen und insbesondere auch die Rücknahme von Bebauungsplanflächen. Auf die v. a. finanziellen Aspekte von Flächenrücknahmen wird an gegebener Stelle eingegangen. Zum Anderen darf diese Option der Neuausweisung nicht als „Freibrief“ für die begünstigten Gemeinden gesehen werden. Daher kommt einer „Regionalen Entwicklungsstrategie“²⁵ eine zentrale Bedeutung zu: Für die jeweilige Bezugsregion ist im Rahmen dieser Strategie und per zwischengemeindlicher bzw. intraregionaler Kooperation auch eine verbindliche Festlegung der zukünftigen flächenpolitischen Entwicklung vorzunehmen. Diese Festlegung soll auf Basis einheitlicher, sachlicher Analysen²⁶ der gegenwärtigen und zukünftigen v. a. demographischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen erfolgen und die dafür erforderlichen Bedarfe an Neuausweisung von Bauflächen, aber auch die entsprechenden Flächenrücknahmen verorten. Für eine Saldoösung dieser Art ist jedoch eine zwischengemeindliche Kooperation unabdingbar: Da die kommunale Planungshoheit im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltungshoheit grundgesetzlich garantiert ist, kann eine verbindliche Umsetzung des Saldo-Zieles nur durch die Gemeinden selber erfolgen. Daher sind entsprechende Lösungen bzw. Vereinbarungen nur dann wirksam und zielkonform erreichbar, wenn Verhandlungslösungen im Rahmen der zwischen-gemeindlichen Kooperation zu fairen Interessensausgleichen und insbesondere Kompensationsregeln führen.

Für **nicht-zentrale Orte des städtisch geprägten Raumes** führen die Handlungsempfehlungen zu gewissen Einschränkungen der gemeindlichen Flächenpolitik. Insbesondere deren nicht-zentrale Ortsteile sind hiervon betroffen. Vor allem die Entwicklungsoption Neuausweisung soll nur noch in Ausnahmefällen in den zentralen Ortsteilen möglich sein. Auch hierdurch wird das bereits genannte landesplanerische Ziel der Stärkung der Zentralen Orte aufgegriffen. Zudem lehnt sich die durch die Handlungsempfehlungen noch „zulässige“ Entwicklungsoption an das in den Landesentwicklungsplänen beider Länder verankerte Recht zur Eigenentwicklung an.

Die Priorität der flächenpolitischen Entwicklungsstrategien wird dabei wie folgt als zielführend erachtet:

1. Primär Verzicht auf Neuausweisung,
2. Umnutzung und Innenverdichtung,
3. Rücknahme von Flächen und
4. Neuausweisung in sachlich begründeten Ausnahmefällen („Eigenentwicklung“).

²⁵ Die „Regionale Entwicklungsstrategie“ wird genauer in Kapitel 2.2 dieses Bandes behandelt.

²⁶ Die hinter diesem Punkt stehende Problematik einer Bedarfsabschätzung bzw. Prognoseerstellung wird in den Handlungsempfehlungen für die Landesebene aufgegriffen. Vgl. dazu Kapitel 3 dieses Bandes.

Im Rahmen eines regionalen Flächenmanagements ergeben sich neben den bereits bei den Zentralen Orten im städtisch geprägten Raum genannten Folgen für die gemeindliche Flächenpolitik weitere Konsequenzen. Sofern noch nicht erfolgt, sind zunächst innergemeindliche Überlegungen zur zukünftigen Flächenentwicklung unter Berücksichtigung möglicher Entwicklungsabsichten vorzunehmen, also Ortsteile festzulegen, welche die Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkte bilden sollen. Damit sind lediglich in diesen Gemeindeteilen weitere Entwicklungsoptionen möglich. Zugleich verändern sich die Optionen im Rahmen der Eigenentwicklung. Denn für die nicht-zentralen Orte bzw. deren nicht-zentrale Ortsteile soll im Rahmen der Eigenentwicklung keine Neuausweisung mehr möglich sein. Dieses bedeutet, dass ggf. bei Nachfrage nach Flächen auch im Rahmen der Eigenentwicklung diese nicht sofort durch eine „klassische“ Angebotsplanung bereitgestellt werden können, sondern dass entsprechende Angebote aus dem Bestand entwickelt werden müssen. Diese Option kann den Gemeinden durchaus Folgekosten verursachen, und mitunter kann dieses dann auch dazu führen, dass die Nachfrager Angebote anderer Gemeinden nutzen.

Weiterhin wird durch die Handlungsempfehlungen die Option der Erzielung möglicher (Mehr-)Einnahmen oder sonstiger Effekte aus der Flächenpolitik beschränkt.²⁷ Jedoch kann ein Verzicht auf die Neuausweisung von Bauflächen für die Gemeindefinanzen auch die eher ökonomisch sinnvollere Alternative darstellen, hier sei ebenfalls auf die in Fußnote 27 aufgeführten Studien verwiesen.

Durch Maßnahmen zur Nachfragelenkung werden die nicht-zentralen Orte möglicherweise benachteiligt, zumindest wenn wie zuvor beschrieben der Zentrale Ort durch fehlende Nachfrage gekennzeichnet ist. Dann soll mögliche vorhandene Nachfrage hier in die Zentralen Orte gelenkt werden. Die Folgen sind vorangestellt bereits beschrieben wurden.

Nachfragelenkung innerhalb des eigenen Gemeindegebietes – soweit solche möglich ist²⁸ – können jedoch als positiv hervorgehoben werden, da somit die Siedlungsstruktur besser ausgelastet und Schwerpunkte für eine zukünftige geschaf-

²⁷ In wie weit in der Untersuchungsregion jedoch durch eine aktive, ausweisungsorientierte Flächenpolitik zusätzliche Einnahmen zu erzielen sind, ist fraglich. Zu dieser Problematik vgl. auch die unterdessen zahlreich vorhandenen Studien zu fiskalischen Wirkungsanalysen von Baugebieten, bspw. jene von Reidenbach, Michael u. a. (2007): Neue Baugebiete: Gewinn oder Verlust für die Gemeindekasse? Fiskalische Wirkungsanalyse von Wohn- und Gewerbegebieten, Edition Difü Stadt Forschung Praxis, Bd.3; Verband Region Stuttgart/Ökonsult GbR (Hrsg.) (o. J.): Neubaugebiete und demografische Entwicklung – Ermittlung der fiskalisch besten Baulandstrategie für die Kommunen in der Region Stuttgart; Krause-Junk, Katharina (2006): Kommunale Gewerbeansiedlungspolitik im Spannungsfeld fiskalischer Anreize und planerischer Anforderungen, ECTL Working Paper Nr. 36; Gutsche, Jens-Martin (2003): Auswirkungen neuer Wohngebiete auf die kommunalen Haushalte. Modellrechnungen und Erhebungsergebnisse am Beispiel des Großraums Hamburg, ECTL Working Paper Nr. 18. Zudem wurde diese Frage durch den Forschungsverbund in der Fachveranstaltung „Regionales Flächenmanagement im Zeichen von wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit“ am 29.10.2008 im Rahmen der euregia in Leipzig diskutiert (vgl. insbesondere den Vortrag von Prof. Dr. Thomas Lenk: Fiskalische Aspekte von Kooperation in der Flächenpolitik).

²⁸ Die Möglichkeit der Lenkung ergibt sich im Wesentlichen aus zwei Kriterien: es ist ausreichend Nachfrage in der Gemeinde und dem Zentralen Ort, in dessen Verflechtungsbereich die Gemeinde liegt, vorhanden und in der Gemeinde sind entsprechende Flächenpotenziale für Lenkungen innerhalb des Bestandes vorhanden.

fen werden können. Dies kann dann bspw. zu einer besseren Auslastung der Infrastrukturen führen, was zur besseren Wirtschaftlichkeit beitragen kann.

Positiv kann außerdem hervorgehoben werden, dass die verstärkte Aufforderung zur intensiven Bestandsentwicklung dazu beitragen kann, eine stabile Siedlungsstruktur zu erhalten. Zudem können durch die primäre Nutzung nicht mehr benötigter Bauflächen für die Nachfrage positive Effekte für die Gemeinden wie bspw. Erhöhung von Lebensqualität, Verbesserung des Wohnumfeldes oder der Erhalt von Freiräumen erzielt werden.

Die **Zentralen Orte des ländlich geprägten Raumes** haben für diesen eine wichtige Bedeutung. Sie sind auch zukünftig als Grundpfeiler der Versorgung zu erhalten. Dafür ist ihre Stabilisierung und ggf. Weiterentwicklung für einen Erhalt der Daseinsvorsorge in der derzeitigen Qualität und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Lebensqualität dieser Orte anzustreben. Das bedeutet auch, weiterhin attraktive Flächenangebote für Wohnen und Gewerbe möglichst aus dem Bestand zu entwickeln und überörtlich die verbleibende Nachfrage nach Wohn- und Gewerbeflächen auf die Zentralen Orte zu lenken. Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels im ländlichen Raum gilt es jedoch zu beachten, dass an Standorten, welche keine Perspektive für Wohn- und Gewerbeansiedlungen haben, verstärkt Fläche zurückgenommen wird. Diese Standorte können dann bspw. dem Naturschutz oder der Kulturlandschaftspflege zugutekommen.

Grundsätzlich sollen die Zentralen Orte des ländlich geprägten Raumes im Zuge von flächenpolitischen Maßnahmen Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkte²⁹ als Nukleus für die zentralörtliche Funktionsausübung festlegen und diese vorrangig entwickeln.

Die spezifischen Entwicklungspfade ländlicher Gebiete³⁰, die sich u. a. aus historischen Entwicklungen und aktuellen Rahmenbedingungen ableiten³¹, sind bei den Handlungsempfehlungen besonders zu beachten. Eine Flächenpolitik in dieser Gemeindekategorie kann nicht mehr auf weitere Flächenneuanspruchnahme setzen.

Welche Konsequenzen ergeben sich aus den Handlungsempfehlungen? Zuerst soll hier ebenfalls die Prioritätenliste für die Ableitung der Handlungsempfehlungen und der damit verbundenen Nutzung der flächenpolitischen Entwicklungsstrategien aufgeführt werden:

²⁹ Die Definition der Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkte kann dem Glossar des Bandes 05 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes entnommen werden (S. 180). Sie sind angelehnt an die in der Landes- und Regionalplanung verwendeten Siedlungs- und Versorgungskerne.

³⁰ Vgl. ARL (Hrsg.) (2009): Fünf Thesen zur Entwicklung der ländlichen Räume in Nordrhein-Westfalen, Ergebnisse der gemeinsamen Arbeitsgruppe der Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen der ARL und der Landesgruppe Nordrhein-Westfalen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL), Positionspapier Nr. 80, S. 2.

³¹ Zur Pfadabhängigkeit und entsprechenden Erklärungsansätzen vgl. bspw. Bathelt und Glückler (Bathelt, Harald und Glückler, Johannes (2003): Wirtschaftsgeographie. Ökonomische Beziehungen in räumlicher Perspektive. 2. A., UTB Ulmer).

1. Verzicht aus Neuausweisung,
2. Umnutzung und Innenverdichtung,
3. Neuausweisung von Flächen (falls erforderlich) in den zentralen Ortsteilen und
4. Rücknahme von Flächen.

Nach diesen Strategien haben die Handlungsempfehlungen besonders bei der Konstellation „Nachfrage ist größer als Angebot nach Flächen“ für die Zentralen Orte des ländlich geprägten Raumes Konsequenzen: Durch den Verzicht auf Neuausweisung und die vorrangige Innenverdichtung und Umnutzung ist auch hier zunächst eine Beschränkung der gemeindlichen Flächenpolitik verbunden, da zuerst zu klären wäre, ob bei fehlenden eigenen Bauflächen ggf. anderenorts die Nachfrage angesiedelt wird. Auf mögliche positive Effekte aus einer Ansiedlung weiterer Nachfrage muss die betreffende Gemeinde dann verzichten.

Positive Effekte können dagegen die vorrangige Nutzung des eigenen Bestandes (Umnutzung, Innenverdichtung) und auch die Lenkung auf Bestandsflächen anderer Gemeinden bezüglich der Auslastung des regionalen Flächenbestandes haben. Im Hinblick auf die Refinanzierung (besonders wenn die Gemeinden mit der Herstellung und Erschließung dieser Flächen in Vorleistung gegangen sind) und Nutzung (unter dem Aspekt der Folgekosten von Flächenentwicklungen) dieser Flächen ist die Bestandsfüllung die vorzuziehende Alternative.

Für **nicht-zentrale Orte im ländlich geprägten Raum** müssen aufgrund der unterschiedlichen Entwicklungsvoraussetzungen und auch planerischer Erwägungen teilweise andere Handlungsstrategien formuliert werden als für Zentrale Orte, welche in dieser Raumkategorie wichtige Stabilisierungsfunktionen übernehmen.

Grundsätzlich soll auch in den nicht-zentralen Orten die Flächenentwicklung auf Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkte (bzw. -kerne) gelenkt werden. Die hier formulierten Handlungsempfehlungen weisen diesen Orten bzw. Gemeinden jedoch Entwicklungsstrategien zu, die alle auf einem Verzicht auf Neuausweisung basieren. Ebenso wie bei den Zentralen Orten ist in besonderem Maße bei den nicht-zentralörtlichen Gemeinden Abstimmung und Kooperation mit Nachbargemeinden bzw. strukturell angebundenen Gemeinden (auch Zentralen Orten) unabdingbar – da Zugewinn an Fläche, Investition und letztendlich wirtschaftlicher Bedeutung eher den Zentralen Orten zu deren Stabilisierung zugestanden werden soll.

Dementsprechend wird bei den Handlungsempfehlungen für diese Gemeindekategorie der Schwerpunkt auf Rücknahme gesetzt. Die Förderung von Naturschutz, Kulturlandschaftsentwicklung und Naherholung sowie die Bereitstellung von Fläche für nachwachsende Rohstoffe spielen hier eine wesentliche Rolle.

Die gemeindliche Flächenentwicklung sollte sich an folgenden Prioritäten orientieren:

1. Rücknahme von Bauflächen,
2. keine weitere Neuausweisung,
3. Umnutzung von Bestandsflächen und
4. Innenverdichtung in den SVS.

Was bedeutet dieses nun konkret? Die Handlungsempfehlungen für die nicht-zentralen Gemeinden des ländlich geprägten Raumes führen für sich separat betrachtet zu einer starken Beschränkung der gemeindlichen Flächenentwicklung und damit möglicherweise zu einer Aushöhlung der kommunalen Planungshoheit. Auch kann eingewendet werden, dass diese Restriktionen zu einem weiteren Verlust an Lebensqualität in den betroffenen Gemeinden führen könnten, da Flächenwachstum zunächst „ausgebremst“ wird. Möglicherweise kann es infolge dieser Handlungsempfehlungen zu Einnahmeverlusten und damit einer weiteren Einschränkung der Handlungsfähigkeit kommen. Hier ist aber anzumerken, dass diese Handlungsempfehlungen nur im zwischengemeindlichen Kontext und in regionaler Perspektive, also unter den Voraussetzungen kooperativer Flächenpolitik gesehen werden müssen und auch nur dann sinnvoll angewandt werden können. Muss also eine nicht-zentralörtliche Gemeinde hier tatsächlich auf Nachfrage verzichten, so sind für diesen Verlust Ausgleichszahlungen durch die bevorzugte Gemeinde bzw. durch einen einzurichtenden Kompensationsfond³² zu leisten. Eine von den Gemeinden und der Region gemeinsam erarbeitete gesamtsregionale Entwicklungsstrategie ist hier Grundvoraussetzung, diese muss auch die Prioritäten der Verortung von Flächenneuausweisung und Flächenrücknahme sowie der Nachfragelenkung setzen.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass mit Umsetzung der Handlungsempfehlungen eine unabgestimmte, separate Flächenpolitik einer einzelnen Gemeinde nicht mehr möglich sein kann. Eine Gemeinde kann nun nicht mehr ausschließlich nach ihren Interessenslagen handeln, sondern muss die Situation in den angrenzenden bzw. mit ihr strukturell verflochtenen Gemeinden mit beachten. Weiterhin werden die Zentralen Orte hinsichtlich ihrer Entwicklung deutlich privilegiert, müssen aber auch – u. a. durch Ausgleichs bzw. Kompensationen – verstärkt mit anderen Gemeinden kooperieren. Sie haben noch stärker als bisher Verantwortung für die Gemeinden ihres Verflechtungsbereiches und darüber hinaus auch für eine ausgewogene Entwicklung im regionalen Kontext zu übernehmen. Die nicht-zentralen Orte bzw. Gemeinden müssen darüber nachdenken, wie ihre zukünftige Siedlungsentwicklung und -struktur unter diesen Bedingungen auszugestalten ist; primär müssen sie prüfen, wo Bestandspflege betrieben wird und wo insbesondere die Rücknahme von Flächen erfolgen soll.

³² Zu möglichen Ausgleichsregelungen wird genauer in Kapitel 3 dieses Bandes eingegangen.

2.1.3.2 Mögliche regionale Wirkungen

Werden die regionalen Wirkungen dieser Handlungsempfehlungen betrachtet, dann sind hier zusätzlich die beiden Aspekte „Lenkung der Nachfrage“ und „zwischenkommune Kooperations“ relevant.

Die Lenkung der Nachfrage kann gesamtsystemisch zu einer Bestandsauslastung führen und eine weitere Angebotsplanung zur Stimulierung des Immobilienmarktes³³ minimieren. Bestehende, unausgelastete Bestandsflächen in der Region können so durch Lenkung bevorzugt entwickelt werden, ohne dass es zu einer weiteren Zunahme von Flächenkonkurrenz kommt. Dies kann letztlich zu einer verbesserten Verhandlungsposition auch der einzelnen Gemeinde gegenüber potenziellen Flächennachfragern führen.

Eine Nachfragelenkung eröffnet gleichzeitig die Möglichkeit, sich innerhalb der Region langfristig auf tragfähige Siedlungsstrukturen mit Schwerpunkten für bestimmte Nutzungen festzulegen. Dabei sollte das regional- und landesplanerische Entwicklungsziel der dezentralen Konzentration weiterentwickelt werden.

Für die Region bedeutet diese Lenkung – zunächst in die Bestandsflächen der Zentralen Orte – die Unterstützung eines weiteren landesplanerischen Ziels: die Stabilisierung und den Erhalt eines angemessenen Netzes Zentraler Orte für die Wahrung einer möglichst flächendeckenden Daseinsvorsorge insbesondere unter den Rahmenbedingungen des demographischen Wandels und einer großräumig zurückgehenden Flächennachfrage. Regional kann so eine abgestimmte Flächenentwicklung initiiert werden, die zunächst den marktfähigen Bestand ausnutzt und im Bedarfsfall Neuausweisungen auf die zentralörtlichen Gemeinden lenkt. Vorausgesetzt, dass durch Kooperation und entsprechenden Ausgleichsmechanismen eine Art regionales Flächennutzungskonzept umgesetzt wird, kann die Funktionsfähigkeit der Zentralen Orte, auch als Ankerpunkte für eine zukünftige Versorgungsfunktion, aufrecht erhalten werden.

Zwischengemeindliche Kooperation zeigt auch im regionalen Kontext positive Effekte. Durch gemeinsame Flächenvermarktung und -entwicklung zwischen Zentralen Orten und ihren Versorgungsbereichen kann es gelingen, Nachfrage in der Region zu halten und diese zu stabilisieren. Auch durch eine Bestandsnutzung bzw. gezielte Neuausweisung von Wohnbauflächen kann u. U. erreicht werden, dass die Bevölkerung in der Region gehalten wird. Eine (gemeinsame) Festlegung räumlicher Schwerpunkte für Wohnbedarfe nach den hier formulierten Handlungsempfehlungen kann also einen Beitrag dazu leisten, regional ein nachfragegerechtes Angebot bereitzuhalten und ruinöse Konkurrenz um Einwohner zu

³³ Das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung vermutet in ökonomischen Interessen von Gemeinden eine wesentliche Ursache für die hohe Flächeninanspruchnahme. So formuliert das BBSR: „Demgegenüber stehen Stimmen, welche die Ursachen des Flächenverbrauchs stärker in ökonomischen Interessen und den damit einhergehenden Angebotsverhalten von „Standortproduzenten“ suchen. Danach üben Kommunen und Projektentwickler durch Angebotsplanungen Anreize auf die Bauland- und Immobiliennachfrage der privaten Haushalte wie auch der Unternehmen aus.“ (BBSR (Hrsg.) (2009): Einflussfaktoren der Neuinanspruchnahme von Flächen, Forschungsheft 139, S. 9.)

vermeiden. Zudem kann ein „Rückzug aus der Fläche“ so koordiniert werden, dass negative Folgen wie Gefährdung der Daseinsvorsorge durch unabgestimmte gemeindliche Einzelstrategien minimiert werden. Ein „geordneter Rückzug“ aus der Fläche kann so zu einer Stabilisierung der Region beitragen, indem die knapper werdenden (finanziellen) Ressourcen gebündelt eingesetzt und ein – wenn auch grobmaschigeres – Netz von Leistungsangeboten erhalten werden kann.³⁴

Aber auch die einzelnen, hinter den beschriebenen Handlungsempfehlungen stehenden Entwicklungsstrategien entfalten für die Region flächenpolitische Wirkung. Insbesondere ist regional betrachtet neben der o. g. Lenkung von Nachfrage die Rücknahme von Flächen von besonderer Bedeutung.

Durch die gezielte Rücknahme von Flächen vorzugsweise in den nicht-zentralen Orten bzw. Ortsteilen kann an anderer, geeigneter Stelle neue Fläche in Anspruch genommen werden (insbesondere dort, wo konkrete Nachfrage besteht und dieses im Sinne einer regionalen Entwicklungsstrategie gewollt ist: in den Zentralen Orten). Dabei würde zugleich das Bilanzziel (Flächensaldo) beachtet. Gleichzeitig muss sich dann auf regionaler Ebene über einen entsprechenden innerregionalen Ausgleich für den Verzicht auf Flächenentwicklungsoptionen bzw. über Entschädigungs- bzw. Kompensationsregeln für mögliche Entschädigungsansprüche gegenüber den zurücknehmenden Gemeinden verständigt werden.

Die Fokussierung der Entwicklung auf Zentrale Orte und Ortsteile fördert langfristig den Erhalt von Kulturlandschaften und ökologisch wertvollen Flächen. Besonders für die ländlichen Gebiete der Untersuchungsregion können hiervon positive Effekte ausgehen. So sind der Erhalt der Naturräume und die Pflege der Kulturlandschaft wesentlich für die Steigerung der Erholungsqualität und Voraussetzung für einen nachhaltigen Tourismus als ein Wachstumsmarkt im ländlichen Raum.

Zusammengefasst können für ein regionales Flächenmanagement mit den hier erörterten Handlungsempfehlungen folgende positive Effekte initiiert werden:

- Auslastungserhöhung der Bestandsflächen durch regionale Lenkung der Nachfrage
- Reduzierung der regionalen Flächeninanspruchnahme durch Bestandsnutzung
- Verwirklichung des Saldo-Zieles auch bei Flächenneuausweisungen durch Rücknahme von Flächen
- Stabilisierung des Netzes Zentraler Orte und damit Sicherstellung der Daseinsvorsorge
- Erhalt der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sowie der Lebensqualität in der Region
- Anpassung der Region an die Erfordernisse des demographischen Wandels

³⁴ Vgl. Band 05 und Band 08 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi.

Hierfür sind in erster Linie folgende Maßnahmen umzusetzen, welche auch Gegenstand des nachfolgenden Kapitels 3 sind:

- Entwicklung eines regionalen Leitbildes, welches in einer konkreten Entwicklungsstrategie mit klaren Aussagen zur Wohnbau- und Gewerbeflächenentwicklung und damit der Entwicklung der Siedlungsstruktur (konkrete Standortfestlegungen) mündet
- Erfassung des Bestandes an Flächen (Bestandsflächen i. S. v. Baulücken, Brachflächen u. ä. sowie neu ausgewiesenen Flächen mit Baurechten) und deren Auslastungsgrade
- Erarbeitung regionaler Flächennutzungspläne
- Erarbeitung und Umsetzung von Kompensations- und Ausgleichsregelungen für den Verzicht auf Flächenausweisungen bzw. die Rücknahme von Flächen

2.2 Handlungsempfehlungen für die gemeindliche Ebene unabhängig der Clusterzuordnung

Neben oben stehenden Handlungsempfehlungen für eine gemeinsame Flächenpolitik in Abhängigkeit von der räumlichen Lage und des zentralörtlichen Status können weitere, alle Gemeinden betreffende Handlungsempfehlungen gegeben werden, welche bereits unter den derzeit gegebenen Rahmenbedingungen eine flächensparende Baulandpolitik befördern können. Denn die zuvor genannten Handlungsempfehlungen in Abhängigkeit der raum- und siedlungsstrukturellen Gegebenheiten erfordern wie eingangs dargestellt neue, durch das Land zu definierende Rahmenbedingungen, die explizit das Flächensparziel aufgreifen.

Forcierung von Zwischennutzungen für Brachflächen

Ein erster Weg, Neuausweisungen von und den Bestand an nicht genutzten Bauflächen zu reduzieren, können Zwischennutzungen von Flächen oder bebauten, aber nicht genutzten Grundstücken darstellen. Diese Option bietet mehrere Vorteile: Neben einer möglichen Verbesserung der Qualität des Wohnumfeldes kann ebenso eine dauerhafte Etablierung der ursprünglich als Zwischenlösung gedachten Nutzung stattfinden. Damit entfällt ggf. eine Neuausweisung für diese Nutzung und siedlungsstrukturell wird einer Ausweitung des Siedlungskörpers entgegengewirkt. Dabei gilt es jedoch zu bedenken, dass Zwischennutzungen oftmals eher Freizeit- oder Erholungszwecken dienen und meist keine bauliche Nutzung i. e. S.³⁵ erfolgt.

Jedoch stößt eine Zwischennutzung möglicherweise bezogen auf das Reduktionsziel auf eine Grenze: Grundidee einer Zwischennutzung ist eben der limitierende Faktor Zeit, welcher die neue, dauerhafte Nutzung einer entsprechenden Fläche beschränkt. Nach Ablauf der Nutzungsvereinbarung können die Nutzungen

³⁵ Gemeint ist die Errichtung baulicher Anlagen.

i. d. R. nicht fortgesetzt werden, da die Nutzungsrechte dem Eigentümer rückübertragen werden. Sofern die Nutzung weitergeführt werden soll, sind neue Flächen, möglicherweise wiederum auf Basis einer Zwischennutzung, erforderlich. Jedoch zeigen einzelne Fälle, dass aus der Zwischennutzung eine dauerhafte Nutzung werden kann: Dies ist dann der Fall, wenn bspw. der Zwischennutzer zum Ablauf der Zwischennutzungsvereinbarung die Fläche vom Eigentümer erwirbt und die Nutzung fortführt.³⁶ Zudem ist eine Zwischennutzung (größerer) Freiflächen schwieriger und eine sich daraus ergebende dauerhafte Beibehaltung dieser Nutzung unwahrscheinlicher.³⁷

In diesem Zusammenhang soll auch erwähnt werden, dass Zwischennutzungen als Maßnahmen zur Verbesserung der Wohn- und Aufenthaltsqualitäten in Wohnquartieren einem Fortzug von Anwohnern entgegenwirken und damit zur Stabilisierung der Bevölkerung und damit auch der Quartiere beitragen können.

Vereinfachung von Wieder- bzw. Zwischennutzungen von Bauflächen durch temporären Verzicht auf die Erhebung der Grundsteuer

Vielfach behindern relativ hohe Kosten für die Beräumung und Aufbereitung brach liegender Grundstücke die Wiedernutzung. Neben der Inanspruchnahme von Fördermitteln kann die Gemeinde durch eine Reduzierung der Grundsteuerhebesätze oder einen temporären Verzicht auf die Erhebung der Grundsteuer dem Grundstücksnutzer finanziell entgegenkommen.³⁸

Wenn zur Umfeldverbesserung für Brachflächen eine Zwischennutzung etabliert werden soll, so kann auch diese mit einer Grundsteuerbefreiung über die temporäre Nutzungsdauer unterstützt werden.

Prüfung von Nachverdichtungspotenzialen und Umnutzung von Brachflächen vor einer Neuausweisung von Bauflächen

Wenn eine Gemeinde über keine ungenutzten Bauflächen oder Brachflächen verfügt bzw. diese aus verschiedenen Gründen keiner neuen Nutzung zugeführt werden können, so sollte vor einer möglichen Neuausweisung von Flächen geprüft werden, ob Bestandsflächen eventuell nachverdichtet werden können. Dabei ist jedoch zu bedenken, dass Nachverdichtung nur dann möglich wird, wenn

³⁶ Beispiele wurden im Vortrag von Fritjof Mothes „Zwischennutzung von Gebäuden. Praxisbeispiel Wächterhäuser in Leipzig“ im Rahmen des Workshops „Rücknahme von Baurechten“ am 19.03.2010 in Leipzig genannt. Die Beiträge sowie Ergebnisse der Veranstaltung sind in Band 10 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi enthalten.

³⁷ Hierzu sei ebenfalls auf den Workshop „Rücknahme von Baurechten“ und speziell den Beitrag von Sven Riemer „Zwischennutzungen Nachbarschaftsgärten e. V. in Leipzig“ verwiesen.

³⁸ Vgl. § 227 Abgabenordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 30. Juli 2009 (BGBl. I S. 2474) geändert worden ist. Unter bestimmten Voraussetzungen können auch die Grundstücksnutzer Anträge auf Erlass der Grundsteuer stellen. Neben dem allgemeinen Erlass aus Billigkeitsgründen kommt ein Erlass der Grundsteuer nach § 32 GrStG (Erlass für Kulturgüter und Grünanlagen) und § 33 GrStG (Erlass wegen wesentlicher Ertragsminderung des Grundstückes) in Betracht.

bestimmte Nutzungsaufgaben in einem Quartier erfolgen oder entsprechende Flächen in öffentlichem Eigentum sind.

Möglicherweise ist es sinnvoll, eine Nachverdichtungsprüfung als Bestandteil in den Bauleitplanungs- und Genehmigungsprozess zu integrieren.

Initiierung und Etablierung eines übergemeindliche Flächenkatasters

Auch unter den derzeitigen flächenpolitischen Zielstellungen des Landes wird der Innenentwicklung der Vorrang vor der Außenentwicklung gegeben, zudem sind insbesondere Bestandspotenziale zu prüfen. Um dieser Zielstellung besser zu entsprechen und gleichzeitig als wichtiger vorbereitender Schritt hin zu einem regionalen Flächenmanagement sollen die Gemeinden mit der Führung eines Flächenkatasters (Bauland und Brachflächen sowie Baulücken) nach einheitlichen Maßstäben beginnen. Dabei wäre die Erarbeitung in Kooperation mit den benachbarten Gemeinden bzw. mit bereits auf anderen Gebieten kooperierenden Gemeinden vorteilhafter, im kleineren Rahmen wäre damit bereits derzeit eine gemeinsame Flächenpolitik im Sinne einer gemeinsamen Vermarktung erreichbar.

Prüfung der fiskalischen Wirkungen von Flächenneuausweisungen

Seit einigen Jahren befasst sich die Wissenschaft mit Instrumenten zur Bewertung ökonomischer bzw. fiskalischer Wirkungen von Baulandausweisungen. Die mittlerweile zahlreichen Studien zu dieser Thematik³⁹ kommen meist zu ähnlichen Ergebnissen: Oft werden bei diesen Studien Neuausweisung besonders bei Wohnbauflächen fiskalisch gesehen eher negativ eingestuft. Aber aufgrund der sehr heterogenen lokalen Ausgangsbedingungen und der unterschiedlichen methodischen Herangehensweisen dieser Studien wird zugleich die Abhängigkeit der Ergebnisse von den lokalen Rahmenbedingungen betont.

Dennoch liefern entsprechende Untersuchungen wichtige Hinweise, ob und unter welchen Rahmenbedingungen mit einem positiven fiskalischen Ergebnis zu rechnen ist und wie stark sich veränderte Rahmenbedingungen auf das fiskalische Ergebnis auswirken können (hierbei ist insbesondere auch das Handeln der benachbarten Gemeinden einzubeziehen.). Somit fundieren sie die Entscheidung für oder gegen eine Flächenneuausweisung.

Fiskalische Analysen sollen nicht als einzige Entscheidungskriterien gesehen werden. Fällt jedoch eine fiskalische Wirkungsanalyse deutlich negativ aus, so muss geprüft werden, ob die avisierten sonstigen Ziele so wichtig sind, dass derartige Kosten in Kauf genommen werden.

³⁹ In Band 08 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi wurden einige dieser Studien mit deren Ergebnissen vorgestellt.

Unterdessen sind diese Analyse-Instrumente derart aufbereitet⁴⁰, dass zumindest eine Abschätzung möglicher infrastruktureller Folgekosten für jede Gemeinde annäherungsweise möglich ist. Hierauf aufbauend empfiehlt es sich, bei größeren Bauvorhaben eine gemeindespezifische fiskalische Wirkungsanalyse durchzuführen. Hierbei sollte sich jedoch auf Landesebene über eine einheitliche Methodik verständigt werden, um eine Vergleichbarkeit der Analysen zwischen den Gemeinden zu erreichen.

Kooperationen in der gemeindlichen Flächenpolitik forcieren – Erarbeitung einer verbindlichen „Regionalen Flächenentwicklungsstrategie“

Aufgrund der kommunalen Planungshoheit ist derzeit eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme nur dann erreichbar, wenn die Gemeinden auf eine allein auf ihr Gemeindegebiet und ihre Interessen bezogene Flächenpolitik verzichten. Voraussetzung dafür ist neben dem Anerkennen des Flächensparziels eine zwischengemeindliche Vertrauensbasis. Diese kann nur durch gemeinsame Absprachen und Positionierungen erfolgversprechend hergestellt werden. Ein geeignetes Instrument hierfür sind Kooperationsvereinbarungen und hier insbesondere Kooperationen bei der gemeindlichen Flächenpolitik.

Bei Flächenentscheidungen sollen Kooperationsmöglichkeiten stets mitgedacht werden. Dies gilt sowohl für Flächenentscheidungen, die das Flächenangebot verändern und überörtlich den Flächenmarkt beeinflussen (d. h. Neuausweisung, aber auch Umnutzung und Innenverdichtung), als auch auf Ebene der bestehenden Bauleitplanung. Ferner sollte auch bei sonstigen kommunalen Aufgaben mit Folgen für die Flächeninanspruchnahme über eine Kooperation nachgedacht werden. Bei der Entscheidung für oder gegen Kooperationslösungen sollte bedacht werden, welche kurz- und langfristigen Vor- und Nachteile mögliche Kooperationen hätten. Auch bezogen auf die Nichtkooperation sollte überlegt werden, welche kurz- und langfristigen Vor- und Nachteile diese mit sich bringt.

Die Verständigung auf eine zwischengemeindliche Kooperation für eine gemeinsame Flächenpolitik sollte in einer verbindlichen Flächenentwicklungsstrategie für die jeweilige Bezugsregion münden. Diese soll neben einer allgemeinen Orientierung der regionalen Flächenpolitik die dafür erforderliche Flächenbedarfe sachgerecht anhand standardisierter Prognoseverfahren⁴¹ ermittelt und zugleich – auf Grundlage des Saldo-Zieles und der Neuausweisung von Bauflächen primär in den Zentralen Orten bzw. deren zentraler Ortsteile – Flächen für Neuausweisung und entsprechende Rücknahmeflächen bzw. Schwerpunkte für diese verorten. Zudem ist hier verstärkt auf die Bestandsnutzung und Lenkung in den Bestand hinzuwirken. Somit ist auch hier die Neuausweisung von Flächen die letzte Option zur Nachfragedeckung.

⁴⁰ So entwickelte bspw. das Planungsbüro Gertz Gutsche Rümenapp – Stadtentwicklung und Mobilität GbR einen frei zugänglichen und kostenlos nutzbaren Folgekostenrechner, welcher unter <http://www.was-kostet-mein-baugebiet.de/> bereitgestellt ist.

⁴¹ Hier sei nochmals auf die Handlungsempfehlungen für die Landesebene (Kapitel 3 dieses Bandes) verwiesen.

Damit sind die zuvor in Kapitel 2.2 genannten Handlungsempfehlungen eine wesentliche Grundlage für eine „Regionale Flächenentwicklungsstrategie“. Denn diese bilden die Voraussetzung für die Etablierung eines Flächenmanagements, welches letztlich das Ergebnis der genannten Strategie bzw. deren Umsetzung darstellen würde.

3 Handlungsempfehlungen für die Landesebene für eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Beförderung interkommunaler Kooperation bei der Flächenpolitik

In Band 08 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes wurde die Bedeutung von Kooperationen aus theoretischer Perspektive sowie an Beispielen von Ansätzen zwischengemeindlicher Zusammenarbeit in Bezug auf eine gemeinsame Flächenpolitik in der Kernregion Mitteldeutschland ausführlich dargelegt.^{42,43} Ferner wurde auf verschiedene Möglichkeiten und Lösungsansätze für eine Förderung von Kooperationen eingegangen. Auf Basis dieser Ausführungen sollen in diesem Band nun konkrete Handlungsempfehlungen für die politischen Akteure der Länderebene gegeben werden, wie im Sinne eines nachhaltigen Flächenmanagements agiert und zwischengemeindliche Kooperationen befördert werden können.

Vorab ist festzustellen, dass es sich bei der Bauleitplanung um weisungsfreie Pflichtaufgaben der Gemeinden handelt.⁴⁴ Somit ist primär jede einzelne Gemeinde für ihren Wirkungskreis zur Aufstellung der Bauleitpläne eigenverantwortlich verpflichtet, sofern entsprechend § 1 Abs. 3 BauGB dieses erforderlich wird. Kooperative Lösungen sind hier nicht vorgesehen, auch wenn § 204 Abs. 1 BauGB benachbarten Gemeinden die Möglichkeit zur Aufstellung eines „Gemeinsamen Flächennutzungsplanes“ eröffnet.

Neben der in dem vorhergehenden Kapiteln untersuchten gemeindlichen Ebene kann besonders die Landesebene auf verschiedene Weise Einfluss auf die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme nehmen. Dabei kann sie direkt bspw. durch entsprechende Vorgaben in den überörtlichen Planwerken (hier den Landesentwicklungsplänen), durch Modifizierung des Kommunalen Finanzausgleichs im Sinne einer Integration flächenbezogener Aspekte oder durch Veränderungen des kommunalen Gebietsstandes (Gemeindegebietsreformen) eine Verhaltensänderung der Gemeinden bezogen auf ihre Flächenpolitik der Gemeinden herbeifüh-

⁴² Vgl. Kapitel 4 und 5 des besagten Bandes: Gawron et al. (2010): Instrumentendiskussion, Horizontale und vertikale Kooperation zur Verfolgung flächenpolitischer Strategien. Band 08 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi. Herausgegeben von Johannes Ringel, Thomas Lenk, Klaus Friedrich, Robert Holländer, Wolfgang Kühn.

⁴³ Für das Land sind neben den dort beschriebenen Vorteilen einer Kooperation der Gemeinden bezogen auf flächenpolitische Fragen Kooperationen generell von Nutzen. Fördert das Land bspw. die Kooperation der Gemeinden bei der Gewährleistung bzw. Erstellung eines Mindestangebots an öffentlichen Leistungen im Rahmen der Daseinsvorsorge, so können die enger werdenden finanziellen Mittel effizienter eingesetzt werden. So kann durch eine kooperative, also auch ergänzende Angebotsverortung ein leistungsfähigeres und qualitativ wie quantitativ hochwertigeres Angebot in zumutbaren räumlichen Entfernungen gesichert werden. Die Beförderung der Kooperation insgesamt kann im Hinblick auf die Erfordernisse der demographischen Entwicklung die Eigenverantwortung der Gemeinden auch im Sinne des Subsidiaritätsprinzips stärken und zu einem besseren und zielgenaueren Angebot an öffentlichen Leistungen führen (bspw. problemorientierte Lösungen vor Ort, auch durch Kooperation).

⁴⁴ Ableiten lässt sich dieses aus Art. 28 Abs. 2 GG und § 2 Abs. 1 BauGB.

ren. Diese Optionen bedeuten aber meist starke, top-down gerichtete Eingriffsintensitäten durch das Land.

Andererseits hat das Land indirekte Möglichkeiten, auf die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme lenkend einzuwirken. Maßgeblich kann dieses durch Beeinflussung des Kooperationsverhaltens bezogen auf die gemeindliche Flächenpolitik erfolgen. Hierbei kann die verbesserte Bereitstellung relevanter Daten und Informationen (etwa landesweite Erfassung von Brachflächen und Auslastungsgraden von Bauflächen) helfen, sowohl Entscheidungen zur Flächenausweisung von Gemeinden besser zu fundieren als auch Kooperationsmöglichkeiten aufzugreifen. Zwischengemeindliche Kooperationen können darüber hinaus durch eine entsprechende Ausgestaltung der Förderpolitik oder eine entsprechende Anreizsetzung auf dem Gebiet der Flächenpolitik befördert werden. Diese, vielfach durch schwächere Eingriffsintensität gekennzeichneten und auf der Eigeninitiative der Gemeinden aufbauenden Möglichkeiten scheinen bezogen auf die Zielstellung des Projektes ebenfalls geeignet, ein regionales Flächenmanagement zu befördern.

Eine weitere Möglichkeit besteht in der Implementierung einer vertikalen Kooperation für eine abgestimmte, regionale Flächenpolitik. Diese Option würde an der Schnittstelle zwischen Region und Gemeinden ansetzen und die regionale Ebene, und hier namentlich die Regionalplanung, stärken. Dadurch kann es gelingen, gemeindliche Perspektiven und überörtliche Zielvorstellungen miteinander zu verbinden und die jeweils anderen Belange zu berücksichtigen.

Wie sich in diesem kurzen Überblick zeigt, kann das Land in vielen Bereichen tätig werden, die Rahmenbedingungen für ein regionales, kooperatives Flächenmanagement zu modifizieren. Hier sollen insbesondere Aspekte des rechtlichen Rahmens, Aspekte einer verbesserten Informationsbereitstellung und -nutzung, Aspekte der finanziellen und fördertechnischen Gegebenheiten für die Flächenpolitik sowie Möglichkeiten der Veränderung landes- und regionalplanerischer Vorgaben Gegenstand von Handlungsempfehlungen sein.

Im Folgenden wird auf diese Punkte näher eingegangen. Zudem werden hier einige Handlungsempfehlungen gegeben, welche auch die regionale Ebene betreffen. Da diese aber zumeist an die Regionalplanung gerichtet sind, welche wiederum die teilräumliche Konkretisierung der Landesplanung darstellt, werden diese Handlungsempfehlungen der Landesebene untergeordnet.

3.1 Handlungsempfehlungen auf Grundlage der Überprüfung des bestehenden Rechtsrahmens

Möchte das Land die Kooperation von Gemeinden in Bezug auf eine gemeinsame Flächenpolitik auf eine in höherem Maße rechtlich verbindliche Basis stellen, so können verschiedene Optionen genutzt werden. Einerseits können bestimmte Kooperationshürden beseitigt werden. Dies wäre zu empfehlen, wenn bspw. rechtliche oder finanzielle Aspekte den gemeindlichen Kooperationswillen behin-

dern. Andererseits können durchaus rigidere Maßnahmen ergriffen werden. Dieser Weg wäre einzuschlagen, wenn bspw. seitens der Gemeinden trotz des Wissens um sachliche Argumente für eine Kooperation diese aus etwa rein strategischen Überlegungen nicht eingegangen werden und Kooperationen eher eine top-down-Implementierung erfordern.

Somit können nach Meinung des Forschungsverbundes KoReMi nachfolgende Handlungsempfehlungen einen Beitrag zur Reduzierung des Flächenverbrauchs leisten.

Überprüfung (landesspezifischer) Rechtsnormen hinsichtlich hemmender Wirkungen auf freiwillige zwischengemeindliche Kooperationen.

Sowohl in der Fachliteratur⁴⁵ als auch durch Erfahrungen aus der Praxis⁴⁶ wird darauf hingewiesen, dass von rechtlichen Vorgaben Hemmnisse für Kooperationen ausgehen können. Daher empfiehlt sich eine Prüfung jener Rechtsnormen, welche den Rahmen für das kommunale Handeln bezogen auf die Flächennutzung⁴⁷ abstecken und dieses maßgeblich beeinflussen. Generell betrifft dieses besonders verwaltungstechnische Fragen einer gemeinsamen Aufgabenerfüllung (Zuständigkeiten, Personal, finanzielle Aspekte wie Verteilung von Kosten etc.). Aber auch in Bezug auf die gemeindliche Flächenpolitik können sich rechtliche Probleme ergeben, da diese zunächst eine originäre Pflichtaufgabe einer Gemeinde ist. Z. Z. existieren nur wenige rechtliche Regelungen, welche konkret für zwischengemeindliche Kooperationen, aber auch für Teilstrategien in einzelnen Gemeinden, auf dem Gebiet der Flächenpolitik angewandt werden können.⁴⁸ Hingegen stehen vielfach rechtliche Aspekte wichtigen Einzelmaßnahmen für eine gemeinsame, regionale Flächenpolitik entgegen.⁴⁹ Gesetze über kommunale Zusammenarbeit schreiben meist formelle, vertraglich fest fixierte Formen der Zu-

⁴⁵ Vgl. hierzu bspw. Hesse, Joachim Jens und Götz, Alexander (2006): Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit in Niedersachsen. Endbericht. Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport, S. 114 ff.

⁴⁶ So wies bspw. der Städtebund Silberberg bereits 2005 darauf hin, dass vielfach gesetzliche Regelungen einer (regionalen) Kooperation entgegenstehen bzw. diese erschweren können. Genannt wurden dort u. a. Gesetze wie das BauGB, das SächsKomZG oder das FAG (vgl. Vortrag des Städtebundes Silberberg „Gemeinsam stark durch regionale Kooperation“ anlässlich der Tagung „Erster Erfahrungsaustausch sächsischer Städtenetze und Städteverbünde“ am 9./10. März 2005 in Plauen, Informationen zur Tagung online verfügbar unter <http://www.landesentwicklung.sachsen.de/3073.html>, Abfrage am 17.02.2010 und <http://www.landesentwicklung.sachsen.de/download/Landesentwicklung/Silberberg.pdf>, Abfrage am 17.02.2010).

Ebenso ergaben die Ergebnisse der Kommunalbefragung durch den Forschungsverbund, dass bürokratische Hürden (hier wurden auch rechtliche Rahmenbedingungen subsumiert) einen Hindernisgrund für Kooperationen darstellen (vgl. Band 06 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi).

⁴⁷ Dieses sind bspw. das BauGB, die Finanzausgleichsgesetze der Länder (FAG) oder für Sachsen das Sächsische Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (SächsKomZG).

⁴⁸ So können bspw. die §§ 204 und 205 BauGB positive Wirkungen für eine zwischengemeindliche Kooperation bei der Flächenpolitik entfalten.

⁴⁹ So können bspw. § 42 BauGB bezogen auf Entschädigungsansprüche oder § 62 SächsBO bzw. § 58 BauO LSA (jeweils bezogen auf die Genehmigungspflicht von Nutzungsänderungen und dem Abbruch baulicher Anlagen) wichtigen Einzelmaßnahmen für eine abgestimmte Flächenpolitik entgegenstehen.

sammenarbeit vor⁵⁰, was bezogen auf den sensiblen Bereich der kommunalen Flächenpolitik eher einer Kooperation entgegenstehen kann.⁵¹

Änderung baurechtlicher Vorschriften

Bereits mit der erstgenannten Handlungsempfehlung wurde auf mögliche rechtliche Hürden für Kooperationen hingewiesen. Besonders deutlich werden Hürden für eine gemeinsame Flächenpolitik jedoch in den Normen des Baurechts, und hier insbesondere bei der Frage der Rücknahme von Flächen. Da für eine regionale Flächenpolitik jedoch der Strategie Rücknahme von Flächen eine besondere Bedeutung zukommt⁵², sind hier Lösungen zu erarbeiten, welche die Anforderungen an eine Rücknahme von Flächen und Baurechten herabsetzen. Besonders sind hier Entschädigungsansprüche nach BauGB⁵³ und Genehmigungen für Rückbau- und Abrissmaßnahmen entsprechend der Landesbauordnungen zu nennen.⁵⁴

Verankerung von Anpassungs- und Planungsgeboten in das Landesplanungsgesetz sowie deren Instrumentalisierung durch die überörtlichen Planwerke

Derzeit sind in den jeweiligen Landesplanungsgesetzen im Untersuchungsgebiet keine Anpassungs- und/oder Planungsgebote enthalten. Der Vorteil dieser Gebote besteht darin, dass die Träger der Bauleitplanung zur Anpassung ihrer Pläne an die Ziele und Grundsätze der Raumordnung verpflichtet werden können, wenn die gemeindlichen Bauleitpläne diesen entgegenstehen.

⁵⁰ So sind bspw. nach § 2 Abs. 1 SächsKomZG für Kooperationen bei Aufgaben, zu denen Gemeinden berechtigt oder verpflichtet sind, Verwaltungs- oder Zweckverbände zu bilden, Verwaltungsgemeinschaften zu vereinbaren oder Zweckvereinbarungen zu schließen.

⁵¹ Hindernisse für zwischengemeindliche Kooperationen können sich wohl auch aus dem eng umschriebenen Aufgabenfeld für Verwaltungs- und Zweckverbände oder dem Verbot der Bildung von Mehrzweckverbänden im Wege von Vereinbarungen o. ä. ergeben. Auf diesem Wege können keine Koppelungsgeschäfte vereinbart werden.

Wie Gespräche und Befragungen im Projektverlauf zeigten, stehen sich Gemeinden bzgl. der Flächenpolitik aufgrund eigener Interessen vielfach eher skeptisch gegenüber. Aus diesem Grund ergibt sich oftmals auch eine skeptische Einstellung gegenüber Kooperationen, selbst wenn die vor Ort diskutierten Formen bzw. Möglichkeiten von Kooperationen als eher unverbindlich einzustufen sind.

⁵² Die Bedeutung der Strategie Rücknahme von Flächen wurde in den Bänden 05 und 08 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi ausführlich dargelegt. Darüber hinaus führte der Forschungsverbund mit Kommunalvertretern einen Weiterbildungsworkshop zum Thema „Rücknahme von Baurecht“ durch. So zeigte sich im Projektverlauf, dass einige Kommunen ihren Flächenüberhang im Gemeindegebiet durch Rücknahme reduzieren möchten. Bei der Veranstaltung wurde jedoch nicht nur die Rücknahme von Baurecht gemäß § 42 BauGB thematisiert, sondern auch zwei damit zusammenhängende Themen beleuchtet: Bedingte und befristete Baurechte sowie Zwischennutzungen. Die Ergebnisse des Workshops werden als Band 10 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes publiziert.

⁵³ An dieser Stelle wird auf Band 10 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi verwiesen. Er enthält die Ergebnisse des Workshops „Rücknahme von Baurechten“ am 19.03.2010 in Leipzig.

⁵⁴ So sieht bspw. die CDU-Fraktion im Landtag von Sachsen-Anhalt für ein funktionierendes Flächenmanagement eine Befreiung von baurechtlichen Genehmigungen für Rückbau- und Abrissmaßnahmen als wesentliche Bedingung an. Denn, so argumentiert die Fraktion, erhaltenswerte Bausubstanz sei durch die Denkmalschutz- und Umweltgesetzgebung sowie gemeindliche Erhaltungssatzungen ausreichend geschützt (vgl. CDU-Fraktion im Landtag von Sachsen-Anhalt (Hrsg.): Bürgerland Sachsen-Anhalt. Thesen einer Strukturpolitik für zukunftsichere Städte und Dörfer, online verfügbar unter http://cdu.eckpunkte.de/images_downloads/pdf_66.pdf; Abgerufen am 17.02.2010).

Eine Integration entsprechender Anpassungs- und Planungsgebote wäre aber nur dann sinnvoll, wenn in den überörtlichen Planwerken Flächensparziele mit konkreten räumlichen Verortungen als Ziele oder Grundsätze festgeschrieben würden. Grundsätze sind allerdings wenig wirksam, da sie keine Bindung entfalten. Ziele wiederum können Kooperationen aufgrund deren freiwilligen Charakters nicht direkt zum Gegenstand haben. Somit sollten Ziele bezogen auf raum- und siedlungsstrukturelle Aussagen dergestalt formuliert werden, dass sie bezogen auf ihre Umsetzung von den Gemeinden eine regionale, flächenbezogene Kooperationen verlangen.

Weiterhin empfiehlt es sich, mittels Anpassungs- und Planungsgeboten die Wirksamkeit der Änderung von Landesentwicklungsplänen zu gewährleisten und zu beschleunigen. Daher sollte hier eine Verpflichtung geschaffen werden, die bestehende Bauleitplanung (FNP und B-Plan) an die aktualisierten Aussagen der Landesentwicklungspläne anzupassen.⁵⁵

Änderung des Gebietsstandes von Gemeinden (Gemeindegebietsreform)

Wenn eine Abstimmung der Bauleitplanung bzw. der Flächenpolitik als wichtiger Punkt für die nachhaltige Entwicklung der Siedlungsstruktur und deren Anpassung an den demographischen Wandel angesehen wird, kann das Land als härteste Maßnahme zur Zusammenarbeit Gemeinden veranlassen, sich zusammenzuschließen. Dadurch ist für das nun neue Gemeindegebiet die Bauleitplanung anzupassen bzw. im Falle der Neuaufstellung von Bauleitplänen in einem gemeinsamen Planwerk vorzunehmen. Zugleich trägt die neugegründete Gemeinde alle fiskalischen Konsequenzen der nun zusammengelegten Bauleitplanung – so dass sich vorher bestandene Verteilungskonflikte ggf. auflösen und Flächenabweisungen aus Konkurrenzgedanken heraus u. U. anders bewertet werden.

Da jedoch sowohl in Sachsen als auch Sachsen-Anhalt in den letzten Jahren entsprechende Gemeindegebietsreformen stattfanden, scheint dieses Mittel vorerst ausgeschöpft.⁵⁶

Weiterhin besteht jedoch auch die Möglichkeit, freiwillige Gemeindezusammenschlüsse und, als erste Schritte auf dem Weg dahin, freiwillige Kooperationen bei Aufgaben- und Flächenaspekten noch stärker zu fördern als bisher. Denn im Fortgang der Untersuchung wurde seitens einiger Gemeindevertreter bekundet, dass man sich perspektivisch einen Gemeindezusammenschluss als Endstufe einer erfolgreichen Kooperation durchaus vorstellen kann.⁵⁷

⁵⁵ Dieser Hinweis ergab sich im Rahmen der Diskussion der Handlungsempfehlungen während des Abschlussworkshops „Handlungsempfehlungen für ein kooperatives regionales Flächenmanagement im Spiegel politischer Entscheidungen“ am 26.03.2010 in Leipzig.

⁵⁶ Zu den Gemeindegebietsreformen im Untersuchungsgebiet vgl. Kapitel 5.4.2.4 des Bande 08 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi.

⁵⁷ Diese Aussage vertraten einige Gemeindevertreter während Gesprächsterminen des Forschungsverbundes vor Ort.

3.2 Handlungsempfehlungen auf der Grundlage einer Verbesserung der Informationsbasis für eine gemeinsame Flächenpolitik

Auf der Landesebene können verschiedene Maßnahmen ergriffen werden, welche indirekt über die Verbesserung der Informationsbasis auf die Flächenpolitik der Gemeinden einwirken. Hierdurch können zugleich zwischengemeindliche Kooperationen gefördert werden, wenn entsprechende Informationen die Flächensituation (Größe, Auslastung, Leerstände etc.) in den einzelnen Gemeinden selber, aber auch jene in unmittelbarer Nachbarschaft, offenlegen. Die so geschaffene Transparenz kann Probleme verdeutlichen, aber auch Potenziale aufzeigen, wie möglicherweise ein vielfältiges Angebot an Flächen koordiniert und gezielt innerhalb mehrerer Gemeinden genutzt werden kann. Letztlich könnten entsprechende Daten auch die Einsicht in eine Rücknahme von Überangeboten erhöhen und diese aktiv befördern. Dabei eröffnet sich hier eine relativ große Bandbreite an möglichen Maßnahmen, welche von einer verstärkten Bereitstellung flächenbezogener Informationen bis hin zum Entwurf von Musterverträgen zur Regelung diverser, mit einer gemeinsamen Flächenpolitik einhergehender Sachverhalte (bspw. Aufteilung von Kosten und Erlösen aus einem gemeinsam entwickelten Baugebiet) reichen.

Verankerung einer regelmäßigen Informationspflicht der Gemeinden gegenüber der überörtlichen Planung zur Situation der Bauflächen

Diese Handlungsempfehlung kann gleichzeitig als Grundlage der Erstellung eines Brachflächenkatasters gesehen werden. Hierzu erfolgen unten stehend separate Ausführungen.

Da aufgrund dieser Informationspflicht die Flächensituation der Gemeinden der überörtlichen Planung relativ präzise vorläge, könnte zum einen eine überörtliche siedlungs- und raumstrukturelle Konzeption in den Regionalplänen erarbeitet werden, welche aufgrund dieser „Flächenwahrheit“ konfliktfreier und problemnäher wäre. Andererseits könnte dadurch eine effektivere Flächenpolitik unter dem Vorzeichen der Minimierung der Neuinanspruchnahme erfolgen, da Nachnutzungs-, Innenverdichtungs- und (Nachfrage-) Lenkungspotenziale relativ gut dokumentiert wären.

Die Umsetzung dieser Pflicht wäre auch im Rahmen der Beteiligungsverfahren bei der Aufstellung bzw. Fortschreibung von Planwerken als aktiver Part der Gemeinden bzw. im Sinne einer Anzeigepflicht denkbar. Ob diese Verpflichtung in den Planwerken selber verankert werden muss oder ggf. andere Regelungen geeigneter sind, soll hier nicht abschließend geklärt werden. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass teilweise entsprechende Vorschriften der Länder bzgl. der Meldung entsprechender Daten im Rahmen der zu führenden Raumordnungskataster bereits existieren. Deren Umsetzung funktioniert allerdings ungenügend.⁵⁸ Eine Datenerfassung müsse weiterhin stärker gebündelt und zentralisiert werden, mit

⁵⁸ Diese Einschätzung erfolgte ebenfalls im Rahmen des bereits genannten Abschlussworkshops vom 26.03.2010.

dem Ziel, die Informationen besser zugänglich zu machen und geordneter zur Verfügung zu stellen. Die geeignete Ebene dafür wäre die Region mit einer entsprechenden „Informationsbündelungsbehörde“, möglicherweise die regionalen Planungsstellen.⁵⁹ Zudem existieren oftmals weitere entsprechende Datenbanken mit flächenrelevanten Informationen, diese werden jedoch aus diversen Gründen anscheinend auch seitens der Gemeinden kaum genutzt.⁶⁰

Implementierung einer einheitlichen, landesweiten Bauflächenerfassung

Die Idee einer Bauflächenerfassung als Grundlage für ein Flächenmanagement ist nicht neu. Auch wurde diese Empfehlung bezogen auf die Erfassung von Brachflächen von anderen Institutionen bzw. Projekten bereits mehrfach der Landesebene gegenüber ausgesprochen.⁶¹ Dennoch ist für die Umsetzung eines regionalen kooperativen Flächenmanagements diese Erfassung nach landesweit einheitlichen Kriterien und Methoden eine Grundvoraussetzung. Daher spricht auch der Forschungsverbund diese Handlungsempfehlung nochmals aus. Sie wird aber dahingehen erweitert, dass eine Flächenerfassung zumindest Lage (Flurstücke/Gemarkung, Innen- oder Außenbereich) und Größe der Flächen, Nutzungsart (insbesondere Wohnbau- und Gewerbeflächen), baurechtlicher Status (FNP- bzw. B-Plan-Flächen) sowie den Auslastungsgrad umfasst. Zudem sollte nach Bestandsflächen (bspw. leer stehende Gebäude, Flächen mit aufgegebenen Nutzung etc.) und neu ausgewiesenen Flächen (B-Plan-Flächen) differenziert werden.

Besonders eine Erhebung der Auslastungsgrade der Bestandsflächen erscheint dem Forschungsverbund wichtig, um den Entscheidungsträgern vor Ort, aber auch den übergeordneten Planungsträgern eine Entscheidungshilfe für weitere, zukünftige Flächenausweisungen zu geben und eine Neuausweisung über den Bedarf hinaus zu vermeiden, erscheint neben der o. g. Erfassung von Bauflächen auch eine Erfassung der Auslastungsgrade der Bestandsflächen sinnvoll. Denn bereits der gemeindlichen Ebene wurde statt einer Neuausweisung zunächst die Prüfung der Option Auslastung des Bestandes oder ggf. Nachverdichtung vorgegeben. Für die übergemeindliche Ebene kann diese Erfassung des Bestandspotenzials als Orientierung für die Ausgestaltung siedlungsstruktureller kooperativer/ übergemeindlicher Konzepte dienen.

Außerdem wird neben einer landesweiten Erfassung eine teilraumspezifische Darstellung der Ergebnisse empfohlen. Dabei wäre eine raumstrukturelle Untergliederung sinnvoll, welche anhand der wesentlichen Rahmenbedingungen für die Flächennutzung (bspw. mittels demographischen, wirtschaftlichen, infrastrukturalen

⁵⁹ Die Aussage entstammt ebenfalls dem Auditorium der besagten Veranstaltung vom 26.03.2010.

⁶⁰ Entsprechend Fußnote 59.

⁶¹ Eine Empfehlung für eine landesweite Brachflächenerfassung und deren Integration in ein Brachflächenkataster erfolgte für den Freistaat Sachsen bspw. 2007 durch das Sächsische Landesamt für Landwirtschaft im Rahmen eines Projektes zur Erarbeitung einer Grundlage für eine Abrissförderung in Sachsen. Vgl. Worm, Wolfgang (2007): Grundlagen für die Förderung von Abriss- und Entsiegelungsmaßnahmen im Rahmen einer nachhaltigen ländlichen Entwicklung im Freistaat Sachsen. Schriftenreihe der Sächsischen Landesanstalt für Landwirtschaft, Heft 22/2007. Online verfügbar unter http://www.smul.sachsen.de/lfl/publikationen/download/3149_1.pdf, Abfrage am 17.02.2010.

rellen oder lagebedingten Faktoren) vorgenommen werden sollte. Denn somit können raumspezifische Strategien zum Umgang mit Brachflächen entwickelt werden.

Für die Pflege und Aktualisierung dieser Datenbank empfiehlt sich die Schaffung entsprechender Kapazitäten auf der Ebene der Regionalplanung. Aber auch eine Integration bei den Statistischen Landesämtern wäre denkbar, da diese bereits eine Flächen(nutzungs)statistik führen und somit eine eindeutige Zuständigkeit gegeben wäre. Die Datenerfassung bzw. -erhebung sollte periodisch erfolgen. Als geeigneter Zeitraum wäre mindestens eine jährliche Erhebung zu erwägen.⁶² Die erforderlichen Angaben wären durch die Gemeinden an die jeweilige Stelle zu übermitteln. Dieses erscheint sinnvoll, da die Gemeinden als Träger der Bauleitplanung ohnehin für die Aufstellung der Bauleitpläne verantwortlich sind und i. d. R. an der Vermarktung dieser Flächen interessiert sind.

Aufbereitung und Visualisierung vorhandener kommunaler Daten und Statistiken zur Flächennutzung und deren Kopplung mit anderen, flächenrelevanten Daten

Bereits eine einfache, prägnante Aufbereitung vorhandener Daten aus der Flächenstatistik kann die Entscheidungsfindung der örtlichen Planungsträger zugunsten einer sparsamen Flächenpolitik positiv beeinflussen. Besonders die Gegenüberstellung von Daten zur Flächennutzung bzw. dem Flächenbestand mit Daten zur Bevölkerungsentwicklung oder zur wirtschaftlichen Situation kann dazu beitragen, konkrete Absichten für eine Flächenneuausweisung zu überdenken oder zurückzustellen. Eine Visualisierung durch einfache Graphiken erhöht dabei die Informationsvermittlung. Gute Grundlagen bilden z. B. das System Rapis⁶³, die Informationsplattformen des BBSR zur Raumb Beobachtung⁶⁴ sowie der Wegweiser-Kommunen⁶⁵. Die Rapis-Plattform erlaubt den Gemeinden – auch überkommunal B-Planflächen und deren ungefähre Auslastung abzurufen. Die Plattformen des BBSR sowie des Wegweiser Kommune, aber auch des interaktiven Regionalatlas des Statistischen Bundesamtes⁶⁶ bereiten schon heute vielfältige soziodemographische Informationen auf.

Diese Informationen beziehen sich u. a. auf die kleinräumigere Darstellung von soziodemographischen Entwicklungen, auf die Darstellung von Wanderungsverflechtungen aber auch auf das Aufzeigen von Planungsabsichten (ab einem bestimmten Realisierungsgrad).

⁶² Zu dieser Einschätzung kamen Vertreter der Regionalplanung im Rahmen der Vorstellung der Handlungsempfehlungen während des Abschlussworkshops „Handlungsempfehlungen für ein kooperatives regionales Flächenmanagement im Spiegel politischer Entscheidungen“ am 26.03. 2010 in Leipzig.

⁶³ http://egov.rpl.sachsen.de/rapis_portal.html

⁶⁴ www.raumb Beobachtung.de

⁶⁵ www.wegweiser-kommune.de

⁶⁶ www.destatis.de/regionalatlas

Ziel der Informationsbereitstellung muss es sein, den Gemeinden alle relevanten Informationen zu eigenen Entwicklungen und zu Entwicklungen der umliegenden Gemeinden zur Verfügung zu stellen, so dass Flächenentscheidungen anhand der verfügbaren Informationsbasis getroffen werden können.

Gleichzeitig sollten diese Daten einfach bereitgestellt bzw. abrufbar sein. Möglicherweise könnte dieses durch eine jährliche Berichterstellung erfolgen, welche dann als Sammelband oder als gemeindespezifisches Datenblatt der Homepage der entsprechenden erstellenden Institution entnehmbar ist. In jedem Fall ist es sachdienlich, dass eine übergeordnete Stelle, z. B. die Regionalplanung oder eine neu zu gründende Stelle⁶⁷, die Gemeinden über solche Plattformen, deren Aktualisierungen und Handhabung in Kenntnis setzt.

Erarbeitung von Musterverträgen zur Aufteilung von Kosten und Erlösen aus gemeinsamen Flächenentwicklungen („Ausgleichsregeln“)

Wenn zwischen Gemeinden der Wille zu einer gemeinsamen Flächenpolitik besteht, dann scheitert die Umsetzung oftmals an der Frage, wie Kosten und Erlöse aus gemeinsamen Baugebieten zwischen den beteiligten Kommunen aufgeteilt werden. Dies betrifft gegenwärtig das Problem der gemeinsamen Entwicklung von Baugebieten, aber in Zukunft auch Aspekte der abgestimmten Flächenrücknahme oder abgestimmter Bemühungen zur Auslastung bestimmter Flächen.

Um hier Abhilfe zu schaffen bietet es sich an, dass das Land für bestimmte Akteurskonstellationen Empfehlungen im Sinne vertraglicher Muster erarbeitet. Besonders bei Wohnbauflächen scheint dies angebracht, da hier im Untersuchungsgebiet kaum kooperiert wird. Ein erster Schritt wäre hier auch, Checklisten und Leitfäden zu erarbeiten, worin Punkte bei Kooperation im Bereich Wohnen zwischen den Gemeinden zu klären wären, d. h. welche Effekte in Kooperationsansätze einbezogen werden sollen.

Bei Gewerbebauflächen scheinen Kooperationen weniger problematisch zu sein, was eine deutlich höhere Fallzahl auch in der Untersuchungsregion zu bestätigen scheint.⁶⁸ Zudem sind hier die Kosten und Erlöse einfacher zu ermitteln.⁶⁹

Entwicklung einer einheitlichen Methode für gemeindliche Prognosen und Bedarfsabschätzung von Bauflächen

Aufgrund einer fehlenden einheitlichen Methode zur Ermittlung bzw. zur Nachweisführung von weiteren Bedarfen an Bauflächen ist zu vermuten, dass bereits gegenwärtig Bedarfsabschätzungen im Rahmen der gemeindlichen Eigenentwick-

⁶⁷ Vgl. Handlungsempfehlung „Schaffung von festen, professionellen Stellen zur Kooperationsberatung und -begleitung“, S. 52.

⁶⁸ Zur Kooperation in der Untersuchungsregion siehe Kapitel 4 des Bandes 08 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi.

⁶⁹ Vgl. hierzu Kapitel 5.2 des Bandes 08 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi.

lung nicht immer sachgerecht erfolgen.⁷⁰ Weiterhin ist zu vermuten, dass aufgrund unterschiedlicher den Bedarfsermittlungen zugrundeliegender Methoden ein Überbedarf an Flächen ermittelt wird, welcher nicht mehr durch Umnutzung, Wiedernutzung oder Erhöhung der Nutzungsintensität zu decken ist, also primär Flächenneuausweisungen erfordern würde. Damit würde einerseits das Ziel der Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme konterkariert, andererseits wäre ein Saldo-Ziel einer Flächenneubeanspruchung von Null dann aufgrund der damit verbundenen Rücknahme von Flächen kaum erreichbar.

Daher ist es auch im Hinblick auf die Umsetzung eines regionalen Flächenmanagements von großer Bedeutung, sachgerechte, anhand einer landesweit einheitlichen und objektiven Methodik ermittelte Flächenbedarfe zu ermitteln und darauf aufbauend Neuausweisungsbedarfe abzuleiten. Somit soll durch die für Raumordnung zuständige Landesbehörde ein Verfahren entwickelt werden, welche die Bedarfsermittlung landeseinheitlich festschreibt. Dazu gehören dann bspw. zu berücksichtigende statistische Kennzahlen, erforderliche Prognosen relevanter gemeindlicher Entwicklungsparameter, zu verwendende Definitionen bspw. für die Abgrenzung von Brachflächen oder die Methodik zur Anfertigung bzw. zum Vorgehen bei genannten gemeindlichen Prognosen.

Dieses Verfahren wäre dann verbindlich für die gemeindliche Flächenbedarfsermittlung festzuschreiben, unabhängig davon, ob die Ermittlung von der Gemeinde selber oder von Dritten ausgeführt wird.

Schaffung von festen, professionellen Stellen zur Kooperationsberatung und -begleitung

Die Bedeutung von geeigneten Promotoren zur Initiierung und Etablierung erfolgreicher und langfristig angelegter Kooperationen ist durch wissenschaftliche Literatur zu dieser Thematik hinreichend bekannt.⁷¹ Gespräche vor Ort zeigten für den Untersuchungsraum, dass auch hier der Erfolg einer Kooperation wesentlich von engagierten Personen abhängt. Oftmals fehlen diese jedoch sowohl in den Gemeinden als auch auf gemeindeübergreifender Ebene, sodass Kooperationen nicht von Dauer sind oder auf wenige, eher organisatorische statt inhaltliche Aspekte beschränkt bleiben. Daher erscheint es zur Förderung von dauerhaften, thematischen Kooperationen angebracht, diese durch Schaffung entsprechender Beschäftigungsstellen zu forcieren. Ziel ist, personelle Kompetenz aufzubauen und für die Region vorzuhalten, um für die Gemeinden die Risiken und Unwägbarkeiten zu minimieren, die zu Beginn einer Kooperation bestehen.

⁷⁰ So wurde im Rahmen von Gesprächen durch den Forschungsverbund KoReMi in den Gemeinden vor Ort bezogen auf das Thema Nachweis von Bedarfen für Flächenneuausweisungen mehrfach geäußert, dass man bei relativ ähnlichen gemeindlichen Ausgangsbedingungen (Siedlungs-, Raumstruktur, wirtschaftliche und demographische Situation etc.) je nach in Auftrag gegebener Prognose und deren zugrundeliegender Methodik unterschiedliche Bedarfe ermittelt werden können.

⁷¹ Vgl. hierzu bspw. Hesse/Götz 2006, a. a. O. oder Friedrich-Ebert-Stiftung, Kommunale Akademie (Hrsg.) (2008): Interkommunale Zusammenarbeit Handreich für die Kommunalpolitik Texte der KommunalAkademie Band 4, S. 47.

Dabei kann die Etablierung solcher Stellen entweder über finanzielle Zuschüsse an die Gemeinden selber erfolgen. In dem Fall wäre anzudenken, dass kooperationsfreudigen Gemeinden ihre Zusammenarbeit durch einen öffentlich-rechtlichen Vertrag⁷² fixieren müssen, der wiederum Grundlage für finanzielle Zuschüsse von Seiten des Landes darstellen würde. Aus diesen Mitteln müssten die kooperierenden Gemeinden mindestens für die Dauer der Implementierung hauptamtlich und anschließend beratend einen professionellen Promotor einstellen. Eine denkbare Alternative wäre eine vom Land bspw. auf Kreisebene eingerichtete Personalstelle. Jedoch scheinen nach der Kreisgebietsreform aufgrund der nun relativ großen Kreise mit entsprechend vielen Gemeinden je Landkreis zumindest zwei „Kooperationsstellen“ notwendig. Da jedoch im Vorfeld die Kooperationsbereitschaft der Gemeinden pro Landkreis kaum abgeschätzt werden kann, erscheint erstgenannte Alternative praktikabler zu sein.

3.3 Handlungsempfehlungen auf Grundlage einer Änderung der Wirkung förderrechtlicher bzw. finanzieller Anreize der Flächenpolitik

Trotz der umfangreichen Studien zur fiskalischen Wirkung neuer Baugebiete⁷³ scheint noch immer weitgehend die Auffassung verbreitet, dass durch eine angebotsorientierte Flächenpolitik generell Einnahmen bzw. Gewinne für die Gemeindekasse erwirtschaftet werden können. Eine eher flächenausweisungsfreundliche Förderprogrammausgestaltung verschleiert zudem die tatsächlichen fiskalischen Wirkungen von Baugebieten. Daher erfolgte in Band 08 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi eine eingehende Überprüfung entsprechender Instrumente. Daneben ergeben sich für Gemeinden aus der Inanspruchnahme von Förderprogrammen teilweise Restriktionen, wenn es um die Rücknahme von Bauflächen oder Nutzungsänderungen geht. Dadurch wird die Verfolgung der für eine nachhaltige Flächenpolitik wichtigen Strategien Rücknahme und Umnutzung von Flächen erschwert oder gar verhindert. Auch unter diesem Aspekt erscheint eine Überprüfung und Anpassung vorhandener fiskalischer bzw. ökonomischer Instrumente sinnvoll und notwendig.

Initiierung eines einheitlichen (länderübergreifenden) Förderprogramms und Abstimmung des bestehenden Förderrahmens für eine regional abgestimmte, nachhaltige Flächenentwicklung

Derzeit kann für die gemeindliche und regionale Entwicklung auf verschiedene Förderprogramme zurückgegriffen werden, welche in Teilaspekten direkt und indirekt die Entwicklung von Flächen unterstützen bzw. auf diese einwirken. Die Programme selber sind aber meist nicht miteinander abgestimmt bzw. fördern

⁷² Hier könnten ebenfalls durch das Land entsprechende Musterverträge ausgearbeitet werden. Andererseits könnten diese Aufgabe den Aufgabenbereich der in dieser Handlungsempfehlung vorgeschlagenen Personalstellen zugeordnet werden.

⁷³ Entsprechende Studien wurden bereits in den zurückliegenden Bänden des Forschungsverbundes KoReMi aufgeführt. Hier sei etwa auf Kapitel 3.2.1.1 des Bandes 08 verwiesen.

ungeachtet der Notwendigkeit einer abgestimmten, regionalen Flächenpolitik oft gegenläufige Maßnahmen.⁷⁴ Dies ist darin begründet, dass in verschiedenen Ressorts und auf unterschiedlichen Ebenen Programme existieren, welche zudem aus unterschiedlichsten Zielstellungen Wirkungen auf die Flächenpolitik vor Ort entfalten. Das Ziel einer Reduzierung der Flächen(neu)inanspruchnahme ist oftmals kein (gewichtiger) Gegenstand dieser Programme. Hier sieht der Forschungsverbund Handlungsbedarf bei der Abstimmung der Förderprogramme hinsichtlich ihrer jeweiligen Zielstellungen und ihren immanenten Konflikten.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass Förderprogramme oftmals als Bund-Länder-Programme ausgestaltet sind oder durch die Länder kofinanziert werden. Damit können Landesgrenzen neue Hürden für regionale Strategien darstellen, da der Einsatz von Landesmitteln gleichfalls an der Landesgrenze endet und damit eine diese Grenze überschreitende einheitliche Förderung nicht gegeben ist⁷⁵. Besonders wenn Landesgrenzen strukturell verflochtene Räume trennen, kann es zu suboptimalen räumlichen Entwicklungen in diesen Gebieten kommen. Auch werden bezogen auf flächenpolitische Fragen dadurch sinnvolle, Landesgrenzen übergreifende kooperative Lösungen erschwert.⁷⁶

Daher empfiehlt sich die Auslobung eines Förderprogramms, mithilfe dessen die Gemeinden im Untersuchungsgebiet bei der Erarbeitung und Implementierung regional abgestimmter, an die Rahmenbedingungen und deren Entwicklung angepasster und die Landesgrenzen übergreifende Flächenpolitiken unterstützt werden. Ein derart aufgestelltes Förderprogramm sollte im Falle des Forschungsprojektes als Förderkulisse die Gemeinden der Grenzregion Sachsen und Sachsen-Anhalts umfassen. Diese Herangehensweise wäre jedoch auch für andere grenzüberschreitende Regionen unter vergleichbaren Rahmenbedingungen wie der in der Kernregion Mitteldeutschland denkbar. Wesentliche Inhalte eines solchen Programms wären neben Aspekten der flächenpolitischen Abstimmung und entsprechender Maßnahmen hierzu auch länderübergreifende Instrumente wie gemeinsame Flächenpools oder gemeinsame Datenbanken.

Beide Maßnahmen, die Überarbeitung und das Abgleichen des bestehenden Förderrahmens sowie die Auslobung eines grenzüberschreitenden und damit regionalen Förderprogramms ergänzen sich. So wäre es zielführend, wenn das neu zu bildende Instrument die Schwachstellen bzw. sich konterkarierende Tatbestände im bestehenden Rahmen ausgleichen würde.

⁷⁴ Zur Thematik der Förderprogramme als Instrument für die Flächenpolitik sei auf Band 08 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes verwiesen.

⁷⁵ Zugleich kann vermutet werden, dass aufgrund der knappen Finanzmittel es bei dem derzeitigen gesellschaftlichen Bewusstsein für die Problematik des Flächenverbrauchs politisch kaum vermittelbar ist, warum diese Gelder möglicherweise außerhalb des Landes und für augenscheinlich nicht die Landesinteressen betreffenden Zwecke eingesetzt werden sollen.

⁷⁶ Im Untersuchungsgebiet wird dieses am Raum Halle-Leipzig deutlich. Derzeit behindert die Landesgrenze bspw. eine einheitliche, gesamträumliche Flächenstrategie. Beidseits der Landesgrenze werden bspw. durch die Landes- bzw. Regionalplanung großflächig Flächenreserven ausgewiesen (als Flächensicherung für sogenannte landes- oder regionalplanerisch bedeutende Standorte). Damit werden Flächenpotenziale unabhängig von realen Bedarfen und innerhalb eines Wirtschaftsraumes unnötige Konkurrenzsituationen geschaffen.

Bereitstellung „regionalisierter Fördermittel“ bzw. „Regionalbudgets“

In Anlehnung an die zuvor geschilderte Etablierung eines grenzüberschreitenden Förderprogramms auf Länderebene ist die Bereitstellung „regionalisierter Fördermittel“ in und von einer Region. Diese sog. „Regionalbudgets“ stellen eine interessante Möglichkeit dar, der Region mehr Eigenverantwortung hinsichtlich der Flächenentwicklung einzuräumen und somit auch die gegenseitige Koordination und Abstimmung zu befördern. Die Region Bonn/Rhein-Sieg kann hier als Beispiel angeführt werden.⁷⁷ Dort wurde in dem Modellversuch „Regionale Budgetierung der Wohnungsbauförderung in der Region Bonn“ eine neue Herangehensweise erprobt. Anstatt der Vergabe von Fördermitteln für den Wohnungsbau durch das Land wurde der Region ein Jahresbudget zur Verfügung gestellt, welches die Stellen vor Ort entsprechend der geltenden Richtlinien selber vergeben konnten. Ein Ergebnis stellte die bessere Kooperation bzw. eine Etablierung einer Zusammenarbeit im Bereich des Wohnungsbaus dar.⁷⁸

Eine Erprobung dieser Erfahrungen auch für eine regionale Kooperation bei der gemeinsamen Flächenplanung wäre eine denkbare Option im Untersuchungsgebiet. Dabei wäre es vorstellbar, sowohl für den Wohnungsbau als auch für Gewerbeansiedlungen Fördermittel zu regionalisieren. Diese könnten dann nach geltenden oder hierfür erarbeiteten Richtlinien durch Gremien vor Ort, die die entsprechenden Gegebenheiten und Erfordernisse in den handelnden Gemeinden eher als die Landesebene kennen, vergeben werden. Als Bezugsebene würde sich hier ebenfalls die Planungsregion der Regionalplanung anbieten. Dann wäre bspw. an ein Entscheidungsgremium aus Vertretern der Gemeinden, der Regionalplanung und anderer relevanter Akteure (möglicherweise im Sinne von Trägern öffentlicher Belange bzw. öffentlicher Planungsträger) zu denken.

Grundlage wäre ein Ländergrenzen überschreitender aufgestellter Flächennutzungsplan sowie ein – ebenfalls Ländergrenzen überschreitendes – verbindliches Regionales Entwicklungskonzept. Ebenso wäre die Festlegung von regionalen Entwicklungsschwerpunkten für bestimmte Entwicklungsoptionen denkbar.⁷⁹ Die beteiligten Gemeinden müssten also in einem kooperativen Prozess ein Konzept für die Region entwerfen und könnten dieses dann mit einem eigenen Budget umsetzen. Zudem wären die Vorgaben der Landes- und Regionalplanung zu beachten bzw. diese in den Planungs- und Abstimmungsprozess zu integrieren.

⁷⁷ Vgl. hierzu Regionaler Arbeitskreis „Modellversuch Wohnungsbauförderung“ und dessen Berichterstattung, http://region.bonn.de/cms/cms.pl?Amt=RAK&set=7_3_3_0&act=1, Abfrage am 23.02.2010.

⁷⁸ Zur detaillierten Darstellung sei auf folgenden Bericht verwiesen: Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2005): Budgetierung der Wohnraumförderungsmittel in der Region Bonn/Rhein-Sieg. Abschlussbericht zum Modellversuch 2001-2003. Online verfügbar unter http://region.bonn.de/Daten/rak_projekte/budgetierung/Abschlussbericht_zum_Modellversuch_2001_2003.pdf, Abfrage am 23.02.2010.

⁷⁹ Ansätze existieren in Form des Regionalen Entwicklungskonzeptes der Stadt Schkeuditz; dieses ist allerdings noch nicht verabschiedet.

Letztgenannter Aspekt könnte zudem zu einer Stärkung vertikaler Kooperationen beitragen.⁸⁰

Kompensationsfonds zur Abdeckung von Entschädigungsansprüchen gegenüber Gemeinden aufgrund der Rücknahme von Baurechten

Eine nachfragegerechte Flächenpolitik auch unter kooperativen Aspekten erfordert aufgrund des vom Forschungsverbund für eine regionale Flächenpolitik als unabdingbar erachteten Saldozieles⁸¹ sowie der flächenpolitischen Situation in der Untersuchungsregion⁸² verstärkt auch die Rücknahme von FNP- und B-Plan-Flächen.

Jedoch werden Flächen eher selten zurückgenommen. Während sich eine Rücknahme von Flächen aus einem FNP noch relativ unproblematisch gestaltet, da sich hieraus noch kein Rechtsanspruch ergeben hat, ist die Rücknahme von B-Plan-Flächen komplizierter und i. d. R. mit Entschädigungsansprüchen gem. § 42 BauGB verbunden. Ergo ergab eine Befragung der Gemeinden des Untersuchungsgebietes, dass kaum eine Gemeinde beabsichtigt, Flächen aus dem B-Plan herauszunehmen.⁸³ Die Gründe hierfür ergeben sich oftmals aus Fragen zu möglichen Entschädigungspflichten.⁸⁴ Wenn demnach im gesamtreionalen Kontext eine Rücknahme von Flächen in bestimmten Gemeinden als notwendig erachtet wird und diese an konkreten Entschädigungsansprüchen scheitert, dann könnten diese Ansprüche aus einem Kompensationsfonds beglichen werden.

Grundsätzlich stellt sich dann die Frage, welche Mittel in diesen Fonds fließen sollen. Hier ergäben sich tendenziell zwei Möglichkeiten: Wenn auf Landesebene das Flächensparziel in der politischen Bedeutung gestärkt werden soll, bietet es sich einerseits an, dass finanzielle Zuschüsse für einen derartigen Fonds aus Landesmitteln bereitgestellt werden. Andererseits wäre es denkbar, dass alle an einer Kooperation beteiligten Gemeinden einer bestimmten Region über eine Ausgleichsregel in einen entsprechenden Fonds einzahlen, unabhängig davon, ob sie Flächen ausweisen oder zurücknehmen. Die Ausgestaltung soll hier jedoch nicht weiter betrachtet werden, da bezogen auf die Möglichkeiten weiterer Forschungsbedarf gesehen wird.

⁸⁰ Auf Vertikale Kooperationen wird in Kapitel 3.4 im Rahmen einer eigenen Handlungsempfehlung nochmals eingegangen.

⁸¹ Der Forschungsverbund hat aufgrund der gegenwärtigen sowie der zukünftig zu erwartenden Rahmenbedingungen in der Untersuchungsregion für eine nachhaltige Flächenpolitik die Voraussetzung deklariert, dass insgesamt die Flächenneuanspruchnahme in der Untersuchungsregion im Saldo Null betragen muss. Das bedeutet für die Region, dass für jeden neu auszuweisenden Hektar Baufläche ein Hektar zurückgenommen werden muss.

⁸² Zum Flächenbestand vgl. Kapitel 2.1 des Bandes 05 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi.

⁸³ Die Ergebnisse der Kommunalbefragung können dem Band 06 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi entnommen werden. Zur Frage nach der Rücknahme von Bauflächen vgl. Kapitel 4.3 und 4.4 des besagten Bandes. Weiterhin wird zur Rücknahme von Bauflächen auf die im Band 10 zusammengefassten Ergebnisse des Workshops „Rücknahme von Baurechten“ am 19.03.2010 in Leipzig verwiesen.

⁸⁴ Zwar wurde in der schriftlichen Befragung selber nicht nach den Gründen für einen Verzicht auf die Rücknahme von Baugebieten gefragt, aber in Gesprächen vor Ort wurde dieser Grund häufig genannt.

Der Vorteil der Kompensation von Entschädigungszahlungen durch einen Fonds gegenüber einer bilateralen Regelung von Ausgleichen nur zwischen einzelnen Gemeinden wäre, dass Neuausweisungen und Rücknahmen in der Region genau dort verortet werden können, wo sie entwicklungspolitisch am sinnvollsten erscheinen. Auch kann dann vermieden werden, dass durch mögliche bilaterale Absprachen einzelner Gemeinden eine regionale Flächenstrategie konterkariert wird. Daher sollte diese Kompensationen zudem zentral über eine Instanz und nach vorher definierten Regelungen abgewickelt werden. Damit wird ein oftmals unflexibler, bürokratischer Ablauf zwischen einzelnen, involvierten Gemeinden vermieden.

Verzicht auf bzw. (anteilige) Übernahme von Rückzahlungsforderungen von Fördermitteln durch das Land bei Umnutzung von Bauflächen

Diese Handlungsempfehlung zielt in die gleiche Richtung wie die Kompensation von Entschädigungsforderungen aus dem Baurecht. Bezogen auf Bauflächen, welche mittels Fördergelder erschlossen bzw. entwickelt wurden, ergibt sich eine ähnliche Problemlage. Denn bei der Nutzung von Fördergeldern besteht i. d. R. eine mehrjährige Bindungsfrist dieser Mittel, was bedeutet, dass weder eine Rücknahme noch Umnutzung entsprechender Flächen vor Fristablauf möglich ist. Bezogen auf Bauflächen würde sowohl die Rücknahme von Fläche als auch die Nutzungsänderung einer Zweckänderung gleichen und es kann aufgrund der Zweckbindung dieser Mittel zu einer Rückzahlungsforderung kommen.

Wenn sich in begründeten Ausnahmefällen⁸⁵ vor Ablauf der Bindungsfrist aufgrund der regionalen Flächenstrategie die Notwendigkeit einer Rücknahme oder Umnutzung ergibt, könnte diese Handlungsempfehlung mögliche Hindernisse bei der Umsetzung der Strategie beseitigen. Sofern es sich um Landesmittel handelt, wäre es denkbar, dass das Land auf die Rückzahlung von Fördermitteln verzichtet. Handelt es sich um Bundes- oder EU-Mittel, wäre es denkbar, dass das Land (zumindest anteilig) diese Forderungen übernimmt.⁸⁶

Alternativ könnte hierfür analog der Handlungsempfehlung zuvor seitens der kooperierenden Gemeinden ein Fonds geschaffen werden.

⁸⁵ Hier wäre bspw. an veränderte Rahmenbedingungen aufgrund externer Einflüsse, wie veränderte Standortanforderungen aufgrund des technischen Fortschritts, oder der Aufstellung einer regionalen Flächenstrategie mit nun anderen Entwicklungsschwerpunkten für die betreffende Gemeinde und einer damit verbundenen Rücknahme oder Nutzungsänderung zu denken.

⁸⁶ Um einen möglichen Missbrauch oder dem Vernachlässigen der Betrachtung möglicher Alternativen vorzubeugen, kann das Land einen fixen Betrag festsetzen, welches es hierfür einmalig zur Verfügung stellt. Dabei kann die Grundlage die Höhe der Fördergelder für Erschließungs- bzw. Entwicklungsmaßnahmen von Flächen darstellen, welche bis zu einem bestimmten Stichtag geflossen und noch mit Bindungsfristen versehen sind. Einen bestimmten Prozentsatz dieser Summe könnte als Höhe des Betrages festgelegt werden.

Flexibilisierung von Fördermittelbindungen bei bauleitplanungsrelevanten Fördermaßnahmen

Um eine Nutzungsänderung auch von geförderten Bauflächen aufgrund von Anforderungen aus einem gemeinsamen Flächenmanagement heraus zu ermöglichen wäre es sinnvoll, Fördermittelbindungen zu flexibilisieren. Damit ist gemeint, dass bestimmte Nutzungsänderungen ermöglicht werden sollten, ohne dass es zu Regressansprüchen kommt. Dabei sollte die neue Nutzung jedoch von ähnlicher Natur sein wie die bisherige und keine Verträglichkeitskonflikte mit umgebenden Nutzungen hervorrufen. Zudem wäre eine Einzelfallprüfung anzudenken.

Nachfolgendes Beispiel soll diesen Gedanken präzisieren. Ein über Fördermittel entwickeltes nur zu einem bestimmten Grad mit nicht wesentlich störenden Gewerbebetrieben ausgelastetes Gewerbegebiet (§ 8 BauNVO) grenzt an ein ausgelastetes Mischgebiet (§ 6 BauNVO). Die Bindungsfrist für Fördermittel ist noch nicht abgelaufen. Im Rahmen einer regional aufgestellten Flächenentwicklungsstrategie soll Gewerbe nun bevorzugt an anderer Stelle angesiedelt und damit von weiteren Ansiedlungen auf besagter Fläche abgesehen werden. Hingegen soll die betroffene Gemeinde in ihrer Wohnfunktion gestärkt werden. Nach BauNVO ist die Wohnfunktion für Gewerbegebiete nur ausnahmsweise zulässig und an bestimmte Restriktionen gebunden. In Mischgebieten sind hingegen Wohnnutzung und das Wohnen nicht wesentlich störende Gewerbebetriebe zulässig. Um nun für die geplante Stärkung der Wohnfunktion entsprechende Flächen bereitzustellen und dabei gleichzeitig eine Neuweisung zu vermeiden, wäre es sinnvoll, für besagte Fläche eine Nutzungsänderung von Gewerbe- zu Mischgebiet vorzunehmen. Bezogen auf gegenwärtige und neu geplante Nutzungen können diese als ähnlich bezeichnet werden. Allerdings sind die Fördermittel an die Ausweisung als Gewerbefläche gebunden und diese gesamtregional sinnvolle Nutzungsänderung wäre mit Regressansprüchen des Fördermittelgebers verbunden. Wenn nun für derartig gelagerte Fälle eine Flexibilisierung der Fördermittelbindung existieren würde, wäre eine wesentliche Hürde für eine Nachnutzung genommen.

Berücksichtigung flächenbezogener Komponenten im Kommunalen Finanzausgleich

Die Finanzwissenschaft beschäftigt sich bereits seit mehreren Jahren mit der Frage, ob und wie ökologische bzw. flächenaffine Aspekte in den Kommunalen Finanzausgleich integriert werden können.⁸⁷ Die wissenschaftliche Diskussion hierüber soll hier nicht wiedergegeben werden. Jedoch ist eine Empfehlung, diese Möglichkeit zu prüfen. Zumindest erscheint der Kommunale Finanzausgleich als

⁸⁷ Vgl. bspw. Bizer et al. (1998): Mögliche Maßnahmen, Instrumente und Wirkungen einer Steuerung der Verkehrs- und Siedlungsflächennutzung; Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) (2002): Sondergutachten des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen, Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes, Bundestag-Drucksache 14/9852 oder die Forderungen der ARL, des NABU und BUND (in: Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) (2004): Instrumente zur Steuerung der Flächennutzung, Auswertung einer Befragung der interessierten und betroffenen Akteure, Hintergrundpapier Nr. 10, S. 46 f.).

ein interessanter Ansatz für den Ausgleich unterlassener Flächenneuausweisungen. Denn derzeit ist der Kommunale Finanzausgleich (KFA) in den beiden Ländern maßgeblich durch die Einwohnerzahl geprägt.⁸⁸ Damit bestehen keine Anreize, eine sparsame Flächenpolitik zu betreiben. Im Gegenteil, es liegt die Vermutung nahe, dass der KFA gerade aufgrund der Einwohnerorientierung verstärkt Anreize setzt, neue Einwohner zu generieren. Eine Option stellt dabei die Bereitstellung attraktiver Bauflächen und weiterer Angebote mit Flächenbedarfen dar. Somit wird indirekt die Flächenbeanspruchung eher befördert. Würden nun bspw. Aufgaben des Boden- oder Naturschutzes durch den KFA finanziell honoriert oder der bewusste Verzicht auf Flächenneuausweisung im Sinne von Anerkennung von Opportunitätskosten berücksichtigt, könnte der KFA für das Flächensparziel instrumentalisiert werden.⁸⁹

In Sachsen wird derzeit vom Staatsministerium für Finanzen geprüft, ob und wie flächenbezogene Komponenten in den Kommunalen Finanzausgleich integriert werden können. Dieses zeigt, dass das Flächensparziel in Sachsen an Bedeutung zugenommen hat und es empfiehlt sich, diese Prüfung auch an das Land Sachsen-Anhalt heranzutragen.

3.4 Handlungsempfehlungen für die Landes- und Regionalplanung

Da die gemeindliche Flächenpolitik unmittelbar auf den Boden und die Siedlungsstruktur sowie mittelbar auf die Raumstruktur Wirkungen entfaltet, gleichzeitig damit neue Flächennutzungskonkurrenzen auftreten (Freiraumschutz vs. Siedlungsnutzung), ist auch die übergeordnete Planungsebene betroffen. Zudem stecken die überörtlichen Planungen den Rahmen ab, in welchem sich die Gemeinden flächenpolitisch orientieren müssen. Daher sollen für diese ebenfalls Handlungsempfehlungen gegeben werden, wie sie eine zwischengemeindliche, kooperative Flächenpolitik befördern und beeinflussen können.

Die anstehende Fortschreibung des Landesentwicklungsplanes für Sachsen und der sich in der Fortschreibung befindende Landesentwicklungsplan des Landes Sachsen-Anhalt, bieten Gelegenheit die Erkenntnisse des Forschungsprojektes evtl. einfließen zu lassen.

Zudem wurde in Band 08 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi die Bedeutung vertikaler Kooperationen hervorgehoben, welche dann auch eine Kooperation zwischen den verschiedenen Planungsebenen beinhaltet. Kooperationsgegenstände und -inhalte sollen hier ebenfalls als Handlungsempfehlungen aufgezeigt werden.

Weiterer Begründungsansatz: Unter Schrumpfungstendenzen und soziodemographischen Wandel sind ganzheitliche Strategien für Verflechtungsräume notwen-

⁸⁸ Zum KFA vgl. auch die Ausführungen in Kapitel 5.4.2.3 des Bandes 08 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi.

⁸⁹ Zur Bewertung entsprechender Vorschläge vgl. ebenfalls die in Fußnote 87 aufgeführte Literatur.

dig. Die am ehesten geeigneten überörtlichen Ebenen hierfür sind die der Regionalplanung und die der Landesplanung.

Schärfung des Instruments der Landesentwicklungspläne durch vermehrte Festlegung von Zielen der Raumordnung

Vielfach wird bezogen auf die Wirksamkeit der Landesentwicklungspläne als Instrument Kritik dahingehend geübt, dass deren Inhalte aufgrund mangelnder Festlegung mittels Zielen der Raumordnung keine Schärfe enthalten. Besonders die Landesplanung als oberste Planungsebene der Länder muss für die untergeordneten administrativen Ebenen klare Zielvorgaben geben.⁹⁰

Daher sind seitens der Landesplanung deutlich mehr Zielfestlegungen besonders zu konfliktreichen Themen der Siedlungsentwicklung und des Freiraumschutzes anzustreben. Zudem sollte hier eine Mengenregelung für die Flächeninanspruchnahme verankert werden. Dieses betreffe sowohl die noch zulässige Inanspruchnahme von Flächen als auch die zurückzunehmende Fläche (Saldo-Ziel).

Stärkung der Anreize für eine kooperative, regionale Flächenstrategie in den übergeordneten Planwerken

Der Landesentwicklungsplan Sachsen 2003 enthält bereits einige Ziele und Grundsätze für eine Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme.⁹¹ Gegenwärtige Initiativen zur Beförderung von zwischengemeindlichen Kooperationen bezogen auf die Flächenpolitik durch entsprechende Festlegungen in den Planwerken haben jedoch kaum gefruchtet.⁹² So enthält bspw. der Landesentwicklungsplan Sachsen 2003 in Karte 4 großflächige Kooperationsräume als Option der Raumentwicklung, G 3.1.1 stellt die Bedeutung von Kooperationen heraus und G 3.1.2 sowie Z 3.1.3 benennen Maßnahmen für Gemeinden und Regionalplanung.

Während der gegenwärtig noch gültige Landesentwicklungsplan des Landes Sachsen-Anhalt⁹³ kaum zu einer Initiierung gemeindlicher Kooperationen und einer deutlichen Beschränkung der Flächenneuinanspruchnahme beiträgt, beinhaltet der zweite Entwurf des Landesentwicklungsplanes 2010 für das Land Sachsen-Anhalt hingegen deutliche diesbezügliche Akzente.⁹⁴

⁹⁰ Im Rahmen des Abschlussworkshops „Handlungsempfehlungen für ein kooperatives regionales Flächenmanagement im Spiegel politischer Entscheidungen“ am 26.03.2010 in Leipzig wurde seitens des Auditoriums die Unschärfe der Landesentwicklungspläne kritisiert. Durch die überwiegende Festlegung der Inhalte mittels Grundsätzen der Raumordnung beanstandet insbesondere die nachgeordnete Ebene der Regionalplanung vielfach Problemlösungen finden zu müssen, welche eigentlich im Aufgabenbereich der Landesentwicklungspläne lägen. Vertreter der Wissenschaft bestätigten diese Kritik.

⁹¹ Der Band 05 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi analysierte die übergeordneten Planwerke hinsichtlich deren Aussagen zu Kooperationen und der Umsetzung des Flächensparzieles.

⁹² Gründe hierfür sind in Kapitel 4.1.2 des Bandes 08 der Schriftenreihe KoReMi aufgeführt.

⁹³ Vgl. Fußnote 91.

⁹⁴ So bspw. Z 5 und Z 56 oder Abschnitt 4.1.4 des zweiten Entwurfs des Landesentwicklungsplans 2010 für das Land Sachsen-Anhalt. Vgl. Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt (Hrsg.) (2009): Landesentwicklungsplan 2010 des Landes Sachsen-Anhalt, Zweiter Entwurf (29.9.2009).

Der aufgegriffene Kooperationsgedanke differenziert aber nicht in Aufgabenbereiche einer Kooperation, sondern nennt nur die übergeordnete Zielstellung einer gemeinsamen (eher wirtschaftlich orientierten) Entwicklung des Kooperationsraumes. Beide Planungen verfolgen demnach ein eher allgemeines Kooperationsverständnis, welches nicht weiter zwischen Kooperationen bei der Wahrnehmung verschiedener Aufgaben unterscheidet. Dabei erachtet der Forschungsverbund besonders die Unterscheidung zwischen Kooperation bei der Flächenpolitik und anderen (raumrelevanten) Kooperationen (Erarbeitung von REK's u. ä.) zur Beschränkung des Flächenverbrauchs für wichtig. Beide Kooperationsziele sollen gefördert werden.

Insbesondere empfiehlt es sich, noch deutlicher auf die Bedeutung von Kooperationen zum Flächensparen hinzuweisen und konkrete Restriktionen bezogen auf gemeindliche Einzelplanungen auszusprechen. So könnte als Ziel definiert werden, dass bei Entwicklungsvorhaben außerhalb der ausgewiesenen landes- oder regionalplanerisch bedeutenden Standorte grundsätzlich Kooperationsoptionen mit in die Abwägung einzubeziehen sind. Dabei sind neue Ansiedlungen entsprechend der gegenwärtigen Schwerpunktsetzung auch hier zunächst in den Zentralen Orten zu avisieren sowie die Gemeinden zu verpflichten, dieses für ihre zentralen Ortsteile zu präzisieren. Dabei könnte von der bevorzugten Ansiedlung von Nachfrage in den Zentralen Orten Abstand genommen werden, wenn bezogen auf die Standortfrage Absprachen der Flächenbereitstellung mit dem entsprechenden Zentralen Ort erfolgen sowie die jeweilige Gemeinde an einer kooperativen Flächenpolitik mit ihren umliegenden Gemeinden beteiligt ist.

Stärkung der gebiets- und vorhabenbezogenen Fachplanungen und Nutzung für überörtliche, flächenpolitische Ziele

Eine weitere Möglichkeit wäre eine intensivere Anwendung gebietsbezogener und vorhabenbezogener Fachplanungen sowie deren Ausweitung auf flächenpolitische Ziele im Sinne der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke. Eine intensivere Anwendung meint im Kontext der Zielstellung des Forschungsverbundes eine stärkere Anwendung bspw. der Landschaftsplanung zum Freiflächenschutz, etwa durch häufigere Ausweisung von Grünzäsuren oder Grünzügen⁹⁵ und stärkere Nutzung von Vorranggebieten. Dieses erfordert jedoch eine engere konzeptionelle Absprache mit anderen Fachplanungen. Mit der Ausweitung auf flächenpolitische Ziele, und hier insbesondere einer Reduzierung der Flächeninanspruchnahme im o. g. Sinne, ist gemeint, dass bspw. im Rahmen der Siedlungsentwicklung ebenfalls das Instrument der Vorranggebietsausweisung genutzt wird, bspw. Vorranggebiet Wohnen oder Vorranggebiet Gewerbe. Eine Präzisierung bzw. die räumliche Verortung wäre durch die Ebene der Regionalplanung vorzunehmen.

Im Sinne des Flächensparzieles kann damit erreicht werden, dass die Außenentwicklung noch stärker und wirksamer begrenzt wird als bisher. Auch könnte da-

⁹⁵ Grünzüge und Grünzäsuren werden durch die Regionalplanung als Maßnahme zum Freiraumschutz ausgewiesen. Grundlage sind jedoch i. d. R. spezielle Fachuntersuchungen i. R. d. Landschaftsplanung.

mit in Regionen mit entsprechenden Rahmenbedingungen⁹⁶ die Eigenentwicklung allein auf den Innenbereich beschränkt werden⁹⁷, wenn dieses aus siedlungsstruktureller Erwägung als erforderlich erachtet wird, eine entsprechende Beschränkung aber nur schwer umsetzbar ist. Weiterhin würden siedlungs- und raumstrukturelle Überlegungen unter der Ägide des Flächensparziels wirksamer umsetzbar sein. Zudem könnte hier in größerem Maße als bisher Freiraumschutz betrieben oder Vorrang- bzw. Vorbehaltsgebiete für Entsiegelungs- und Renaturierungsmaßnahmen festgelegt werden.

Diese Empfehlung führt zu einer Stärkung der überörtlichen Planung. Damit aber auch gemeindliche Interessen gewahrt bleiben, bedingt diese Handlungsempfehlung eine weitere: Initiierung und Etablierung einer „Vertikalen Kooperation“. Auf diese wird am Ende dieses Kapitels eingegangen.

Restriktive Vorgaben für Flächeninanspruchnahme stärken - Einführung einer Mengensteuerung für Flächenneuausweisungen

Eine Mengenbeschränkung für Flächenneuausweisungen dient primär dem Ziel, den Flächenverbrauch effektiv zu begrenzen. Aufgrund v. a. demographischer und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen und deren perspektivischer Entwicklung sowie der bauflächenbezogenen Ausgangslage (Bestand, Auslastungsgrade, Nachfragesituation etc.) ist eine Obergrenze für eine Flächenneuinanspruchnahme festzulegen. Diese Obergrenze kann für eine Periode insgesamt festgelegt oder auf bestimmte Zeitintervalle dieser Periode (bspw. als jährliche Rate) aufgeteilt werden.

Ziel der Mengenbeschränkung in den Planwerken wäre dann, die Einhaltung dieser durch die Landesebene festgesetzte Obergrenze an neu auszuweisender Fläche sicherzustellen. Dabei sollen die überörtlichen Planwerke, und hier vorzugsweise die Regionalpläne, diese konkrete Neuausweisungsrate entsprechend landes- und regionalplanerischer Erwägungen und siedlungsstruktureller Erfordernisse möglichst kleinräumig verorten. Der Schwerpunkt dieser nun durch ein Mengenziel begrenzten Flächenneuausweisung sollte zudem auf den Zentralen Orten liegen. Zugleich sollte ein Mengenziel mit dem durch den Forschungsverbund definierten Bilanz- bzw. Saldoziel gekoppelt werden, also die Neuausweisung auch hier mit Rücknahme von Flächen verbunden werden.

Nachfolgendes – hier holzschnittartig dargelegtes – Vorgehen könnte dabei angewandt werden:⁹⁸ Zunächst ist ein Zeitpunkt zu wählen, mit welchem die Men-

⁹⁶ Gemeint sind Gebiete, welche aufgrund bestimmter Kennzeichen wie bspw. eine überdurchschnittlich negative demographische Entwicklung, eine ungünstige Raum- und Siedlungsstruktur (geringe Einwohnerdichte, ungünstige Siedlungsdichte etc.) oder aufgrund anderer ungünstiger Rahmenbedingungen (Strukturschwäche, ungünstige wirtschaftliche Entwicklung etc.) deutlich vom Landesdurchschnitt abweichen und bei denen ein Angleichen an den Durchschnitt auch mittel- bis langfristig nicht erreichbar scheint.

⁹⁷ Damit wäre eine Außenentwicklung ausgeschlossen, welche in den Zentralen Orten trotz des Primats der Innenentwicklung noch möglich wäre.

⁹⁸ Dabei kann möglicherweise auf Vorschläge der Kontingentierung bzgl. des Instruments der handelbaren Flächenausweisungsrechte zurückgegriffen werden. Vgl. dazu bspw. Kumm, Raimund (2004): Nachhaltigkeitskonforme Flächennutzungsplanung – Ökonomische Steuerungsinstrumente und deren gesellschaftliche Akzeptanz.

genbeschränkung eingeführt werden soll. Anschließend ist zu klären, was die Grundlage der Mengenbeschränkung bilden soll. Hier wären prinzipiell zwei Methoden denkbar: Einerseits könnte das bundespolitische Ziel von 30 ha zugrunde gelegt werden und in einem ersten Schritt auf das jeweilige Land (Sachsen bzw. Sachsen-Anhalt) umgelegt werden. Andererseits könnte die Mengenbeschränkung neben der Regionalisierung des 30-ha-Ziels noch den tatsächlichen Flächenbestand berücksichtigen. Dazu wäre der Ausgangsbestand zu ermitteln, welcher alle planungsrechtlich gesicherten Flächen, also B-Plan-Flächen, sowie die Flächenreserven (FNP-Flächen, Brachflächen, Innenentwicklungspotenziale etc.) umfasst. Die so festgelegte Neuausweisungsrate sollte dann mit berücksichtigen, welche Flächenentwicklungen bereits aufgrund dieser Bestandsflächen möglich wären.

In einem zweiten Schritt werden entsprechend landes- und regionalplanerischer, wirtschaftlicher und anderer Erwägungen die entsprechenden Landeswerte auf die Planungsregionen verteilt.

Danach wäre die Periodizität zu klären. Die durch die Bundesregierung gesetzte Rate gilt pro Tag und Jahr. Da Landesentwicklungs- und Regionalpläne auf einen Zeitraum von zehn Jahren ausgelegt sind, könnten die jährlichen Raten entsprechend der Geltungsdauer aufsummiert werden und möglicherweise flexibel bezüglich der Periodizität gehandhabt werden. Andererseits könnte die Neuausweisungsrate pro Jahr festgelegt werden. Hier soll und kann nicht abschließend geklärt werden, wie zu verfahren ist, wenn ein entsprechendes Kontingent an Neuausweisungen vor Ablauf der Periode aufgebraucht oder in dieser nicht ausgeschöpft wurde.

Im Rahmen der Mengenfestlegung wäre zudem zu überlegen, welchen Saldo die Flächenentwicklung annehmen soll. Je nach Ausgangslage und festgelegter Neuausweisungsrate kann dieser negativ, positiv oder neutral ausgestaltet werden. Der Forschungsverbund favorisiert aufgrund der Flächenbestände und den aktuellen sowie zu erwartenden Rahmenbedingungen in der Untersuchungsregion für diesen einen neutralen Saldo, also Rücknahme von Flächen entsprechend der Neuausweisung.

Eine Mengenbeschränkung für Flächenneuausweisungen ist derzeit im Landesentwicklungsplan des Landes Hessen als Ziel der Raumordnung bereits enthalten und in den Regionalplänen ist der Bedarf an Wohnsiedlungsfläche gemeindeweise zu ermitteln und darzustellen.⁹⁹ Als Ergebnis sind in den Regionalplänen für jede Gemeinde die Bestands- und Zuwachsflächen ab einer Größe von 5 ha getrennt nach Siedlungsbereichen und Bereichen für Industrie und Gewerbe kartographisch verortet.¹⁰⁰ Damit sind die Gemeinden mit zukünftigen Neuausweisun-

⁹⁹ Vgl. Abschnitt „4.1.2. Ausweisung von Flächen für Siedlungszwecke - Grundsätze und Ziele“ des LEP Hessen (Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (Hrsg.) (2000): Landesentwicklungsplan Hessen, Festgestellt durch Rechtsverordnung vom 13. Dezember 2000, S. 15).

¹⁰⁰ Vgl. bspw. Folie 18 der Vortragsmaterialien des Referat von Herrn Dr. Domhardt im Rahmen des Abschlussworkshops „Handlungsempfehlungen für ein kooperatives regionales Flächenmanagement im Spiegel politischer Entscheidungen“ des Forschungsverbundes KoReMi am 26.03.2010 in Leipzig. Die Materialien sind unter <http://www.koremi.de> verfügbar. Jedoch ist darauf hinzuweisen, dass die Steuerungswirkung dieser Mengenbeschränkung aufgrund der zu hohen Werte für die Flächenzuwächse

gen auf zunächst diese verorteten Gebiete beschränkt. Es wäre zu prüfen, ob entsprechende Vorgaben für die Planwerke Sachsens und Sachsen-Anhalts zweckmäßig wären und welche Mengenvorgaben effektiv zur Beschränkung des Siedlungsflächenzuwachsens beitragen würden. Sicherlich wäre dann wiederum die Frage nach der politischen Durchsetzbarkeit evident.¹⁰¹

Kooperationsfördernde Definition und restriktive Auslegung der Eigenentwicklung setzen

In den Planwerken beider Länder ist für nicht zentrale Gemeinden als einzige Option die Eigenentwicklung vorgesehen, sofern keine anderen Ziele und Grundsätze für einzelne Gemeinden formuliert werden. Scheinbar ist die Wirkung dieser Option bezogen auf ihre Intuition relativ schwach. Denn im gegenwärtigen Landesentwicklungsplan des Landes Sachsen-Anhalt wird keine Definition von Eigenentwicklung gegeben¹⁰², sodass diese ohne großen Aufwand begründet werden kann. Der Landesentwicklungsplan Sachsen 2003 hingegen definiert die Eigenentwicklung.¹⁰³ Allerdings zeigen Beispiele aus anderen Bundesländern, dass sich Gemeinden oftmals auf diese berufen, um Kooperationen zu verhindern.¹⁰⁴ Daher wäre es zu überlegen, ob nicht eine Verankerung des Kooperationsgedankens in eine Definition von Eigenentwicklung dem vorbeugen kann.

In der vorstehenden Handlungsempfehlung wurde bereits auf eine neu zu verfassende Definition von Eigenentwicklung im Rahmen einer Mengensteuerung hingewiesen. Sie zielt darauf ab, die Eigenentwicklung nicht mehr für eigene Entwicklungsabsichten zu instrumentalisieren und damit Kooperationen bei der Flächenpolitik abzuwehren. Integriert man in eine Definition von Eigenentwicklung eine Regelung zur Mengenbeschränkung bei der Neuausweisung von Flächen und berücksichtigt zudem einen kooperativen Aspekt, so wäre Neuausweisung im Rahmen der Eigenentwicklung nur dann noch möglich, wenn Gemeinden gemeinsam ihre Flächenentwicklung im Sinne eines Mengenziels koordinieren.

Aber auch wenn eine Mengensteuerung nicht in Frage käme, so ist eine Neudefinition sinnvoll. Sie sollte dabei neben den derzeit in den Definitionen enthaltenen Inhalten auch flächenpolitische Erfordernisse, wie sie der Forschungsverbund im

kaum möglich erscheint bzw. durchaus kritisch zu hinterfragen ist (vgl. Aussage von Herrn Andreas Schweitzer, Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt vom 09.04.2010).

¹⁰¹ Derzeit wird eine Mengenbeschränkung der Siedlungsflächenentwicklung im Strukturausschuss der Ministerkonferenz für Raumordnung von allen Bundesländern abgelehnt (vgl. Aussage von Herrn Andreas Schweitzer, Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt vom 09.04.2010).

¹⁰² Der Zweite Entwurf des Landesentwicklungsplanes 2010 für das Land Sachsen-Anhalt gibt hingegen bei der Begründung zu Z 26 eine Definition. Demnach ist Eigenentwicklung „(...) 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.“ (vgl. Zweiter Entwurf des Landesentwicklungsplanes 2010 für das Land Sachsen-Anhalt, S. 14).

¹⁰³ Vgl. LEP Sachsen 2003, S. 20.

¹⁰⁴ Diese Vermutung wurde bspw. im Rahmen der Fachkonferenz Innerregionale Vernetzung am 11.10.2007 in Stade geäußert (vgl. Arbeitsmaterial zur Fachkonferenz: Möglichkeiten für einen Vorteils-Lasten-Ausgleich – Beispiele, S. 4). Auch lassen entsprechende Andeutungen in Gesprächen mit Akteuren in der Untersuchungsregion ähnliche Rückschlüsse zu.

Gang der Untersuchung formuliert hat¹⁰⁵, berücksichtigen. So sollte die Eigenentwicklung einer Gemeinde ohne Kooperation auf Umnutzung und Innenverdichtung des Bestandes beschränkt bleiben und keine Begründung für Neuausweisung darstellen. Nur wenn Gemeinden in der Flächenpolitik kooperieren, soll Eigenentwicklung auch Neuausweisung von Bauflächen umfassen können, wenn dadurch die Neuausweisung bedarfsgerecht und koordiniert erfolgt. Generell wäre hier aber auch das Bilanzziel zugrunde zu legen, d. h. insgesamt muss auch bei flächenpolitischen Kooperationen der Saldo der Flächennutzung im Kooperationsraum Null betragen.

Zudem wäre anzuregen, bei einem anhaltenden Bevölkerungsrückgang die Eigenentwicklung restriktiver zu fassen und auch die Rücknahme von Bauflächen dort zu verankern.

Konkret wird folgendes vorgeschlagen: Die Eigenentwicklung (innerhalb des Geltungsbereichs eines Landesentwicklungsplans) soll nicht mehr universal gleich definiert werden. Im Sinne einer Nutzung der Eigenentwicklung auch für ein kooperatives, regionales Flächenmanagement ist die Eigenentwicklung in Abhängigkeit der raumstrukturellen Gegebenheiten sowie überörtlicher siedlungsstruktureller Leitbilder differenziert zu definieren. Der wesentliche Gedanke ist dabei folgender: Neuausweisung von Flächen aufgrund der Option der Eigenentwicklung soll nur noch in den zentralörtlichen Gemeinden – und dort in den zentralen Ortsteilen – ermöglicht werden. Für nicht-zentrale Ortsteile der zentralörtlichen Gemeinden und die Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkte nicht-zentralörtlicher Gemeinden soll die Eigenentwicklung nur auf Innenverdichtung und Umnutzung beschränkt werden. Zudem sollen überörtliche Planungen mit Festlegungen insbesondere für Siedlungsstruktur nicht mehr durch den Verweis auf die Eigenentwicklung konterkariert werden können. Daher ist für die Neuausweisung im Rahmen der Eigenentwicklung eine nachvollziehbare, transparente Begründung der dargelegten Bedarfe zu geben. Hier soll ein einheitliches Verfahren des Bedarfsnachweises durch das Land festgelegt werden.

Koppelung der Ausweisung von Grundzentren mit gemeindlichen, flächenpolitischen Kooperationen: Festlegung „kooperierender Grundzentren“

Im Rahmen der Regionalplanung werden maßgeblich zur Sicherung der Versorgung der Bevölkerung mit Angeboten der Daseinsvorsorge und als Schwerpunkte der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung Grundzentren oder grundzentrale Verbünde ausgewiesen. Zugleich verdeutlicht die angespannte Haushaltssituation die Bedeutung von Kooperationen zur Sicherung u. a. dieser Angebote.

¹⁰⁵ Hier sein nochmals auf Band 05 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi verwiesen. Dort wurden für die verschiedenen raumstrukturellen Rahmenbedingungen entsprechende flächenpolitische Entwicklungsstrategien empfohlen.

Auch scheinen eigenständige Flächenentwicklungsabsichten zentralörtlicher und nicht zentralörtlicher Gemeinden aufgrund der Haushaltssituation sehr problematisch. Dies ist bei einer kommunalen Projektträgerschaft der Erschließung offensichtlich. Aufgrund hoher Folgekosten von Flächenerschließungen infolge laufender Kosten sowie Erneuerungsaufwendungen gilt dies auch bei privater Projektträgerschaft.

Somit ist eine Bindung von zentralörtlichem Status an zwischengemeindliche Kooperationen aus den Intentionen der Zentrenfestlegung und den Rahmenbedingungen der Gemeinden heraus nur folgerichtig.¹⁰⁶ Aufgrund der Untersuchungen hat sich gezeigt, dass die Festlegung grundzentraler Verbünde im Regionalplan Westsachsen Kooperation der betreffenden Gemeinden nicht befördern, obwohl die Festsetzung grundzentraler Verbünde eine gemeinsame Aufgaben- und Funktionswahrnehmung der beteiligten Gemeinden verlangt.¹⁰⁷ Daher wäre zu überlegen, ob diese formale, von den Gemeinden anscheinend als „übergestülpte Form einer Kooperation“ empfundene Festlegungspraxis durch eine Ausweisung „kooperativer Grundzentren“ ersetzt werden sollte.¹⁰⁸ Hier wäre dann folgendes Vorgehen denkbar: Wird seitens der übergeordneten Planungsebene für einen bestimmten Raum die Notwendigkeit der Ausweisung eines Grundzentrums gesehen, keine der in diesem Raum befindlichen Gemeinden erfüllt jedoch die Kriterien zur Festlegung, so werden statt der Ausweisung grundzentraler Verbünde Vorschläge unterbreitet, welche Gemeinden aus Perspektive der überörtlichen Planung geeignet erscheinen, diese Anforderungen durch zwischengemeindliche Kooperationen zu erfüllen. Dabei müssen sich die avisierten Gemeinden mittels einer verbindlichen Vereinbarung zur Kooperation verpflichten, wenn diese den zentralörtlichen Status erhalten wollen. Der Vorteil wäre, dass die Gemeinden aktiv in die Gestaltung des zentralörtlichen Systems eingebunden wären und hierbei der Wille zur Kooperation befördert und gestärkt werden könnte.

Weiter wäre zu klären, wie bzw. wo die Gemeinden kooperieren sollen. Zunächst geht es um die Stärkung von Kooperationen bei der Aufgabenwahrnehmung – das ist ein wesentlicher Punkt bezogen auf die Wahrnehmung grundzentraler Funktionen. Zugleich sollte mit dieser Handlungsempfehlung aber auch auf die

¹⁰⁶ Bereits in Kapitel 4 des Bandes 08 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi wurde auf die Vorteile von Kooperationen auch aufgrund von haushälterischen Zwängen eingegangen.

¹⁰⁷ So wurde im Rahmen der vom Forschungsverbund durchgeführten Gesprächsterminen mit Gemeindevertretern berichtet, dass man diese Festlegung eher als Zwang empfand und eine gemeinsame Abstimmung bzw. Zusammenarbeit auf das nötigste beschränkt bleibt. Zudem erfolgen andere Planungen, Vorhaben oder Maßnahmen jeweils separat; oftmals interessiert man sich auch nicht für Angelegenheiten etc. der anderen Gemeinde. Hierauf wurde bereits in Kapitel 4.1.2 des Bandes 08 des Forschungsverbundes eingegangen.

¹⁰⁸ Bereits in Fußnote 94 wurde darauf verwiesen, dass der Zweite Entwurf des Landesentwicklungsplanes 2010 für das Land Sachsen-Anhalt wesentliche, neue Ansätze zur Förderung von zwischengemeindlichen Kooperationen enthält. So wird bspw. in Z 32 darauf hingewirkt, dass „die Wahrnehmung gemeinsamer zentralörtlicher Aufgaben (...) mittels eines raumordnerischen Vertrages zwischen den Partnern festzulegen und zu gewährleisten [ist]. Nach Ablauf von fünf Jahren ist durch den Träger der Planung zu prüfen, ob die zentralörtlichen Funktionen gemeinsam wahrgenommen werden. Bei Nichterfüllung der vertraglich festgelegten Aufgabenteilung entfällt der zentralörtliche Status“ (Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt (Hrsg.) (2009): Landesentwicklungsplan 2010 des Landes Sachsen-Anhalt, Zweiter Entwurf (29.9.2009), S. 17).

Kooperation bei der gemeindlichen Flächenpolitik hingewirkt werden: Die Gemeinden, welche das „kooperative Grundzentrum“ bilden, sollen auch die eigene und die für die Wahrnehmung der zentralörtlichen Funktion erforderliche Flächeninanspruchnahme koordiniert und kooperativ abstimmen. Zudem sollte mit den Gemeinden des Versorgungsbereiches eine abgestimmte Flächenpolitik betrieben werden. Damit soll insbesondere gezielt eine primäre Flächenentwicklung und ggf. -auslastung in den zentralen Ortsteilen der Gemeinden des „kooperierenden Grundzentrums“ erreicht werden. Dadurch kann zu einer Stärkung und Sicherung des zentralörtlichen Status und damit zur Bereitstellung entsprechenden Leistungen in dem entsprechenden Raum beigetragen werden.

Initiierung einer „Vertikalen Kooperation“ mit dem Schwerpunkt auf Flächenentwicklung

Vertikale Kooperation im regionalen Flächenmanagement bezieht sich auf neue Formen der Zusammenarbeit zwischen der regionalen und der gemeindlichen Steuerungsebene. Vertikale Formen der Zusammenarbeit ergänzen die hoheitliche Angebotsplanung der Gemeinde, indem sie neue Ziele, neue Planungsinhalte und neue Formen der Umsetzung ermöglichen. Die Stufenfolge der Gesamtplanung (von der Raumordnung bis zur Bebauungsplanung) wird – insbesondere an der neuralgischen Stelle zwischen Region und Gemeinde – nicht ersetzt, sondern ergänzt. Lösungsansätze, welche aus regionaler und zugleich aus gemeindlicher Perspektive zielführend sind, stellen ein neues Gleichstromprinzip dar, das eine Alternative zum Gegenstromprinzip schafft.

Besondere Aufmerksamkeit bei der Vertikalen Kooperation sollte die regionale Planungsebene erfahren, die sowohl Informationen bündeln und streuen kann, als auch Möglichkeiten zur Vermittlung zwischen den Zielvorstellungen des Landes und den Gemeinden besitzt. Dabei ist eine neue Qualität in der Kommunikation erforderlich. Um die relevanten Herausforderungen für die Flächenpolitik aufzuzeigen, sollte daher eine neue „Flächenwahrheit“ eingeführt und mithilfe einer strategischen Dialogplattform kommuniziert werden. Ziel ist dabei das Aufzeigen räumlicher Ziel- und Problemkonstellationen, zugleich aber auch begrenzter Handlungsmöglichkeiten des Individuums sowie polyrationaler Handlungsmöglichkeiten der Gemeinschaft. Die Kommunikation der Flächenwahrheit ist Teil eines neuen „Kooperativen regionalen Qualitätsmanagements“ (KreQ), das über die bisherigen Aufgaben der Raumordnung hinausgeht und Elemente der Analyse, der Evaluierung und der permanenten Beobachtung und Kommunikation beinhaltet. Damit die regionalen Planungsträger diese neuen Aufgaben bewältigen können, ist deren Weiterentwicklung zu modernen – und ressourcenintensiveren – Landagenturen erforderlich.

Vertikale Kooperationen erfordern Formen der Zusammenarbeit, deren Nutzen für die Kooperanden erkennbar sein muss. Zugleich ist es erforderlich Vertrauen aufzubauen. Daraus ergibt sich, dass auch der Aufbau vertikaler Kooperationen einen längeren Zeitraum erfordert, bis diese sich bewähren und verstetigen. Kooperatives regionales Qualitätsmanagement ist zeit- und kostenintensiv, während

sich die Erfolge (Festigung kooperativen Verhaltens, Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, sinnvoll verortete Flächennutzung) erst mittelfristig einstellen werden. Vor dem Hintergrund immer weiter brachfallender Siedlungs- und Verkehrsflächen einerseits, der Zielstellung nachhaltiger Raumentwicklung andererseits, sollten Vertikale Kooperationen aber testweise in einer Planungsregion initiiert werden.

Mit der Vertikalen Kooperation wird ein Beitrag zur Umsetzung der Oberziele, Handlungsziele, Maßnahmen und Strategien erreicht, die im Verbundprojekt erarbeitet wurden. Dabei wird anerkannt, dass es Zielkonflikte zwischen dem Ziel des Flächensparens und den anderen Oberzielen (wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und gleichwertige Lebensbedingungen) gibt. Zusätzlich wird ein Lösungsbeitrag zur Überwindung der institutionellen Konflikte zwischen der regionalen und der gemeindlichen Ebene geleistet. Das Kooperative regionale Qualitätsmanagement dient dazu, diese Zielkonflikte aufzuzeigen, zu diskutieren und gemeinsam Lösungsansätze zu finden.

4 Schlussfolgerungen

Die Verwirklichung eines kooperativen regionalen Flächenmanagements bedarf in der Untersuchungsregion noch vieler Zwischenschritte. Maßgeblich ist dabei das politische Bekenntnis der Länder zum bundespolitischen Ziel, die Flächenneuanspruchnahme bis zum Jahr 2020 auf 30 ha pro Tag zu reduzieren. Nun kann über Sinn oder Unsinn dieses konkreten Wertes gestritten werden, eine deutliche Reduzierung des Flächenverbrauchs auch im Untersuchungsgebiet ist hierfür aber unabdingbar.

Diese Position kann aus verschiedenen Perspektiven begründet werden. Einerseits zeigte das Projekt, dass in der Untersuchungsregion noch ausreichend Flächenreserven vorhanden sind¹⁰⁹, sei es durch gemeindliche Flächensicherung mittels Flächennutzungsplänen oder strategischen Flächenausweisungen der überörtlichen Planwerke. Zudem existieren zahlreiche ungenutzte oder nicht ausgelastete baurechtlich gesicherte Flächen (B-Plan-Flächen, Innenbereichsflächen, Bestandsflächen etc.). Dabei nimmt der Auslastungsgrad bezogen auf durch B-Pläne gesicherte Wohnbauflächen vom Verdichtungsraum hin zum ländlichen Raum tendenziell ab. Ähnlich kann dieses für Gewerbeflächen beschrieben werden, hierbei ist die Unterauslastung absolut gesehen jedoch in den Ober- und Mittelzentren bzw. deren näherem Umland höher. Allein dieser Bestand würde zumindest theoretisch die Nachfrage nach Flächen auf Jahre decken können.¹¹⁰

Andererseits sprechen die zukünftigen Rahmenbedingungen in der Untersuchungsregion (Demographie, Wirtschaft, Finanzen etc.) und deren Herausforderungen an Raum- und Siedlungsstruktur (Anpassung an veränderte Nachfragen, Anpassung an Folgen des demographischen Wandels, Sicherung der Daseinsvorsorge etc.) für eine Wende in der Flächenpolitik. Es geht nicht mehr um Angebotsplanung, sondern um Anpassung des Flächenbestandes an die geschilderten Rahmenbedingungen. Insbesondere bedeutet dies auch eine Rücknahme der Überkapazitäten und nicht mehr benötigter Flächen sowie eine gezielte Sicherung und nachhaltige Weiterentwicklung des Bestandes maßgeblich in den zentralen Ortsteilen der Zentralen Orte und den Siedlungs- und Versorgungsschwerpunkten der nicht-zentralen Orte.

¹⁰⁹ Vgl. hierzu Kapitel 2 des Bandes 05 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes.

¹¹⁰ Als Ergebnis des Pilotprojekts „Erhebung des Brachflächenbestandes in Thüringen“ der Fachhochschule Nordhausen im Auftrag der Staatskanzlei des Freistaats Thüringen wurde durch Hochrechnung für die Bundesrepublik allein ein Brachflächenpotenzial von ca. 200.000 ha ermittelt (vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.) (2004): Workshop Kommunales Flächenressourcenmanagement Visionen für Politik und Forschung, Dokumentation des Fachgesprächs der Initiative Flächenoptimierung vom 9. und 10. Februar 2004 im Umweltbundesamt Berlin, Berlin, S. 12, online verfügbar unter <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/3277.pdf>, Abfrage am 29.03.2010). Legt man den aktuellen Flächenverbrauch für Siedlungs- und Verkehrsfläche des Jahres 2008 von 95 ha pro Tag bzw. den Trend von 104 ha pro Tag zugrunde (vgl. Statistisches Bundesamt: <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/logon?language=de&sequenz=tabelleErgebnis&selectionname=91111-0001>, Abfrage am 29.03.2010), so kann rein rechnerisch allein dieses Brachflächenpotenzial die gesamte Flächennachfrage der Bundesrepublik für die nächsten fünfzehn Jahre bedienen.

Ein letzter Aspekt sei hier genannt: Infolge der sich zum Jahr 2019/2020 wandelnden Förder- und Finanzausgleichskulisse muss auch bezogen auf die Flächenpolitik – und hier insbesondere bei der gemeindlichen Flächenpolitik – überlegt werden, wie unter dann wahrscheinlich deutlich veränderten finanziellen Rahmenbedingungen das zentralörtliche Angebot und damit die Funktionen eines Zentralen Ortes insgesamt aufrechterhalten und finanziert werden können. Eine zentrale Antwort liegt hier sicherlich auch in der zwischengemeindlichen Kooperation bezogen auf eine gemeinsame Aufgabenwahrnehmung bei einer räumlich konzentrierten Angebotsbereitstellung.

Es zeigt sich deutlich, dass unter den oben angerissenen Bedingungen Handlungsempfehlungen alleinig für die gemeindliche Ebene nicht zielführend sind. Der Forschungsverbund greift daher diese Herausforderungen bezogen auf die Flächenpolitik soweit wie möglich auf und integriert daraus abgeleitete Erfordernisse in die Handlungsempfehlungen für die gemeindliche Ebene wie auch die Ebene des Landes. Zugleich ergänzt die einleitend zu diesem Band beschriebene Zielstellung des Projektes den Rahmen für die Handlungsempfehlungen. Damit waren zwei wesentliche inhaltliche Schwerpunkte für die Ableitung der Handlungsempfehlungen gesetzt: Beförderung einer abgestimmten, zwischengemeindlichen Flächenpolitik zur Erreichung der flächenrelevanten Zielstellung der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung und Modifikation der landespolitischen Rahmenbedingungen in diesem Sinne.

Für die Beförderung einer Flächenpolitik unter den geschilderten Vorzeichen sind die gemeindliche und die Landesebene Adressaten von Handlungsempfehlungen. Für die Gemeinden werden unter kombinierten Einsatz der in Kapitel 1 beschriebenen flächenpolitischen Entwicklungsstrategien und in Abhängigkeit der raum- und siedlungsstrukturellen Gegebenheiten sowie der flächenbezogenen Ausgangssituation Handlungsempfehlungen gegeben, welche eine abgestimmte Flächenpolitik befördern und die sich abzeichnenden Rahmenbedingungen und Herausforderungen berücksichtigen. Die Landesebene erhält Hinweise, wo und wie sie bezogen auf eine Beförderung zwischengemeindlicher Kooperationen bei der Flächenpolitik im Sinne des Projektziels tätig werden kann.

Handlungsempfehlungen zur Modifikation der Rahmenbedingungen im Sinne einer nachhaltigen Flächenpolitik sind an die Landesebene adressiert. Um der gemeindlichen Ebene eine uneingeschränkte Anwendung der Handlungsempfehlungen zu ermöglichen, ist der derzeit vorhandene Rahmen für eine Flächenpolitik in den Ländern Sachsen und Sachsen-Anhalt zu verändern. Denn derzeit ist Flächenpolitik noch geprägt durch Angebotsplanungen. Auch die rahmensetzenden überörtlichen Planwerke orientieren sich aufgrund ihres Aufstellungsdatums an veralteten Grundlagen, sodass in diesen sehr stark auf wirtschaftliches Wachstum und demzufolge eine geordnete raum- und siedlungsstrukturelle Entwicklung abgestellt wird. Besonders auch aus diesem Grund wird hier Handlungsbedarf gesehen. Erfolgt durch die Landespolitik keine deutliche Wendung in deren flächenpolitischen Zielen, so ist insbesondere auch auf der Ebene der Landesplanung zu befürchten, dass auch mittelfristig hier die Zielstellung des For-

schungsprojektes keinen Eingang findet. Jedoch wird der Rahmen der gemeindlichen Flächenentwicklung nicht allein durch die überörtliche Planung gesteckt. Weitere Handlungsempfehlungen zielen auf die Überprüfung des bestehenden rechtlichen Rahmens für zwischengemeindliche Kooperationen auch bezogen auf eine gemeinsame Flächenpolitik ab. Zudem kann eine bessere Informationsbasis (Datengrundlagen zu Flächenbestand etc.) gemeindliche, aber auch überörtliche Entscheidungsfindungen im Sinne des Flächensparziels befördern. Zudem ist der förderrechtliche und fiskalische Rahmen bezogen auf flächenpolitische Entscheidungen hinsichtlich der Beförderung einer nachhaltigen Flächenpolitik zu prüfen.

Wenn die Länder sich des 30-ha-Ziels der Bundesregierung annehmen und entsprechende Rahmenbedingungen für die Verfolgung dieses Ziels auf der gemeindlichen Ebene setzen, so werden die in diesem Band ausgesprochenen Handlungsempfehlungen einen Beitrag leisten können, ein kooperatives regionales Flächenmanagement zu etablieren.

5 Literaturverzeichnis

Monographien und Schriftenreihen

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.) (2009): Fünf Thesen zur Entwicklung der ländlichen Räume in Nordrhein-Westfalen, Ergebnisse der gemeinsamen Arbeitsgruppe der Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen der ARL und der Landesgruppe Nordrhein-Westfalen der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL), Positionspapier Nr. 80, Hannover.

Bathelt, Harald und Glückler, Johannes (2003): Wirtschaftsgeographie, Ökonomische Beziehungen in räumlicher Perspektive, Stuttgart.

Bizer, Kilian et al. (1998): Mögliche Maßnahmen, Instrumente und Wirkungen einer Steuerung der Verkehrs- und Siedlungsflächennutzung, Berlin.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2009): Einflussfaktoren der Neuinanspruchnahme von Flächen, Forschungen, Heft 139, Bonn.

Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) (2004): Instrumente zur Steuerung der Flächennutzung, Auswertung einer Befragung der interessierten und betroffenen Akteure, Hintergrundpapier Nr. 10, Berlin.

Friedrich, Klaus. (2009): Auslastungsgrade ausgewiesener Wohnbauflächen in der Kernregion Mitteldeutschland – konzeptioneller Ansatz für ein nachhaltiges Flächenmanagement in schrumpfenden Regionen?, in: Köppen, B.; U. Molter und I. Scherm (Hrsg.): Geographie kennt keine Grenzen, Universitätsverlag Chemnitz, S. 39-49.

Friedrich, Klaus (2010): Suburbanisierung – Rückzug aus der Stadt, in: Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt (Hrsg.): Weniger ist Zukunft. 19 Städte – 19 Themen. Katalog zur Abschlusspräsentation der Internationalen Bauausstellung Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010, Berlin, S. 296-313.

Friedrich, Klaus (2010): Wohnflächenreserven im Leipziger Umland, in: Stadt Leipzig, Amt für Statistik und Wahlen (Hrsg.): Statistischer Quartalsbericht 1/2010, S. 41-43.

Friedrich-Ebert-Stiftung, Kommunale Akademie (Hrsg.) (2008): Interkommunale Zusammenarbeit, Handreichung für die Kommunalpolitik, Texte der KommunalAkademie Band 4, Berlin.

Gawron, Thomas et. al. (2010): Instrumentendiskussion, Horizontale und vertikale Kooperation zur Verfolgung flächenpolitischer Strategien, Band 08 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi, Leipzig.

Geyler, Stefan et al. (2009): Flächenpolitische Ziele unter Schrumpfungsbedingungen in der Kernregion Mitteldeutschland – normative überörtliche Aussagen im Spiegel der Fachdiskussion, Band 05 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi, Leipzig.

Geyler, Stefan; Warner, Barbara; Brandl, Anja; Kuntze, Martina (2008): Clusteranalyse der Gemeinden in der Kernregion Mitteldeutschland, Eine Typisierung der Region nach Entwicklungsparametern und Rahmenbedingungen, Band 02 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi, Leipzig.

Haase, Annegret; Kabisch, Sigrun; Steinführer, Annett (2006): Aufschwung der inneren Stadt in Europa? Reurbanisierung unter den Bedingungen des demographischen Wandels im internationalen Vergleich, in: Europa Regional 14, 4, S. 167-180, Leipzig.

Herfert, Günter (2007): Regionale Polarisierung in der demographischen Entwicklung in Ostdeutschland - Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse?, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 5, S. 435-455, Bonn.

Hesse, Joachim Jens und Götz, Alexander (2006): Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit in Niedersachsen. Endbericht. Untersuchung im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport, Hannover.

Kabisch, Nadja; Haase, Dagmar (2007): Raumzeitliche Analysen von Reurbanisierungsprozessen in Leipzig 1993-2005, Statistischer Quartalsbericht Leipzig 3, S. 36-39, Leipzig.

Krumm, Raimund (2004): Nachhaltigkeitskonforme Flächennutzungspolitik – Ökonomische Steuerungsinstrumente und deren gesellschaftliche Akzeptanz, Tübingen.

Kübler, Anja (2010): Flächenpolitische Ziele der Städte und Gemeinden in der Kernregion Mitteldeutschland – Strategische kommunale Aussagen, Band 02 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi, Leipzig.

Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) (2002): Sondergutachten des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen, Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes, Bundestag-Drucksache 14/9852, Berlin.

Ringel, Johannes et al. (Hrsg.) (2007): Die Kernregion Mitteldeutschland – Ein erster Überblick, Bevölkerung, Finanzen, Infrastruktur, Siedlungsstruktur und Wirtschaft, Band 01 der Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi, Leipzig.

Worm, Wolfgang (2007): Grundlagen für die Förderung von Abriss- und Entsiegelungsmaßnahmen im Rahmen einer nachhaltigen Ländlichen Entwicklung im Freistaat Sachsen, Schriftenreihe der Sächsischen Landesanstalt für Landwirtschaft, Heft 22/2007.

Planwerke

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (Hrsg.) (2000): Landesentwicklungsplan Hessen, Festgestellt durch Rechtsverordnung vom 13. Dezember 2000, Frankfurt.

Ministerium für Bau und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt (Hrsg.) (1999): Landesentwicklungsplan für das Land Sachsen-Anhalt, zuletzt geändert 2005, Lesefassung, Magdeburg.

Ministerium für Bau und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt (Hrsg.) (2009): Landesentwicklungsplan des Landes Sachsen-Anhalt 2010, Zweiter Entwurf (29.9.2009).

Regionale Planungsgemeinschaft Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg (2005): Regionaler Entwicklungsplan für die Planungsregion Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg, Köthen.

Regionale Planungsgemeinschaft Halle (2006): Regionaler Entwicklungsplan für die Planungsregion Halle, 2. Entwurf, Halle.

Regionaler Planungsverband Westsachsen (2008): Regionalplan Westsachsen, Leipzig.

Sächsisches Ministerium des Innern (2003): Landesentwicklungsplan Sachsen (LEP 2003), als Rechtsverordnung beschlossen am 16.12.2003, Dresden.

Rechtsverordnungen

Abgabenordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 30. Juli 2009 (BGBl. I S. 2474) geändert worden ist.

Bauordnung des Landes Sachsen-Anhalt (BauO LSA) vom 20. Dezember 2005.

Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.09.2004 (BGBl. I S. 2414) zuletzt geändert durch Gesetz vom 31.07.2009 (BGBl. I S. 2585) m. W. v. 01.03.2010.

Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz - FAG) vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955, 3956), das zuletzt durch Artikel 11 des Gesetzes vom 22. Dezember 2009 (BGBl. I S. 3950) geändert worden ist.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2248).

Grundsteuergesetz vom 07.08.1973 (BGBl. I S. 965) zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.12.2008 (BGBl. I S. 2794) m. W. v. 01.01.2008.

Sächsische Bauordnung (SächsBO) vom 28. Mai 2004.

Sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (SächsKomZG), Verkündungsstand: 25.03.2010, in Kraft ab: 11.07.2009.

Internetquellen

Bertelsmann Stiftung (2010): Wegweiser Kommune, online abrufbar unter www.wegweiser-kommune.de.

CDU-Fraktion im Landtag von Sachsen-Anhalt (Hrsg.): Bürgerland Sachsen-Anhalt, Thesen einer Strukturpolitik für zukunftssichere Städte und Dörfer, online verfügbar unter http://cdu.eckpunkte.de/images_downloads/pdf_66.pdf; abgerufen am 17.02.2010.

Freistaat Sachsen (2010): Raumplanungsinformationssystem, online abrufbar unter http://egov.rpl.sachsen.de/rapis_portal.html.

Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2005): Budgetierung der Wohnraumförderungsmittel in der Region Bonn/Rhein-Sieg, Abschlussbericht zum Modellversuch 2001-2003, online abrufbar unter http://region.bonn.de/Daten/rak_projekte/budgetierung/Abschlussbericht_zum_Modellversuch_2001_2003.pdf, Abfrage am 23.02.2010.

Planungsbüro Gertz Gutsche Rümenapp – Stadtentwicklung und Mobilität GbR, Folgekostenrechner, online verfügbar unter <http://www.was-kostet-mein-baugebiet.de>.

Raumbeobachtungssystem des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), online abrufbar unter www.raumbeobachtung.de.

Region Bonn/Rhein-Sieg (2010): Regionaler Arbeitskreis „Modellversuch Wohnungsbau-förderung“, Berichterstattung online abrufbar unter http://region.bonn.de/cms/cms.pl?Amt=RAK&set=7_3_3_0&act=1, Abfrage am 23.02.2010.

Stadt Bitterfeld-Wolfen (2010): Wirtschaftsnews, online abrufbar unter http://www.bitterfeld-wolfen.de/de/wisl_s-cms/_redaktionell/45/Wirtschaftsnews.html.

Städtebundes Silberberg: Vortrag „Gemeinsam stark durch regionale Kooperation“ an-lässlich der Tagung „Erster Erfahrungsaustausch sächsischer Städtenetze und Städtever-bünde“ am 9./10. März 2005 in Plauen, Informationen zur Tagung online verfügbar unter <http://www.landesentwicklung.sachsen.de/3073.html>, Abfrage am 17.02.2010.

Statistisches Bundesamt (2010): Genesis-Datenbank, [https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/logon?language=de&sequenz=tabelleErgebnis&selectionna-me=911111-0001](https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/logon?language=de&sequenz=tabelleErgebnis&selectionname=911111-0001), Abfrage am 29.03.2010.

Statistisches Bundesamt (2010): Regionalatlas, online abrufbar unter www.destatis.de/regionalatlas.

Umweltbundesamt (Hrsg.) (2004): Workshop Kommunales Flächenressourcenmanage-ment – Visionen für Politik und Forschung, Dokumentation des Fachgespräches der Initia-tive Flächenoptimierung vom 9. und 10. Februar 2004 im Umweltbundesamt Berlin, Ber-lin, online verfügbar unter <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/3277.pdf>, Abfrage am 29.03.2010.

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.

BAND 05:

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

Hrsg.: Johannes Ringel, Thomas Lenk, Klaus Friedrich, Robert Holländer, Wolfgang Kühn, 2009

BAND 06:

Anja Kübler: **Flächenpolitische Ziele der Gemeinden in der Kernregion Mitteldeutschland**, Strategien und Herausforderungen.

Hrsg.: Johannes Ringel, Thomas Lenk, Klaus Friedrich, Robert Holländer, Wolfgang Kühn, 2010.

BAND 07:

Thomas Gawron: **Regional Governance** (AT)

Hrsg.: Johannes Ringel, Thomas Lenk, Klaus Friedrich, Robert Holländer, Wolfgang Kühn, 2010.

BAND 08:

Thomas Gawron, Stefan Geyler, André Grüttner, Anja Kübler, Martina Kuntze, Emanuel Selz, Christian Strauß, Barbara Warner: **Instrumentendiskussion**, Horizontale und vertikale Kooperation zur Verfolgung flächenpolitischer Strategien.

Hrsg.: Johannes Ringel, Thomas Lenk, Klaus Friedrich, Robert Holländer, Wolfgang Kühn, 2010.