

# **Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung**

Eine Analyse in städtisch und ländlich geprägten Regionen

vom Fachbereich Raum- und Umweltplanung der Technischen Universität Kaiserslautern  
zur Verleihung des akademischen Grades Doktor der Ingenieurwissenschaften (Dr.-Ing.)  
genehmigte Dissertation

von M.Sc. Nina Wahrhusen

Tag der wissenschaftlichen Aussprache: 15. Dezember 2020

Vorsitzender der Prüfungskommission: Univ.-Prof. Dr. rer. nat. Sascha Henninger  
Erste Berichterstatterin: Univ.-Prof. Dr. habil. Gabi Troeger-Weiß  
Zweiter Berichterstatter: Univ.-Prof. Dr.-Ing. Christian Jacoby

Dekan des Fachbereichs Raum- und  
Umweltplanung: Univ.-Prof. Dr. rer. nat. Sascha Henninger

Technische Universität Kaiserslautern D 386

## **Gender Hinweis**

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung weiblicher, männlicher und diverser Sprachformen verzichtet und das generische Maskulinum verwendet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichermaßen für alle existierenden Genderformen.

## Zusammenfassung

Mit dem Jahr 2020 wird der ursprüngliche zeitliche Horizont für das Nachhaltigkeitsziel der Bundesregierung zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke auf 30 Hektar am Tag erreicht. Angesichts der tatsächlichen Entwicklung des ‚Flächenverbrauchs‘ oberhalb dieses Zielwertes sowie dessen mannigfaltiger negativen ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Folgen kommt einer flächensparenden Siedlungsentwicklung nach wie vor höchste Priorität zu. Die Umwandlung von Freiraum in Siedlungs- und Verkehrsfläche erfolgt nicht nur in den städtisch geprägten Wachstumsregionen der Bundesrepublik. Auch in einigen ländlich-peripheren Bereichen zeigt sich trotz demografischer und teils struktureller Schrumpfung eine fortschreitende Flächenneuanspruchnahme.

In den ‚Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland‘ hebt die Ministerkonferenz für Raumordnung die Pläne und Programme der Regionalplanung als geeignetes Instrumentarium zur Steuerung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung hervor und betont das regionalplanerische Potenzial als Koordinator und Kommunikator bei kooperativen Prozessen. Gleichwohl konstatiert die Raumforschung der Regionalplanung diesbezüglich immer wieder ein Steuerungs- und Implementationsdefizit, welches insbesondere auf ein nicht Ausnutzen des zur Verfügung stehenden formellen Instrumentariums sowie institutionelle Hemmnisse zurückgeführt wird. Im Fokus entsprechender Analysen standen bisher eher Wachstumsregionen mit engen Stadt-Umland-Verflechtungen. Eine Betrachtung ob der konsequenten Anwendung des verfügbaren Instrumentariums durch die Regionalplanung liegt inzwischen einige Jahre zurück. Es besteht zudem eine Forschungslücke hinsichtlich einer integrierenden Betrachtung ergänzender informeller Handlungsansätze.

Vor diesem Hintergrund widmet sich die vorliegende Arbeit der ganzheitlichen Untersuchung regionalplanerischer Handlungsansätze zur Steuerung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung in unterschiedlich raumstrukturell geprägten Regionen. Als Fallstudien dienen die Region Main-Rhön in Bayern, die Region Rostock in Mecklenburg-Vorpommern und die Region Stuttgart in Baden-Württemberg. Mithilfe einer Governance-Analyse werden neben der Ausgestaltung des klassischen formellen Instrumentariums der Regionalplanung informelle Formen der Handlungskoordination unter Berücksichtigung institutioneller wie raumstruktureller Rahmenbedingungen erfasst. Expertengespräche ergänzen die Methodik zur Identifizierung von Erfolgen und Defiziten der jeweiligen Governance-Formen sowie deren Einflussfaktoren.

Im Ergebnis erfolgt die Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung in allen Fallstudienregionen in erster Linie hierarchisch durch den Regionalplan und formelle Verfahren. In unterschiedlicher Intensität kommen zudem die Governance-Formen der Verhandlung oder des Netzwerks zum Einsatz. Ein ausdifferenziertes Governance-Regime stellt einen der wesentlichen Erfolgsfaktoren bei der Umsetzung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung dar. Defizite ergeben sich aus der fehlenden Akzeptanz seitens der Adressaten der regionalplanerischen Handlungsansätze, welche auch auf die raumstrukturelle Prägung der Regionen zurückzuführen ist.

Daraus abgeleitete Empfehlungen für die Weiterentwicklung regionalplanerischer Governance-Regime umfassen die Optimierung des hierarchischen Planungsinstrumentariums, den Einsatz ergänzender Governance-Formen sowie die Anpassung institutioneller Rahmenbedingungen. Die raumstrukturellen Rahmenbedingungen sind stets als wesentliche Grundlage für die inhaltliche Ausrichtung eines ausdifferenzierten Governance-Regimes der Regionalplanung für eine flächensparende Siedlungsentwicklung zu berücksichtigen.



## Inhaltsverzeichnis

<b>Abbildungsverzeichnis .....</b>	<b>XI</b>
<b>Tabellenverzeichnis .....</b>	<b>XVI</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>XVIII</b>
<b>I. Einleitung und konzeptioneller Rahmen der Arbeit.....</b>	<b>1</b>
1 Problemstellung .....	2
2 Forschungsstand .....	8
3 Konzeptioneller Rahmen: Governance-Analyse.....	21
3.1 Begriff, räumlicher Kontext und Dimensionen von Governance .....	22
3.2 Governance als analytischer Begriff .....	25
3.3 Governance-Analyse mit Elementen des akteurzentrierten Institutionalismus bezüglich der Steuerung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung.....	30
4 Zielsetzung und forschungsleitende Fragestellungen .....	32
5 Vorgehensweise und Methodik .....	35
5.1 Aufbau der Arbeit und Methodik der Untersuchung .....	35
5.2 Auswahl der Fallstudienregionen und teilräumlichen Untersuchungsbereiche.....	40
<b>II. Institutioneller Rahmen der Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung .....</b>	<b>42</b>
1 Der formale Rahmen des Systems der Raumplanung in Deutschland und seine Bedeutung für die Akteurskonstellationen bei der Governance der Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung .....	42
1.1 Organisation der Regionalplanung als Akteur im System der Raumplanung .....	44
1.2 Zum Verhältnis der Regionalplanung zur Landesplanung.....	45
1.3 Zum Verhältnis der Regionalplanung zur Bauleitplanung .....	46
2 Materielle Vorgaben des Raumordnungsrechts und raumordnungspolitische Leitvorstellungen für eine flächensparende Siedlungsentwicklung.....	47
2.1 Materielle Vorgaben im Raumordnungsrecht.....	48
2.2 Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung.....	48
3 Instrumente und Verfahren der Regionalplanung zur Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung .....	50
3.1 Festlegungen im Regionalplan .....	50
3.2 Beteiligung im Aufstellungsverfahren des Regionalplans .....	56
3.3 Umsetzungsinstrumente der Regionalplanung .....	58
3.4 Informelle Instrumente der Regionalplanung .....	59
4 Zwischenfazit: Bedeutung des institutionellen Rahmens für ein Governance- Regime der Regionalplanung für eine flächensparende Siedlungsentwicklung.....	62

<b>III. Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung – Handlungsansätze und Einflussfaktoren in städtisch und ländlich geprägten Regionen.....</b>	<b>64</b>
1 Ländlich-peripherer Raum unter Schrumpfungsbedingungen – Region Main-Rhön.....	64
1.1 Raumstrukturelles Profil der Region Main-Rhön .....	66
1.1.1 Bevölkerungsstruktur und -entwicklung in der Region Main-Rhön.....	66
1.1.2 Wirtschaftliche Kenndaten und Beschäftigungsstruktur in der Region Main-Rhön.....	70
1.1.3 Struktur und Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche in der Region Main-Rhön .....	72
1.1.4 Bedeutung der raumstrukturellen Rahmenbedingungen hinsichtlich einer flächensparenden Siedlungsentwicklung in der Region Main-Rhön .....	82
1.2 Institutioneller Rahmen für die Governance einer flächensparende Siedlungsentwicklung in der Region Main-Rhön durch die Regionalplanung .....	84
1.2.1 Organisation der Landesplanung in Bayern sowie der Regionalplanung in der Region Main-Rhön.....	84
1.2.2 Materielle Vorgaben für die Regionalplanung im Bayerischen Landesplanungsgesetz .....	87
1.2.3 Formelle Vorgaben für die Regionalplanung im Bayerischen Landesplanungsgesetz .....	88
1.2.4 Vorgaben im Landesentwicklungsprogramm Bayern.....	90
1.3 Zielsetzung und Instrumente im Regionalplan der Region Main-Rhön (3) für eine flächensparende Siedlungsentwicklung.....	92
1.4 Handlungskoordination im Aufstellungs- und Umsetzungsprozess des Regionalplans der Region Main-Rhön (3) .....	96
1.5 Informelle Konzepte und Maßnahmen für eine flächensparende Siedlungsentwicklung in der Region Main-Rhön .....	98
1.5.1 Teilraumgutachten A71 – ImPuls für Main-Rhön – Interkommunale Zusammenarbeit im Hinblick auf eine flächensparende Siedlungsentwicklung .....	98
1.5.2 Exkurs: Regionalmanagement und flächensparende Siedlungsentwicklung in der Region Main-Rhön am Beispiel des Regionalmanagements Schweinfurter Land.....	99
1.6 Umsetzung der regionalplanerischen Vorgaben in der Bauleitplanung – teilräumliche Untersuchungen.....	101
1.6.1 Flächensparende Siedlungsentwicklung in der Gemeinde Euerbach .....	102
1.6.2 Flächensparende Siedlungsentwicklung in der Gemeinde Grettstadt.....	108
1.7 Zwischenfazit: Erfolge, Defizite und Einflussfaktoren des Governance-Regimes der Regionalplanung für eine flächensparende Siedlungsentwicklung in der Region Main-Rhön.....	115

1.7.1	Erfolge und Defizite der Governance-Formen der Regionalplanung für eine flächensparende Siedlungsentwicklung in der Region Main-Rhön.....	115
1.7.2	Bedeutung des institutionellen und raumstrukturellen Rahmens für das Governance-Regime der Regionalplanung in der Region Main-Rhön .....	118
1.7.3	Einflussfaktoren bei der Umsetzung der regionalplanerischen Governance-Ansätze auf kommunaler Ebene in der Region Main-Rhön .....	119
2	Ländlicher Raum mit wachsender Bevölkerungszahl – Region Rostock .....	122
2.1	Raumstrukturelles Profil der Region Rostock .....	122
2.1.1	Bevölkerungsstruktur und -entwicklung in der Region Rostock.....	124
2.1.2	Wirtschaftliche Kenndaten und Beschäftigungsstruktur in der Region Rostock.....	128
2.1.3	Struktur und Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche in der Region Rostock.....	129
2.1.4	Bedeutung der raumstrukturellen Rahmenbedingungen hinsichtlich einer flächensparenden Siedlungsentwicklung in der Region Rostock .....	138
2.2	Institutioneller Rahmen für die Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung in der Region Rostock durch die Regionalplanung .....	140
2.2.1	Organisation der Landesplanung in Mecklenburg-Vorpommern und der Regionalplanung in der Region Rostock.....	140
2.2.2	Materielle Vorgaben für die Regionalplanung im Landesplanungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern .....	142
2.2.3	Formelle Vorgaben für die Regionalplanung im Landesplanungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern .....	143
2.2.4	Vorgaben im Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern.....	143
2.3	Zielsetzung und Instrumente im Regionalen Raumentwicklungsprogramm Mittleres Mecklenburg/Rostock 2011 für eine flächensparende Siedlungsentwicklung.....	146
2.4	Handlungskoordination im Aufstellungs- und Umsetzungsprozess des Regionalen Raumentwicklungsprogramms Mittleres Mecklenburg/Rostock 2011 .....	153
2.5	Informelles Konzept für eine flächensparende Siedlungsentwicklung in der Region Rostock – Interkommunale Zusammenarbeit auf Grundlage des Entwicklungsrahmens Stadt-Umland-Raum Rostock.....	156
2.6	Umsetzung der regionalplanerischen Vorgaben in der Bauleitplanung – teilräumliche Untersuchungen .....	158
2.6.1	Flächensparende Siedlungsentwicklung in der Stadt Bad Doberan .....	159
2.6.2	Flächensparende Siedlungsentwicklung in der Gemeinde Dummerstorf.....	166
2.7	Zwischenfazit: Erfolge, Defizite und Einflussfaktoren des Governance-Regimes der Regionalplanung für eine flächensparende Siedlungsentwicklung in der Region Rostock.....	174

2.7.1	Erfolge und Defizite der Governance-Formen der Regionalplanung für eine flächensparende Siedlungsentwicklung in der Region Rostock.....	174
2.7.2	Bedeutung des institutionellen und raumstrukturellen Rahmens für das Governance-Regime der Regionalplanung in der Region Rostock.....	178
2.7.3	Einflussfaktoren bei der Umsetzung der regionalplanerischen Governance-Ansätze auf kommunaler Ebene in der Region Rostock .....	179
3	Verstädterte Raum unter Wachstumsdruck – Region Stuttgart.....	182
3.1	Raumstrukturelles Profil der Region Stuttgart .....	182
3.1.1	Bevölkerungsstruktur und -entwicklung in der Region Stuttgart.....	183
3.1.2	Wirtschaftliche Kenndaten und Beschäftigungsstruktur in der Region Stuttgart.....	188
3.1.3	Struktur und Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche in der Region Stuttgart.....	191
3.1.4	Bedeutung der raumstrukturellen Rahmenbedingungen hinsichtlich einer flächensparenden Siedlungsentwicklung in der Region Stuttgart .....	199
3.2	Institutioneller Rahmen für die Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung in der Region Stuttgart durch die Regionalplanung .....	201
3.2.1	Organisation der Landesplanung in Baden-Württemberg und der Regionalplanung in der Region Stuttgart.....	201
3.2.2	Materielle Vorgaben für die Regionalplanung im Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg.....	204
3.2.3	Formelle Vorgaben für die Regionalplanung im Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg.....	205
3.2.4	Vorgaben im Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg.....	205
3.3	Zielsetzung und Instrumente im Regionalplan für die Region Stuttgart vom 22.07.2009 für eine flächensparende Siedlungsentwicklung.....	207
3.4	Handlungskoordination im Aufstellungs- und Umsetzungsprozess des Regionalplans für die Region Stuttgart vom 22.07.2009 .....	217
3.5	Informelle Konzepte und Maßnahmen für eine flächensparende Siedlungsentwicklung in der Region Stuttgart .....	219
3.5.1	Das Aktionsprogramm Wohnen in der Region Stuttgart .....	219
3.5.2	Internationale Bauausstellung 2027 StadtRegion Stuttgart.....	220
3.6	Umsetzung der regionalplanerischen Vorgaben in der Bauleitplanung – teilräumliche Untersuchungen.....	222
3.6.1	Flächensparende Siedlungsentwicklung in der Stadt Backnang.....	222
3.6.2	Flächensparende Siedlungsentwicklung in der Stadt Schorndorf .....	231
3.7	Zwischenfazit: Erfolge, Defizite und Einflussfaktoren des Governance-Regimes der Regionalplanung für eine flächensparende Siedlungsentwicklung in der Region Stuttgart.....	239

3.7.1	Erfolge und Defizite der Governance-Formen der Regionalplanung für eine flächensparende Siedlungsentwicklung in der Region Stuttgart.....	239
3.7.2	Bedeutung des institutionellen und raumstrukturellen Rahmens für das Governance-Regime der Regionalplanung in der Region Stuttgart .....	243
3.7.3	Einflussfaktoren bei der Umsetzung der regionalplanerischen Governance-Ansätze auf kommunaler Ebene in der Region Stuttgart .....	244
4	Vergleich der Governance-Regimes der Regionalplanung für eine flächensparende Siedlungsentwicklung in den Fallstudienregionen vor dem Hintergrund der raumstrukturellen Rahmenbedingungen .....	247
<b>IV.</b>	<b>Weiterentwicklung regionalplanerischer Governance-Formen für eine flächensparende Siedlungsentwicklung in städtisch und ländlich geprägten Regionen .....</b>	<b>255</b>
1	Potenziale und Erfolgsfaktoren sowie Defizite und Hemmnisse bei der Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung .....	255
1.1	Potenziale und Erfolgsfaktoren bei der Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung .....	255
1.1.1	Governance durch die Regionalplanung als Potenzial zur Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung.....	256
1.1.2	Institutionelle und nicht-institutionelle Rahmenbedingungen als Erfolgsfaktoren und Potenziale von regionalplanerischer Governance für eine flächensparende Siedlungsentwicklung .....	256
1.2	Defizite und Hemmnisse bei der Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung .....	258
1.2.1	Grenzen und Defizite der regionalplanerischen Governance-Formen.....	258
1.2.2	Institutionelle und nicht-institutionelle Rahmenbedingungen als Hemmnisse von regionalplanerischer Governance für eine flächensparende Siedlungsentwicklung.....	260
2	Weiterentwicklung der regionalplanerischen Governance-Formen für eine flächensparende Siedlungsentwicklung .....	263
2.1	Handlungserfordernisse und Lösungsansätze zur Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung .....	263
2.1.1	Anwendung und Optimierung des formellen Planungsinstrumentariums der Regionalplanung .....	264
2.1.2	Ergänzende verstärkte Nutzung informeller Instrumente – Kooperation, Partizipation, Bewusstseinsbildung und Sensibilisierung .....	273
2.1.3	Weiterentwicklung institutioneller Rahmenbedingungen .....	277
2.2	Zum Einfluss raumstruktureller Rahmenbedingungen auf Governance-Regime – Handlungsempfehlungen für eher prosperierende und eher schrumpfende Regionstypen .....	281
2.3	Handlungsempfehlungen für die Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung in den Fallstudienregionen.....	283
2.3.1	Handlungsempfehlungen für die Region Main-Rhön.....	284

2.3.2	Handlungsempfehlungen für die Region Rostock.....	285
2.3.3	Handlungsempfehlungen für die Region Stuttgart .....	286
3	Fazit und weiterer Forschungsbedarf .....	287
3.1	Wesentliche Erkenntnisse.....	287
3.2	Weiterer Forschungsbedarf.....	289
	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>291</b>
	<b>Anhang .....</b>	<b>XXI</b>

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche in Deutschland seit 1993.....	3
Abbildung 2:	Verwendete Elemente des akteurzentrierten Institutionalismus für die Governance-Analyse einer flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung .....	31
Abbildung 3:	Schema der Vorgehensweise .....	36
Abbildung 4:	Das System der Raumplanung in Deutschland.....	43
Abbildung 5:	Verfahren zur Aufstellung eines Regionalplans.....	57
Abbildung 6:	Administrative Einordnung und Bevölkerungsstand der Städte und Gemeinden in der Region Main-Rhön 2015 .....	65
Abbildung 7:	Bevölkerungsentwicklung in der Region Main-Rhön 2005-2015 .....	67
Abbildung 8:	Bevölkerungsentwicklung in den Städten und Gemeinden der Region Main-Rhön 2005-2015 .....	68
Abbildung 9:	Bevölkerungsprognose für ausgewählte Städte und Gemeinden in der Region Main-Rhön 2017-2037 .....	69
Abbildung 10:	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort in den Städten und Gemeinden der Region Main-Rhön 2015.....	71
Abbildung 11:	Siedlungsdichte in den Städten und Gemeinden der Region Main- Rhön 2015 .....	73
Abbildung 12:	Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche in der Region Main- Rhön 1996-2015.....	74
Abbildung 13:	Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche in den Städten und Gemeinden der Region Main-Rhön 2011-2015.....	76
Abbildung 14:	Jährlicher Freiraumverlust je Einwohner im Mittel 2011-2015 in den Städten und Gemeinden der Region Main-Rhön.....	77
Abbildung 15:	Jährlicher Zuwachs der Wohnbaufläche je Einwohner im Mittel 2011-2015 in den Städten und Gemeinden der Region Main-Rhön .....	79
Abbildung 16:	Entwicklung der Baufertigstellung von Wohnungen in der Region Main-Rhön 2005-2015 .....	80
Abbildung 17:	Organisation der Regionalplanung in der Region Main-Rhön.....	86
Abbildung 18:	Zeichnerische Darstellung der Zentralen Orte und Gebietskategorien im Regionalplan Region Main-Rhön (3) .....	93
Abbildung 19:	Zeichnerische Darstellung von negativ-planerischen Festlegungen zur Steuerung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung im Regionalplan Region Main-Rhön (3) .....	95

Abbildung 20: Projekt- und Maßnahmenübersicht Siedlungsentwicklung des Regionalmanagements Schweinfurter Land in der Förderphase 2019-2021 .....	100
Abbildung 21: Lage der Gemeinden Euerbach und Grettstadt in der Region Main-Rhön .....	101
Abbildung 22: Raumstruktur und verkehrliche Einbindung der Gemeinde Euerbach.....	102
Abbildung 23: Ausschnitt der Gemeinde Euerbach in der Karte ‚Landschaft und Erholung‘ des Regionalplans Region Main-Rhön (3) .....	105
Abbildung 24: Nachverdichtung im Ortskern und Mehrfamilienhaus in der Gemeinde Euerbach .....	106
Abbildung 25: Raumstruktur und verkehrliche Einbindung der Gemeinde Grettstadt .....	109
Abbildung 26: Ausschnitt der Gemeinde Grettstadt in der Karte ‚Siedlung und Erholung‘ des Regionalplans Region Main-Rhön (3) .....	112
Abbildung 27: Ausschnitt der Gemeinde Grettstadt in der Karte ‚Landschaft und Erholung‘ des Regionalplans Region Main-Rhön (3) .....	113
Abbildung 28: Neubaugebiet ‚Innerer Wiesenflecken‘ im Ortskern und Mehrfamilienhaus im Ortsteil Grettstadt.....	114
Abbildung 29: Administrative Einordnung und Bevölkerungsstand der Städte und Gemeinden in der Region Rostock 2015 .....	123
Abbildung 30: Bevölkerungsentwicklung in der Region Rostock 2005-2015.....	124
Abbildung 31: Bevölkerungsentwicklung in den Städten und Gemeinden der Region Rostock 2015 .....	125
Abbildung 32: Bevölkerungsprognose für die Ämter der Region Rostock 2015-2030.....	127
Abbildung 33: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort in den Städten und Gemeinden der Region Rostock 2015.....	129
Abbildung 34: Siedlungsdichte in den Städten und Gemeinden der Region Rostock 2015.....	130
Abbildung 35: Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche in der Region Rostock 2005-2015 .....	131
Abbildung 36: Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche in den Städten und Gemeinden der Region Rostock 2005-2015.....	133
Abbildung 37: Jährlicher Freiraumverlust je Einwohner im Mittel 2005-2015 in den Städten und Gemeinden der Region Rostock.....	134
Abbildung 38: Jährlicher Zuwachs der Wohnbaufläche je Einwohner im Mittel 2005-2015 in den Städten und Gemeinden der Region Rostock .....	136

Abbildung 39: Entwicklung der Baufertigstellung von Wohnungen in der Region Rostock 2011-2015.....	137
Abbildung 40: Organisation der Regionalplanung in der Region Rostock .....	141
Abbildung 41: Zeichnerische Darstellung der Festlegungen zur Steuerung einer flächensparenden Wohnbauflächenentwicklung im Regionalen Raumentwicklungsprogramm Mittleres Mecklenburg/Rostock .....	148
Abbildung 42: Zeichnerische Darstellung der Festlegungen zur Steuerung einer flächensparenden Gewerbe- und Industrieflächenentwicklung im Regionalen Raumentwicklungsprogramm Mittleres Mecklenburg/Rostock .....	149
Abbildung 43: Zeichnerische Darstellung der Festlegungen zur Steuerung einer flächensparenden Verkehrsflächenentwicklung im Regionalen Raumentwicklungsprogramm Mittleres Mecklenburg/Rostock .....	150
Abbildung 44: Zeichnerische Darstellung der Festlegungen zur Steuerung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung im Regionalen Raumentwicklungsprogramm Mittleres Mecklenburg/Rostock .....	152
Abbildung 45: Räumliche Abgrenzung des Stadt-Umland-Raums Rostock .....	155
Abbildung 46: Organisation des Stadt-Umland-Raums Rostock (Stand 2011).....	156
Abbildung 47: Lage der Stadt Bad Doberan und der Gemeinden Dummerstorf in der Region Rostock .....	159
Abbildung 48: Raumstruktur und verkehrliche Einbindung der Stadt Bad Doberan.....	160
Abbildung 49: Ausschnitt der Stadt Bad Doberan in der Grundkarte des Regionalen Raumentwicklungsprogramms Mittleres Mecklenburg/Rostock 2011.....	163
Abbildung 50: Baulücke und Wohnbebauung in der Bad Doberaner Innenstadt.....	165
Abbildung 51: Siedlungsstruktur und verkehrliche Einbindung der Gemeinde Dummerstorf.....	167
Abbildung 52: Ausschnitt der Gemeinde Dummerstorf in der Grundkarte des Regionalen Raumentwicklungsprogramms Mittleres Mecklenburg/Rostock 2011.....	170
Abbildung 53: Neubaugebiet und Geschosswohnungsbau im Hauptort Dummerstorf.....	173
Abbildung 54: Administrative Einordnung und Bevölkerungsstand der Städte und Gemeinden in der Region Stuttgart 2015.....	183
Abbildung 55: Bevölkerungsentwicklung in der Region Stuttgart 2005-2015 .....	184

Abbildung 56: Bevölkerungsentwicklung in den Städten und Gemeinden der Region Stuttgart 2005-2015.....	185
Abbildung 57: Bevölkerungsprognose für die Städte und Gemeinden der Region Stuttgart 2015-2035.....	187
Abbildung 58: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort in den Städten und Gemeinden der Region Stuttgart 2015 .....	189
Abbildung 59: Siedlungsdichte in den Städten und Gemeinden der Region Stuttgart 2015.....	190
Abbildung 60: Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche in der Region Stuttgart 2000-2015.....	191
Abbildung 61: Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche in den Städten und Gemeinden der Region Stuttgart 2004-2015 .....	193
Abbildung 62: Jährlicher Freiraumverlust je Einwohner im Mittel 2004-2015 in den Städten und Gemeinden der Region Stuttgart .....	194
Abbildung 63: Jährlicher Zuwachs der Wohnbaufläche je Einwohner im Mittel 2004-2015 in den Städten und Gemeinden der Region Stuttgart.....	196
Abbildung 64: Entwicklung der Baufertigstellung von Wohnungen in der Region Stuttgart 2005-2015.....	197
Abbildung 65: Jährlicher Zuwachs der Gewerbe- und Industriefläche je sozialversicherungspflichtig Beschäftigtem im Mittel 2004-2015 in den Städten und Gemeinden der Region Stuttgart .....	198
Abbildung 66: Organisation des Verbands Region Stuttgart.....	203
Abbildung 67: Zeichnerische Darstellung der Festlegungen zur Steuerung einer flächensparenden Wohnbauflächenentwicklung im Regionalplan für die Region Stuttgart.....	210
Abbildung 68: Zeichnerische Darstellung der Festlegungen zur Steuerung einer flächensparenden Verkehrsflächenentwicklung im Regionalplan für die Region Stuttgart.....	211
Abbildung 69: Zeichnerische Darstellung der Festlegungen zur Steuerung einer flächensparenden Gewerbe- und Industrieflächenentwicklung im Regionalplan für die Region Stuttgart .....	212
Abbildung 70: Zeichnerische Darstellung der Festlegungen zur Steuerung einer flächensparenden Entwicklung von Einzelhandelsgroßprojekten im Regionalplan für die Region Stuttgart .....	213

Abbildung 71: Festlegung von Bruttowohndichten zur Mengensteuerung einer flächensparenden Wohnsiedlungsentwicklung im Regionalplan für die Region Stuttgart .....	214
Abbildung 72: Berechnung des Siedlungsflächenbedarfs nach Vorgabe des Regionalplans für die Region Stuttgart.....	215
Abbildung 73: Zeichnerische Darstellung von negativ-planerischen Festlegungen zur Steuerung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung im Regionalplan für die Region Stuttgart .....	216
Abbildung 74: Lage der Städte Backnang und Schorndorf in der Region Stuttgart .....	222
Abbildung 75: Raumstruktur und verkehrliche Einbindung der Stadt Backnang.....	223
Abbildung 76: Ausschnitt der Stadt Backnang in der Raumnutzungskarte des Regionalplans für die Region Stuttgart.....	226
Abbildung 77: Raumstruktur und verkehrliche Einbindung der Stadt Schorndorf .....	232
Abbildung 78: Ausschnitt der Stadt Schorndorf in der Raumnutzungskarte des Regionalplans für die Region Stuttgart.....	235
Abbildung 79: Wohnbebauung hinter dem Pfeleiderer Areal und die ehemalige Leder-fabrik Breuninger in Schorndorf .....	236
Abbildung 80: Flächenbedarf nach Bebauungsart .....	271

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Informelle Instrumente der Regionalplanung zur Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung .....	60
Tabelle 2:	Zeitlicher Verlauf der Aufstellung und für die Siedlungsentwicklung relevanter Änderungen des Regionalplans Region Main-Rhön (3) .....	97
Tabelle 3:	Strukturelle Kenndaten der Gemeinden Euerbach.....	103
Tabelle 4:	Strukturelle Kenndaten der Gemeinde Grettstadt .....	110
Tabelle 5:	Festlegungen im Regionalplan Main-Rhön zur Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung .....	116
Tabelle 6:	Zusammenfassung der Handlungsansätze, Erfolge und Defizite des Governance-Regimes der Regionalplanung für eine flächensparende Siedlungsentwicklung in der Region Main-Rhön.....	121
Tabelle 7:	Zeitlicher Ablauf des Aufstellungsprozesses des Regionalplans Mittleres Mecklenburg/Rostock.....	154
Tabelle 8:	Aussagen des Entwicklungsrahmens Stadt-Umland-Raum Rostock zu einer flächensparenden Siedlungsentwicklung .....	158
Tabelle 9:	Strukturelle Kenndaten der Stadt Bad Doberan.....	161
Tabelle 10:	Aspekte einer flächensparenden Siedlungsentwicklung im Integrierten Stadtentwicklungskonzept der Stadt Bad Doberan .....	164
Tabelle 11:	Strukturelle Kenndaten der Gemeinde Dummerstorf .....	168
Tabelle 12:	Festlegungen im Regionalen Raumentwicklungsprogramm Mittleres Mecklenburg/Rostock 2011 zur Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung .....	175
Tabelle 13:	Zusammenfassung der Handlungsansätze, Erfolge und Defizite des Governance-Regimes der Regionalplanung für eine flächensparende Siedlungsentwicklung in der Region Rostock .....	181
Tabelle 14:	Zeitlicher Ablauf des Aufstellungsprozesses des Regionalplans für die Region Stuttgart.....	218
Tabelle 15:	Strukturelle Kenndaten der Stadt Backnang .....	225
Tabelle 16:	Strukturelle Kenndaten der Stadt Schorndorf .....	233
Tabelle 17:	Festlegungen im Regionalplan für die Region Stuttgart zur Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung .....	241
Tabelle 18:	Zusammenfassung der Handlungsansätze, Erfolge und Defizite des Governance-Regimes der Regionalplanung für eine flächensparende Siedlungsentwicklung in der Region Stuttgart.....	246

Tabelle 19:	Strategische Zielsetzung in den Regionalplänen der Fallstudienregionen hinsichtlich einer flächensparenden Siedlungsentwicklung .....	248
Tabelle 20:	Instrumente zur Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung in den Regionalplänen der Fallstudienregionen .....	249
Tabelle 21:	Empfohlene Planelemente im Regionalplan zur Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung .....	272

## Abkürzungsverzeichnis

AfRL RR	Amt für Raumordnung und Landesplanung Region Rostock
ALB	Automatisiertes Liegenschaftsbuch
ALKIS	Amtliches Liegenschaftskataster-Informationssystem
ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung
BayLplG	Bayerisches Landesplanungsgesetz
BayNatSchG	Bayerisches Naturschutzgesetz
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Destatis	Statistisches Bundesamt
DoRiF	Designoptionen und Implementation von Raumordnungsinstrumenten zur Flächenverbrauchsreduktion (REFINA-Forschungsvorhaben)
ExWoSt	Experimenteller Wohnungs- und Städtebau
FLAIR	Flächenmanagement durch innovative Regionalplanung
FLIZ	Modellprojekt ‚Flächenmanagement in interkommunaler Zusammenarbeit‘
GVRS	Gesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
Hrsg.	Herausgeber
IBA	Internationale Bauausstellung
IStEK	Integriertes Stadtteilentwicklungskonzept
i.V.m.	in Verbindung mit

LABO	Bund-/Länder-Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz
LEP Bayern	Landesentwicklungsprogramm Bayern
LEP B-W	Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg
LplG B-W	Landesplanungsgesetz [des Landes Baden-Württemberg]
LPIG M-V	Gesetz über die Raumordnung und Landesplanung des Landes Mecklenburg-Vorpommern – Landesplanungsgesetz
LREP M-V	Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern
Mill.	Milliarden
Mio.	Millionen
MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖV	Öffentlicher Verkehr
PV MM/R	Planungsverband Mittleres Mecklenburg/Rostock
PVRR	Planungsverband Region Rostock
REFINA	Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement
RREP MM/R	Regionales Raumentwicklungsprogramm Mittleres Mecklenburg/Rostock
ROG	Raumordnungsgesetz
RPV	Regionaler Planungsverband
SPNV	Schienegebundener Personennahverkehr
SUR	Stadt-Umland-Raum
TÖB	Träger öffentlicher Belange
u.a.	unter anderem
UBA	Umweltbundesamt
VwV Regionalpläne	Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums über die Aufstellung von Regionalplänen und die Verwendung von Planzeichen



## I. Einleitung<sup>1</sup> und konzeptioneller Rahmen der Arbeit

Vor dem Hintergrund der Leitvorstellung einer nachhaltigen und ressourcenschonenden Raumentwicklung sowie des Erreichens des ursprünglichen Zieljahres für das 30 Hektar-Ziel der Bundesregierung zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme ist eine flächensparende Siedlungsentwicklung wieder verstärkt in das Erkenntnisinteresse der Raumforschung zu rücken. Insbesondere deren Steuerung bedarf angesichts differenzierter regionaler raumstruktureller, demografischer und gesellschaftlicher Trends einer vertieften wissenschaftlichen Betrachtung. Während sich viele prosperierende Stadtregionen in Deutschland angesichts eines Wachstumsdrucks durch Zuwanderung mit dem Dilemma „zwischen Wohnraummangel und Flächenschutz“<sup>2</sup> konfrontiert sehen, werden gleichzeitig gerade in schrumpfenden Regionen großzügig Neubaugebiete ausgewiesen und Freiraum für Siedlungs- und Verkehrszwecke in Anspruch genommen.<sup>3</sup> Die in diesem Zusammenhang relevanten nachfragebezogenen, zunehmend aber auch angebotsbezogenen Antriebskräfte der Flächenneuanspruchnahme einhergehend mit Zielkonflikten einer flächensparenden Siedlungsentwicklung auf kommunaler Ebene<sup>4</sup> richten den Blick auf die Steuerungsleistung der Raumordnung, insbesondere der Regionalplanung an der Schnittstelle zur örtlichen Bauleitplanung. Die Raumforschung wies dieser allerdings in der Vergangenheit immer wieder ein Steuerungsdefizit aus, welches unter anderem auf der nicht hinreichenden Nutzung des durchaus leistungsfähigen formellen Instrumentariums beruht. Andererseits wird auch zunehmend der Blick auf kooperative Handlungsansätze im regionalen Kontext bei der Siedlungsentwicklung gelenkt.<sup>5</sup> Diese beiden Betrachtungsrichtungen erfordern daher eine umfassendere Forschungsperspektive hinsichtlich des regionalplanerischen Instrumenteneinsatzes.

In diesem Zusammenhang wurden Strukturen kollektiver Handlungskoordination der Regionalplanung für eine flächensparende Siedlungsentwicklung im regionalen Kontext bisher wenig ganzheitlich erforscht. Die vorliegende Arbeit umfasst eine Untersuchung von Governance-Systemen in ausgewählten regionalen Fallstudien. Dabei liegt ein wesentliches Forschungsinteresse auch darin, die Steuerungsansätze in den raumstrukturellen und institutionellen regionalen Kontext zu setzen sowie mittels Expertengesprächen eine Einschätzung zur Wirksamkeit dieser zu erfassen. Vor dem Hintergrund aktueller diverser und polarisierender Entwicklungen zwischen „Metropolisierung“<sup>6</sup>, Reurbanisierung von Klein- und Mittelstädten, kleinräumiger

---

<sup>1</sup> Die vorliegende Arbeit basiert auf einer von der Verfasserin eigenständig durchgeführten Untersuchung im Rahmen des Forschungs- und Entwicklungsvorhabens „Kompakte, umweltverträgliche Siedlungsstrukturen im regionalen Kontext – Potentiale, Hemmnisse und Handlungsansätze einer integrierten Siedlungs- und Verkehrsplanung im Zusammenhang von Stadt und Region (KuSirK)“ des Umweltbundesamtes.

<sup>2</sup> Forbert, Julia; Hücke, Josephin; Koch, Alexandra; Stelzl, Marion; Zemke, Reinhold (2019): Zwischen Wohnraummangel und Flächenschutz – Evaluation zur Anwendung des § 13b BauGB im Freistaat Bayern, in: PLANERIN 3/2019: Gestaltung der Stadtregion, S. 59.

<sup>3</sup> Vgl. Preuß, Thomas (2018): Instrumente für das Flächensparen – Rahmenbedingungen und Zielkonflikte, in: Meinel, Gotthardt et al. (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring X – Flächenpolitik – Flächenmanagement – Indikatoren, IÖR Schriften Band 76, Berlin, S. 13.

<sup>4</sup> Vgl. Siedentop, Stefan (2018): Ursachen der Flächenneuanspruchnahme in Deutschland – eine Zwischenbilanz, in: Behnisch, Martin; Kretschmer, Odette; Meinel Gotthardt (Hrsg.): Flächeninanspruchnahme in Deutschland - Auf dem Wege zu einem besseren Verständnis der Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung, S. 54.

<sup>5</sup> Vgl. Umweltbundesamt (UBA) (Hrsg.) (2018): Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme – Aktionsplan Flächensparen, TEXTE 38/2018, Dessau-Roßlau, S. 76ff.

<sup>6</sup> Schmidt-Seiwert, Volker, im Interview mit Blickle, Paul et al. (2019): Europas Speckgürtelleffekt, unter: <https://www.zeit.de/politik/ausland/2019-07/demografie-europa-bevoelkerung-entwicklung-wandel-karte> (aufgerufen am 31.07.2019).

Suburbanisierung und einer schleichenden Entleerung ländlicher Räume<sup>7</sup> sowie einer diametral verlaufenden Flächenneuanspruchnahme steht des Weiteren ein Wissenstransfer differenzierter Steuerungsansätze für unterschiedliche Raumstrukturtypen im Fokus dieser Arbeit.

## 1 Problemstellung

Im Rahmen der ‚Strategie für eine nachhaltige Entwicklung‘ formulierte die Bundesregierung im Sinne einer nachhaltigen Flächennutzung 2002 das flächenpolitische Ziel, bis 2020 die Neuanspruchnahme von Fläche für Siedlungs- und Verkehrszwecke bundesweit auf 30 Hektar pro Tag zu senken.<sup>8</sup> Die Neuauflage der ‚Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie‘ aus dem Jahr 2016 schreibt dieses mit der Zielrichtung einer Begrenzung der Inanspruchnahme zusätzlicher Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke auf unter 30 Hektar bis zum Jahr 2030 fort. Die Verlängerung des Zielhorizontes sowie das Aufweichen eines klaren Zielwertes sind im Hinblick auf die Verwirklichungsintention kritisch zu betrachten. Als korrespondierende Ziele wurden darüber hinaus die Reduktion des Freiraumverlusts (Freiraumfläche je Einwohner) sowie eine Erhöhung der Siedlungsdichte (Einwohner je Quadratkilometer Siedlungs- und Verkehrsfläche) neu aufgenommen.<sup>9</sup> Neben der quantitativen Beeinflussung der Flächenneuanspruchnahme wird dadurch der Effizienz der Flächennutzung ein größeres Gewicht verliehen.<sup>10</sup> Im aktuellen Klimaschutzplan strebt die Bundesregierung für das Jahr 2050 die „Netto-Null“ einer Flächenkreislaufwirtschaft an.<sup>11</sup> In einer solchen wird die tatsächliche Flächenneuanspruchnahme weitgehend durch eine erneute Nutzung vorhandener Siedlungsflächen ersetzt.<sup>12</sup>

Wenngleich die Wachstumsrate der täglichen Flächenneuanspruchnahme für Siedlung und Verkehr seit 2000 deutlich zurückgeht, lag der Entwicklungstrend im Vierjahresmittel 2014-2017 mit 58 Hektar pro Tag noch deutlich über dem angestrebten Ziel von 30 Hektar (vgl. Abbildung 1). Ein Erreichen dieses im Jahr 2020 erscheint trotz sichtbarer Erfolge im Umgang mit der Flächenneuanspruchnahme unwahrscheinlich.<sup>13</sup> Gleichzeitig hat sich die Flächenneuanspruchnahme von der Bevölkerungsentwicklung entkoppelt. Dies wirft die Frage auf, ob diese Entwicklung noch als bedarfsgerecht einzuschätzen ist. Während die Siedlungs- und Verkehrsfläche weiter wuchs (2010-2015: 2,9 %), stieg die Bevölkerungszahl in Deutschland nur leicht (2010-2015: 0,5 %). Dies wird auch insbesondere an der Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche je Einwohner deutlich. Im Jahr 2011 wurden je Einwohner 599,2 m<sup>2</sup> Fläche für Siedlungs- und Verkehrszwecke in Anspruch genommen, 2014 waren es 602,1 m<sup>2</sup>.<sup>14</sup>

---

<sup>7</sup> Vgl. Münter, Angelika; Osterhage, Frank (2018): Trend der Reurbanisierung? – Analyse der Binnenwanderungen in Deutschland 2006-2015, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, S. 20.

<sup>8</sup> Vgl. Die Bundesregierung (2002): Perspektiven für Deutschland – Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, Berlin, S. 99.

<sup>9</sup> Vgl. Die Bundesregierung (2017): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Neuauflage 2016, Kabinettsbeschluss vom 11. Januar 2017, Berlin, S. 159ff.

<sup>10</sup> Vgl. Umweltbundesamt (UBA) (Hrsg.) (2018): a.a.O., S. 33.

<sup>11</sup> Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (Hrsg.) (2016): Klimaschutzplan 2050 - Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung, Berlin, S. 68.

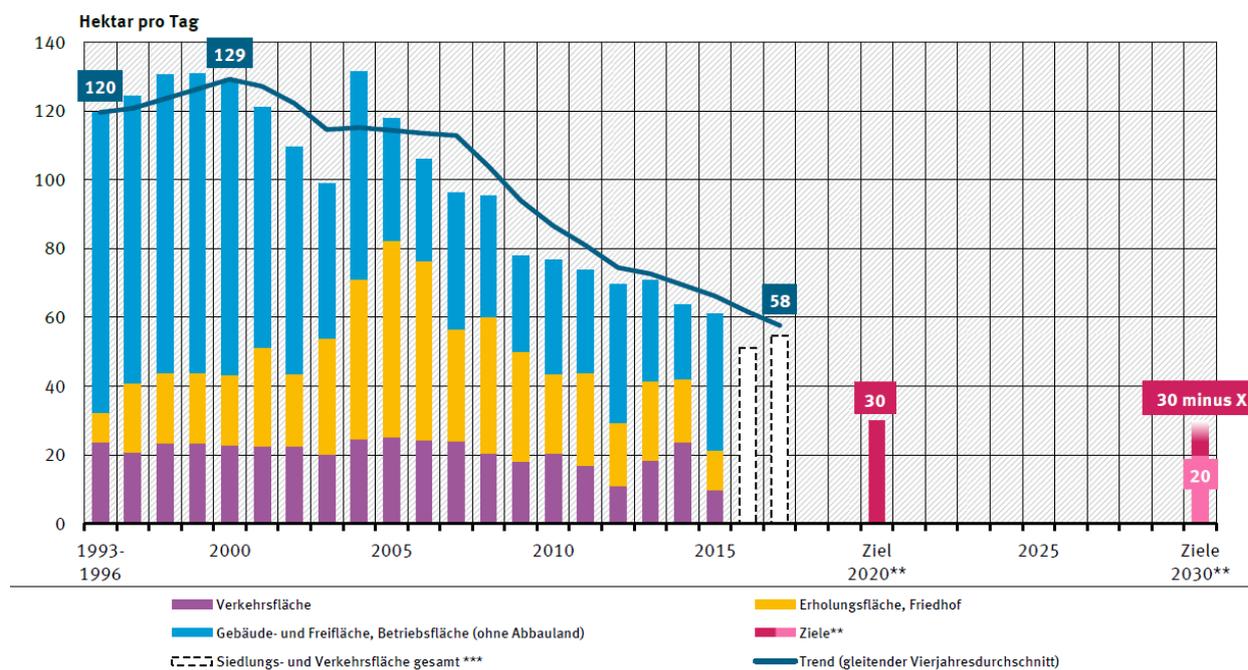
<sup>12</sup> Vgl. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (2007): Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt – Kabinettsbeschluss vom 7. November 2007, Berlin, S. 51.

<sup>13</sup> Vgl. Penn-Bressel, Gertrude (2019): Aktuelle Trends des Flächenverbrauchs und Kontingentierung von Flächensparzielen auf kommunaler und regionaler Ebene, in: Meinel, Gotthardt; et al. (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring XI – Flächenmanagement – Bodenversiegelung – Stadtgrün, IÖR Schriften Band 77, Berlin, S. 32.

<sup>14</sup> Eigene Berechnungen nach: Statistisches Bundesamt (Destatis) (2019): Siedlungs- und Verkehrsfläche: Deutschland, Stichtag (bis 31.12.2015), Nutzungsarten, Wiesbaden, Excel-Format und Statistisches Bundesamt (Destatis) (2019): Bevölkerung: Deutschland, Stichtag, Wiesbaden, Excel-Format.

## Abbildung 1: Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche in Deutschland seit 1993

### Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche\*



\* Die Flächenerhebung beruht auf der Auswertung der Liegenschaftskataster der Länder. Aufgrund von Umstellungsarbeiten in den Katastern (Umschlüsselung der Nutzungsarten im Zuge der Digitalisierung) ist die Darstellung der Flächenzunahme ab 2004 verzerrt.  
 \*\* Ziel 2020: "Klimaschutzplan 2050"; Ziele 2030: "30 minus x" Hektar pro Tag; "Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Neuauflage 2016"; 20 Hektar pro Tag; "Integriertes Umweltprogramm 2030"  
 \*\*\* Ab 2016 entfällt aufgrund der Umstellung von automatisierten Liegenschaftsbuch (ALB) auf das automatisierte Liegenschaftskataster-Informationssystem (ALKIS) die Unterscheidung zwischen "Gebäude- und Freifläche" sowie "Betriebsfläche ohne Abbauwand". Dadurch ist derzeit der Zeitvergleich beeinträchtigt und die Berechnung von Veränderungen wird erschwert. Die nach der Umstellung ermittelte Siedlungs- und Verkehrsfläche enthält weitgehend dieselben Nutzungsarten wie zuvor. Weitere Informationen unter [www.bmu.de/WS2220#c10929](http://www.bmu.de/WS2220#c10929).

Quelle: Werte aus Statistisches Bundesamt 2018, Fachserie 3 Reihe 5.1. 2017. Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung vom 15.11.2018 ergänzt am 03.04.2019; Quelle für Einzeljahr 2016 und 2017: Eigene Berechnungen des Umweltbundesamtes

Quelle: Homepage des Umweltbundesamtes (UBA), unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/384/bilder/dateien/3\\_abb\\_indikator\\_anstieg-suv\\_2020-01-10.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/384/bilder/dateien/3_abb_indikator_anstieg-suv_2020-01-10.pdf) (aufgerufen am 12.01.2020).

Dabei sind es bei einer differenzierten Betrachtung vor allem die Großstädte, deren Bevölkerung in den letzten Jahren stark anwächst, wohingegen kleine Kleinstädte und Gemeinden in ländlich-peripheren Räumen überwiegend Einwohner verlieren.<sup>15</sup> „In den Städten geht der Platz aus, auf dem Land die Menschen.“<sup>16</sup> Ein Rückgang der Flächenneuanspruchnahme in den Bereichen mit negativer Entwicklungsdynamik geht allerdings nicht damit einher. Eine Analyse des BUNDESINSTITUT FÜR BAU-, STADT- UND RAUMFORSCHUNG (BBSR) verdeutlicht die regional sehr unterschiedliche Ausprägung der Inanspruchnahme durch Siedlungs- und Verkehrsfläche pro Kopf. In kreisfreien Großstädten beanspruchte 2014 jeder Einwohner durchschnittlich rund 206 m<sup>2</sup> Siedlungs- und Verkehrsfläche – im Vergleich zu 2011 sogar 1,6 % weniger Fläche. In dünn besiedelten ländlichen Landkreisen lag 2014 der Wert mit 1.140 m<sup>2</sup> um das Vierfache höher (+1,5 % seit 2011).<sup>17</sup> Entsprechend fällt die Siedlungsdichte in ländlichen Räumen we-

<sup>15</sup> Vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2017): Wachstumsdruck in deutschen Großstädten, BBSR-Analysen KOMPAKT 10/2017, Bonn, S. 3.

<sup>16</sup> Bernstein, Isabel (2018): In den Städten geht der Platz aus, auf dem Land die Menschen, unter: <https://www.sueddeutsche.de/bayern/landflucht-oberpfalz-politik-1.4153389> (aufgerufen am 31.07.2019).

<sup>17</sup> Vgl. Homepage des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), unter: [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Home/Topthemen/flaechenverbrauch\\_deutschland.html](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Home/Topthemen/flaechenverbrauch_deutschland.html) (aufgerufen am 31.05.2019).

sentlich geringer, der Freiraumverlust höher als in nicht ländlichen Regionen.<sup>18</sup> Das prognostizierte weitere Wachstum in den bereits hoch verdichteten prosperierenden Wachstumsregionen führt zwangsläufig zu einer effizienten Flächennutzung, während in vielen peripheren Kreisen die Pro-Kopf-Siedlungs- und Verkehrsfläche durch Abwanderung erhöht wird.<sup>19</sup> Verstärkt wird dies außerdem durch die Tendenz von Kommunen mit stagnierender oder schrumpfender Bevölkerungszahl weitere Wohnbau- und Gewerbeflächen auszuweisen.<sup>20</sup> Die Erschließung von Neubaugebieten trägt dabei maßgeblich zum Wachstum der Verkehrsfläche bei.<sup>21</sup> Ursächlich dafür zeichnet sich das autodominierte Verkehrssystem in Deutschland, welches tendenziell eine Siedlungsflächenausdehnung fördert. Gleichzeitig führen disperse Siedlungsstrukturen zu einer Verfestigung der individuellen Automobilnutzung und erschweren die Organisation des öffentlichen Verkehrs (ÖV), sodass sich ein sich selbst verstärkendes System aus Verkehrswachstum und Flächenneuinanspruchnahme ergibt.<sup>22</sup>

Die Ursache der stetigen Flächenneuinanspruchnahme bildet ein multidimensionales Bündel aus nachfrage- und angebotsbezogenen Aspekten. Einerseits beeinflussen sowohl demografische Rahmenbedingungen der regionalen Zuwanderung sowie Veränderung der Bevölkerungs- und Haushaltsstruktur als auch durch das Wohlstandswachstum steigende Ansprüche an Wohn- und Grundstücksflächen<sup>23</sup> den Bedarf an neuen Siedlungsflächen. Die Wohnwünsche der Bevölkerung werden unverändert von Wohnformen mit individueller Freiraumverfügbarkeit dominiert.<sup>24</sup> Gleichzeitig führen auch steigende Flächenbedarfe im Bereich Industrie und Gewerbe sowie Dienstleistung und Handel aufgrund eingeschossiger Bauweisen, großer Parkplätze und der Sicherung potenzieller Erweiterungsflächen sowie der Anforderungen an Abstandsflächen zur Vermeidung von Nutzungskonflikten zu einer stetigen Flächenneuinanspruchnahme.<sup>25</sup> Die Möglichkeit, schnell und kostengünstig Strecken zurückzulegen, führt zur Ausdehnung der räumlichen Erreichbarkeit und förderte gleichzeitig die flächenhafte Erweiterung der Wohnungs- und Gewerbestandorte im Rahmen der Suburbanisierung einhergehend mit der Schaffung neuer Verkehrsflächen.<sup>26</sup> Andererseits stellen vermehrt Angebotsplanungen durch Kommunen und Projektentwickler Anreize für die Flächeninanspruchnahme durch private Haushalte und Unternehmen dar.<sup>27</sup> Insbesondere in dünn besiedelten oder schrumpfenden Kommunen gehen diese häufig mit der Hoffnung einher, Abwanderung und Überalterung ent-

---

<sup>18</sup> Vgl. Statistisches Bundesamt (Destatis) (Hrsg.) (2018): Nachhaltige Entwicklung in Deutschland – Indikatorenbericht 2018, S. 76ff.

<sup>19</sup> Vgl. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2014): Flächenverbrauch, Flächenpotenzial und Trends 2030, BBSR-Analysen KOMPAKT 07/2014, Bonn, S. 5.

<sup>20</sup> Vgl. Homepage des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), unter: [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Home/Topthemen/flaechenverbrauch\\_deutschland.html](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Home/Topthemen/flaechenverbrauch_deutschland.html) (aufgerufen am 31.05.2019).

<sup>21</sup> Vgl. Umweltbundesamt (UBA) (Hrsg.) (2003): Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr - Materialband -, Texte 90/03, Dessau-Roßlau, S. 277.

<sup>22</sup> Vgl. Apel, Dieter et al. (1995): Flächen sparen, Verkehr reduzieren – Möglichkeiten zur Steuerung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung, Difu-Beiträge zur Stadtforschung 16, Berlin, S. 34f.

<sup>23</sup> Vgl. Rink, Dieter; Banzhaf, Ellen (2011): Flächeninanspruchnahme als Umweltproblem, in: Groß, Matthiss: Umweltsoziologie, Wiesbaden, S. 452f.

<sup>24</sup> Vgl. Siedentop, Stefan (2015): Ursachen, Ausprägungen und Wirkungen der globalen Urbanisierung – ein Überblick, in: Taubenböck, Hannes et al. (Hrsg.): Globale Urbanisierung, Berlin Heidelberg, S. 19.

<sup>25</sup> Vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2004): Fläche im Kreis – Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung, ExWoSt-Informationen 25/1, Bonn, S. 6.

<sup>26</sup> Steierwald, Gerd; Künne, Hans Dieter; Vogt, Walter (Hrsg.) (2005): Stadtverkehrsplanung – Grundlagen, Methoden, Ziele. 2. Neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Berlin Heidelberg, S. 4f.

<sup>27</sup> Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS); Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2009): Einflussfaktoren der Neuinanspruchnahme von Flächen, Forschungen Heft 139, Bonn, S. 96.

gegenzuwirken sowie steuerliche Einnahmen durch neue Einwohner oder Unternehmen zu generieren. Selten überzeugt dieser Mengenwettbewerb durch Qualität, weshalb es zu einer ineffizienten Flächennutzung und einer eigentlich vermeidbaren Flächenneuanspruchnahme mit den damit einhergehenden Umweltauswirkungen kommt.<sup>28</sup>

Fläche nimmt im engeren Sinne nicht ab. Durch ihre spezifische Nutzung, beispielsweise für die Siedlungstätigkeit, kann das Spektrum künftiger Nutzungsoptionen allerdings erheblich eingeschränkt werden. Es sind nur wenige Nutzungsformen miteinander vereinbar.<sup>29</sup> Im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke steht vor allem die Änderung der Flächennutzung, meist einhergehend mit der Änderung der Eigentumsverhältnisse, und damit die Konkurrenz der Nutzungsformen im Mittelpunkt. Fläche stellt somit eine endliche Ressource dar. Durch die Inanspruchnahme unbebauter Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke geht primär Freiraum verloren. Vor allem landwirtschaftlich genutzte Flächen zur Nahrungsmittelproduktion sind betroffen. Darüber hinaus hat der Verlust von Freiraum maßgeblichen Einfluss auf die biologische Vielfalt und die Funktionen des Naturhaushaltes. Insbesondere die häufig mit der Flächenneuanspruchnahme einhergehende – aber von dieser unbedingt zu unterscheidende<sup>30</sup> – Versiegelung des Bodens wirkt negativ auf dessen Filter- und Pufferkapazität sowie auf die Abläufe des Wasserhaushaltes ein, sodass diese meist irreversibel geschädigt werden. Die Zerschneidung der Landschaft sowie zunehmende Belastungen durch Verkehrsemissionen beeinträchtigen nicht nur Flora und Fauna, sondern auch die Lebensqualität der betroffenen Bevölkerung. Letztere wird des Weiteren, insbesondere in bereits verdichteten Siedlungsgebieten, durch den Rückgang siedlungsnaher Frei- und Erholungsflächen eingeschränkt. So bedingt das Wachstum von Siedlungs- und Verkehrsfläche neben ökologischen auch soziale Folgen. Erhebliche negative ökonomische Auswirkungen ergeben sich für Kommunen beispielsweise durch Infrastrukturfolgekosten infolge neuer Baugebiete oder für die Bevölkerung durch steigende Mobilitätskosten aufgrund von Zersiedlung und wachsenden räumlichen Entfernungen.<sup>31</sup>

Angesichts dieser negativen ökologischen und gesellschaftlichen Folgen sowie der unverhältnismäßigen Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche ist die Flächenneuanspruchnahme im Sinne des Ordnungs- und Schutzauftrages der Raumordnung deutlich zu begrenzen. Im Raumordnungsgesetz (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG) ist ein sorgsamer Umgang mit Fläche zentral verankert.<sup>32</sup> Mit der Novellierung dieses im Jahr 2017 wurde darüber hinaus explizit die Möglichkeit, quantifizierte Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme in Raumordnungsplänen festzulegen, ergänzt. Neben dieser rechtlichen Rahmensezung hat die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) im Jahr 2016 mit den ‚Leitbildern und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland‘ die aktuellen Vorstellungen für die zukünftigen Raum- und Siedlungsstrukturen beschlossen. Diese greifen auch explizit das Themenfeld „Flächenneuanspruchnahme reduzieren“ auf. Eine quantitative und räumliche Beschränkung der Siedlungsflächenentwicklung soll dazu beitragen.<sup>33</sup> Insbesondere die Notwendigkeit einer abge-

---

<sup>28</sup> Vgl. Umweltbundesamt (UBA) (Hrsg.) (2018): a.a.O., S. 40.

<sup>29</sup> Vgl. Jörissen, Juliane; Coenen, Reinhard (2007): Sparsame und schonende Flächennutzung, Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag, Bd. 20, Berlin, S. 34.

<sup>30</sup> „Zur Siedlungs- und Verkehrsfläche zählen auch unbebaute und nicht versiegelte Böden, insbesondere Erholungsflächen wie Stadtparks, Sportplätze, aber auch Friedhöfe.“ (vgl. Deutscher Bundestag (2017): Flächenverbrauch in Deutschland, Dokumentation, Aktenzeichen WD 7 - 3000 - 163/17, S. 4).

<sup>31</sup> Vgl. Umweltbundesamt (UBA) (Hrsg.) (2018): a.a.O., S. 38ff.

<sup>32</sup> Vgl. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.) (2018): a.a.O., S. 2.

<sup>33</sup> Vgl. Geschäftsstelle der Ministerkonferenz für Raumordnung im Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.) (2016): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland, Berlin, S. 25.

stimmten Siedlungs- und Verkehrsentwicklung wird hervorgehoben, um eine finanziell tragfähige, energie- und flächeneffiziente Raumstruktur zu schaffen.<sup>34</sup> Die Orientierung am Konzept der Zentralen Orte sowie die Konzentration und Verdichtung von Siedlungsflächen an den Knoten des Personennahverkehrs sind dabei immanent. So werden gleichzeitig der Verkehr reduziert und eine Umlenkung auf umweltverträglichere Mobilitätsformen ermöglicht. Die Bedeutung der Erhaltung von großräumig verbundenen Freiräumen, unter anderem (u.a.) zur Siedlungsgliederung, wird hervorgehoben.<sup>35</sup> Eine flächensparende Siedlungsentwicklung trägt dazu bei, die natürlichen Lebensgrundlagen nachhaltig zu sichern und die langfristige Nutzbarkeit der natürlichen Ressourcen zu bewahren. „Sie bezieh[t] sich auf alle Raumtypen, von den ländlich-peripheren Räumen bis zu den Großstadtreionen.“<sup>36</sup> Diese Position spiegelt sich auch in der Raumwissenschaft wider, wo eine flächensparende Siedlungsentwicklung neben Bodenschutz zunehmend auch als Klima- und Landschaftsschutz verstanden wird.<sup>37</sup> Die Umsetzung des Flächensparziels wird als unabdingbar angesehen, um Freiraum als wichtiges, nicht vermehrbares Gut zu erhalten.<sup>38</sup> Gleichzeitig soll im Sinne der Flächenvorsorge auch nachfolgenden Generationen die Möglichkeit zur Siedlungsentwicklung gegeben sein, sodass der – regional sehr differenzierte – Flächenbedarf berücksichtigt werden muss.<sup>39</sup> Die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme wird daher aktuell vor allem vor dem Hintergrund qualifizierter und bedarfsge-rechter Siedlungsstrukturen diskutiert, wobei sich zwei Diskussionsstränge ausmachen lassen. Einerseits stehen Strategien einer flächensparenden Siedlungsentwicklung in Regionen unter Wachstumsdruck im Fokus, wo sich Wohnraumangel und der Anspruch an den Flächenschutz in einem Spannungsverhältnis stehen. Die Tendenzen einer neuen Suburbanisierung rücken den Aspekt in den Vordergrund, wie angesichts einer hohen Flächennachfrage Siedlungsentwicklung trotzdem umweltverträglich realisiert werden kann.<sup>40</sup> Verstärkt wurde die Diskussion zusätzlich durch die befristete Einführung des umstrittenen § 13b im Baugesetzbuch (BauGB) zur erleichterten Ausweisung von Wohnbauflächen im Außenbereich, welcher eine verstärkte Neuanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungszwecke befürchten ließ.<sup>41</sup> Andererseits erfahren in Anbetracht der faktisch hohen Flächenneuanspruchnahme ländliche, meist von Bevölkerungsverlusten betroffene Regionen Aufmerksamkeit.<sup>42</sup> Im Forschungsinteresse steht hier vor allem das Verhindern fragmentierter Siedlungsstrukturen<sup>43</sup> sowie die Kultur der Siedlungsentwicklung und Wohnformen, welche vor allem vom Einfamilienhaus geprägt sind und damit unmittelbar die Flächenneuanspruchnahme beeinflussen.<sup>44</sup>

---

<sup>34</sup> Vgl. ebenda, S. 12.

<sup>35</sup> Vgl. ebenda, S. 23ff.

<sup>36</sup> Ebenda, S. 5.

<sup>37</sup> Vgl. Meinel, Gotthardt et al. (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring XI – Flächenmanagement – Bodenversiegelung – Stadtgrün, IÖR Schriften Band 77, Berlin, Vorwort.

<sup>38</sup> Vgl. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.) (2018): Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme in Bayern, Positionspapier aus der ARL 111, Hannover, S. 1f.

<sup>39</sup> Vgl. Jörissen, Juliane; Coenen, Reinhard (2007): a.a.O., S. 57.

<sup>40</sup> Vgl. Altrock, Uwe; Krüger, Arvid; Kunze, Ronald; Wékel, Julian (2019): Neue Suburbanität, in: RaumPlanung, Ausgabe 204, Heft 6, S. 6-9.

<sup>41</sup> Forbert, Julia; Hücke, Josephin; Koch, Alexandra; Stelzl, Marion; Zemke, Reinhold (2019): a.a.O.

<sup>42</sup> Vgl. Schmidt, Catrin (2018): Alles im Fluss – Landschaftswandel zwischen Stadt und Land, in: Nachrichten der ARL, 48. Jahrgang, Heft 1, S. 9; Preuß, Thomas (2018): a.a.O., S. 15.

<sup>43</sup> Vgl. Umweltbundesamt (UBA) (Hrsg.) (2018): a.a.O., S. 42f.

<sup>44</sup> Vgl. Miosga, Manfred (2019): Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme in Bayern – Empfehlungen zu einem ganzheitlichen Politikansatz, in: Meinel, Gotthardt et al. (Hrsg.): a.a.O., S. 43; Häupl, Nadja; Seeholzer, Stefanie (2019): Neue Wohnmodelle für den ländlichen Raum, in: PLANERIN 2/2019: Ländliche Räume: Leben und Planen abseits der Metropolen, S. 26.

Zur Umsetzung der von der MKRO beschriebenen Leitbilder zur Raum- und Siedlungsentwicklung kommt der Landes- und Regionalplanung eine aktive Rolle als Koordinator und Kommunikator bei räumlichen Nutzungskonflikten als auch bei kooperativen Prozessen der Regionalentwicklung zu. Bei allen planerischen Ansätzen gilt es, Bausteine einer intensiven Information und Partizipation von Stakeholdern und Öffentlichkeit zu integrieren, um die Akzeptanz entsprechender Planungsinstrumente und Verfahren zu erhöhen.<sup>45</sup> Insbesondere die Pläne und Programme der Landes- und Regionalplanung erscheinen demnach als geeignetes Instrumentarium zur Steuerung räumlicher Nutzungen und zur Umsetzung des Leitbildes. „Sofern dafür die bewährten Instrumente [...] nicht ausreichen, sollen diese bedarfsgerecht weiterentwickelt werden.“<sup>46</sup>

Neben dem „fachpolitische[n] Konsens“<sup>47</sup> wird auch in der Raumwissenschaft ein tendenzieller Bedeutungszuwachs der regionalen Handlungsebene für effiziente Lösungen des Flächenmanagements deutlich. Sowohl räumlich als auch organisatorisch bildet die Region einen Rahmen für Steuerung der Siedlungsentwicklung, insbesondere im Hinblick auf die in Kommunen bisher gering ausgeprägte Einsicht bezüglich der Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme. Interkommunale Konkurrenzen um Einwohner und Arbeitsplätze zur finanziellen und demografischen Statusverbesserung lassen die Ziele einer flächensparenden Siedlungsentwicklung in den Hintergrund rücken.<sup>48</sup> Zudem werden ökologische Folgen kaum direkt wahrgenommen.<sup>49</sup> Auch das Bewusstsein über Infrastrukturfolgekosten bei der Baulandausweisung ist bisher als gering zu bezeichnen. Die Regionalplanung kann durch den Einsatz der raumordnerischen Instrumente dämpfend auf die Neuanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsfläche einwirken, weshalb eine Stärkung landes- und regionalplanerischer Steuerungsfunktionen gefordert wird.<sup>50</sup> Ebenso ist in der Neuauflage der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie aus dem Jahr 2016 die primäre Zuständigkeit zum Erreichen des (unter) 30 Hektar-Ziels neben den Kommunen auch ausdrücklich den Ländern zugeordnet.<sup>51</sup> Im Hinblick auf den Wachstumsdruck, welchem Stadtregionen in Deutschland derzeit insbesondere bezüglich der Schaffung preiswerter Wohnungen, aber auch von Arbeitsplätzen ausgesetzt sind, sowie den Anforderungen an die Infrastruktur, welche mit diesen Herausforderungen einher gehen, wird eine Stärkung der Regionalplanung vor dem Hintergrund der Erforderlichkeit regionaler Lösungen thematisiert.<sup>52</sup> Angesichts der dargestellten Entwicklung der Flächenneuanspruchnahme in dünn besiedelten ländlichen Bereichen erscheint ein Steuerungsbedarf aber auch in ländlich-peripheren Regionen erforderlich. Sie sind häufig in erhöhtem Maße vom demografischen Wandel und Abwanderung betroffen. Die Raumplanung ist dazu angehalten, diese Prozesse zu begleiten, „um lang-

---

<sup>45</sup> Vgl. Geschäftsstelle der Ministerkonferenz für Raumordnung im Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.) (2016): a.a.O., S. 22.

<sup>46</sup> Ebenda, S. 2.

<sup>47</sup> Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS); Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2006a): Umbau statt Zuwachs – Siedlungsentwicklung und öffentliche Daseinsvorsorge im Zeichen des demographischen Wandels, Innovative Projekte zur Regionalentwicklung, Berlin/Bonn, S. 86.

<sup>48</sup> Vgl. Bock, Stephanie (2011): Regionalplanerische Ansätze, in: Bock, Stephanie; Hinzen, Ajo; Libbe, Jens (Hrsg.): Nachhaltiges Flächenmanagement – Ein Handbuch für die Praxis, Ergebnisse aus der REFINA-Forschung, Berlin, S. 379.

<sup>49</sup> Vgl. Rink, Dieter; Banzhaf, Ellen (2011): a.a.O., S. 453.

<sup>50</sup> Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS); Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2009): a.a.O., S. 105.

<sup>51</sup> Vgl. Die Bundesregierung (2017): a.a.O., S. 159.

<sup>52</sup> Vgl. Priebes, Axel (2019): Stärkung der Regionalplanung in den Stadtregionen – Leistungsfähige Institutionen, wirksame Instrumente und kommunikative Planungsprozesse, in: PLANERIN, 3/2019, Berlin, S. 5.

fristigen Fehlallokationen im Raum entgegenzuwirken.<sup>53</sup> Deren Querschnittsfunktion und Umsetzungsorientierung ist vor allem auf regionaler Ebene zu stärken. Bezüglich letzterer ist aus Sicht der Raumwissenschaft zunehmend auch der Einsatz informeller Instrumente in Betracht zu ziehen.<sup>54</sup>

In Bezug auf die Steuerung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung liegt vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklung der Flächenneuanspruchnahme ein wesentliches Forschungsinteresse darin zu untersuchen, inwiefern sich diese Leitvorstellung in den raumordnerischen Konzepten auf regionaler Ebene widerspiegelt. Es stellt sich die Frage, welche Bandbreite an (rechtlich) möglichen Steuerungsansätzen der Regionalplanung zur Beeinflussung der Siedlungsentwicklung zur Verfügung steht und welche konkreten Instrumente tatsächlich zum Einsatz kommen. Insbesondere steht der Aspekt des Instrumentenmix aus dem formellen Repertoire der Regionalplanung sowie informellen, kollektiven Handlungsoptionen im Vordergrund. Vor dem raumwissenschaftlichen Hintergrund differenzierter regionaler raumstruktureller Ausgangsbedingungen und Entwicklungsprozesse gilt es zu erforschen, welchen Einfluss diese auf die Zusammenstellung des Instrumentariums ausüben. Das mutmaßliche Verfehlen des 30 Hektar-Ziels ergänzt in diesem Kontext den Forschungsgedanken um die Faktoren, welche die Umsetzung und Wirkung des ganzheitlichen Steuerungsansatzes beeinflussen. Diese eröffnen das Eruiere von Handlungsmöglichkeiten zur Verbesserung von Handlungsansätzen der Regionalplanung für eine flächensparende Siedlungsentwicklung.

## 2 Forschungsstand

Bund, Länder und Kommunen haben seit der Erklärung des 30 Hektar-Ziels vielfältige flächenpolitische Aktivitäten unternommen, um die Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke einzudämmen. Diese reichen von der Anpassung des Rechtsrahmens für die Siedlungsflächenentwicklung, über die Formulierung (konkreter) Flächensparziele – überwiegend grundsätzlich und qualitativ – bis hin zur Bildung von Bündnissen und Allianzen mit entsprechenden Absichtserklärungen und Beschlüssen.<sup>55</sup> In zahlreichen Forschungsvorhaben wurden darüber hinaus bestehende Instrumente hinsichtlich ihres Einflusses auf die Flächenneuanspruchnahme untersucht und kategorisiert sowie neue Ansätze des Flächenmanagements entwickelt und erprobt. Mit Relevanz für die Raumplanung sind hier stellvertretend u.a. das Experimenteller Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt)-Forschungsfeld „Fläche im Kreis“ (2004-2007)<sup>56</sup>, das Modellvorhaben der Raumordnung „Innovative Projekte zur Regionalentwicklung“ (2003-2006), insbesondere der Schwerpunkt „Nachhaltige Siedlungsentwicklung“<sup>57</sup>, der Förderschwerpunkt des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) „Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement

---

<sup>53</sup> Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.) (2006): Folgen des demographischen Wandels für Städte und Regionen in Deutschland – Handlungsempfehlungen, Positionspapier aus der ARL, Hannover, S. 2.

<sup>54</sup> Vgl. ebenda, S. 3.

<sup>55</sup> Vgl. Umweltbundesamt (UBA) (Hrsg.) (2018): a.a.O., S. 33f.

<sup>56</sup> Vgl. Homepage des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), unter:  
[https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Forschungsfelder/2004undFrueher/FlaechelmKreis/01\\_Start.html?nn=422618](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Forschungsfelder/2004undFrueher/FlaechelmKreis/01_Start.html?nn=422618) (aufgerufen am 27.07.2019).

<sup>57</sup> Vgl. Homepage des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), unter:  
[https://www.bbr.bund.de/BBSR/DE/FP/MORO/Forschungsfelder/2004undFrueher/InnovativeProjekteRegionalentwicklung/01\\_Start.html?nn=432768](https://www.bbr.bund.de/BBSR/DE/FP/MORO/Forschungsfelder/2004undFrueher/InnovativeProjekteRegionalentwicklung/01_Start.html?nn=432768) (aufgerufen am 27.07.2019).

(REFINA)“ (2006-2012)<sup>58</sup> oder das „Planspiel Flächenhandel“ des Umweltbundesamtes (2012-2017)<sup>59</sup> zu nennen. Im Hinblick auf die Steuerung flächensparender Siedlungsstrukturen durch die Regionalplanung beschäftigte sich die Raumwissenschaft bereits seit den 1990er Jahren mit dem Einsatz unterschiedlicher Instrumente im Regionalen Raumordnungsplan (im Folgenden: Regionalplan).<sup>60</sup> Zur Steuerungswirkung dieser hinsichtlich der Flächenneuanspruchnahme forschten insbesondere KLAUS EINIG, ANDREA JONAS und BRIGITTE ZASPEL<sup>61</sup> sowie STEFAN FINA und STEFAN SIEDENTOP.<sup>62</sup> Letzterer eruierte überdies den Einfluss regionalplanerischer Steuerung als einen der Einflussfaktoren der Flächeninanspruchnahme in Deutschland.<sup>63</sup> Differenzierte Analysen für Teilbereiche der Siedlungsstruktur erfolgten für die regionalplanerische Steuerung der Wohnbau-<sup>64</sup> und Gewerbeentwicklung.<sup>65</sup> Kooperative Ansätze sind ebenfalls Gegenstand der Raumforschung, konzentrieren sich allerdings stärker auf die Aspekte interkommunaler Bottom-up-Ansätze.<sup>66</sup> Dabei standen zunächst vor allem verdichtete und prosperierende Stadtregionen im Fokus der Untersuchungen.<sup>67</sup> Neuerdings rücken vereinzelt auch ländlich-periphere Regionen mit Schrumpfungstendenzen in den Blick, wenngleich diese strukturellen Rahmenbedingungen nicht unmittelbar in den Bezug zum Steuerungsinstrumentarium gesetzt wurden.<sup>68</sup>

<sup>58</sup> Vgl. Bock, Stephanie; Hinzen, Ajo; Libbe, Jens (Hrsg.) (2011): a.a.O.

<sup>59</sup> Vgl. Umweltbundesamt (UBA) (Hrsg.) (2016): Planspiel Flächenhandel – Ziele und Erkenntnisse, unter: [http://www.flaechenhandel.de/fileadmin/std\\_site/content/Brosch%C3%BCre\\_Druckversion-final\\_kleinste.pdf](http://www.flaechenhandel.de/fileadmin/std_site/content/Brosch%C3%BCre_Druckversion-final_kleinste.pdf) (aufgerufen am 27.07.2019).

<sup>60</sup> Vgl. Bunzel, Arno; Elsner, Thomas; Lunebach, Jochem (1994): Flächen sparen in der räumlichen Planung – Ergebnisse einer Untersuchung von Bebauungsplänen, Flächennutzungsplänen und Regionalplänen, Berlin; Appel, Dieter et al. (1995): a.a.O.

<sup>61</sup> Vgl. Einig, Klaus; Jonas, Andrea; Zaspel, Brigitte (2011): Evaluierung von Regionalplänen, in: Bizer, Kilian; Einig, Klaus; Köck, Wolfgang; Siedentop, Stefan (Hrsg.): Raumordnungsinstrumente zur Flächenverbrauchsreduktion – Handelbare Flächenausweisungsrechte in der räumlichen Planung, Schriftenreihe Recht, Ökonomie und Umwelt, Band 19, Baden-Baden, S. 65-126.

<sup>62</sup> Vgl. Fina, Stefan; Siedentop, Stefan (2009): Steuerung der Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung mit negativplanerischen Instrumenten – Analyse und Bewertung des Instrumenteneinsatzes in vier Modellregionen, Land Use Economics and Planning – Discussion Paper, No. 09-10, Göttingen.

<sup>63</sup> Vgl. Siedentop, Stefan (2018): a.a.O.

<sup>64</sup> Vgl. Droß, Michael (2004): Konzepte und Instrumente zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung – Fläche – Kosten – Widersprüche, REGIO spezial Bd. 3, Dortmund; Stark, Sarah (2009): Steuerung durch Regionalpläne – Anspruch und Wirklichkeit der Steuerungswirkung des Regionalplans am Beispiel der Wohnbauflächen in der Region Stuttgart, Arbeitshefte des Instituts für Stadt und Regionalplanung, Technische Universität Berlin, Heft 73, Berlin.

<sup>65</sup> Vgl. Zaspel, Brigitte (2011): Regionale Gewerbeflächenpolitik - Eine Wirkungsabschätzung regionalplanerischer Instrumente, Dissertation, Bonn; Greiving, Stefan; Höweler, Michael (2008): Der virtuelle Gewerbeflächenpool als Modell einer regionalplanerischen Mengensteuerung der Siedlungsflächenentwicklung, in: Raumforschung und Raumordnung, 66. Jahrgang, Heft 4, S. 305–317.

<sup>66</sup> Vgl. Bleher, Daniel (2006): Interkommunale Kooperation zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme – Screening und Bewertung beispielhafter Zusammenarbeit, Frankfurt am Main; Gawron, Thomas et al. (2010): Instrumentendiskussion – Die Eignung raumwirksamer Instrumente und kooperativer Ansätze zur Verfolgung flächenpolitischer Strategien, Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi, Band 08, Leipzig.

<sup>67</sup> Vgl. Hilligardt, Jan (1997): Nachhaltige Siedlungsentwicklung in Verdichtungsräumen – Der Beitrag der Regionalentwicklung, Werkstattberichte Band 30, Kaiserslautern; Vallée, Dirk (2008): Möglichkeiten, Grenzen und Hindernisse der Regionalplanung zur flächensparenden Siedlungsentwicklung, in: Troge, Andreas (Hrsg.): Was kann Planungsrecht für die Umwelt tun? Reduzierung des Flächenverbrauchs, Schutz des Klimas, Erhalt der biologischen Vielfalt, Stuttgart, S. 49-64.

<sup>68</sup> Vgl. Einig, Klaus; Jonas, Andrea; Zaspel, Brigitte (2011): a.a.O.

Das Instrumentarium zur Steuerung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung umfasst innerhalb des bestehenden politischen und rechtlichen Rahmens:

- Planungsinstrumente,
- ökonomische und fiskalische Steuerungsinstrumente,
- Instrumente der Information sowie
- Instrumente der Kooperation.<sup>69</sup>

LUISE ADRIAN, STEPHANIE BOCK, ARNO BUNZEL, THOMAS PREUß UND MAGDALENE RAKEL klassifiziert diese nach ihrer Wirkungsweise in:

- regulative,
- informatorische,
- fiskalische und ökonomische sowie
- strukturierende Instrumente.<sup>70</sup>

Eine Rangfolge, welche Maßnahmen den größten Beitrag zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme leisten, gibt es nicht und ist je nach Betrachtungsweise höchst umstritten. Einzelne Instrumente weisen zudem Abhängigkeiten auf oder wirken konträr. So stehen beispielsweise das System der Bodenpreise und eine planerische Verknappung von Flächen in einem wechselseitigen Verhältnis. Eine Siedlungskonzentration kann steigende Bodenpreise in verdichteten Zentren begünstigen, sodass sich die Flächenneuanspruchnahme in periphere Bereiche mit niedrigeren monetären Kosten für die bauliche Nutzung von Fläche verlagert.<sup>71</sup> Aktuell besteht mehr oder weniger ein Konsens darin, dass nicht einzelne Instrumente zum Erfolg führen, sondern nur ein Zusammenspiel der Maßnahmen aus unterschiedlichen Wirkungsbereichen zu einer flächensparenden Siedlungsentwicklung führen kann.<sup>72</sup> In den letzten Jahren stand eine Kontingentierung von Flächen zur Siedlungsentwicklung entweder im Rahmen der klassischen Raumordnung oder in Ausgestaltung eines Systems handelbarer Flächenzertifikate (wieder) in der Diskussion.<sup>73</sup> Während ein solcher tauschbasierter, ökonomischer Ansatz in der Raumwissenschaft umstritten ist, wird er in der Planungspraxis insbesondere von den Kommunen abgelehnt, die in diesem eine Begrenzung ihrer Planungshoheit sehen.<sup>74</sup> Da dieser einerseits einen vorgeschalteten Aushandlungsprozess zwischen Bund und Ländern erfordern würde und damit aktuell noch kein Handlungsauftrag an die regionale Ebene besteht,<sup>75</sup> und anderer-

---

<sup>69</sup> Vgl. Umweltbundesamt (UBA) (Hrsg.) (2003): a.a.O., S. 105f.; Bleher, Daniel (2006): a.a.O., S. 23ff.; Bund-/Länder-Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz (LABO) (2010): Reduzierung der Flächenanspruchnahme – Bericht der Umweltministerkonferenz zur Vorlage an die Konferenz der Chefin und der Chefs der Staats- und Senatskanzleien mit dem Chef des Bundeskanzleramtes, unter: [https://www.labo-deutschland.de/documents/UMK-Bericht\\_98a.pdf](https://www.labo-deutschland.de/documents/UMK-Bericht_98a.pdf) (aufgerufen am 02.08.2019).

<sup>70</sup> Vgl. Umweltbundesamt (UBA) (Hrsg.) (2018): a.a.O., S. 49.

<sup>71</sup> Vgl. Stark, Sarah (2009): a.a.O., S. 125f.

<sup>72</sup> Umweltbundesamt (UBA) (Hrsg.) (2018): a.a.O., S. 125.

<sup>73</sup> Vgl. Bock, Stephanie; Preuß, Thomas (2018): Flächensparen – Nicht ohne Kontingentierung, in: Nachrichten der ARL 48. Jahrgang, Heft 1, S. 23; Köck, Wolfgang et al. (Hrsg.) (2008): Handelbare Flächenausweisungsrechte – Anforderungsprofil aus ökonomischer, planerischer und juristischer Sicht, Reihe Recht, Ökonomie und Umwelt, Band 17, Baden-Baden; Umweltbundesamt (UBA) (Hrsg.) (2016): a.a.O.; Umweltbundesamt (UBA) (Hrsg.) (2018): a.a.O., S. 49.

<sup>74</sup> Vgl. Jörissen, Juliane; Coenen, Reinhard (2005): Instrumente zur Steuerung der Flächennutzung: Eine Befragung interessierter und betroffener Akteure, in: *disP – The Planning Review*, Nr. 160/2005, S. 103; Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) (2012): Regionalplanerische Instrumente zur Reduzierung der Flächenanspruchnahme, BMVBS-Online-Publikation, Nr. 20/2012, S. 5.; Beirat für Raumentwicklung beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (2019): Siedlungsentwicklung – Flächen sparen, Empfehlungen des Beirats für Raumentwicklung, Berlin, S. 16.

<sup>75</sup> Vgl. Bock, Stephanie; Preuß, Thomas (2018): a.a.O., S. 23.

seits bundespolitisch derzeit keine weiteren Anstrengungen zur Verfolgung der Thematik erkennbar sind,<sup>76</sup> wird diese in der vorliegenden Arbeit nicht präsent behandelt. Es stehen einerseits das formelle Instrumentarium des Regionalplans sowie andererseits ergänzende, kooperative Handlungsansätze im Vordergrund.

### **Steuerung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung durch Regionalpläne**

Der Raumordnung mit der ihr inhärenten Aufgabe, Raumansprüche zu koordinieren, räumliche Konflikte auszugleichen und Vorsorge für Raumnutzungen zu treffen, kommt eine bedeutende Rolle bei der Siedlungsentwicklung zu. Dazu trägt auch die Erkenntnis bei, dass „sich die Baulandpolitik der meisten Gemeinden primär an der Optimierung der eigenen Wirtschafts- und Lebensbedingungen orientiert, statt eine Wohlfahrtsmaximierung auf regionaler Ebene anzustreben.“<sup>77</sup> Diese räumlich und zeitlich begrenzte Sichtweise beeinträchtigt eine angemessene Berücksichtigung der Zielsetzung einer reduzierten Flächenneuinanspruchnahme, schürt im Gegenteil durch interkommunalen Konkurrenz um Einwohner und Betriebe, welche mit frei verfügbarem Bauland gelockt werden, den Flächenverbrauch. Regionale Lösungen zur Steuerung der räumlichen Entwicklung sind daher unerlässlich.<sup>78</sup> „Vor allem die Möglichkeit, durch regionalplanerische Zielsetzung Regelungen zu treffen, die sich mit Bindungswirkung für die nachfolgenden Planungen, insbesondere für die kommunale Flächennutzungsplanung, auf den Umfang der Siedlungsflächeninanspruchnahme unmittelbar begrenzend auswirken, begründet die Bedeutung der Regionalplanung im Kontext nachhaltiger Siedlungsentwicklung.“<sup>79</sup> So kann innerhalb des rechtlich zulässigen Rahmens im überörtlichen Interesse die kommunale Planungshoheit der Gemeinden eingeschränkt werden.<sup>80</sup> Eine Steuerungswirkung der Landes- und Regionalplanung im Hinblick auf die kommunale Siedlungstätigkeit konnte durch das BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG (BMVBS)/ BUNDESINSTITUT FÜR BAU-, STADT- UND RAUMFORSCHUNG (BBSR) IM BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (BBR) herausgestellt werden.<sup>81</sup>

Dennoch gilt die Aufmerksamkeit der Raumwissenschaft, Planungspraxis und Politik bisher vor allem der Erforschung verschiedener Flächenmanagementansätze auf kommunaler Ebene, da im Rahmen der kommunalen Planungshoheit die bauliche Nutzung von Flächen durch die Bauleitplanung rechtsverbindlich geregelt wird.<sup>82</sup> Im Hinblick auf das langfristige Ziel der „Netto Null“ und die Auswirkungen des demografischen Wandels liegt ein Fokus auf Instrumenten zur Forcierung der Innenentwicklung.<sup>83</sup> Die Weiterentwicklung regionalplanerisch verbindlicher Ansätze findet nur vereinzelt Beachtung. Vielmehr als die Möglichkeiten werden darüber hinaus die Steuerungsdefizite auf der regionalplanerischen Handlungsebene thematisiert.

---

<sup>76</sup> Vgl. Penn-Bressel, Gertrude (2019): a.a.O., S. 38.

<sup>77</sup> Homepage des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), unter:  
[https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/MORO/Studien/2004undFrueher/RegionalesFlaechenmanagement/03\\_Ergebnisse.html](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/MORO/Studien/2004undFrueher/RegionalesFlaechenmanagement/03_Ergebnisse.html) (aufgerufen am 04.08.2019).

<sup>78</sup> Vgl. Bock, Stephanie (2011): a.a.O., S. 379.

<sup>79</sup> Ebenda, S. 380f.

<sup>80</sup> Runkel, Peter (2019): E. Anpassung der Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung (Absatz 4); Wirkung der Erfordernisse der Raumordnung in der Bauleitplanung; landesplanerischer Planungsschaden; Rechtsschutz gegen Erfordernisse der Raumordnung, in: Ernst, Werner; Zinkahn, Willy; Bielenberg, Walter; Krautzberger, Michael (Hrsg.): Baugesetzbuch, Band VI, Kommentar, München, § 1 Rn. 50b.

<sup>81</sup> Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS); Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2009): a.a.O., S. 101.

<sup>82</sup> Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) (2012): a.a.O., S. 5.

<sup>83</sup> Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS); Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2006a): a.a.O.; Preuß, Thomas (2018): a.a.O., S. 16.

Die überörtliche Planungsebene befand sich zunächst nur am Rande im Rahmen globaler Instrumentenuntersuchungen zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme im Forschungsinteresse. Zwar wurde die Regionalplanung als relevanter Akteur zur planungsrechtlichen Beeinflussung der Städte und Gemeinden eingeschätzt, aufgrund ihrer (damaligen) eher schwachen Stellung im deutschen Raumplanungssystem und ihrer nur „mittelbare[n] Steuerungseffekte für die Siedlungsentwicklung und damit für den Flächenverbrauch“<sup>84</sup> aber nicht als zentraler Faktor betrachtet. Der „Region“ als Handlungsrahmen wurde eher im Kontext kooperativer Ansätze eine Bedeutung beigemessen.<sup>85</sup> Eine verstärkte regionale Betrachtungsweise der verbindlichen Steuerung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung erfolgte Ende der 1990er Jahre in der Folge zunehmender Probleme durch die Suburbanisierung in prosperierenden Verdichtungsräumen, welche eine Beschäftigung mit dem kommunale Grenzen überschreitenden stadregionalen Kontext erforderten.<sup>86</sup> Die Region sollte als „zweite kommunale Ebene“<sup>87</sup> gestärkt werden, sodass „straffere regionalplanerische Instrumente“<sup>88</sup> zur Anwendung kommen können. Inzwischen kommt der Regionalplanung aufgrund ihrer Mittler- und Übersetzerfunktion eine zentrale Bedeutung im deutschen Planungssystem zu.<sup>89</sup>

Verschiedene Untersuchungen zu Steuerungsansätzen der Siedlungsentwicklung in Regionalplänen zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme zeigen die konzeptionelle Integration und den durchaus möglichen Einsatz eines differenzierten regionalplanerischen Instrumentariums in der Praxis.<sup>90</sup> „Besonders bedeutsam sind die quantitative räumliche und qualitative Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung, die Festlegung der Eigenentwicklung sowie die Begrenzung der Außenentwicklung durch den Freiraumschutz.“<sup>91</sup> Deutlich wird jedoch auch ein sehr unterschiedlicher Einsatz der Instrumente in temporärer und räumlicher Hinsicht sowie die Einschätzung zur Wirksamkeit dieser.

Im Rahmen des Forschungsvorhabens „Möglichkeiten zur Steuerung des Flächenverbrauchs und der Verkehrsentwicklung“ des Deutschen Instituts für Urbanistik untersuchten ARNO BUNZEL, THOMAS ELSNER und JOCHEM LUNEBACH 1994 zwölf Regionalpläne westdeutscher Regionen auf den Einsatz der rechtlich möglichen Instrumente. Der Fokus lag auf nordrhein-westfälischen Regionen. Ein punkt-axiales System aus Entwicklungsschwerpunkten und -achsen war für alle Pläne feststellbar, ebenso wie die Festlegung von Orten zur Eigenentwicklung und die Darstellung von Siedlungsbereichen als qualitativ-räumliche Steuerung der Siedlungsentwicklung. Dagegen wurden quantitative Steuerungsansätze, wie Richtwerte für die Bevölkerung, Dichtevorgaben und Festlegungen eines maximalen Siedlungsflächenbedarfs nur vereinzelt genutzt. Die Lenkung der Wohnsiedlungsentwicklung wurde hinsichtlich einer Mengenbegrenzung wesentlich strenger verfolgt als die der Gewerbeflächenentwicklung. Aussagen über die Wirksamkeit und Erfolge der Festlegungen werden nicht getroffen.<sup>92</sup>

---

<sup>84</sup> Bunzel, Arno; Elsner, Thomas; Lunebach, Jochem (1994): a.a.O., S. 30.

<sup>85</sup> Vgl. Apel, Dieter et al. (1995): a.a.O.

<sup>86</sup> Vgl. Umweltbundesamt (UBA) (Hrsg.) (2001): Szenarien und Potentiale einer nachhaltig flächensparenden und landschaftsschonenden Siedlungsentwicklung, Berichte 01/00, Berlin, S. 278.

<sup>87</sup> Ebenda, S. 279.

<sup>88</sup> Ebenda.

<sup>89</sup> Vgl. Prieb, Axel (2018): Regionalplanung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, Band 3| M-R, Hannover, S. 2048.

<sup>90</sup> Vgl. u.a. Umweltbundesamt (UBA) (Hrsg.) (2004): Fortschrittliche konzeptionelle Ansätze des Bodenschutzes zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr – Best Practice, Texte 40/04, Berlin; Bovet, Jana (2009): Analyse flächenverbrauchsrelevanter gesetzlicher Instrumente und deren regionalplanerische Umsetzung in vier Modellregionen, Land Use Economics and Planning – Discussion Paper, No. 09-04, Göttingen.

<sup>91</sup> Bock, Stephanie (2011): a.a.O., S. 379.

<sup>92</sup> Vgl. Bunzel, Arno; Elsner, Thomas; Lunebach, Jochem (1994): a.a.O.

Fokussierte Wirkungsanalysen regionalplanerischer Instrumente zur Steuerung der Siedlungsentwicklung erfolgen erst nach der Formulierung des 30 Hektar-Ziels, welches erstmals eine Richtgröße für die Flächenneuanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr darstellt. Diese beziehen sich allerdings meist isoliert auf ein konkretes Steuerungsinstrument der Regionalplanung bzw. einen konkreten Steuerungsgegenstand der Flächenneuanspruchnahme, wie beispielsweise die Wohnsiedlungs- oder die Gewerbeflächenentwicklung. MICHAEL DROß konstatiert der Regionalplanung auf Grundlage einer Wirkungsanalyse zweier Fallstudien gar, „kein wirksames Instrumentarium“<sup>93</sup> für eine aktive Siedlungspolitik einer ressourcenschonenden Wohnsiedlungsentwicklung zu besitzen. Insbesondere die Wachstumsbeschränkung einzelner Gemeinden als auch die Konzentration der Wohnsiedlungsentwicklung bewertet er als nicht ausreichend.<sup>94</sup> Für eine zielgerichtete Ausgestaltung der Aussagen in Regionalplänen wird auf eine verbesserte vertikale Koordination der regionalplanerischen Festlegungen sowie die Stärkung umsetzungsorientierter Instrumente und Reduzierung abstrakter Normen verwiesen.<sup>95</sup> Am Beispiel der Region Stuttgart zeigt SARAH STARK auf, dass standortsteuernde Instrumente der Regionalplanung Flächenausweisungen der Kommunen reduzieren können, jedoch nicht begrenzen. Diese fällt allerdings im Hinblick auf das Flächensparziel bisher ungenügend aus. „Für eine effektive Begrenzung der Wohnbauflächenausweisung bedarf es quantitativer Grenzen.“<sup>96</sup> Die konkrete Steuerung der regionalen Gewerbeflächenentwicklung unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit untersuchte BRIGITTE ZASPEL 2010 in zwei Fallstudienevaluationen. Sie stellt die hohe Effektivität der negativplanerischen Instrumente zur Standortsteuerung heraus, während die aktive Lenkung der Gewerbeflächenentwicklung auf raumordnerisch geeignete Standorte nur eingeschränkt wirksam ist. Ebenso zeigt sich eine mangelnde quantitative Steuerung bezüglich des sparsamen Umgangs mit Fläche.<sup>97</sup> Auch das BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG (BMVBS)/ BUNDESINSTITUT FÜR BAU-, STADT- UND RAUMFORSCHUNG (BBSR) IM BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (BBR) bestätigt eine eher geringe Steuerungswirkung der Landes- und Regionalplanung auf die Gewerbeflächenentwicklung.<sup>98</sup> So erscheint im ersten Jahrzehnt des neuen Jahrtausends die quantitative Steuerung der Flächenneuanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr auf regionaler Ebene wenig praxisrelevant. Festlegungen zur Eigenentwicklung sind zwar verbreiteter, allerdings in ihrer regional sehr spezifischen Ausgestaltung selten als verbindliche Mengenbegrenzung konzipiert bzw. interpretiert.<sup>99</sup> Dies bestätigt FELIX JAKOB SCHWABEDAL am Beispiel Niedersachsens und betont, dass die Regionalplanung in diesem Bereich ihre Möglichkeiten nicht ausschöpft.<sup>100</sup>

---

<sup>93</sup> Droß, Michael (2004): a.a.O., S. 161.

<sup>94</sup> Vgl. ebenda, S. 131f.

<sup>95</sup> Vgl. Droß, Michael (2004): a.a.O., S. 166.

<sup>96</sup> Stark, Sarah (2009): a.a.O., S. 113.

<sup>97</sup> Vgl. Zaspel, Brigitte (2011): a.a.O., S. 270.

<sup>98</sup> Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS); Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2009): a.a.O., S. 101.

<sup>99</sup> Vgl. Bock, Stephanie (2011): a.a.O., S. 381f.

<sup>100</sup> Vgl. Schwabedal, Felix Jakob (2011): Das regionalplanerische Instrument Eigenentwicklung – Ein systematischer Vergleich der Festlegungen in den Raumordnungsprogrammen Niedersachsens, in: Raumforschung und Raumordnung, Nr. 69, S. 17-28.

Eine umfassende Evaluierung der Steuerungsleistung des regionalplanerischen Instrumentariums hinsichtlich einer flächensparenden Siedlungsentwicklung fand erstmals 2009 im Rahmen des REFINA-Verbundprojekt „Designoptionen und Implementation von Raumordnungsinstrumenten zur Flächenverbrauchsreduktion (DoRiF)“ statt. Dabei liegt der Fokus auf den formellen Instrumenten des Regionalplans, denen im Ergebnis von KLAUS EINIG, ANDREA JONAS UND BRIGITTE ZASPEL unterschiedliche Wirksamkeit zugesprochen wird. Während dem Zentrale-Orte-Konzept und Eigenentwicklung wenig Erfolg attestiert wird, erreichen Vorranggebiete zur Siedlungsentwicklung und Mengenvorgaben zumindest in Teilen positive Effekte.<sup>101</sup> Die regionalplanerische Negativplanung entfaltet dagegen erhebliche Steuerungswirksamkeit für die Siedlungsentwicklung, indem sie die Standortwahl neuer Siedlungserweiterungen durch den restriktiven Schutz des Freiraums einschränkt. Dies ermöglicht eine Standortlenkung kommunaler Siedlungsflächenplanung. Eine Mengensteuerung dieser im Sinne einer Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme können FINA/SIEDENTOP allerdings nicht feststellen.<sup>102</sup> Neben regionsspezifischen Hinweisen zur Anpassung des Instrumentariums wird auch hier erneut eine konsequente Anwendung dieser gefordert.<sup>103</sup> EINIG, JONAS UND ZASPEL schlagen zudem vor, die Raumordnungsinstrumente zur Steuerung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung regelmäßig zu analysieren, um deren Wirksamkeit effektiv bewerten zu können.<sup>104</sup> Einen bewussten Schwerpunkt auf die Untersuchung der raumordnerischen Mengensteuerung legt die Vorstudie „Regionalplanerische Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme“ des BUNDESMINISTERIUMS FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG (BMVBS). Anhand zweier Fallbeispielen erfolgte 2012 eine spezifische „Untersuchung der Praktikabilität, Effizienz und Effektivität sowie Weiterentwicklung von Instrumenten der Raumordnung zur Mengensteuerung baulicher Flächeninanspruchnahme.“<sup>105</sup> Diese verdeutlichen eine zunehmende Relevanz und Anwendung einer quantitativen Steuerung der Siedlungsentwicklung in der Regionalplanung, wengleich auch Optimierungsbedarf besteht. Für die – nicht erfolgte – Hauptstudie wird eine praxisbezogene Weiterentwicklung von Steuerungselementen aller herausgearbeiteten Steuerungsmodelle (positiv-allokative Standortsteuerung, Mengensteuerung, negativ-restriktive Steuerung, Steuerung der Eigenentwicklung) sowie das Aufzeigen neuer instrumenteller Möglichkeiten und Verfahren zur Entwicklung, Anpassung und Implementierung regionalplanerischer Zielvorstellungen empfohlen.<sup>106</sup>

Nicht zuletzt stellten LUISE ADRIAN, STEPHANIE BOCK, ARNO BUNZEL, THOMAS PREUß UND MAGDALENE RAKEL im Auftrag des Umweltbundesamt im Rahmen des ‚Aktionsplans Flächensparen‘ ein Bündel bestehender Instrumente für die regionale Ebene zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme zusammen. Dieses umfasst einerseits Instrumente der regionalen Raumordnungsplanung, wobei der Festlegung von Mengenvorgaben eine zentrale Funktion zur effektiven Flächensteuerung zugeschrieben wird. Andererseits sollen angesichts eines Steuerungsdefizits der Regionalplanung hinsichtlich einer flächensparenden Siedlungsentwicklung Instrumente der interkommunalen und regionalen Kooperation die Handlungsoptionen ergänzen.<sup>107</sup>

---

<sup>101</sup> Vgl. Einig, Klaus; Jonas, Andrea; Zaspel, Brigitte (2011): a.a.O., S. 119.

<sup>102</sup> Vgl. Fina, Stefan; Siedentop, Stefan (2009): a.a.O., S. 20.

<sup>103</sup> Vgl. Einig, Klaus; Jonas, Andrea; Zaspel, Brigitte (2011): a.a.O., S. 121.

<sup>104</sup> Vgl. Einig, Klaus; Jonas, Andrea; Zaspel, Brigitte (2009b): Der Einsatz von Fallstudien zur Evaluation von Raumordnungsplänen, Land Use Economics and Planning – Discussion Paper, No. 09-09, Göttingen, S. 21.

<sup>105</sup> Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) (2012): a.a.O., S. 18.

<sup>106</sup> Vgl. ebenda, S. 110.

<sup>107</sup> Vgl. Umweltbundesamt (UBA) (Hrsg.) (2018): a.a.O., S. 76ff.

## Steuerungs- und Implementationsdefizit der Regionalplanung

Wenngleich die Bedeutung der überörtlichen Planungsebene für die Steuerung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung sowie das Vorhandensein eines zielführenden Instrumentariums aus raumwissenschaftlicher Sicht bereits deutlich wurden, wird Kritik an der Steuerungsfähigkeit der Regionalplanung von mehreren Seiten geübt. Zum einen setzt diese bei der Ausnutzung der zur Verfügung stehenden formellen Instrumente an. Dies bezieht sich einerseits auf die gänzlich fehlende Anwendung, andererseits auf die rechtliche Ausgestaltung im Hinblick auf die Bindungswirkung der Festlegungen. Ursächlich für eine unzureichende Konkretisierung von für die Bauleitplanung verbindlichen Zielen der Raumordnung ist oftmals die Scheu eines zu starken Eingriffs in die kommunale Planungshoheit der Gemeinden. Die Regionalplanung ist – ganz erheblich, wo sie kommunal verfasst ist – von der Kooperation und Akzeptanz der Kommunen angewiesen.<sup>108</sup> So können ein entsprechend kommunalfreundliches Agieren und/oder Bedenken hinsichtlich kommunaler Widerstände die Ausbildung des regionalplanerischen Instrumentariums maßgeblich beeinflussen. Fehlender politischer Wille regionaler Entscheidungsträger oder eine fehlende Problemwahrnehmung sind weitere Faktoren.<sup>109</sup> Die BUND-/LÄNDERARBEITSGEMEINSCHAFT BODENSCHUTZ (LABO) forderte dementsprechend 2010 weniger Neuentwicklung und Erforschung, sondern vielmehr die zielgerichtete Ausrichtung und Anwendung der bestehenden Instrumente.<sup>110</sup> Es gilt somit, das Instrumentarium entsprechend der regionalen Erfordernisse und Potenziale im Rahmen einer aktiv entwickelten Strategie auszugestalten und anzuwenden.<sup>111</sup>

Neben der ungenügenden Ausnutzung instrumenteller Möglichkeiten wird ein Implementationsdefizit der regionalplanerischen Vorgaben auf kommunaler Ebene beklagt. THOMAS GAWRON spricht von einem Implementationsproblem, wo die regionale Vollzugsinstanz Vorgaben nicht durchzusetzen vermag, und von einem Motivationsproblem, wo sich die kommunalen Steuerungsobjekte der Umsetzung dieser verweigern. Auch hier wirken Wissensprobleme über die Notwendigkeit und Handlungsoptionen auf beiden Ebenen.<sup>112</sup> Ziel muss es demnach sein, die Verwirklichung der regionalplanerischen Vorgaben in den Vordergrund zu stellen.<sup>113</sup> Die qualitativ und quantitativ wenig umweltverträgliche Siedlungsentwicklung aus fortschreitender Flächenneuinanspruchnahme gründet also auf verschiedenen Einflussfaktoren auf regionaler und lokaler Ebene. Als besonders relevant für die weitere Ausdehnung der Städte und Gemeinden wurden vom UMWELTBUNDESAMT übereinstimmend und ergänzend identifiziert:

- ein Defizit bei der raumordnerischen Steuerung der Siedlungsentwicklung durch die geringe Ausnutzung des zur Verfügung stehenden Instrumentariums,
- konfligierende Zielsetzungen auf lokaler Ebene, welche in der Abwägung eine nachhaltige, insbesondere flächensparende Siedlungsentwicklung erschweren, sowie
- die jeweiligen raumstrukturellen und demografischen Rahmenbedingungen, welche den Einsatz raumplanerischer Instrumente auf örtlicher wie überörtlicher Ebene beeinflussen.

<sup>108</sup> Jörissen, Juliane; Coenen, Reinhard (2007): a.a.O., S. 114f.

<sup>109</sup> Vgl. Umweltbundesamt (UBA) (Hrsg.) (2018): a.a.O., S. 77.

<sup>110</sup> Vgl. Bund-/Länder-Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz (LABO) (2010): a.a.O., S. 3.

<sup>111</sup> Vgl. Umweltbundesamt (UBA) (Hrsg.) (2018): a.a.O., S. 76.

<sup>112</sup> Vgl. Gawron, Thomas et al. (2010): a.a.O., S. 67.

<sup>113</sup> Vgl. Karlin, Dieter; Torns, Fabian (2011): Flächenmanagement durch innovative Regionalplanung (FLAIR): regionale Strategien für die Innenentwicklung, in: Bock, Stephanie; Hinzen, Ajo; Libbe, Jens (Hrsg.) (2011): a.a.O., S. 389.

Des Weiteren werden Ursachen auch in institutionellen Hemmnissen gesehen. Die (meist) kommunale Verfasstheit der Regionalplanung erschwert eine übergeordnete regionale Sichtweise und eine über die kommunalen Einzelinteressen erhabene Koordination von Raumsprüchen.<sup>114</sup> ZASPEN konstatiert, dass die Effektivität der Regionalplanung im Fall der Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung neben dem eigenen Steuerungsinstrumentarium durch den institutionellen Kontext sowie Akteure und Akteurskonstellationen beeinflusst wird. Somit kommt auch dem Einfluss der Landesplanung, der Organisationsform der Regionalplanung sowie dem Problembewusstsein hinsichtlich der Notwendigkeit flächensparender Siedlungsstrukturen Bedeutung zu.<sup>115</sup> Die Einflussfaktoren auf die Wirkung eines Regionalplans lassen sich nach ZIMMERMANN in die Bereiche Instrumente, Organisationsform und Management, Akteure und Interaktion sowie Rahmenbedingungen einteilen.<sup>116</sup>

### **Kooperation und informelle Instrumente der Regionalplanung zum Flächensparen**

In der Diskussion um eine erfolgreiche Steuerung nachhaltiger, flächensparender Siedlungsstrukturen auf regionaler Ebene wurde neben den formellen planerischen Instrumenten der Regionalplanung sowie deren Steuerungsleistung und -defiziten auch früh überörtlichen Kooperationslösungen die Aufmerksamkeit räumlicher Forschungsfragen zuteil. Diese reichen von der Untersuchung informeller Ansätze bis hin zu formalisierten Formen der Zusammenarbeit.

Kooperationen im Bereich der Siedlungsentwicklung resultieren überwiegend aus dem Kontext eines gemeinsamen Leidensdrucks in Stadt-Umland-Bereichen.<sup>117</sup> Inhaltlich umfassten diese zunächst die Festlegung von Entwicklungsschwerpunkten, welche zum Teil in Entwicklungskonzepten verankert wurden.<sup>118</sup> Dabei handelte es sich meist um Konzepte zur Gewerbeflächenentwicklung. Kooperationen bezogen auf die Allokation von Wohnbauflächen oder zur Innenentwicklung sind kaum bekannt.<sup>119</sup> Ziel ist es, durch die Verbindung kooperativer Strukturen mit Ansätzen traditioneller Regionalplanung zu einem regionalen Flächenmanagement zu finden.<sup>120</sup>

Die Hauptakteure interkommunaler und regionaler Kooperation sind in erster Linie die kommunalen Planungs- und Entscheidungsträger. Die Rolle der Regionalplanung wird dabei als Koordinator, Moderator und Mediator gesehen. Hier kann sie ihre Praxis und Erfahrung in der Kommunikation mit verschiedenen regionalen Akteuren und dem Ausgleich derer unterschiedlicher Belange vorteilhaft einbringen. Außerdem ist es ihre Aufgabe die Vorteile der regionalen Zusammenarbeit zu vermitteln.<sup>121</sup> HOLGER FLOETING hebt des Weiteren Regional- und Planungsverbände als eine Form der formellen regionalen Kooperation hervor. Er vertritt damit ein Verständnis der Regionalplanung nicht nur als hierarchisch agierende Institution, sondern als Akteur mit verschiedenen, auch kooperativen Handlungsmöglichkeiten.<sup>122</sup> Immer wieder werden

---

<sup>114</sup> Vgl. Umweltbundesamt (UBA) (Hrsg.) (2018): a.a.O., S. 92ff.

<sup>115</sup> Vgl. Zaspel, Brigitte (2011): a.a.O., S.

<sup>116</sup> Vgl. Zimmermann, Thomas (2016): a.a.O., S. 65ff.

<sup>117</sup> Vgl. Apel, Dieter et al. (1995): a.a.O., S. 197ff.

<sup>118</sup> Vgl. Bleher, Daniel (2006): a.a.O., S. 89f.

<sup>119</sup> Vgl. Gawron, Thomas et al. (2010): a.a.O., S. 210; Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) (2012): a.a.O., S. 43.

<sup>120</sup> Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS); Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2006a): a.a.O., S. 20.

<sup>121</sup> Vgl. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.) (1995): Zukunftsaufgabe Regionalplanung – Anforderungen – Analysen – Empfehlungen, Forschungs- und Sitzungsberichte 200, Hannover, S. 39ff.

<sup>122</sup> Vgl. Floeting, Holger (2011): Instrumente interkommunaler Kooperation, in: Bock, Stephanie; Hinzen, Ajo; Libbe, Jens (Hrsg.): Nachhaltiges Flächenmanagement – Ein Handbuch für die Praxis, Ergebnisse aus der REFINA-Forschung, Berlin, S. 414.

Forderungen an die Regionalplanung laut, ihre initiierende und fördernde Rolle im Rahmen regionaler und interkommunaler Zusammenarbeit stärker wahrzunehmen. Gleichwohl inzwischen in den meisten Regionalplänen Hinweise, Grundsätze oder Ziele der Raumordnung zur interkommunalen Kooperation zu finden sind,<sup>123</sup> gibt es kaum erfolgreiche Kooperationen bzw. wird deren Wirksamkeit im Hinblick auf die Reduzierung des Flächenverbrauchs als begrenzt betrachtet.<sup>124</sup>

Weitere Möglichkeiten im informellen Instrumentenkasten bieten Formate der Information, Kommunikation und Partizipation, welche im Sinne eines Planungsmanagements im Vorfeld und während der Regionalplanaufstellung sowie insbesondere im Hinblick auf dessen Umsetzung Anwendung finden können. Voraussetzung dafür ist aber das Selbstverständnis der Regionalplanung als Anbieter von Dienstleistungen sowie die Akzeptanz dieser von den Adressaten der Maßnahmen als Initiator regionaler Entwicklungsprozesse sowie politischer Akteur.<sup>125</sup> Wie bereits dargestellt, spielen informatorische Instrumente bei der Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme ebenfalls eine wesentliche Rolle. Die Regionalplanung ist allerdings in der Raumwissenschaft wie der Planungspraxis bisher kaum als aktiver Akteur in diesem Bereich in Erscheinung getreten. Zielgruppen sind dann die Adressaten der regionalplanerischen Vorgaben. Informelle Planungsverfahren wie Planungsworkshops, kooperative Planungsverfahren oder auch Testplanungsverfahren können dazu beitragen, strategische Fragestellungen einer regionalen Siedlungs- und Verkehrsentwicklung in den Fokus zu rücken.<sup>126</sup> HANS-JÖRG DOMHARDT und WILLY SPANNOWSKY heben eine hohe Akzeptanz der Adressaten der regionalplanerischen Festlegungen als Voraussetzung für Wirksamkeit dieser hervor und verweisen auf die frühzeitige Einbeziehung dieser im regionalen Planungsprozess.<sup>127</sup>

Die regionale Zivilgesellschaft sowie Unternehmen sind bisher kaum Zielgruppen informeller Beteiligungsansätze auf regionaler Ebene im Hinblick auf flächensparende Siedlungsstrukturen. Das BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU UND STADTENTWICKLUNG (BMVBS)/ BUNDESAMT FÜR BAUWESEN UND RAUMORDNUNG (BBR) zeigen jedoch im Rahmen der Untersuchung von Strategien der Landes- und Regionalplanung zur Bewältigung des demografischen Wandels auf, dass das Involvieren einer breiten Öffentlichkeit in regionale Handlungsfelder beispielsweise durch Prozesse der Leitbildentwicklung oder Informationshefte erfolgen kann.<sup>128</sup> Auch THOMAS ZIMMERMANN plädiert für die Ergänzung des informellen Instrumentariums der Regionalplanung um den Aspekt Aufklärung.<sup>129</sup>

---

<sup>123</sup> Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) (2012): a.a.O., S. 43.

<sup>124</sup> Vgl. ebenda; Apel, Dieter et al. (1995): a.a.O., S. 200; Gawron, Thomas et al. (2010): a.a.O., S. 210.

<sup>125</sup> Vgl. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.) (1995): a.a.O., S. 45f.

<sup>126</sup> Vgl. Regionalverband Südlicher Oberrhein (Hrsg.) (2008): Flächenmanagement durch innovative Regionalplanung – Ergebnisse aus dem Forschungsprojekt FLAIR, Freiburg, S. 98.

<sup>127</sup> Vgl. Domhardt, Hans-Jörg; Spannowsky, Willy (2002): Aufgaben und Möglichkeiten der Steuerung der regionalen Siedlungsentwicklung – Anforderungen an die Instrumente der Landes- und Regionalplanung, in: Spannowsky, Willy; Mitschang, Stephan (Hrsg.): Fach- und Rechtsprobleme der Nachverdichtung und Baulandmobilisierung, Köln, Berlin, Bonn, München, S. 123.

<sup>128</sup> Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS); Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2007): Strategien der Landes- und Regionalplanung zur Bewältigung des demografischen Wandels, Werkstatt: Praxis Heft 49, Bonn, S. 22 und 28.

<sup>129</sup> Vgl. Zimmermann, Thomas (2016): Das Unbehagen in der Planung – Hochwassergefahren, Regionalplanung und ihre Wirkungen, Lemgo, S. 268.

## Unterschiedliche Vorgehensweisen für demografisch wachsende und schrumpfende Regionen

Die Entwicklungsdynamiken in deutschen Regionen kontrastieren immer stärker. Während sich viele verdichtete, städtisch geprägte Regionen einem ungebrochenen Wachstumsdruck und hoher Nachfrage nach bezahlbaren Wohnungen, Arbeitsplätzen und entsprechendem Bauland konfrontiert sehen, sind andere, meist peripher gelegene und ländlich geprägte Regionen Schrumpfungsprozessen und der Fragmentierung ihrer Siedlungsstruktur ausgesetzt. In der Flächenneuanspruchnahme spiegelt sich dieses Bild allerdings nicht wider.<sup>130</sup> STEPHANIE PREUß und THOMAS BOCK stellen heraus, dass neue Siedlungsgebiete überwiegend in ländlichen Räumen abseits der Zentralen Orte und des SPNV entstehen. Diese weisen darüber hinaus nur eine mangelnde Anbindung an bestehende Siedlungsstrukturen auf und tragen zu einer zunehmenden Entdichtung, Zersiedlung und Fragmentierung des Raums bei.<sup>131</sup>

Vor diesem Hintergrund zeigt sich eine Diskrepanz bei den Untersuchungen zur Steuerung der Siedlungsentwicklung im regionalen Kontext. In den genannten Fallstudien waren fast ausschließlich Regionalpläne aus Verdichtungsräumen mit Wachstumstendenzen Gegenstand der Betrachtung. JAN HILLIGARDT bescheinigt diesen besonderen Abstimmungs- und Kooperationsbedarf, innerhalb welchem die Regionalplanung im Sinne ihres Ordnungsauftrags eine besonders wichtige Steuerungsaufgabe wahrnehmen kann. Gleichzeitig hat sie hier häufiger mit Akzeptanzproblemen zu kämpfen.<sup>132</sup> Insbesondere im Kontext von Stadt-Umland-Verflechtungen beeinträchtigen kommunalen Einzelinteressen notwendige Siedlungsentwicklungen. Stark wachsenden Großstädte stehen zunehmend vor Problemen geeignete Entwicklungsflächen zu mobilisieren, während Umlandgemeinden nur wenig Kooperationswillen zeigen.<sup>133</sup> Angesichts dieser geänderten Rahmenbedingungen und dem Wachstumsdruck unter ungenügender Infrastrukturausstattung fordert AXEL PRIEBS aktuell eine Stärkung der Regionalplanung.<sup>134</sup>

Im Hinblick auf den Handlungsdruck in diesen Regionen erscheint die Auswahl des Forschungsgegenstandes zweckmäßig, gleichzeitig verkennt sie dabei den ebenfalls bedeutsamen Handlungsbedarf in den zwar an Bevölkerung schrumpfenden, allerdings nicht im ‚Flächenverbrauch‘ rückläufigen Regionen. Die aufkommende Dominanz der Anpassungsnotwendigkeit an den demografischen Wandel und insbesondere an einen Rückgang der Bevölkerung lieferte zu Anfang des neuen Jahrtausends einen neuen Impuls für eine nachhaltige, insbesondere flächensparende Siedlungsentwicklung. Diese wurde vor allem im Zusammenhang mit einer angemessenen und kostensparenden Versorgung durch technische und sozialen Infrastrukturen betrachtet.<sup>135</sup> Vor diesem Hintergrund fordern die AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (ARL) sowie HANS-JÖRG DOMHARDT und WILLY SPANNOWSKY differenzierte Herangehensweisen für unterschiedliche Raumkategorien.<sup>136</sup> Insbesondere in ländlichen, dünn besiedelten Räumen wird die quantitative Bevölkerungsabnahme problembestimmend sein. Um die Erreichbarkeit

---

<sup>130</sup> Vgl. Umweltbundesamt (UBA) (Hrsg.) (2018): a.a.O., S. 29.

<sup>131</sup> Vgl. Bock, Stephanie; Preuß, Thomas (2011): Flächenverbrauch: Fakten, Trends und Ursachen, in: Bock, Stephanie; Hinzen, Ajo; Libbe, Jens (Hrsg.): Nachhaltiges Flächenmanagement – Ein Handbuch für die Praxis, Ergebnisse aus der REFINA-Forschung, Berlin, S. 25f.

<sup>132</sup> Vgl. Hilligardt, Jan (1997): a.a.O., S. 36.

<sup>133</sup> Vgl. Umweltbundesamt (UBA) (Hrsg.) (2018): a.a.O., S. 76.

<sup>134</sup> Vgl. Priebes, Axel (2019): a.a.O., S. 5.

<sup>135</sup> Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS); Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2006a): a.a.O., S. 7.

<sup>136</sup> Vgl. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.) (2006): a.a.O., S. 5; Domhardt, Hans-Jörg; Spannowsky, Willy (2002): a.a.O., S. 122.

von Versorgungseinrichtungen und weiteren Infrastrukturen sowie die Versorgungsqualität in der Fläche gewährleisten, ist eine Stärkung der Zentralen Orte sowie kompakter, durchmischter Siedlungsstrukturen unabdingbar.<sup>137</sup> Letztere tragen des Weiteren zu einer Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme bei. Dieser überörtliche Koordinierungsbedarf im Sinne des Leitbildes der dezentralen Konzentration ist eine wesentliche Aufgabe der Regionalplanung. Dennoch steht bisher noch häufig die klassische Wachstumsplanung sowohl auf regionaler als auch kommunaler Ebene im Vordergrund.<sup>138</sup> An Bevölkerungswachstum orientierte Steuerungsinstrumente der Regionalplanung bleiben in Schrumpfungsregionen allerdings wirkungslos,<sup>139</sup> da „Planungsinstrumente [...] nur dann erfolgreich [sind], wenn eine der planerischen Konzeption entsprechende Nachfrage entsteht.“<sup>140</sup> „Die sich erhaltende Erkenntnis, dass die Flächenanspruchnahme bei stagnierender oder gar schrumpfender Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung nicht automatisch zum Erliegen kommt, unterstreicht [daher] die anhaltende Bedeutung raumordnerischer Steuerung.“<sup>141</sup>

STEFAN SIEDENTOP stellt fest, dass die Raumordnung angesichts der unterschiedlichen strukturellen Herausforderungen in den verschiedenen Regionstypen sowie einem Wandel der Erklärungsfaktoren der Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung ihre Strategien und Instrumente zur Steuerung einer nachhaltigen Siedlungsstruktur stärker ursachenspezifisch und regional differenziert ausgestalten muss.<sup>142</sup> Die Region ist dabei „eine unverzichtbare Planungs- und Handlungsebene“<sup>143</sup>, da sie sowohl in engen Stadt-Umland-Verflechtungen als auch in peripheren Siedlungsbereichen starke Konkurrenz zwischen Gemeinden ausgleichen und eine flächensparende Siedlungsentwicklung fördern kann.

Der Regionalplanung wird aus raumwissenschaftlicher Sicht eine bedeutende Rolle bei der überörtlichen Steuerung flächensparender Siedlungsstrukturen zugesprochen. Dabei wurde der (zumindest potenzielle) Mehrwert steuernder Festlegungen im Regionalplan in der Vergangenheit teilweise bestätigt, jedoch oftmals auch ein Optimierungsbedarf festgestellt. Dieser bezog sich einerseits auf das Ausnutzen des ‚Instrumentenkastens‘, insbesondere hinsichtlich quantitativ steuernder Festlegungen. Andererseits wurde ein Implementationsdefizit des formalen Instrumentariums – der Festlegungen im Regionalplan – offenbar. Eine Evaluierung ob der konsequenten Anwendung des verfügbaren Instrumentariums liegt inzwischen einige Jahre zurück. Im Fokus standen darüber hinaus bisher eher Wachstumsregionen mit engen Stadt-Umland-Verflechtungen.

---

<sup>137</sup> Vgl. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.) (2006): a.a.O., S. 6ff.

<sup>138</sup> Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS); Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2006a): a.a.O., S. 22.

<sup>139</sup> Vgl. Lehmbrock, Michael et al. (2005): Verkehrssystem und Raumstruktur – Neue Rahmenbedingungen für Effizienz und Nachhaltigkeit, Difu-Beiträge zur Stadtforschung 40, Berlin, S. 100.

<sup>140</sup> Apel, Dieter et al. (1995): a.a.O., S. 108.

<sup>141</sup> Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS); Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2009): a.a.O., S. 103.

<sup>142</sup> Vgl. Siedentop, Stefan (2018): a.a.O., S. 53ff.

<sup>143</sup> Umweltbundesamt (UBA) (Hrsg.) (2018): a.a.O., S. 76.

Angesichts aktueller Erkenntnisse zur Ausprägung der Flächenneuanspruchnahme insbesondere in ländlich-peripheren Räumen sowie der Entwicklung rechtlicher und raumstruktureller Rahmenbedingungen ergibt sich folglich ein Forschungsdesiderat bezüglich vierer Gesichtspunkte:

- **D1: Welche Instrumente bzw. Festlegungen zur Steuerung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung werden in Regionalplänen tatsächlich eingesetzt? Wie sind diese ausgestaltet?**

Politik sowie Raumwissenschaft konstatieren der Regionalplanung vielfältige Möglichkeiten zur Steuerung flächensparender Siedlungsstrukturen im Regionalplan und betonen wiederholt, diese vollständig auszunutzen. Es stellt sich nunmehr die Frage, ob vor dem Hintergrund dieses deutlichen Handlungsauftrages eine Umsetzung seitens der Regionalplanungspraxis in Deutschland gelungen ist und welche Planelemente in welcher Kombination tatsächlich Verwendung finden.

- **D2: Kommen durch die Träger der Regionalplanung ergänzende formelle oder informelle Instrumente zum Einsatz? Wenn ja, worin besteht die Intention und an wen sind sie adressiert?**

Regionaler oder interkommunaler Kooperation wird im Rahmen der Umsetzung flächensparender Siedlungsstrukturen im regionalen Kontext eine hohe Bedeutung zugemessen, in der Praxis bisher aber selten erfolgreich betrieben. Untersuchungen zum Einsatz weiterer, den Regionalplan als zentrales Steuerungsinstrument ergänzender Handlungsansätze unterschiedlichem Formalisierungsgrades auf regionaler Ebene bestehen bisher allerdings kaum. Somit stellt sich die Frage, welche formellen oder informellen Instrumente die Regionalplanung bereits nutzt bzw. welche Ansätze Potenzial zur Weiterentwicklung besitzen, um eine flächensparende Siedlungsentwicklung zu implementieren.

- **D3: Welche Potenziale und Hemmnisse ergeben sich aus den regionalplanerischen Steuerungsansätzen hinsichtlich einer flächensparenden Siedlungsentwicklung und worauf lassen sie sich zurückführen?**

Die Einflussfaktoren auf die Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke sowie deren Steuerung durch die Raumplanung sind vielfältig. Insbesondere der Regionalplanung wird – mal mehr, mal weniger – ein Defizit bei der aktiven Steuerung vorgehalten. Der Forschungsanlass besteht daher in der Identifizierung aktueller Potenziale und Hemmnisse für die Steuerung einer flächensparender Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung sowie der Einschätzung der Wirksamkeit des eingesetzten Instrumentariums respektive der regionsspezifischen Herausforderungen.

- **D4: Welche Herausforderungen stellen die institutionellen und raumstrukturellen Rahmenbedingungen für die Ausgestaltung und Ausgestaltung des regionalplanerischen Instrumentariums (D1-3) in unterschiedlich geprägten Regionen dar? Welche Instrumente(nbündel) eignen sich für demografisch wachsende und welche für schrumpfende Regionen?**

Für eine Durchsetzung der Ziele zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme wird seitens der Raumwissenschaft eine Weiterentwicklung der Planungskultur zu einer kompakten Siedlungsentwicklung als erforderlich erachtet.<sup>144</sup> Da die Diskussion einer flächensparenden Siedlungsentwicklung in Regionen unter Wachstumsdruck und solchen mit Schrumpfungsbedingungen aus unterschiedlichen Perspektiven geführt wird, gilt es zu untersuchen, inwiefern diese Zielsetzung in unterschiedlichen räumlichen Strukturtypen verfolgt wird und welche Strategien sowie Instrumente zur Steuerung Anwendung finden. Daraus abgeleitet besteht ein Mehrwert darin, spezifische Steuerungsansätze für die unterschiedlichen raumstrukturelle Herausforderungen zu entwickeln.

Als Forschungsanlass der vorliegenden Arbeit ergibt sich somit eine aktuelle ganzheitliche Betrachtung von Gestaltungsmöglichkeiten der Regionalplanung für eine flächensparende Siedlungsentwicklung unter Berücksichtigung regionsspezifischer Rahmenbedingungen. Die Ausgestaltung solcher Interdependenzen zwischen Akteuren in einem determinierten System anhand unterschiedlicher Handlungsformen im Spektrum zwischen hoheitlicher Steuerung und kollektiven Aushandlungsprozessen wird in den Sozialwissenschaften unter dem Konzept der Governance gefasst.

### **3 Konzeptioneller Rahmen: Governance-Analyse**

Ausgehend von der älteren Steuerungsdebatte, welche dem bis in die 1980er Jahre dominanten Verständnisses von Planung als hoheitlichen Eingriff des Staates zum Wohl der Gesellschaft die Forderung nach erweiterten Steuerungsformen entgegensetzte, gelangte das Konzept Governance um die Jahrtausendwende in die raumwissenschaftliche wie planungspraktischen Diskussion und wird bis heute breit diskutiert. Governance in der Raumplanung ist dabei vor dem Hintergrund eines Paradigmenwandels im Planungsverständnis zu sehen.<sup>145</sup> „Steuerung durch Raumplanung im Sinne des kooperativen Staates wird nicht mehr als einseitige Beeinflussung des Handels anderer aufgefasst, sondern als ein Interaktionsprozess, in dessen Verlauf die klare Trennung von Steuerungsobjekt und -subjekt aufgehoben ist“<sup>146</sup> und sich unterschiedlicher Interaktionsformen bedient wird. In diesem Rahmen greift die Planungstheorie unter anderem auf den post-positivistischen Ansatz von Governance zurück.<sup>147</sup>

<sup>144</sup> Vgl. Apel, Dieter et al. (1995): a.a.O., S. 265.

<sup>145</sup> Vgl. Gailing, Ludger; Hamedinger, Alexander (2019): Neoinstitutionalismus und Governance, in: Wiechmann, Thorsten (Hrsg.): ARL Reader Planungstheorie Band 1 – Kommunikative Planung – Neoinstitutionalismus und Governance, Berlin, S. 172.

<sup>146</sup> Frey, Oliver; Hamedinger, Alexander; Dangschat, Jens S. (2008): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat – eine Einführung, in: Hamedinger, Alexander et al. (Hrsg.): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat, Wiesbaden, S. 20.

<sup>147</sup> Vgl. ebenda, S. 21.

### 3.1 Begriff, räumlicher Kontext und Dimensionen von Governance

Der Begriff Governance ist nicht eindeutig definiert, weshalb er unter anderem als „notoriously slippery“<sup>148</sup> oder „anerkannt uneindeutig [...]“<sup>149,150</sup> bezeichnet wird. Grundsätzlich können ein weites<sup>151</sup> und ein enges<sup>152</sup> Verständnis von Governance unterschieden werden. Im umfassenden Sinne hat ARTHUR BENZ einen Begriffskern von Governance bestimmt, welcher:

- Governance als Steuerung und Koordinierung zur Interdependenzenbewältigung zwischen Akteuren definiert,
- diesem institutionalisierte Regelsysteme zur Lenkung des Akteurshandelns zugrunde legt, welche meist aus einer Kombination bestimmter Regelsysteme bestehen,
- Interaktionsmuster und Modi kollektiven Handelns innerhalb dieser Institutionen verortet sowie
- für Prozesse und Interaktionsmuster von Governance weitgehend ein Überschreiten von Organisationsgrenzen feststellt.<sup>153</sup>

Er erfasst demnach „das Gesamt aller nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte“<sup>154</sup> und damit sowohl das Handeln regelnde Strukturen als auch Prozesse der Regelung.<sup>155</sup> Das enge Begriffsverständnis grenzt dagegen bewusst Governance als neue Formen der Koordination und Steuerung sozialräumlichen Verhaltens, z.B. durch Netzwerke oder Selbststeuerung,<sup>156</sup> gegenüber ‚government‘ als autonome Tätigkeit einer Regierung ab.<sup>157</sup>

Ursächlich für diese Komplexität zeichnet sich unter anderem, dass Governance seine Wurzeln ursprünglich in zwei wissenschaftlichen Disziplinen findet. Zum einen entspringt der Begriff der wirtschaftswissenschaftlichen Neuen Institutionenökonomie. Bereits 1937 griff RONALD COASE<sup>158</sup> die Unternehmensorganisation (Hierarchie) als alternativen Koordinationsmechanismus zum Markt auf. Darauf aufbauend entwarf OLIVER WILLIAMSON<sup>159</sup> im Jahr 1985 sein Konzept von Governance als institutionelle Regelung in Unternehmen. Institutionen- und Regionalökonomie erweiterten den Vergleich von Governance-Formen über Unternehmen hinaus z.B. auf Märkte, föderativen Organisationen oder das Zusammenwirken öffentlicher und privater Akteure in

---

<sup>148</sup> Pierre, Jon; Peters, B. Guy (2000): *Governance, Politics and the State*, London, S. 7.

<sup>149</sup> Blumenthal, Julia von (2005): *Governance – eine kritische Zwischenbilanz*, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 15 (4), S. 1150.

<sup>150</sup> Vgl. Schuppert, Gunnar Folke (2008): *Governance – auf der Suche nach Konturen eines „anerkannt uneindeutigen Begriffs“*, in: Schuppert, Gunnar Folke; Zürn, Michael (Hrsg.): *Governance in einer sich wandelnden Welt, PVS – Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 41/2008*, Wiesbaden, S. 13.

<sup>151</sup> Vgl. Benz, Arthur (Hrsg.) (2007): *Handbuch Governance – Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*, Wiesbaden; Kooimann, Jan (1999): *Social-political governance – Overview, reflections and design*, in: *Public Management Vol. 1 Issue 1*, S. 67-92; Williamson, Oliver E. (1985): *The Economic Institutions of Capitalism – Firms, Markets and Relational Contracts*, New York.

<sup>152</sup> Vgl. Rhodes, R. W. A. (1997): *Understanding Governance – Policy Networks, Reflexivity, and Accountability*, Buckingham, Philadelphia; UNESCO (1989): *Governance*, in: *International Social Science Journal*.

<sup>153</sup> Vgl. Benz, Arthur (2004a): *Einleitung – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?*, in: Benz, Arthur (Hrsg.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen – Eine Einführung*, Wiesbaden, S. 25.

<sup>154</sup> Mayntz, Renate (2004a): *Governance im modernen Staat*, in: Benz, Arthur (Hrsg.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen – Eine Einführung*, Wiesbaden, S. 66.

<sup>155</sup> Vgl. Mayntz, Renate (2004b): *Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?*, MPIfG Working Paper 04/1.

<sup>156</sup> Vgl. Gailing, Ludger; Hamedinger, Alexander (2019): a.a.O., S. 172.

<sup>157</sup> Vgl. Benz, Arthur (2004a): a.a.O., S. 18.

<sup>158</sup> Vgl. Coase, Ronald (1937): *The Nature of the Firm*, in: Williamson, Oliver E.; Winter, Sydney G. (Hrsg.): *The Nature of the Firm – Origins, Evolution, and Development*, New York et al., S. 18-33.

<sup>159</sup> Vgl. Williamson, Oliver E. (1985): a.a.O.

regionalen Produktionsstrukturen. Durch das Governance-Konzept entstand eine veränderte Sichtweise wirtschaftlicher Transaktionen. Es beschreibt Regeln und die Art und Weise der Regeldurchsetzung im Wirtschaftsprozess<sup>160</sup> und betont dabei Hierarchie als Strukturmerkmal formaler Organisationen gegen den Markt.<sup>161</sup> WALTER G. POWELL<sup>162</sup> erweiterte diese beiden Modi um das Netzwerk.<sup>163</sup>

In der Politikwissenschaft fand der Governance-Begriff zunächst im Teilgebiet Internationale Beziehungen Anwendung, indem er als „Formen der Interaktion und Kooperation zwischen Regierungen, Verwaltungen und transnationalen gesellschaftlichen Akteuren“ einen Gegenpol zum Regierungssystem eines Staates („government“) beschreibt.<sup>164</sup> JAMES N. ROSENAU UND ERNST-OTTO CZEMPIEL artikulierten dies 1992, indem sie die internationale Politik als „Governance without Government“<sup>165</sup> beschrieben. In einem weiteren Teilbereich der Politikwissenschaft übertrug die Policy-Forschung Governance dann auch auf andere Felder des kollektiven Handelns inner- und außerhalb des Staates.<sup>166</sup> Der Governance-Begriff entstand hier vor dem Hintergrund der Kritik an und Weiterentwicklung der Steuerungstheorie („von ‚Planung‘ über ‚Steuerung‘ zu ‚Governance‘“<sup>167</sup>). Ausgehend von Erkenntnissen der empirischen Implementationsforschung, dass das Konzept der hierarchischen Steuerung, welches die Steuerungstheorie der 1970er Jahre als analytischen Rahmen verwendete, die politische Wirklichkeit nicht mehr abzubilden vermochte,<sup>168</sup> rückten neben den Steuerungsinstrumenten selbst die Modi der Entwicklung von Lösungsstrategien sowie des Implementationsprozesses in den Fokus.<sup>169</sup> Das steuerungstheoretische Kernparadigma wurde somit um den Blick auf das Steuerungsobjekt und durch die Bottom-up-Perspektive ergänzt.<sup>170</sup> Zunehmend wurde sich in der Folge auf neue Formen der Zusammenarbeit zwischen staatlichen und privaten Akteuren im Sinne eines ‚kooperativen Staates‘ und somit auf die strukturelle Konfiguration von Akteuren und deren Beziehung konzentriert.<sup>171</sup> RODERICK ARTHUR WILLIAM RHODES<sup>172</sup> prägte im engen Begriffsverständnis Governance als „nicht rein hierarchische, kooperative Form des Regierens [...], bei der private korporative Akteure an der Formulierung und Implementation von Politik mitwirken.“<sup>173</sup> Innerhalb solcher kooperativen Formen von Governance ist Trennung zwischen Steuerungs-subjekt und -objekt – entgegen der Annahme in der Steuerungstheorie – aufgelöst, da die Adressaten bei der Entwicklung und Implementation von Politik mitwirken.<sup>174</sup>

---

<sup>160</sup> Vgl. Benz, Arthur (2004a): a.a.O., S. 15f.

<sup>161</sup> Vgl. Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (2007): Einleitung, in: Benz, Arthur (Hrsg.): Handbuch Governance – Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden, S. 11.

<sup>162</sup> Vgl. Powell, Walter G. (1990): Neither Market nor Hierarchy. Network Forms of Organization, in: Administrative Science Quarterly 25, S. 295-336.

<sup>163</sup> Vgl. Mayntz, Renate (2008): Von der Steuerungstheorie zu Global Governance, in: Schuppert, Gunnar Folke; Zürn, Michael (Hrsg.): a.a.O., S. 45.

<sup>164</sup> Vgl. Benz, Arthur (2004a): a.a.O., S. 16.

<sup>165</sup> Vgl. Rosenau, James N., Czempel, Ernst-Otto (Hrsg.) (1992): Governance without Government: Order and Change in World Politics, Cambridge.

<sup>166</sup> Vgl. Benz, Arthur (2004a): a.a.O., S. 16.

<sup>167</sup> Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (2007): a.a.O., S. 12.

<sup>168</sup> Vgl. Mayntz, Renate (2008): a.a.O., S. 43.

<sup>169</sup> Vgl. Berndt, Matthias; Haus, Michael (2010): Stadtumbau als Problem der Governance-Forschung, in: Berndt, Matthias; Haus, Michael; Robischon, Tobias (Hrsg.): Stadtumbau komplex: Governance, Planung, Prozess, Darmstadt, S.13.

<sup>170</sup> Vgl. Mayntz, Renate (2004b): a.a.O.

<sup>171</sup> Vgl. Mayntz, Renate (2008): a.a.O., S. 43f.

<sup>172</sup> Vgl. Rhodes, R. W. A. (1997): a.a.O.

<sup>173</sup> Mayntz, Renate (2008): a.a.O., S. 45.

<sup>174</sup> Mayntz, Renate (2004b): a.a.O.

Diese Abkopplung der Governance- von der steuerungstheoretischen Perspektive zeigte RENATE MAYNTZ auf. Sie stellt ein weites Begriffsverständnis von Governance als Oberbegriff aller Formen sozialer Handlungskoordination „von der institutionalisierten zivilgesellschaftlichen Selbstregelung über verschiedenen Formen des Zusammenwirkens staatlicher und privater Akteure bis hin zu hoheitlichem Handeln staatlicher Akteure“<sup>175</sup> dar. Durch das Erfassen aller Formen kollektiver Regelung kann sich Governance „sowohl auf eine Handeln regelnde Struktur als auch auf den Prozess der Regelung beziehen.“<sup>176</sup> Sie verdeutlichte des Weiteren das neue Verständnis von Staat als differenziertes Akteursgeflecht (z.B. Ämter, Behörden) mit nur teilweise hierarchischen Verbindungen.<sup>177</sup> Dennoch rückt das politische Handeln des Einzelnen zugunsten einer Sichtweise von Akteuren eingebettet in Governance-Strukturen in den Hintergrund.<sup>178</sup> Wesentlich zur Konzeptualisierung des Governance-Verständnisses haben auch ARTHUR BENZ und JAN KOOIMAN beigetragen, auf deren Ausführungen zu Governance als analytisches Instrument weiter unten eingegangen wird.

In Erweiterung ihrer traditionellen Strukturen und Verfahren greifen mittlerweile auch die Regierungslehre und Verwaltungswissenschaft den Governance-Begriff auf, um zu verdeutlichen, dass auch hier Steuerung und Koordination zunehmend, aber nicht ausschließlich, in horizontalen, netzwerkartigen Beziehungen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren erfolgt. Diese finden allerdings im ‚Schatten der Hierarchie‘ (vgl. Kapitel I.3.2) statt.<sup>179</sup>

Governance-Strukturen können in unterschiedlichen Kontexten betrachtet werden. So spielt im Hinblick auf den räumlichen Institutionenrahmen von Politik- und Verwaltungssystemen der territoriale Kontext eine wesentliche Rolle bei der Betrachtung von Governance auf lokaler, regionaler oder nationaler Ebene. Andererseits können Governance-Strukturen, insbesondere auf regionaler Ebene als intermediäre Ebene mit enger Verflechtung zur lokalen, nationalen und europäischen Politik, in einem funktionsbezogenen Kontext beobachtet werden, welche vor allem im Zusammenhang mit der Selbststeuerung regionaler Akteure in Verhandlungen und Netzwerken einher geht (‚regional governance‘). Außerhalb des Nationalstaates erfolgt Governance auch im europäischen und globalen Kontext. Governance im Mehrebenensystem (‚multilevel governance‘) weist darüber hinaus auf Koordinations- und Steuerungsprozesse (z.B. wechselseitige Beteiligung oder Aufsicht)<sup>180</sup> zwischen verschiedenen politischen Ebenen hin.<sup>181</sup> Als Maßstab für die Steuerungsqualität in Mehrebenensystem sind das gleichzeitige Erreichen einer Entscheidung und der Zustimmung aller betroffenen Ebenen heranzuziehen.<sup>182</sup>

Das Verständnis von Governance kann eine analytische, normative, deskriptive oder praktische Dimension aufweisen. Die deskriptive Dimension zeigt auf, dass sich Formen des Regierens in der Realität tatsächlich in Richtung nicht-hierarchischer, netzwerkförmiger oder kooperativer Politik verändert haben. Eine normative Bedeutung erhält der Governance-Begriff, indem er Konzept für ‚gutes Regieren und Verwalten‘ (‚good governance‘) verwendet wird.<sup>183</sup> Diese Prä-

---

<sup>175</sup> Vgl. Mayntz, Renate (2008): a.a.O., S. 45.

<sup>176</sup> Mayntz, Renate (2004b): a.a.O.

<sup>177</sup> Vgl. ebenda.

<sup>178</sup> Vgl. Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (2007): a.a.O., S. 19.

<sup>179</sup> Vgl. Benz, Arthur; Dose, Nicolai (2010a): Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?, in: Benz, Arthur; Dose, Nicolai (Hrsg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen – Eine Einführung, 2. aktualisierte und veränderte Auflage, Wiesbaden, S. 18.

<sup>180</sup> Vgl. Benz, Arthur (2004b): Multilevel-Governance – Governance in Mehrebenensystemen, in: Benz, Arthur (Hrsg.): a.a.O., S. 128.

<sup>181</sup> Vgl. Benz, Arthur (2004a): a.a.O., S. 22ff.

<sup>182</sup> Vgl. Benz, Arthur (2004b): a.a.O., S. 132.

<sup>183</sup> Vgl. Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (2007): a.a.O., S. 14f.

gung erfolgte Ende der 1980er Jahre maßgeblich durch die Weltbank in Bezug auf eine Programmatik zur Verbesserung des Regierens in Entwicklungsländern, später dann auch im sozialwissenschaftlichen Kontext.<sup>184</sup> Ebenso wird ‚regional governance‘ überwiegend als normatives Leitbild der Regionalentwicklung verstanden.<sup>185</sup> Durch eine Fokussierung der normativen Dimension auf Management-Aspekte von Interdependenzen, Netzwerken oder Verhandlungssystemen gelangt Governance zunehmend als praktisches Konzept in Regierungskontexte. Wegen ihrer Relevanz für die vorliegende Arbeit als konzeptionelle Analysegrundlage wird im Folgenden näher auf die analytische Dimension von Governance eingegangen.

### 3.2 Governance als analytischer Begriff

Durch die Verwendung von Governance als analytisches Instrument soll ein „erweiterte[s] Spektrum von Möglichkeiten des koordinierten kollektiven Handelns“<sup>186</sup> betrachtet werden, welches die reale Existenz und die Durchdringung entsprechender Ordnungsmuster voraussetzt.<sup>187</sup> Dazu ist Governance als „Oberbegriff für sämtliche vorkommende Muster der Interdependenzenbewältigung [...] zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren“<sup>188</sup> einschließlich von Hierarchie im Sinne von ‚government‘ zu verstehen. Ebenso und insbesondere sind längerfristige sozio-politische Prozesse ihr Gegenstand.<sup>189</sup>

Dabei möchten ARTHUR BENZ und NICOLAI DOSE den analytischen Governance-Begriff zunächst nicht als eigenständige Theorie verstanden wissen. Governance-Analyse beschreibt vielmehr eine Perspektive auf Steuerungs- und Koordinationsformen und deren Kombination zur Interdependenzenbewältigung in der Realität.<sup>190</sup> Im Mittelpunkt stehen daher:

- Interdependenzen zwischen Akteuren und
- verschiedene Formen der Interdependenzenbewältigung
- eingebettet in Institutionen und gesellschaftlichen Teilsystemen.<sup>191</sup>

„Als Akteur gilt, wer in einem sozialen Zusammenhang absichtsvoll und einflussreich handelt.“<sup>192</sup> Es lassen sich individuelle (Einzelpersonen) und komplexe Akteure (Organisationen oder Akteuraggregate) unterscheiden. Letztere können als kollektive Akteure von den Präferenzen ihrer Mitglieder abhängig sein oder als korporative Akteure von einer hierarchischen Führung kontrolliert werden. Da in diesem Fall die Mitglieder kein aktives Mitwirkungsrecht, allenfalls ein kollektives Wahlrecht, besitzen, sind bei Strategieentscheidungen deren Präferenzen abgekoppelt.<sup>193</sup> Governance umfasst staatliche Akteure aus dem politischen Bereich sowie der öffentlichen Verwaltung als die zentrale Instanz zur Vorbereitung und Um- bzw. Durchsetzung von Politik(-inhalten)<sup>194</sup> sowie gesellschaftliche Akteure wie zivilgesellschaftliche Institutionen

---

<sup>184</sup> Vgl. Mayntz, Renate (2004b): a.a.O.

<sup>185</sup> Vgl. Fürst, Dietrich (2001): Regional Governance – ein neues Paradigma der Regionalwissenschaften?, in: Raumforschung und Raumordnung, 59. Jahrgang, Heft 5-6, S. 370-380, zitiert nach: Gailing, Ludger; Hamedinger, Alexander (2019): a.a.O., S. 175.

<sup>186</sup> Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (2007): a.a.O., S. 14.

<sup>187</sup> Vgl. Schimank, Uwe (2007): Elementare Mechanismen, in: Benz, Arthur (Hrsg.): a.a.O., S. 29.

<sup>188</sup> Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (2007): a.a.O., S. 13.

<sup>189</sup> Vgl. Prittwitz, Volker von (2007): Vergleichende Politikanalyse, Stuttgart, S. 195.

<sup>190</sup> Vgl. Benz, Arthur; Dose, Nicolai (2010b): Von der Governance-Analyse zur Policytheorie, in: a.a.O., S. 251.

<sup>191</sup> Vgl. Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (2007): a.a.O., S. 15f.

<sup>192</sup> Prittwitz, Volker von (2007): a.a.O., S. 99.

<sup>193</sup> Vgl. Scharpf, Fritz W. (2000): Interaktionsformen – Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen, S. 101ff.

<sup>194</sup> Vgl. Jann, Werner; Wegrich, Kai (2004): Governance und Verwaltungspolitik, in: Benz, Arthur (Hrsg.): a.a.O., S. 194.

oder Unternehmen.<sup>195</sup> Interdependenzen ergeben sich daraus, dass Akteure bei der Verwirklichung ihrer Handlungsziele auf das bestimmte Handeln bestimmter anderer Akteure angewiesen sind.<sup>196</sup> UWE SCHIMANK geht davon aus, dass die Bewältigung von Interdependenzen durch Handlungsabstimmung erfolgt.<sup>197</sup>

Die Governance-Analyse unterscheidet zwischen drei Analysedimensionen der Interdependenzbewältigung: Governance-Mechanismen, Governance-Formen und Governance-Regime. Erstere beschreiben Art und Weise des Zusammenwirkens und Koordinierens von kollektiven Handlungen. Sie sind in bestimmte Strukturen eingebettet, welche aus festgelegten Institutionen oder realen Machtverhältnissen resultieren (Governance-Formen). In der Realität verbinden sich Governance-Formen und -Mechanismen zu komplexen Governance-Regimen, welche Koordinationsleistungen verbessern, aber auch durch spezifische Anforderungen erschweren können. Die Analyse dieser Bedingungen kann einen Mehrwert für den Umgang mit Koordinationsdefiziten erbringen.<sup>198</sup>

Zur Beschreibung der Koordination kollektiven Handelns wird auf drei elementare **Governance-Mechanismen** zurückgegriffen, die im Sinne einer Guttmanskala aufeinander aufbauen. Sie können punktuell auftreten oder sich verstetigen.<sup>199</sup>

- **Nachahmung aufgrund von Beobachten:** Das eigene Handeln wird einseitig oder wechselseitig an das wahrgenommene Handeln des anderen angepasst. Einseitig bedeutet dabei, dass „das Handeln der anderen als unbeeindruckt durch eigenes Handeln angesehen“<sup>200</sup> wird. Bei der wechselseitigen Anpassung wird bei der eigenen Aktion eine Reaktion des Gegenübers impliziert.<sup>201</sup> Die Bewältigung der Interdependenz basiert auf dem Interesse, gleich (Identifikation) oder besser (Konkurrenz) zu sein als der andere.<sup>202</sup>
- **Anpassung aufgrund von Beeinflussen:** Auf der Grundlage wechselseitiger Beobachtung erfolgt Handlungsabstimmung, indem gezielt Einflusspotenziale (z.B. Macht, Geld, Wissen, aber auch Sympathie<sup>203</sup> sowie Instrumente der staatlichen Steuerung<sup>204</sup>) eingesetzt werden. Es kommt zu einer Anpassung des anderen an die eigene Handlungsintention im Sinne von Fügsamkeit, wenn beim Abgleich von Einflusspotenzialen die eigenen überwiegen. Die Chancen der Einflussnahme sind in der Regel asymmetrisch verteilt. In den seltensten Fällen besteht jedoch eine vollständige Dominanz einer Seite.
- **Vereinbarung aufgrund von Verhandeln:** Der Mechanismus des wechselseitigen Verhandeln beruht auf einem beidseitig akzeptierten und deshalb bindenden Ergebnis.<sup>205</sup> Er setzt daher den Austausch der Akteure über Ziele und Interessen voraus, welcher wiederum auf wechselseitiger Beobachtung und Beeinflussung basiert. Modi des Verhandeln sind das ‚bargaining‘, innerhalb welchem eine Annäherung von Positionen oder wechsel-

---

<sup>195</sup> Vgl. Möltgen-Sicking, Katrin; Winter, Torben (2019): Governance, Begriff, Varianten, Steuerungsformen, Akteure und Rollen, in: Möltgen-Sicking, Katrin; Winter, Torben (Hrsg.): Governance – Eine Einführung in Grundlagen und Politikfelder, Wiesbaden, S. 11.

<sup>196</sup> Vgl. Lange, Stefan; Schimank, Uwe (2004): Governance und gesellschaftliche Integration, in: Lange, Stefan; Schimank, Uwe (Hrsg.): Governance und gesellschaftliche Integration, Wiesbaden, S. 19.

<sup>197</sup> Vgl. Schimank, Uwe (2007): a.a.O., S. 30.

<sup>198</sup> Vgl. Benz, Arthur; Dose, Nicolai (2010b): a.a.O., S. 251f.

<sup>199</sup> Vgl. Schimank, Uwe (2007): a.a.O., S. 35ff.

<sup>200</sup> Schimank, Uwe (2007): a.a.O., S. 36.

<sup>201</sup> Vgl. ebenda, S. 36f.

<sup>202</sup> Vgl. Benz, Arthur; Dose, Nicolai (2010b): a.a.O., S. 253.

<sup>203</sup> Vgl. Schimank, Uwe (2007): a.a.O., S. 38f.

<sup>204</sup> Vgl. Benz, Arthur; Dose, Nicolai (2010b): a.a.O., S. 254.

<sup>205</sup> Vgl. Schimank, Uwe (2007): a.a.O., S. 40.

seitige Konzessionen stattfinden, oder das ‚arguing‘, das Überzeugen.<sup>206</sup> Diese vereinbarte Handlungsabstimmung ist grundsätzlich jeder Art von formalisierter Machthierarchie (z.B. rechtliche Regelungen, Organisationen) zu eigen.<sup>207</sup>

Eine weitere, extreme Form der Interdependenzenbewältigung besteht im Exit. Es erfolgt also der Ausstieg aus der Akteurskonstellation und führt in die Autarkie oder den Austausch des Gegenübers. Dies kann nur punktuell geschehen. Jedoch handelt es sich dabei weniger um eine Bewältigung als vielmehr das Abschütteln der Interdependenz bzw. des Problems. Allerdings kann ein ‚Exit‘ als Drohpotenzial eine Option zur Bewältigung von Interdependenzen darstellen.<sup>208</sup>

Diese Governance-Mechanismen, verstanden als Prozessverläufe, ergeben sich kausal innerhalb bestimmter Strukturen der Interaktion, den Governance-Formen.<sup>209</sup> In der Governance-Forschung bestehen unterschiedliche Auffassungen über und Varianten von Governance-Formen. ARTHUR BENZ und NICOLAI DOSE gliedern die wichtigsten Typologien nach den in ihnen primär wirkenden Mechanismen kollektiven Handelns:<sup>210</sup>

- **Gemeinschaften** werden durch Normen konstituiert, welche von den Beteiligten in einer eingeübten Interaktionspraxis internalisiert werden. Diese Governance-Form erfasst Personen meist unabhängig von spezifischen Aufgaben und Leistungen als Ganzes. Die Handlungskoordination anhand von Normen und Sanktionsdrohungen entspricht dem Governance-Mechanismus der Nachahmung aufgrund von Beobachtung. Strukturprägendes Merkmal von Gemeinschaften sind daher auch immer Eliten.
- **Wettbewerb** beschreibt ein geregelter Verfahren der Konkurrenz um ein grundsätzlich knappes Gut, welches von den beteiligten Akteuren erlangt werden will. Eine komparative Handlungsorientierung in Form der wechselseitigen Beobachtung im Hinblick auf die erreichten Leistungen des anderen sowie gemeinsame Vergleichsmaßstäbe sind Voraussetzungen bzw. Grundregeln dieser Governance-Form.  
Es kann dabei zwischen **Wettbewerb im Markt** und politischem Wettbewerb unterschieden werden.
  - Der Markt verbindet zwei Wettbewerbsmechanismen auf Angebots- und Nachfrageseite und stellt durch die Konkurrenzsituation eine gleichsam automatische Handlungskoordination her. Der Tausch findet dabei häufig in einem längeren Prozess statt, bei dem der Preis des Gutes der entscheidende Vergleichsmaßstab für die individuellen Präferenzen der Akteure darstellt.
  - Dagegen werden im **politischen Wettbewerb** Vergleichsmaßstäbe durch einen besonderen politischen Prozess definiert. Als Anreiz wirken einerseits der Zuegwin an Ressourcen und andererseits die Zustimmung durch Mitglieder, Wähler, Kooperationspartner oder Klienten. Probleme bereiten in dieser Governance-Form häufig der Vergleich von Leistungen, insbesondere bei komplexen Aufgaben und mangelnder Transparenz, sowie die Durchsetzung komparativer Handlungsorientierungen.

---

<sup>206</sup> Vgl. Benz, Arthur; Dose, Nicolai (2010b): a.a.O., S. 255.

<sup>207</sup> Vgl. Schimank, Uwe (2007): a.a.O., S. 40.

<sup>208</sup> Vgl. Schimank, Uwe (2007): a.a.O., S. 35f.

<sup>209</sup> Vgl. Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (2007): a.a.O., S. 14.

<sup>210</sup> Vgl. Benz, Arthur; Dose, Nicolai (2010b): a.a.O., S. 256ff.

- In einer **Hierarchie** erfolgt die Regelung von Konflikten durch verbindliche Entscheidungen. Dies ermöglicht Handlungsfähigkeit und Berechenbarkeit, die Bewältigung komplexer Aufgaben durch Arbeitsteilung und Machtbegrenzung durch immanente Kontrolle. Die Hierarchie ist daher in den institutionalisierten Handlungskontexten von Staat und Verwaltung, sowohl für interne Strukturen und Prozesse als auch für das Verhältnis zu Bürgerinnen und Bürgern oder kollektiven gesellschaftlichen Akteuren, sowie Unternehmen und Organisationen besonders relevant. Es herrscht eine asymmetrischen Machtverteilung und Funktionsdifferenzierung zwischen den Ebenen der Hierarchie vor, weshalb Handlungskoordination in der Regel durch wechselseitige Beeinflussung und nicht selten durch Verhandeln stattfindet – entgegen der gängigen Vorstellung von einseitigen Entscheidungen. Für effizientes kollektives Handeln sind formale Regeln zu Kompetenzen- und Aufgabenverteilung, Verhaltensweisen sowie Belohnungen und Sanktionen. In der Praxis beeinflussen zudem häufig informale Beziehungen zwischen Personen die Interaktion.
- **Netzwerke** bestehen aus formal autonomen, gleichgestellten Akteuren, welche gemeinsame Ziele und Werte realisieren. Die möglichst auf Dauer angelegte Interaktionsbeziehung ist dabei selten formal geregelt und wird durch wechselseitige Beeinflussung (Informationsvermittlung oder Ressourcentausch) koordiniert. Einflusspotenziale sind aber auch hier in der Regel asymmetrisch verteilt. Wesentliches Strukturelement zur Stabilisation von Netzwerken ist Vertrauen zwischen den Netzwerkpartnern.
- Die **Verhandlung** als Governance-Form zeichnet sich durch spezifische den Prozess des Verhandeln lenkende Strukturen, meist in Form institutioneller Regeln, aus. In freiwilligen Verhandlungen können individuelle Interessen auch außerhalb dieser, wenngleich dann unabgestimmt und möglicherweise nicht optimal hinsichtlich einer kollektiven Problemlösung, verfolgt werden. In Zwangsverhandlungen ist eine Einigung notwendige Voraussetzung für eine Entscheidung und Änderung des Status quo. Kann kein Konsens erzielt werden, sind Blockaden oder schlechte Kompromisse möglich.

Obgleich die Governance-Formen von den dargestellten Governance-Mechanismen geprägt werden, gibt es keinen direkten Zusammenhang zwischen diesen. Sie sind vielmehr lose verbunden.<sup>211</sup> Ebenso treten die Governance-Formen in der Wirklichkeit überwiegend in Kombination auf, welche von STEFAN LANGE und UWE SCHIMANK<sup>212</sup> als **Governance-Regime** bezeichnet werden. Dabei lassen sich grundsätzlich zwei Koordinationskonstellationen unterscheiden:<sup>213</sup>

- In **eingebetteten Governance-Formen** sind die Strukturen und Mechanismen einer Governance-Form dominant. Kommt es zu Konflikten, bestimmen diese die Interaktionen und Ergebnissen kollektiven Handels. Ein prominentes Beispiel ist das Muster der Verhandlungen im Schatten der Hierarchie, beschrieben von FRITZ W. SCHARPF.<sup>214</sup> In dieser Konstellation können Verhandlungen effektiver koordiniert werden, da die Einbettung in hierarchische Organisationen eine potentielle Entscheidung der übergeordneten Instanz ermöglicht und damit über ein Drohpotenzial verfügt. Gleichzeitig entlastet die dezentrale Verhandlung diese Instanz.

<sup>211</sup> Vgl. Benz, Arthur; Dose, Nicolai (2010b): a.a.O., S. 257.

<sup>212</sup> Vgl. Lange, Stefan; Schimank, Uwe (2004): a.a.O., S. 23.

<sup>213</sup> Vgl. Benz, Arthur; Dose, Nicolai (2010b): a.a.O., S. 264ff.

<sup>214</sup> Scharpf, Fritz W. (1993): Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse, PVS-Sonderheft 24, Opladen, S. 57-83.

- **Verbundene Governance-Formen** weisen keine Rangordnung der kombinierten Strukturen und Mechanismen des kollektiven Handelns auf. Durch Wechselwirkungen verschiedener Mechanismen, denen die beteiligten Akteure (unterschiedlicher Regelsysteme) unterliegen, kann es zu Konflikten kommen. Beispielhaft hierfür ist das Handeln in der kooperativen Verwaltung, die entgegen der hoheitlich-bürokratischen Aktion, Private als gleichberechtigten Verhandlungspartner für eine gemeinsam getragene Entscheidung akzeptiert.

Konkrete Governance-Regime können somit als empirische Erklärungsgegenstände anhand von auf der Mikro-Ebene durch Governance-Mechanismen fundierte Governance-Formen differenziert analysiert werden.<sup>215</sup>

JAN KOOIMAN unterscheidet in seiner Konzeptualisierung von ‚socio-political governance‘ drei Ordnungen von Governance, denen die Formen der Interdependenzbewältigung (‚governing modes‘) zugeordnet werden können. Bei diesen ‚governing orders‘ handelt es sich um:<sup>216</sup>

- **first-order governing:** meint das tägliche Steuerungshandeln zur Bewältigung konkreter sozio-politischer Probleme oder zum Schaffen von Chancen.
- **second-order governing:** bezieht sich auf die „Entwicklung institutioneller Settings für das Problemlösen,“<sup>217</sup> beispielsweise ‚self-‘, ‚co-‘ und ‚hierarchical-governing‘ sowie Mischformen dieser. Hier liegt ein direkter Bezug zu den genannten Governance-Formen vor.
- **meta governing:** umfasst die Gestaltung (normativer) Rahmenbedingungen für die ersten beiden Formen im Sinne von „principles underlying all governance activities“.<sup>218</sup>

Grenzen findet das Governance-Konzept in der, bereits im steuerungstheoretischen Diskurs erscheinenden, sogenannten ‚Problemlösungsbias‘. Indem die Governance-Forschung davon ausgeht, dass der Staat stets über ein Erkenntnisinteresse an der Problemlösung besitzt, wird Aspekten der Problemwahrnehmung, gesellschaftlicher Konflikte und Strategien zur eigenen Machtstellung eher weniger Beachtung geschenkt.<sup>219</sup> Durch das Verschwimmen von Steuerungssubjekt und -objekt verwehrt sich der Analyse das Erfassen einer grundsätzlichen Steuerbarkeit.<sup>220</sup> Darüber hinaus eignet sie sich schwerlich, um die Entstehung von Governance-Konfigurationen oder Entwicklungspfade gesellschaftlicher Koordinierungsmodi zu erfassen.<sup>221</sup>

Für den raumwissenschaftlichen Forschungsbezug dieser Arbeit bietet die Governance-Analyse eine Betrachtungsweise bzw. ein Programm, welches allerdings keine Handlungsempfehlungen beinhaltet. Die analytische Perspektive bedarf der Unterfütterung durch geeignete Theorien und empirische Methoden.<sup>222</sup>

<sup>215</sup> Vgl. Schimank, Uwe (2007): a.a.O., S. 42.

<sup>216</sup> Vgl. Kooiman, Jan (1999): a.a.O., S. 78ff.

<sup>217</sup> Gailing, Ludger; Hamedinger, Alexander (2019): a.a.O., S. 173.

<sup>218</sup> Kooiman, Jan (2002): Governance. A Social-Political Perspective, in: Grote, Jürgen R.; Gbikpi, Bernard (Hrsg.): Participatory Governance. Political and Societal Implications, Opladen, S. 73.

<sup>219</sup> Vgl. Gailing, Ludger; Hamedinger, Alexander (2019): a.a.O., S. 177.

<sup>220</sup> Vgl. Mayntz, Renate (2004b): a.a.O.

<sup>221</sup> Vgl. Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (2007): a.a.O., S. 19f.

<sup>222</sup> Vgl. Benz, Arthur; Dose, Nicolai (2010a): a.a.O., S. 33.

### 3.3 Governance-Analyse mit Elementen des akteurzentrierten Institutionalismus bezüglich der Steuerung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung

Wenngleich die Governance-Forschung nicht unmittelbar in den Planungswissenschaften angesiedelt ist, bietet sie doch für planungspraktische empirische Kontexte einen Mehrwert. So kann sie auch auf den hier vorliegenden Forschungsgegenstand der Steuerung und Koordination einer flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung übertragen werden. Die Governance-Analyse hilft dabei, vergleichend zu untersuchen, „wie gesellschaftliche Bereiche in Richtung auf anerkannte Ziele gesteuert werden“<sup>223</sup> und „herauszufinden, welche Konstellationen mehr oder welche weniger Schwierigkeiten oder Defizite verursachen“<sup>224</sup> und wie diese behoben werden können. Komplexe kollektive Handlungskonstellationen sowie vielfältige Modi der Handlungskoordination prägen die Steuerung der Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung.<sup>225</sup> Die Governance-Analyse bietet daher als heuristisches Instrumentarium die Möglichkeit, Planungsstrukturen und -handeln zu reflektieren. Durch diese lässt sich der Einsatz verschiedener Instrumente von Governance für flächensparende Siedlungsstrukturen betrachten. Insbesondere rückt durch die Governance-Perspektive auf Strukturen der Interaktion und Prozessverläufe auch der Prozess der Entstehung und Umsetzung von Planung in den Fokus.

Im Kontext regionalpolitischer Zusammenhänge spielt der Begriff des ‚kooperativen Staates‘ eine wesentliche Rolle, da in Bezug auf die Grenzen der alleinigen Steuerung durch das politisch-administrative System (‚government‘) die Bedeutung von Kooperation als Steuerungsmodus zunimmt.<sup>226</sup> Somit wird auch für die Raumplanung auf den normativen Begriff von Governance im Sinne von ‚good governance‘ oder ‚regional governance‘ verwiesen. Die Kombination hierarchischer und nicht-hierarchischer Governance-Formen wird als effektiv angesehen.<sup>227</sup> So ist vor dem Hintergrund der bisherigen Ausführungen zu Steuerungswirkung und Steuerungsdefiziten der Regionalplanung hinsichtlich einer flächensparenden Siedlungsentwicklung zu überprüfen, ob diese Aussage gleichermaßen Gültigkeit besitzt.

Auch der Aspekt der Mehrebenen-Governance ist „für die Planungswissenschaft relevant, weil sich ihre empirischen Gegenstände nur noch in Policy-Netzwerken und organisationalen Feldern verstehen lassen, die über mehrere Ebenen hinweg skaliert sind.“<sup>228</sup> Insbesondere die engen Verflechtungen zwischen Landes-, Regional- und Bauleitplanung, wenn es um die Siedlungsentwicklung geht, können unter dem Aspekt ebenenübergreifender Steuerungs- und Koordinierungsmechanismen gesehen werden. Hier interessieren einerseits intragouvernementale (z.B. Bindung der Fachverwaltung Regionalplanung an die Regionalpolitik) als auch andererseits intergouvernementale (z.B. Regeln der Interdependenzenbewältigung zwischen Regional- und Bauleitplanung),<sup>229</sup> welche jenseits des Gegenstromprinzips in Ausformung des Subsidiaritätsprinzips stattfinden.<sup>230</sup>

---

<sup>223</sup> Benz, Arthur; Dose, Nicolai (2010b): a.a.O., S. 268.

<sup>224</sup> Ebenda, S. 269.

<sup>225</sup> Vgl. Gailing, Ludger; Hamedinger, Alexander (2019): a.a.O., S. 168.

<sup>226</sup> Vgl. Frey, Oliver; Hamedinger, Alexander; Dangschat, Jens S. (2008): a.a.O., S. 29.

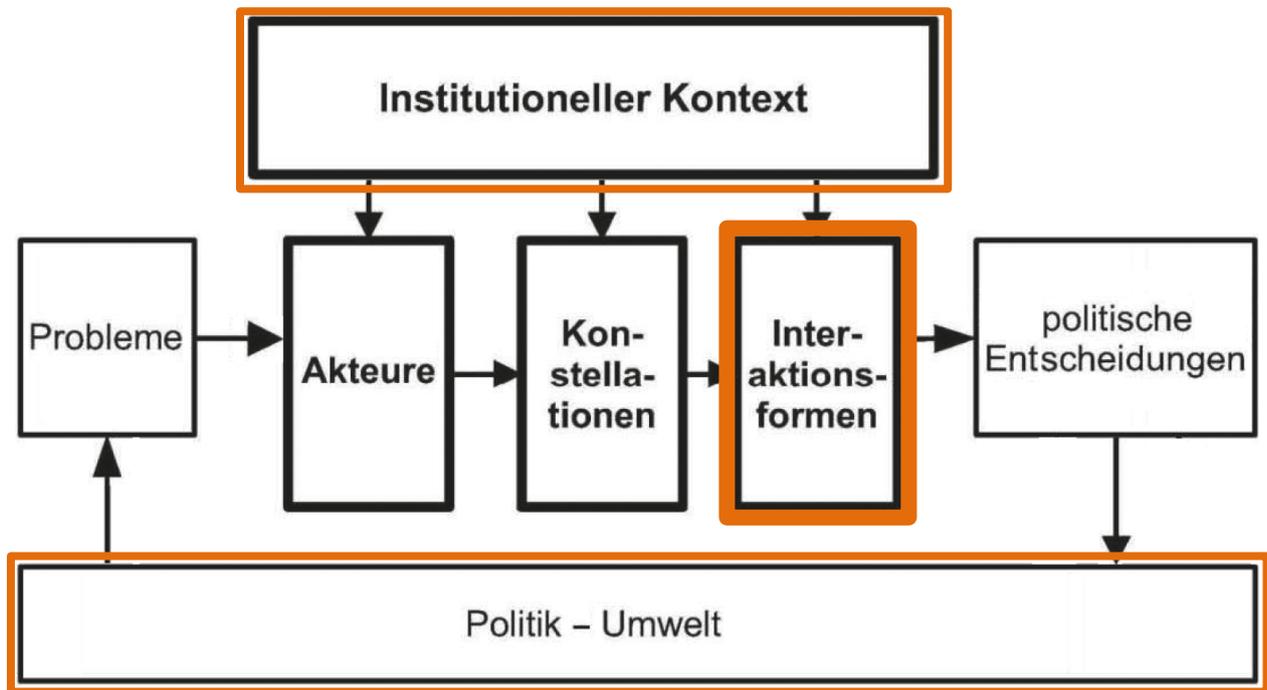
<sup>227</sup> Vgl. Mayntz, Renate (2008): a.a.O., S. 55; Diller, Christian (2004): Regional Governance im „Schatten der Hierarchie“ – Theoretische Überlegungen und ein Beispiel aus Schleswig-Holstein, in: Raumforschung und Raumordnung, 52. Jahrgang, Heft 4-5, S. 271.

<sup>228</sup> Gailing, Ludger; Hamedinger, Alexander (2019): a.a.O., S. 174.

<sup>229</sup> Vgl. Benz, Arthur (2004b): a.a.O., S. 133f.

<sup>230</sup> Vgl. Mayntz, Renate (2008): a.a.O., S. 52.

**Abbildung 2: Verwendete Elemente des akteurzentrierten Institutionalismus für die Governance-Analyse einer flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung**



Quelle: Scharpf, Fritz W. (2000): Interaktionsformen – Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen, S. 85 (Hervorhebungen durch die Verfasserin).

Während sich durch den analytischen Governance-Ansatz das Forschungsinteresse nach den Formen der Handlungskoordination der Regionalplanung hinsichtlich der Steuerung und Koordination der Siedlungsentwicklung, eingebettet in den institutionellen Kontext adäquat abbilden lässt, bleibt die Teilfrage nach dem Einfluss raumstruktureller Rahmenbedingungen unbeantwortet. Hier kann in Teilen auf den Analyseansatz des Akteurzentrierten Institutionalismus von RENATE MAYNTZ und FRITZ W. SCHARPF zurückgegriffen, welcher eine Brücke von der Steuerungstheorie zum Governance-Ansatz schlägt<sup>231</sup> und in der Raumwissenschaft bereits mehrfach Anwendung gefunden hat.<sup>232</sup> Dieser erklärt politisches Handeln als Ergebnis der Interaktion zwischen intentional handelnden Akteuren, welche durch den institutionellen Kontext beeinflusst wird.<sup>233</sup> Die Interaktion entspricht dabei den Governance-Mechanismen und -Formen. Der institutionelle Kontext umfasst materielle Verhaltens- und formale Verfahrensnormen, Verfügungsrechte über finanzielle, rechtliche, personelle, technische und natürliche Ressourcen für bestimmte Adressaten sowie Regeln zu Relationen zwischen Akteuren. Darüber hinaus stellen auch nichtinstitutionelle Faktoren eine Einflussgröße für die Art der Interaktion dar, welcher sich unter den Oberbegriffen Politik und Umwelt subsummieren lassen (vgl. Abbildung 2).<sup>234</sup> Durch diese Ergänzung des analytischen Governance-Ansatzes kann die Auswahl und Umsetzung des Steuerungsinstrumentariums in unterschiedlichen Raumstrukturtypen im Sinne des vorlie-

<sup>231</sup> Vgl. Gailing, Ludger; Hamedinger, Alexander (2019): a.a.O., S. 171.

<sup>232</sup> Vgl. Diller, Christian (2013): Ein nützliches Forschungswerkzeug! Zur Anwendung des Akteurzentrierten Institutionalismus in der Raumplanungsforschung und den Politikwissenschaften, in: pnd|online 1/2013, S. 4ff.

<sup>233</sup> Vgl. Scharpf, Fritz W. (2000): a.a.O., S. 17.

<sup>234</sup> Vgl. Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (1995): Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, in: Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt am Main, S. 47f.

genden Forschungsinteresses näher analysiert werden. Aufgrund des Fokus auf die Governance-Formen wird die im akteurzentrierten Institutionalismus prominenten Handlungsorientierungen einzelner Akteure in bestimmten Konstellationen und Situation jedoch nur am Rande aufgegriffen, um eine Überkomplexität<sup>235</sup> zu vermeiden.

Zusammenfassend bildet der analytische Governance-Ansatz einen Rahmen zur ganzheitlichen Erfassung von Steuerungs- und Handlungsformen der Regionalplanung im Hinblick auf eine flächensparende Siedlungsentwicklung. Die Verschränkung mit dem akteurzentrierten Institutionalismus ermöglicht die Rückkopplung der gewählten Interaktionsformen mit dem institutionellen Kontext sowie regionalen raumstrukturellen Bedingungen. Als Analysebasis können die Erkenntnisse die Grundlage für den Wissenstransfer hinsichtlich der Ausgestaltung des regionalplanerischen Governance-Regimes in unterschiedlichen Raumstrukturtypen bilden.

#### **4 Zielsetzung und forschungsleitende Fragestellungen**

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, materielle, organisatorische, rechtliche und raumstrukturelle Potenziale und Hemmnisse der Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung zu identifizieren, um sie für eine raumbezogene Strategiebildung nutzbar zu machen. Vor dem Hintergrund dieses Erkenntnisinteresses befasst sich die Arbeit mit einer Governance-Analyse von Formen der Interdependenzenbewältigung der Regionalplanung zur Umsetzung dieser Leitvorstellung in unterschiedlich raumstrukturell geprägten Regionen.

Die Stärkung der Steuerungskompetenz der regionalen Planungsebene bei einer nachhaltigen Entwicklung der Raumstruktur gewinnt angesichts der nach wie vor über den nationalen Zielvorstellungen liegenden Flächenneuinanspruchnahme zu Siedlungs- und Verkehrszwecken an Bedeutung. Vor dem Hintergrund eines konträren, teilweise nur in Schwerpunkten vertieften Forschungsstandes und ausstehender aktueller Erkenntnisse zur zielorientierten Steuerung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung sowie der bisher geringen Berücksichtigung raumstruktureller Rahmenbedingungen ergibt sich eine Forschungslücke im Hinblick auf eine ganzheitliche Betrachtung aktueller Governance-Formen der Regionalplanung sowie auf eine holistische Progression des Instrumentariums unter Berücksichtigung regionsspezifischer Herausforderungen. Dies trägt auch im Sinne der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) zur Verwirklichung der ‚Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland‘ bei.

Auf der konzeptionellen Grundlage des analytischen Governance-Ansatzes werden die Steuerungs- und Handlungsansätze der Regionalplanung in ihren institutionellen Kontext sowie im Zusammenhang mit nicht-institutionellen Einflussfaktoren eingeordnet und analysiert. So bildet die Darstellung der grundlegenden rechtlichen und organisatorischen Einbindung der Regionalplanung in das System der Raumplanung sowie derer instrumenteller Möglichkeiten zur Steuerung und Koordination der Siedlungsentwicklung die allgemeingültige Basis für die nachfolgende empirische Untersuchung.

Im Mittelpunkt der Arbeit steht die Governance-Analyse formeller und informeller Instrumente der Regionalplanung für eine flächensparende Siedlungsentwicklung in ausgewählten Fallstudien, um sowohl die materiellen und instrumentellen als auch die prozessualen Aspekte der Handlungskoordination zu erfassen. Ziel ist es, anhand einer Einschätzung zur Wirkung der

---

<sup>235</sup> Diller, Christian (2013): a.a.O., S. 4.

jeweiligen Governance-Regime Erfolgsfaktoren und Hemmnissen bei der Implementierung der regionalplanerischen Zielvorstellungen aufzuzeigen und diese in den Kontext der planungsrechtliche Rahmenvorgaben, der organisatorischen und planungskulturellen Gegebenheiten sowie der raumstrukturellen Herausforderungen zu setzen.

Ein wesentliches Forschungsinteresse liegt in der Erkenntnis daraus abzuleitender Handlungserfordernisse. Diese bilden die Basis, um sowohl generalisierende als auch regionsspezifische Lösungsvorschläge zu entwickeln, welche sich einerseits auf die von der Regionalplanung anzuwendenden Instrumente zur Steuerung für eine flächensparende Siedlungsentwicklung und andererseits auf den Planungsprozess und die Implementierung seiner Ergebnisse beziehen. Im Fokus steht dabei die Entwicklung zielgerichteter strategischer Governance-Ansätze und Instrumentensets für Regionstypen unterschiedlicher raumstruktureller Herausforderungen. Der Wissenstransfer umfasst auch Hinweise für ein verbessertes Zusammenwirken der Regionalplanung mit den involvierten Akteursgruppen der verschiedenen raumplanerischen Handlungsebenen sowie Vorschläge zur Weiterentwicklung des Rechtsrahmens.

Der Arbeit liegen basierend auf der – sich aus Forschungsbedarf und konzeptionellem Ansatz ergebenden – Zielsetzung folgende forschungsleitende Fragen zugrunde. Diese dienen der Erfüllung der in Kapitel 1.2 erarbeiteten, inhaltlich gefassten Forschungsdesiderate (D1 bis D4). Die forschungsleitenden Fragen sind im Sinne eines logischen Forschungsdesigns (Vorgehensweise) in drei Untersuchungskomplexe gebündelt. D1 bis D3 spiegeln sich im zweiten Untersuchungskomplex wider. Der dritte Teil widmet sich vor allem ebenfalls D3 sowie D4:

### **Institutioneller Rahmen für eine flächensparende Siedlungsentwicklung im regionalen Kontext und Möglichkeiten der Governance durch die Regionalplanung**

- Innerhalb welches rechtlichen und organisatorischen Rahmens kann die Regionalplanung steuernd auf die Siedlungsentwicklung einwirken? Welche Akteure sind dabei maßgeblich beteiligt?
- Welche übergeordneten planungsrechtlichen Vorgaben und raumordnungspolitischen Vorstellungen unterstützen materiell die Forcierung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung?
- Welche instrumentellen Möglichkeiten hat die Regionalplanung zur Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung?

### **Empirische Untersuchung von Governance-Regimen der Regionalplanung in ausgewählten Fallstudienregionen zur Identifizierung von Erfolgsfaktoren und Hemmnisse für eine flächensparende Siedlungsentwicklung**

- Welche raumstrukturellen Rahmenbedingungen prägen die zu untersuchende Region und welche Herausforderungen ergeben sich daraus für die Entwicklung flächensparender Siedlungsstrukturen im regionalen Kontext?
- Wie konstituieren landesplanungsrechtliche Vorschriften und ihr Vollzug sowie weitere rahmensetzende Instrumente im Hinblick auf die Umsetzung der Leitvorstellung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung den institutionellen Rahmen des regionalplanerischen Governance-Regimes?

- Welche Formen der Handlungskoordination für eine flächensparende Siedlungsentwicklung finden durch die Regionalplanung in der Fallstudienregion statt?
  - Welche Zielsetzungen und Instrumente für eine flächensparende Siedlungsentwicklung sind im Regionalplan festgelegt?
  - Inwiefern tragen informelle Planwerke, Konzepte und Aktivitäten der Regionalplanung zu dieser bei?
  - Welche Aufmerksamkeit erfuhren die Leitvorstellungen im Erarbeitungsprozess der jeweiligen Pläne und Konzepte?
  - An welche Akteure richten sich die Governance-Formen?
- Welche Erfolge lassen sich hinsichtlich einer flächensparenden Siedlungsentwicklung in der Fallstudienregion feststellen und worauf sind sie in erster Linie zurückzuführen?
- Welche Defizite in der Umsetzung der Leitvorstellung bestehen im jeweiligen raumstrukturellen und institutionellen Kontext?

### **Wissenstransfer zur Weiterentwicklung des Instrumentariums der Regionalplanung**

- Welche Formen von Governance der Regionalplanung befördern eine flächensparende Siedlungsentwicklung? Wo sind Grenzen und Schwächen zu konstatieren?
- Wie können Defizite der Governance flächensparender Siedlungsstrukturen durch die Regionalplanung beseitigt werden:
  - Welche regionalplanerischen Instrumente müssen zum Einsatz kommen und wie kann das Instrumentarium geschärft werden?
  - Welche zusätzlichen Maßnahmen der Information, Kommunikation und Partizipation sind in den Planungsprozessen zu empfehlen?
  - Wie sollten die rahmensetzenden Vorschriften weiterentwickelt werden?
- Sind für unterschiedliche Raumstrukturtypen spezifischen Governance-Strategien für eine flächensparende Siedlungsentwicklung zu empfehlen? Wenn ja, wie sollten Governance-Formen ausgestaltet sein?
- Welche Ansätze der Handlungskoordination hinsichtlich der Umsetzung der Leitvorstellung können für die Regionalplanung in den untersuchten Fallbeispielen aus der Forschungsarbeit abgeleitet werden?

Durch die Weiterentwicklung planungspraktischer Instrumente auf Grundlage sozialwissenschaftlicher Analysekonzepte und -methoden leistet die vorliegende Arbeit einen inhaltlichen Beitrag zum Erreichen des Nachhaltigkeitsziels der Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme zu Siedlungs- und Verkehrszwecken. Neben dem wissenschaftlichen Fachpublikum als Hauptadressaten werden durch die Formulierung praxisorientierter und übertragbarer Lösungsvorschläge die Akteure der Regionalplanung angesprochen. Gleichzeitig können die Erkenntnisse der Bundesraumordnung und Landesplanung zur Schärfung ihrer rahmengebenden raumordnungspolitischen Aussagen dienen. Den betroffenen Akteuren im kommunalen Planungsbereich ermöglichen die Befunde eine Selbstreflexion und tragen zur Bewusstseinsbildung bei.

## 5 Vorgehensweise und Methodik

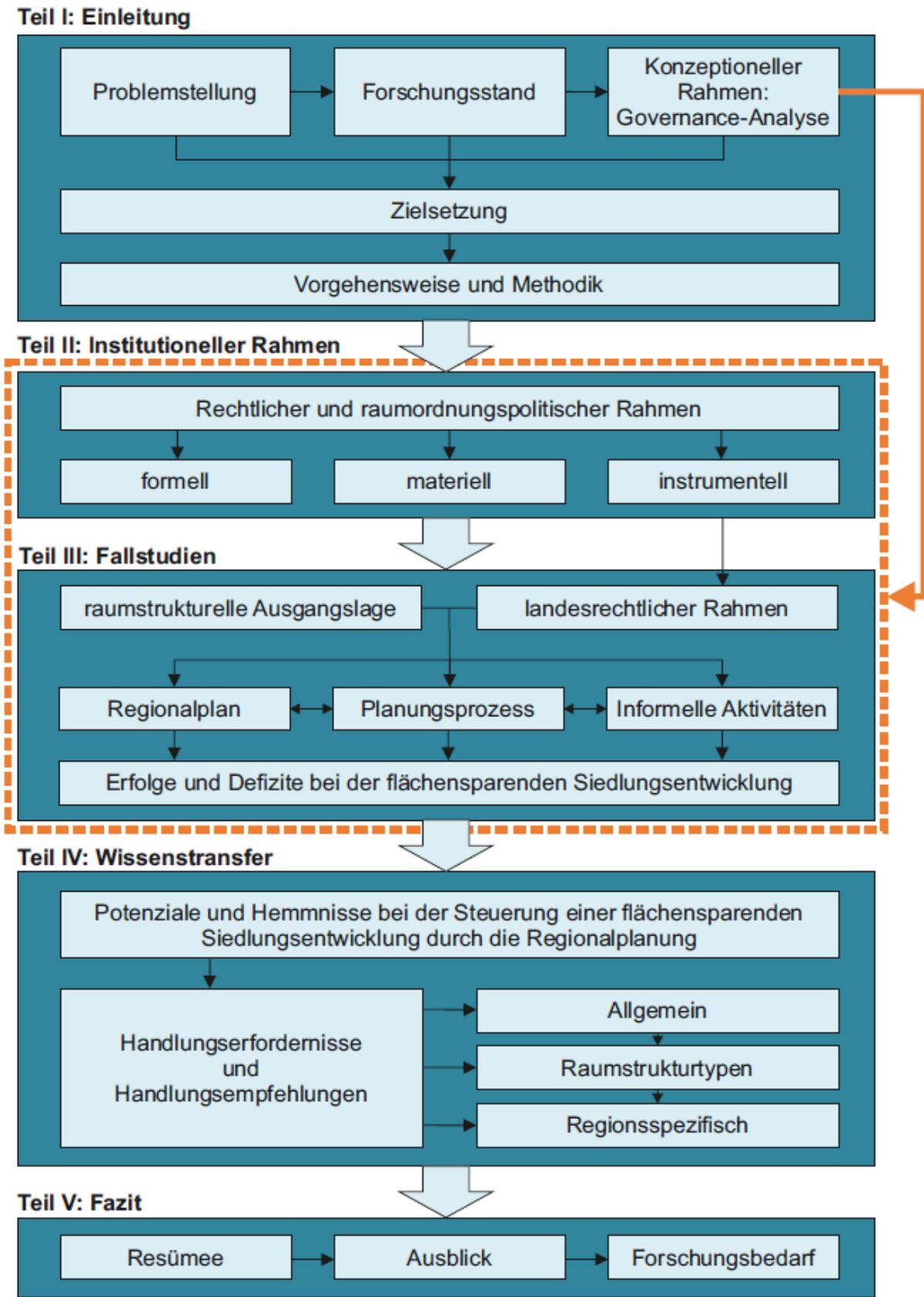
Die vor dem Hintergrund des aktuellen Forschungsstandes zur Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung aufgeworfenen untersuchungsleitenden Forschungsfragen werden anhand eines Forschungsdesigns mit fünf Bausteinen beantwortet. Während der Forschungsarbeit kommt im Rahmen einer Governance-Analyse ein wissenschaftlicher Methodenmix aus qualitativen Dokumenten- und Inhaltsanalysen, Sekundärdatenanalysen und leitfadengestützten Experteninterviews zum Einsatz.

### 5.1 Aufbau der Arbeit und Methodik der Untersuchung

Eine Klammer für die vorliegende Arbeit bilden die Einleitung zum Forschungsbedarf, dem konzeptionellen Rahmen, der angewandten Vorgehensweise und Forschungsmethodik im **ersten Baustein** (Teil I) sowie das abschließende selbstkritische Resümee mit einem perspektivischen Ausblick im **letzten Baustein** (Teil V) (vgl. Abbildung 3).

Im **zweiten Baustein** (Teil II) der vorliegenden Arbeit wird zunächst der übergeordnete, für alle Fallstudienregionen verbindliche **institutionelle Rahmen** für die folgende empirische Untersuchung abgesteckt. Dies beinhaltet sowohl eine auf den Forschungsgegenstand gerichtete Darlegung der formellen Rolle und Zuständigkeiten der Regionalplanung im deutschen Planungssystem sowie des Verhältnisses dieser zu den maßgeblichen Akteuren als auch deren instrumenteller Möglichkeiten bei der Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung. Methodisch kommen diesbezüglich qualitative Literatur- und Dokumentenanalysen zum Einsatz. Letztere umfasst die Auswertung relevanter Rechtsvorschriften (Raumordnungsgesetz) sowie einschlägiger raumordnungspolitischer Dokumente (Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland der MKRO) auf Bundesebene und dient in einem weiteren Schritt der Erfassung materieller Vorgaben, welche gleichermaßen für alle untersuchten Fallstudienregionen gültig sind (vgl. Abbildung 3). Dieser erste Baustein bildet die Grundlage für die Einschätzung von Erfolgsfaktoren und Defiziten der zu untersuchenden Governance-Formen in den Fallstudien im Hinblick auf eine flächensparende Siedlungsentwicklung sowie der Ableitung von Handlungsbedarfen.

Abbildung 3: Schema der Vorgehensweise



Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2019.

Den **dritten und zentralen Baustein** der Arbeit (Teil III) stellt die **Governance-Analyse** der Steuerungs- und Koordinierungsansätze und Instrumente der Regionalplanung für eine flächensparende Siedlungsentwicklung in drei ausgewählten Fallstudienregionen dar, um die Einflussfaktoren bei der Umsetzung dieser Leitvorstellung zu identifizieren. Dabei werden bewusst drei unterschiedlich raumstrukturell geprägte Regionen gewählt, um mögliche Unterschiede in den rahmensetzenden Herausforderungen, der Intention der Handlungskoordination sowie der Wirkung des eingesetzten Instrumentariums zu erfassen. Es wird herausgearbeitet, wie das Hinwirken auf flächensparende Siedlungsstrukturen im regionalen Kontext jeweils gelingt bzw. auf welche Hindernisse dieses trifft. Die Untersuchung erfolgt für jede Region nach demselben Schema. Sie umfasst:

- die **Analyse der raumstrukturellen Rahmenbedingungen** bzw. Herausforderungen und deren Bedeutung für die Ausformung der Handlungskoordination durch die Regionalplanung.

Quantitative Struktur- inklusive Sekundärdatenanalysen amtlicher Statistiken geben dabei Auskunft über die räumlichen, demografischen und sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen in den Fallstudienregionen und seinen Teilräumen sowie die Herausforderungen, welche sich daraus für die Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung ergeben. Ein besonderer Schwerpunkt liegt dabei auf der Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsstruktur, woraus sich zu einem späteren Zeitpunkt Hinweise zur Einschätzung der regionalplanerischen Governance-Ansätze bieten können.

- die Darstellung der **landesrechtlichen bzw. landesplanerischen Rahmenbedingungen** hinsichtlich der formellen Aufbau- und Ablaufstruktur sowie der inhaltlichen Ausrichtung der Regionalplanung.

Anhand einer qualitativen Dokumentenanalyse von Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Landesrechts sowie des jeweiligen landesweiten Raumordnungsplans hinsichtlich der formellen, instrumentellen und materiellen Vorgaben zu einer flächensparenden Siedlungsentwicklung werden die institutionellen Rahmenbedingungen aus Teil II der Arbeit ergänzt. Dies dient ebenfalls dazu, landesspezifische Unterschiede hervorzuheben.

- die Darlegung der **Zielsetzung und planerischen Festlegungen für eine flächensparende Siedlungsentwicklung im Regionalplan.**

Einen wesentlichen Bestandteil der Governance-Analyse stellen die qualitativen Plan- und Dokumentenanalysen der in Kraft befindlichen Regionalen Raumordnungspläne und ggf. vorliegender Entwürfe von (Teil)Fortschreibung dar. Die Untersuchung dieser hinsichtlich ihrer Steuerungsintention und Adressaten sowie der eingesetzten Planelemente und deren materieller wie formeller Ausgestaltung für eine flächensparende Siedlungsentwicklung ermöglicht ein differenziertes Erfassen der Governance-Formen.

- die Analyse ergänzender **informeller Aktivitäten und Maßnahmen** sowie informeller Planwerke zur Forcierung der Leitvorstellung,

Der Einsatz weiterer unterstützender Instrumente und Maßnahmen durch die Regionalplanung (z.B. Siedlungsflächenmonitorings, Beteiligungs- und Informationsformate, Stellungnahmen) wird im Rahmen einer Prozessanalyse und ggf. qualitativen Dokumentenanalyse einerseits hinsichtlich des Beitrags im Aufstellungsprozess des Regionalplans sowie andererseits hinsichtlich der Unterstützung der Umsetzung der im Regionalplan festgelegten Planelemente beleuchtet. Es erfolgt somit eine ganzheitliche Analyse des regionalplanerischen Governance-Regimes unter Berücksichtigung aller zur Anwendung gelangenden Formen der kollektiven Handlungskoordination.

- eine **Einschätzung zur Wirksamkeit der eingesetzten Governance-Formen** in Hinblick auf eine flächensparende Siedlungsentwicklung basierend auf der Bewertung regionaler Experten sowie einer vertieften teilräumlichen Untersuchung in ausgewählten Kommunen der jeweiligen Fallstudienregion.

Zur Identifizierung von Erfolgen und Defiziten bei der Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung kommt eine begrenzte qualitative Wirkungsanalyse zum Einsatz. Da die Regionalplanung ihre Steuerungswirkung auf die Siedlungsentwicklung indirekt über andere Planungen und Zulassungsentscheidungen entfaltet, besteht insbesondere bei Wirkungsanalysen in diesem Feld ein besonders forderndes Kausalitätsproblem.<sup>236</sup> Da der Fokus dieser Arbeit auf der Analyse von Governance-Systemen und deren Ausgestaltung liegt, erfolgt die Einschätzung zur Wirksamkeit dieser nur in einem methodisch eingeschränkten Rahmen. So geben Plan- und Dokumentenanalysen von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen sowie thematischen Konzepten auf kommunaler Ebene zur Umsetzung der überörtlichen Vorgaben erste Hinweise zum Einfluss der Regionalplanung auf eine flächensparende Siedlungsentwicklung. Dabei ist insbesondere die Umsetzung der jeweiligen Ziele der Raumordnung, welche im jeweiligen Regionalplan formuliert wurden, von Interesse, da diese gemäß § 1 Abs. 4 BauGB dem Anpassungsgebot für die Bauleitplanung unterliegen.

Den wesentlichen methodischen Arbeitsschritt zur Identifizierung von Einflussfaktoren der Entwicklung flächensparender Siedlungsstrukturen im regionalen Kontext stellen die qualitativen leitfadengestützten Experteninterviews mit Akteuren der Regionalplanung, der kommunalen Bauleitplanung und Politik dar. Diese verfügen über „technisches, Prozess- und Deutungswissen“<sup>237</sup>, welches sich zur Beantwortung der Forschungsfragen zu Nutzen gemacht werden soll. Dementsprechend handelt es sich nach BOGNER UND MENZ um systematisierende Experteninterviews, welchen eine aufklärende Funktion im Hinblick auf die Forschungsfragen zukommt.<sup>238</sup> Inhaltlich dienen die Gespräche mit den Vertretern der regionalen Ebene vor allem dazu, herauszuarbeiten, welche Potenziale und Hindernisse:

- im Prozess zur Aufstellung des Regionalplans,
- bei der Umsetzung der Festlegungen sowie
- bei informellen Ansätzen bestehen.

<sup>236</sup> Vgl. Einig, Klaus; Jonas, Andrea; Zaspel, Brigitte (2011): a.a.O., S. 118.

<sup>237</sup> Bogner, Alexander; Menz, Wolfgang (2009): Das theoriegenerierende Experteninterview – Erkenntnisinteresse, Wissensform, Interaktion, in: Bogner, Alexander; Littig, Beate; Menz, Wolfgang (Hrsg.): Experteninterviews – Theorien, Methoden, Anwendungsfehler, 3., grundlegend überarbeitete Auflage, Wiesbaden, S. 73.

<sup>238</sup> Vgl. ebenda, S. 64f.

Auf Stadt- und Gemeindeebene stehen:

- die Implementierung der regionalplanerischen Vorgaben in der Bauleitplanung bzw. im Bauleitplanungsprozess
- vor dem Hintergrund der Herausforderungen bei einer flächensparenden Siedlungsentwicklung, sowohl im Bereich Wohnen als auch im Bereich Gewerbe,
- sowie das Verhältnis zur Regionalplanung im Fokus.

Die Auswertung der Interviews erfolgt entlang einer thematischen Kodierung und eines themenbezogenen Vergleichs zu einer theoretischen Generalisierung.<sup>239</sup> Im Rahmen der Experteninterviews, welche in den jeweiligen Arbeitsstellen der Experten geführt werden, erfolgen außerdem Gebietsbegehungen der Fallstudienregionen und -kommunen, um sich ein Bild der physischen Siedlungsentwicklung vor Ort machen zu können. Darüber hinaus konnten Zwischenergebnisse zu den Fallstudienregionen Stuttgart und Rostock in drei Sitzungen des prozessbegleitenden Projektbeirats des Forschungsvorhabens „Kompakte, umweltverträgliche Siedlungsstrukturen im regionalen Kontext – Potenziale, Hemmnisse und Handlungsansätze einer integrierten Siedlungs- und Verkehrsplanung im Zusammenhang von Stadt und Region“ des Umweltbundesamtes diskutiert werden. Beteiligt waren an diesem Vertreter der Regionalplanung der beiden Fallstudienregionen sowie weitere Vertreter der Regionalplanung in Deutschland, des Umweltbundesamtes sowie weiterer fachlicher Institutionen.

Anhand dieser Arbeitsschritte werden das Spektrum der Governance-Formen im regionalplanerischen Wirkungsbereich herausgestellt sowie die Erfolgsfaktoren und Defizite des Governance-Regimes in der jeweiligen Fallstudie bei der Umsetzung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung sowohl hinsichtlich formeller, materieller und instrumenteller Aspekte als auch institutioneller und raumstruktureller Rahmenbedingungen herausgestellt.

Der **vierte Baustein** (Kapitel IV) beinhaltet eine zusammenfassende Bewertung der regionalplanerischen Formen der Handlungskoordination für eine flächensparende Siedlungsentwicklung in den Fallstudienregionen und führt die identifizierten Erfolgsfaktoren und Hemmnisse in einer **Erkenntnissynthese** zusammen, um daraus Handlungsdefizite und -erfordernisse abzuleiten. Dabei liegt ein besonderes Augenmerk auf den Variationen der Governance-Formen respektive der institutionellen und raumstrukturellen Rahmenbedingungen in den unterschiedlichen regionalen Raumstrukturtypen. Hergeleitet aus den gewonnenen Erkenntnissen erfolgen **Handlungsempfehlungen** zur Anpassung des Instrumentariums der Regionalplanung. Diese beziehen sich zum einen auf den Einsatz konkreter Planelemente im Regionalplan. Zum anderen werden Vorschläge zum Einsatz und zur Weiterentwicklung von ergänzenden Handlungs- und Koordinierungsansätzen der Information, Kommunikation und Partizipation im regionalen Planungs- und Umsetzungsprozess unterbreitet. Ebenso sind Hinweise für eine Anpassung des planungsrechtlichen Rahmens Teil des vierten Bausteins. Die Empfehlungen haben zunächst generalisierenden Charakter. Durch die Verknüpfung mit den Erkenntnissen der raumstrukturellen Herausforderungen werden Vorschläge für den spezifischen Instrumenteneinsatz zur Governance flächensparender Siedlungsstrukturen durch die Regionalplanung in raumstrukturell eher prosperierenden und eher schrumpfenden Regionstypen formuliert. Davon ausgehend werden des Weiteren auch fallspezifisch für die untersuchten Regionen Handlungsempfehlungen ausgeführt. Eine kritische Reflektion der Forschungsergebnisse und die Formulierung des weiteren Forschungsbedarfs bilden den Abschluss.

---

<sup>239</sup> Vgl. Meuser, Michael; Nagel, Ulrike (2009): Das Experteninterview – konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage, in: Pickel, Susanne; Pickel, Gert; Lauth, Hans-Joachim; Jahn, Detlef (Hrsg.): Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft – Neue Entwicklungen und Anwendungen, Wiesbaden, S. 476f.

## 5.2 Auswahl der Fallstudienregionen und teilträumlichen Untersuchungsbereiche

Die Auswahl der in ihren institutionellen und raumstrukturellen Rahmenbedingungen kontrastierenden Fallstudienregionen Region Stuttgart, Region Rostock und Region Main-Rhön erfolgte im Rahmen einer induktiven Herangehensweise. Die Beschränkung der Untersuchung auf drei Fallstudienregionen ist aufgrund des komplexen Forschungsgegenstandes regionalplanerischer Instrumente, welche in differenzierten Bündeln und Kombinationen in den unterschiedlichen Regionen vorliegen können, zur Sicherung einer angemessenen Qualität der inhaltlichen Tiefe der Ergebnisse erforderlich und berücksichtigt den zeitlichen Rahmen der vorliegenden Arbeit. Im Kontext der Analyse von Instrumenten der Raumordnung hat sich der Einsatz von Fallstudienuntersuchung bewährt.<sup>240</sup> Schwierigkeiten bei der Generalisierbarkeit von Ergebnissen, welche aus dem Stichprobencharakter resultieren, werden während des gesamten Forschungsverlaufs berücksichtigt. Zur Bestimmung der Fallstudienregionen wurden folgende Kriterien als Entscheidungshilfe herangezogen:

- unterschiedliche Größenklassen bezogen auf die Einwohnerzahlen der Regionen,
- die Lage in unterschiedlichen siedlungsstrukturellen Regionstypen<sup>241</sup> unter Berücksichtigung der kleinteiligen intraregionalen Ausprägung<sup>242</sup> gemäß der Typisierung des BBSR,
- die Lage in unterschiedlichen Bundesländern, um unterschiedliche formelle, materielle und instrumentelle Ausgestaltungen der Regionalplanung abbilden zu können,
- konträre Trends in der Bevölkerungsentwicklung (seit 2005),
- eine steigende absolute Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke sowie ein gesteigerter Flächenverbrauch pro Kopf als Indiz für einen Handlungsdruck im Untersuchungsfeld,
- das teilweise Vorhandensein eines ausgeprägten SPNV bzw. teilweise Fehlen eines ausgeprägten SPNV in der Region,
- das Vorliegen relativ aktueller Regionalpläne, um den aktuellen Stand des regionalplanerischen Instrumenteneinsatzes abzubilden.

Darüber hinaus war auch der Zugang zu Daten und Personen im Hinblick auf eine erfolgreiche Kooperation ein Kriterium innerhalb des Auswahlprozesses.

In der stark wachsenden städtischen Region Stuttgart mit einem dominierenden Stadtzentrum ist insbesondere die enorme Nachfrage nach geeigneten Siedlungsflächen gegenüber einer bereits sehr hohen Verdichtung im Regionszentrum hervor zu heben. Es besteht darüber hinaus eine enge Verknüpfung dieses mit dem Umland durch ein leistungsfähiges, bisher auf den Kern der Region konzentriertes ÖPNV-System. Zudem kommt dem Verband Region Stuttgart (VRS) eine Sonderstellung in Baden-Württemberg zu. Er hat mit der Aufgabenwahrnehmung für die Regionalplanung (mit direkt gewähltem Parlament), die Wirtschaftsförderung, die S-Bahn sowie den regionalbedeutsamen ÖPNV in der Region eine starke Position in der stadtreionalen Governance.

---

<sup>240</sup> Vgl. u.a. Einig, Klaus; Jonas, Andrea; Zaspel, Brigitte (2009b): a.a.O.; Zaspel, Brigitte (2011): a.a.O.; Weith, Thomas (2018): a.a.O., S. 628.

<sup>241</sup> Vgl. Homepage des Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), unter: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/regionen/Regionstypen/regionstypen-node.html> (aufgerufen am 30.08.2019).

<sup>242</sup> Vgl. Homepage des Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), unter: [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/kreise/Kreistypen4/kreistypen\\_node.html](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/kreise/Kreistypen4/kreistypen_node.html) (aufgerufen am 30.08.2019).

Für die zweite Fallstudie wurde die Region Rostock als dünn besiedelte ländliche Region in Mecklenburg-Vorpommern mit dem dominanten Zentrum Rostock gewählt. Auch dieser im ehemaligen Gebiet der DDR gelegenen Region wird eine positive Bevölkerungsentwicklung, insbesondere im Oberzentrum Rostock prognostiziert. Die Zuständigkeit für die Regionalplanung obliegt dem kommunal verfassten Planungsverband Region Rostock, welcher darüber hinaus aber keine anderen regionalbedeutsamen Umsetzungsaufgaben wahrnimmt.

Die dritte Fallstudie erfolgt in der ebenfalls dünn besiedelten ländlichen Region Main-Rhön in Bayern, welche deutlichen demografischen Schrumpfungsprozessen ausgesetzt ist. Gleichzeitig weist sie einen der landesweit höchsten Werte der Siedlungs- und Verkehrsfläche pro Kopf auf. Die räumliche Dominanz der kreisfreien Stadt Schweinfurt zeigt sich weniger stark als in den beiden anderen Fallstudienregionen. Wie in der Region Rostock ist ein kommunal verfasseter Planungsverband für die Regionalplanung zuständig. Erweiterte regionalbedeutsame Zuständigkeiten besitzt dieser nicht.

Durch diese Auswahl werden einerseits die unterschiedlichen Raumstrukturen (stark verdichtete Stadtregion bis hin zu dünn besiedelte ländliche Region, demografisch wachsend und schrumpfend mono- und polyzentrale Siedlungsstrukturen) sowie andererseits administrativ-organisatorisch unterschiedliche Ausgangssituationen (Städte mit starker und geringer planerischer Verflechtung mit dem Umland, verschiedene Organisationsformen der Regionalplanung) mitberücksichtigt.

Des Weiteren werden für eine tiefergehende Analyse in den Fallstudienregionen teilräumliche Untersuchungen durchgeführt, um einzuschätzen, welche Wirkung die Governance-Formen der Regionalplanung entfalten und ob ein Bewusstsein für eine flächensparende Siedlungsentwicklung bei den kommunalen Akteuren besteht. Ebenso ist es Ziel, Beispiele erfolgreicher Kooperation und Kommunikation zwischen Regionalplanung und Bauleitplanung im Hinblick auf die Umsetzung der Leitvorstellung zu identifizieren. Die Teilräume ähneln sich hinsichtlich ihrer raumstrukturellen Eigenschaften und weisen möglichst Bereiche auf, die erfolgreich flächensparende Siedlungsstrukturen verwirklichen konnten, als auch Bereiche, anhand derer Probleme bei der Umsetzung dieser Zielsetzung aufgezeigt werden können. Weitere Kriterien waren:

- eine deutlich positive bzw. negative Bevölkerungsentwicklung: Anhand dieses Merkmals sollen unterschiedliche Herausforderungen hinsichtlich einer flächensparenden Siedlungsentwicklung innerhalb dieser Bereiche abgedeckt werden.
- ein steigender Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche: Dies kann ein Indikator für wachsende Flächenbedarfe und die Relevanz einer flächensparenden Siedlungsentwicklung sein. Gleichzeitig zeigen unterschiedliche Ausprägungen der tatsächlichen Flächenneuanspruchnahme im Vergleich zum Regionsdurchschnitt bei ähnlicher Bevölkerungsentwicklung unterschiedliche Ansätze des Umgangs mit der Fläche für Siedlungszwecke auf.
- Konformität mit dem Regionalplan: Die Übereinstimmung der kommunalen Entwicklung mit den regionalplanerischen Vorgaben bzw. erfolgte oder notwendige Änderung der Festlegungen geben Hinweise auf Erfolge oder Defizite hinsichtlich des regionalen Governance-Regimes.
- Kooperationsbereitschaft der Partner: Auch die Einschätzung der regionalen Partner zur teilräumlichen Verortung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung in der jeweiligen Region sowie zur Kooperationsbereitschaft im Rahmen des Projekts auf kommunaler Ebene ist ein wichtiger Faktor bei der Auswahl der Teilräume.

## **II. Institutioneller Rahmen der Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung**

Der institutionelle Rahmen für Governance in der Regionalplanung mit dem Ziel einer flächensparenden Siedlungsentwicklung wird innerhalb des formalen Gefüges des Systems der Raumplanung durch materielle, prozessuale und instrumentelle Vorgaben geprägt. Diese ergeben sich zum einen aus den rechtlichen Rahmenvorgaben zur Konstitution des Mehrebenensystems der Raumplanung in Deutschland. Die Aufgabe der Regionalplanung innerhalb dieses Systems sowie ihr Verhältnis zu den Planungsträgern der anderen Ebenen definieren grundlegende Bedingungen für die Akteurskonstellation in Hinblick auf die Governance der Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung. Zum anderen wird der institutionelle Rahmen maßgeblich durch das Raumordnungsrecht bestimmt. Die Materie der Raumordnung ist nach Art. 72 Abs. 1 in Verbindung mit (i.V.m.) Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 Grundgesetz (GG) Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung, sodass den Ländern die Befugnis zur Gesetzgebung obliegt, solange und soweit der Bund nicht von der seinigen Gebrauch macht. Diese hat er mit dem Raumordnungsgesetz (ROG) in Anspruch genommen. Die Länder haben jedoch die Möglichkeit, nach Art. 72 Abs. 3 GG voll oder teilweise abweichende Regelungen zu treffen.<sup>243</sup> Ungeachtet dessen können sie in den jeweiligen Landesplanungsgesetzen Vorgaben des ROG konkretisieren. Hieraus ergeben sich insbesondere für die Ausgestaltung der Regionalpläne und die staatliche Organisation der Regionalplanung landesspezifische Unterschiede<sup>244</sup> (vgl. Kapitel III). Mit Ausnahme der Stadtstaaten verfügt jedes Bundesland über ein Landesplanungsgesetz. Der Regelungsumfang dieser variiert. In einigen werden lediglich Aussagen zu Organisation und Instrumenten der Landes- und Regionalplanung getroffen, andere erweitern diese um materielle Festlegungen, welche in Form von Grundsätzen der Raumordnung von der Regionalplanung berücksichtigt werden müssen.<sup>245</sup> Das ROG bildet mit den Allgemeinen Vorschriften für die Raumordnung (Abschnitt 1) sowie den materiellen und instrumentellen Vorgaben für die Raumordnung in den Ländern (Abschnitt 2) jedoch zunächst den übergeordneten und allgemeingültigen Rahmen für die Regionalplanung bezüglich der Zielsetzung und Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung.

### **1 Der formale Rahmen des Systems der Raumplanung in Deutschland und seine Bedeutung für die Akteurskonstellationen bei der Governance der Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung**

Die Raumplanung in Deutschland als öffentliche Aufgabe der überfachlichen, integrativen Koordinierung von Nutzungsansprüchen ist in einem dezentralen Mehrebenensystem organisiert. Es umfasst die drei Planungsebenen des Bundes, der Länder und der Gemeinden, welche rechtlich, organisatorisch und inhaltlich voneinander abgegrenzt sind. Vernetzt werden diese über das Gegenstromprinzip (§ 1 Abs. 3 ROG) und verschiedene Anpassungserfordernisse.<sup>246</sup> Diese sollen eine angemessene Berücksichtigung und Beeinflussung zwischen höherstufigen und

---

<sup>243</sup> Vgl. Spannowsky, Willy; Runkel, Peter; Goppel, Konrad (2018): Raumordnungsgesetz (ROG) – Kommentar, 2. Auflage, München, § 1 Rn. 1.

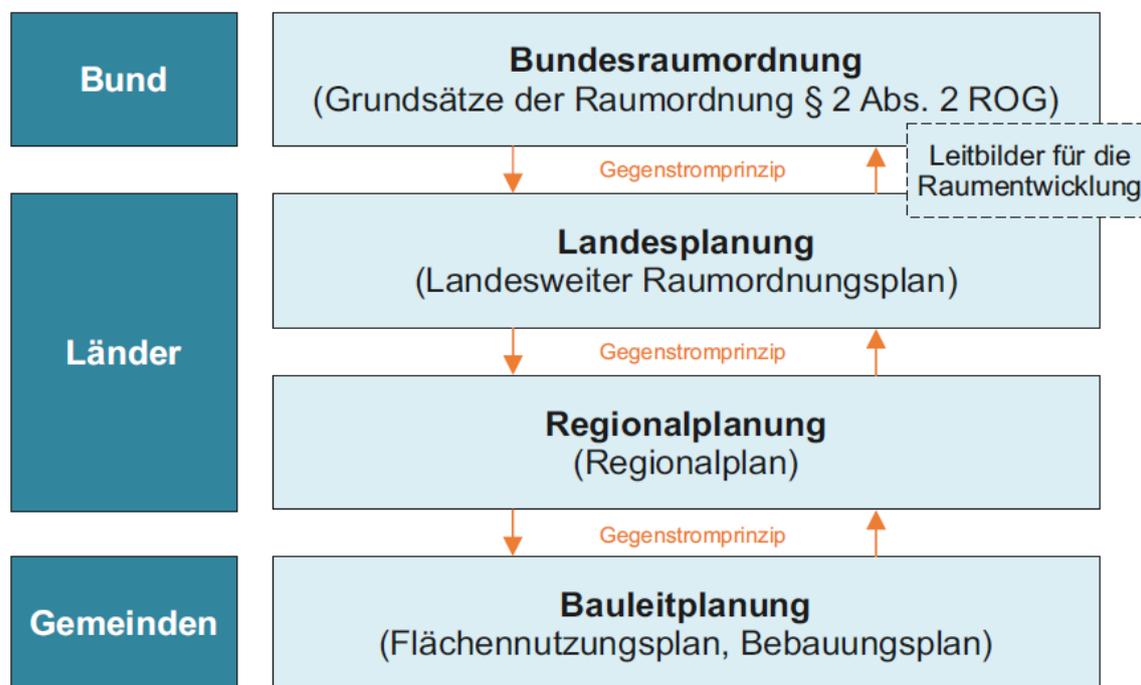
<sup>244</sup> Vgl. Hoppe, Werner; Bönker, Christian; Grotefels, Susan (2010): Öffentliches Baurecht – Raumordnungsrecht, Städtebaurecht, Bauordnungsrecht, 4. Auflage, München, § 1 Fn. 18.

<sup>245</sup> Vgl. Homepage der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), unter: <https://www.arl-net.de/de/lexica/de/landesplanungsgesetz> (aufgerufen am 23.01.2019).

<sup>246</sup> Vgl. Danielzyk, Rainer; Münter, Angelika (2018): Raumplanung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, Hannover, S. 1933.

nachgeordneten Ebenen gewährleisten.<sup>247</sup> Prägend für die Kompetenzverteilung zwischen den Planungsebenen ist das Subsidiaritätsprinzip. Politische Entscheidungen sind demnach auf der niedrigsten politischen Ebene zu treffen, die sich dafür als geeignet und zweckmäßig erweist.<sup>248</sup>

**Abbildung 4: Das System der Raumplanung in Deutschland**



Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2018.  
 Quelle: nach: Turowski, Gerd (2005): Raumplanung (Gesamtplanung), in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover, S. 896.  
 Homepage der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, unter: [https://www.arl-net.de/system/files/planungssystem\\_de.jpg](https://www.arl-net.de/system/files/planungssystem_de.jpg) (aufgerufen am 23.06.2018).

Die Regionalplanung ist rechtlich gesehen Teil der Landesplanung. Als de facto eigenständige überfachlich raumbezogene Planung auf teilsräumlich-regionaler Ebene der Bundesländer befindet sie sich zwischen der staatlichen Landesplanung und kommunalen Bauleitplanung. Sie bildet damit die zentrale Schnittstelle zwischen der überörtlichen Raumordnung und örtlichen Raumplanung sowie der Fachplanung.<sup>249</sup> Ihre Aufgabe besteht in der Konkretisierung der landesplanerischen Vorgaben in spezifischen regionalen Zielen der Raumentwicklung, um sie für die kommunale Ebene unmittelbar umsetzbar zu machen. Gleichzeitig hat sie die Entwicklungsvorstellungen der örtlichen Bauleitplanung zu berücksichtigen und einzubinden.<sup>250</sup> Hinsichtlich der Koordination der Flächennutzungsansprüche für die Siedlungsentwicklung auf regionaler Ebene ergibt sich aus dieser Mittlerrolle ein Spannungsfeld zwischen kommunalen und großräumigen Interessen, welches sich in zweierlei system-immanenten Akteurskonstellationen niederschlägt. Beeinflusst werden diese durch die landesrechtlich bestimmte interne Organisation der Regionalplanung.

<sup>247</sup> Vgl. Kümper, Boas (2018): Gegenstromprinzip, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL): a.a.O., S. 762.

<sup>248</sup> Vgl. Danielzyk, Rainer; Münter, Angelika (2018): a.a.O., S. 1934.

<sup>249</sup> Vgl. ebenda.

<sup>250</sup> Vgl. Priebes, Axel (2018): a.a.O., S. 2048.

## 1.1 Organisation der Regionalplanung als Akteur im System der Raumplanung

Die Funktion der Regionalplanung im System der deutschen Raumplanung ergibt sich aus der gesetzlichen Aufgabe der Raumordnung in § 1 Abs. 1 ROG. Ihr obliegt die Entwicklung, Ordnung und Sicherung ihres regionalen Bezugsraums, indem sie Nutzungsansprüche koordiniert. Dementsprechend betrifft ihre zentrale Koordinationsfunktion hinsichtlich der Siedlungsentwicklung die Vermeidung und den Ausgleich von Konflikten mit anderen Raumfunktionen sowie der flächenbezogenen Vorsorge für eine Siedlungstätigkeit.

Der Koordinationsauftrag der Regionalplanung ist territorial angelegt.<sup>251</sup> Die Planungsregionen in Deutschland werden möglichst nach funktionalen Kriterien, in den meisten Fällen aus praktischen Gründen allerdings vorwiegend anhand administrativer Grenzen bestimmt. Die Trägerschaft der Regionalplanung ist den Bundesländern unterschiedlich organisiert. Behördliche Zuständigkeit und Eigenständigkeit der Regionalplanung variieren dabei stark. Grob können vier organisatorische Ansätze unterschieden werden:

- Die vollständig kommunalisierte Regionalplanung in Niedersachsen obliegt mit Ausnahme der Region Hannover, dem Zweckverband Braunschweig und der Stadt Göttingen den Landkreisen und kreisfreien Städten.
- In den kommunalverbandlich organisierten Modellen sind regionale Planungsgemeinschaften oder -verbände mit eigenen Beschlussgremien und eigener Planungsverwaltung Träger der Regionalplanung.
- Die Trägerschaft in Mischmodellen der gemeinschaftlichen Aufgabenwahrnehmung verteilt sich auf regionale Planungsgemeinschaften/ -verbände oder eigene Beschlussgremien und auf eine Planungsverwaltung in einer staatlichen Behörde.
- Des Weiteren zeigen weitere Modelle einen noch stärkeren staatlichen Einfluss, indem die Regionalplanung eng an oder vollständig in einer staatlichen Behörde verankert ist.<sup>252</sup>

Unterschiede ergeben sich zwischen den Bundesländern auch im Hinblick auf weitere Zuständigkeiten des Trägers der Regionalplanung. So reichen diese von ausschließlich der Regionalplanung über die zusätzliche Aufgabenwahrnehmung von behördlichen Funktionen des Einsatzes raumordnungsrechtlicher Umsetzungsinstrumente bis hin zu weiteren raumbedeutsamen Aufgaben, wie z.B. des regionalen ÖPNV oder der regionalen Wirtschaftsförderung. Eine pauschale Bewertung der Leistungsfähigkeit der einzelnen Organisationsformen kann nicht vorgenommen werden, da weitere Faktoren, wie Gestaltungsmöglichkeiten und Instrumente, politische Unterstützung oder Akteurskonstellationen dies mitbeeinflussen.<sup>253</sup>

---

<sup>251</sup> Vgl. Diller, Christian (2015): Koordination in der Regionalplanung: Theoretische Überlegungen, empirische Ergebnisse und Forschungsperspektiven, in: Karl, Helmut (Hrsg.): Mehr Effizienz und Wirksamkeit von Politik durch abgestimmte Arbeitsteilung, Forschungsberichte der ARL 4, Hannover, S. 116.

<sup>252</sup> Vgl. Prieb, Axel (2018): a.a.O., S. 2049.

<sup>253</sup> Vgl. Prieb, Axel (2018): a.a.O., S. 2050f.

Die Organisationsstrukturen spielen für die Formen von Governance für eine flächensparende Siedlungsentwicklung insofern eine Rolle, da sie institutionalisierte Macht- und Einflussmöglichkeiten darstellen.<sup>254</sup> Auswirkungen können sich dabei hinsichtlich der Ressourcenausstattung, Koordinationskosten gegenüber anderen Planungsträgern, der Nähe zu Umsetzungsbehörden sowie Konsenskosten ergeben. Letztere sind insbesondere im Spannungsfeld der Governance der Siedlungsentwicklung zwischen Landesplanung und kommunaler Bauleitplanung für die Regionalplanung relevant.<sup>255</sup>

## 1.2 Zum Verhältnis der Regionalplanung zur Landesplanung

Wenngleich die Regionalplanung als Teil der Landesplanung definiert ist, wird sie überwiegend als eigene Planungsebene verstanden. Diese Wahrnehmung wird auch wesentlich durch die Organisationsform der Regionalplanung geprägt. So sind Landes- und Regionalplanung in den Ländern, in denen staatliche Behörden vollständig oder in Teilen für die Regionalplanung zuständig sind, stärker verzahnt als in den unterschiedlich stark kommunalisierten Modellen.<sup>256</sup> Die ‚Innenbeziehung‘ wird oftmals durch hierarchisches Denken beider Instanzen beeinflusst.<sup>257</sup>

Formal kann die Landesplanung durch die Landesplanungsgesetze stark auf die Gestaltungsmöglichkeiten der Regionalplanung einwirken. So können in diesen neben der Organisation der Regionalplanung auch Inhalte und Gliederung der Regionalpläne geregelt werden. Im Bayerischen Landesplanungsgesetz setzt beispielsweise ein abschließender Festlegungskatalog der Regionalplanung enge Grenzen.<sup>258</sup>

Die Regionalpläne sind des Weiteren aus dem jeweiligen Raumordnungsplan für das Landesgebiet zu entwickeln (§ 8 Abs. 2 S. 1 ROG). Durch die materiellen und instrumentellen Vorgaben der in fast allen Bundesländern als Rechtsverordnung oder Gesetz erlassenen landesweiten Raumordnungspläne<sup>259</sup> wird der Regionalplanung im Sinne des Gegenstromprinzips ein weiterer Rahmen gesetzt. Im Gegenzug sollen die Beteiligung und das Mitwirken der regionalen Planungsebene bei der Aufstellung von Zielen der Raumordnung der Länder ein einseitiges Vorgehen verhindern (§ 9 Abs. 1 und 2 ROG).<sup>260</sup>

Nicht zuletzt durch den Genehmigungsvorbehalt der Landesplanung gegenüber den aufzustellenden Regionalplänen verfügt diese über ein wirksames Instrument zur Durchsetzung ihrer Vorstellungen auf der regionalen Ebene.<sup>261</sup> Das Fehlen eines konkreten Prüfungsmaßstabes für die Verbindlichkeitserklärung kann eine starke Beeinflussung der Regionalplanung durch die übergeordnete Ebene bedingen. Ebenso birgt die Möglichkeit der Zulassung von Zielabweichungen durch die Landesplanung durch eine großzügige Handhabung ein Konterkarieren der regionalplanerischen Konzeption zur Raumentwicklung.<sup>262</sup>

---

<sup>254</sup> Vgl. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (1995): a.a.O., S. 3.

<sup>255</sup> Vgl. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (1995): a.a.O., S. 5.

<sup>256</sup> Vgl. Prieb, Axel (2018): a.a.O., S. 2050.

<sup>257</sup> Vgl. Wiechmann, Thorsten (1998): Vom Plan zum Diskurs? Anforderungsprofil, Aufgabenspektrum und Organisation regionaler Planung in Deutschland, Baden-Baden, S. 152.

<sup>258</sup> Vgl. Prieb, Axel (2018): a.a.O., S. 2050.

<sup>259</sup> Vgl. Spannowsky, Willy (2004): Steuerungspotenziale der Raumordnung, in: Schaffer, Franz; Spannowsky, Willy; Troeger-Weiß, Gabi (Hrsg.): Implementation der Raumordnung – Wissenschaftliches Lesebuch für Konrad Goppel, Schriften zur Raumordnung und Landesplanung, Sonderband, überarbeitete 2. Auflage, Augsburg, Kaiserslautern, S. 6.

<sup>260</sup> Vgl. Wiechmann, Thorsten (1998): a.a.O., S. 153.

<sup>261</sup> Vgl. Prieb, Axel (2018): a.a.O., S. 2050.

<sup>262</sup> Vgl. Wiechmann, Thorsten (1998): a.a.O., S. 154.

Im Kontext der Siedlungsentwicklung wird ein enger landesplanerischer Rahmen für die Steuerungsmöglichkeiten der Regionalplanung oftmals mit einer kommunalfreundlichen Haltung der Länder begründet. Das Vermeiden von Konflikten, wo die kommunale Planungshoheit von Gemeinden häufig als Argumentation genutzt wird, ist dabei ein möglicher Einflussfaktor.<sup>263</sup> Dies kann allerdings in der Folge dazu führen, dass das potenzielle Steuerungsvermögen der Regionalplanung für eine flächensparende Siedlungsentwicklung nicht ausgeschöpft wird bzw. werden kann.

### 1.3 Zum Verhältnis der Regionalplanung zur Bauleitplanung

Vor dem Hintergrund einer flächensparenden Siedlungsentwicklung kann das Verhältnis der Regionalplanung zur Bauleitplanung als dilemmatisch beschrieben werden. Einerseits hat die Regionalplanung den Anspruch, zum Zweck einer ausgewogenen regionalen Entwicklung die örtlichen Interessen der Bauleitplanung mit den überörtlichen Interessen der Landesplanung abzuwägen und entsprechend des Ziels einer flächensparenden Siedlungsentwicklung steuernd auf die Bauleitplanung einzuwirken. Andererseits ist sie für die Umsetzung ihrer räumlichen Vorstellung von der gemeindlichen Bauleitplanung abhängig. Nur dieser steht im Rahmen der aus der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 GG abgeleiteten Planungshoheit die Kompetenz zur Ausweisung von Bauland zu.<sup>264</sup> Eine Verbindlichkeit der regionalen Siedlungskonzeption gegenüber Privaten kann also nur durch die bauleitplanerische Umsetzung der Kommunen erlangt werden.<sup>265</sup> Die Entscheidung über das Ob und Wann der Aufstellung des Bauleitplans und die konkrete Ausgestaltung des raumordnerischen Rahmens obliegt dem Träger der Bauleitplanung.<sup>266</sup>

Die Regionalplanung hat entsprechend dem Gegenstromprinzip bestehende Flächennutzungspläne und Ergebnisse sonstiger städtebaulicher Planungen der Gemeinden (§ 13 Abs. 2 ROG) in ihrer Abwägung zu berücksichtigen. Die Kommunen sind umfassend bei der Aufstellung des Regionalplans zu beteiligen und in den Abstimmungsprozess einzubeziehen.<sup>267</sup>

Auf der anderen Seite besteht für die Bauleitplanung eine Anpassungspflicht an die Ziele der Raumordnung (§ 1 Abs. 4 BauGB i.V.m. § 4 Abs. 1 ROG). Diese „ist der entscheidende Transmissionsriemen für die Einhaltung und Konkretisierung der Raumordnung auf der gemeindlichen Ebene.“<sup>268</sup> Aufgrund des fehlenden bodenrechtlichen Durchgriffs der Regionalplanung muss Bauleitplanung ihrer Transformationsaufgabe gerecht werden, indem sie den Zielen der Raumordnung durch zielkonforme Darstellungen oder Festsetzungen in Bauleitplänen eine bodenrechtliche Verbindlichkeit gegenüber dem Einzelnen vermittelt.<sup>269</sup> Als Gesetzesvorbehalt der Selbstverwaltungsgarantie stellt das Anpassungsgebot eine zulässige Einschränkung der kommunalen Planungshoheit dar.<sup>270</sup> Das Bundesverwaltungsgericht stellt dahingehend klar, dass die Ziele der Raumordnung in der Bauleitplanung je nach Grad ihrer Aussageschärfe konkretisierungsfähig sind, allerdings nicht durch Abwägung überwunden werden können. Die Anpassungspflicht gilt grundsätzlich für neu aufzustellende Bauleitpläne. Auch die Anpassung

---

<sup>263</sup> Vgl. Priebs, Axel (2018): a.a.O., S. 2057.

<sup>264</sup> Vgl. Hoymann, Jana; Goetzke, Roland (2018): Flächenmanagement, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL): a.a.O., S. 678.

<sup>265</sup> Vgl. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (1995): a.a.O., S. 2.

<sup>266</sup> Vgl. Priebs, Axel (2013): Raumordnung in Deutschland, Braunschweig, S. 160.

<sup>267</sup> Vgl. Priebs, Axel (2013): a.a.O., S. 101.

<sup>268</sup> Priebs, Axel (2013): a.a.O., S. 161.

<sup>269</sup> Vgl. Runkel, Peter (2016): § 1 Absatz 4, Baugesetzbuch, in: Ernst, Werner et al. (Hrsg.): Baugesetzbuch – Kommentar, München, § 1 E. Rn. 67.

<sup>270</sup> Vgl. Hoppe, Werner; Bönker, Christian; Grotefels, Susan (2010): a.a.O., § 2 Rn. 33.

bestehender Bauleitpläne an geänderte Ziele der Raumordnung wird davon erfasst, ist allerdings kaum praxisrelevant.<sup>271</sup>

Nach vorherrschender Meinung muss die Regionalplanung in Verdichtungsregionen aufgrund der räumlichen Häufung von Raumnutzungskonflikten stärker in die kommunale Planungshoheit eingreifen.<sup>272</sup> Angesichts der unverhältnismäßig hohen Flächenneuanspruchnahme in ländlich-peripheren Bereichen stellt sich die Frage, ob im Hinblick auf die Steuerung der Siedlungsentwicklung dies nicht auch hier angebracht scheint.

Neben diesem rechtlichen Aspekt wird das Verhältnis zwischen Regionalplanung und Bauleitplanung auch in historischer Sicht durch die Konflikthaftigkeit der vertikal getrennten Planungsebenen in sich mitbestimmt. Hier spielt ein weiteres Mal das Organisationsmodell der Regionalplanung eine Rolle, welches in Abhängigkeit vom staatlichen Einfluss in der Regionalplanung eine größere oder kleinere Distanz zur örtlichen Ebene bedingen kann. Eine Blockadehaltung der Bauleitplanung erwuchs und erwächst häufig aus dem Eindruck, dass die eigene Planungshoheit zu stark vom Staat eingeschränkt wird. Eine mehr oder weniger traditionell negative Konnotation der Regionalplanung erschwert in der Folge eigentlich gleich gerichteter Interessen, beispielsweise einer ressourcensparenden Raumentwicklung. Allerdings führen weniger gemeinwohlorientierte, örtliche Eigeninteressen sowie politisch teilweise schwer vermittelbare regionale Planvorstellungen zu Konflikten.<sup>273</sup>

Wenngleich in Hinblick auf die Siedlungsentwicklung die Bauleitplanung der Hauptadressat der Regionalplanung darstellt, tragen auch diverse Fachplanung zur Flächenneuanspruchnahme bei. Diese stehen im Rahmen dieser Arbeit allerdings nicht im Fokus. Das Verhältnis von Fach- und Regionalplanung wird ebenso wie zwischen den überfachlichen Planungsebenen durch Beteiligungsverfahren und Stellungnahmen, materielle Beachtens- und Anpassungspflichten durch Raumordnungsklauseln sowie – wo die behördliche Zuständigkeit gegeben ist – formelle Anpassungsverfahren des Raumordnungsverfahren bestimmt.<sup>274</sup>

## **2 Materielle Vorgaben des Raumordnungsrechts und raumordnungspolitische Leitvorstellungen für eine flächensparende Siedlungsentwicklung**

Das Raumordnungsgesetz überträgt den Regionen über die Länder weitreichende Planungskompetenzen und stellt diesen ein entsprechendes Instrumentarium zur Verfügung. Des Weiteren werden auch materielle Vorgaben formuliert. Die Grundsätze der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 ROG dienen im Sinne der Leitvorstellung der Raumordnung als bundesweiter Zielrahmen für die räumliche Entwicklung in seinen Teilräumen. Eine flächensparende Siedlungsentwicklung ist dabei ein wesentlicher Aspekt. Darüber hinaus sind die informellen ‚Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland‘ Ausdruck eines gemeinsamen Verständnisses von Bund und Ländern zu raumordnerischen Grundsatzfragen – so auch der Zukunft der Siedlungsentwicklung.

---

<sup>271</sup> Vgl. Prieb, Axel (2013): a.a.O., S. 161.

<sup>272</sup> Vgl. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (1995): a.a.O., S. 7.

<sup>273</sup> Vgl. Wiechmann, Thorsten (1998): a.a.O., S. 146.

<sup>274</sup> Vgl. Wiechmann, Thorsten (1998): a.a.O., S. 166.

## **2.1 Materielle Vorgaben im Raumordnungsrecht**

Bei der Entwicklung, Sicherung und Ordnung des Gesamttraumes und seiner Teilräume ist eine nachhaltige Raumentwicklung zu verfolgen (§ 1 Abs. 2 ROG). Durch die Anwendung der Grundsätze der Raumordnung soll diese Leitvorstellung umgesetzt werden (§ 2 Abs. 2 ROG).

Gemäß ROG sind die natürlichen Ressourcen nachhaltig zu schützen. Dies gilt in Ballungsräumen ebenso wie in ländlichen Räumen, in strukturschwachen wie in strukturstarken Regionen, wobei den demografischen, wirtschaftlichen, sozialen sowie anderen strukturverändernden Herausforderungen Rechnung zu tragen ist (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 S. 2 und 3 ROG). Der Schutz des Freiraums, insbesondere vor Flächenneuanspruchnahme, sowie die Vermeidung weiterer Zerschneidung der freien Landschaft und von Waldflächen wird § 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 5 und 6 ROG statuiert. Mit dem Ziel der sparsamen und schonenden Inanspruchnahme von Naturgütern durch räumliche Nutzungen (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 2 ROG) ist die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke vor allem durch Wiedernutzung, Innenentwicklung und Nachverdichtung zu vermindern (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG). Durch das Gesetz zur Änderung raumordnungsrechtlicher Vorschriften vom 23. Mai 2017 erfuhr dieser Aspekt eine Stärkung. Der qualitative Ansatz wurde durch die Möglichkeit, quantifizierte Vorgaben zur Verringerung der Flächenneuanspruchnahme zu machen, erweitert (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG).

In Bezug zu einer flächensparenden Siedlungsentwicklung gibt das ROG des Weiteren die räumliche Konzentration der Siedlungstätigkeit vorrangig auf vorhandene Siedlungen mit ausreichender Infrastruktur vor. Die Ausrichtung auf die Zentralen Orte spielt hier eine maßgebliche Rolle (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 4 ROG). An diesen soll auch die soziale Infrastruktur gebündelt werden (§ 2 Abs. 2 Nr. 3 S. 2 ROG). Vorhandene Infrastruktureinrichtungen können dadurch ausgelastet und eine Flächenneuanspruchnahme für neue Einrichtungen und Erschließungen vermieden werden. Gleichzeitig wird durch den Anschluss neuer Siedlungsflächen an bestehende Siedlungsstrukturen die Zersiedelung des Freiraums reduziert.

Die Grundsätze der Raumordnung im ROG stellen die bundesrechtlich materiellen Vorgaben für die Governance der Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung dar. Sie sind in den jeweiligen Landesweiten Raumordnungsplänen für die Bundesländer und nachfolgend durch die Regionalpläne für die betreffenden Teilräume zu konkretisieren (§ 2 Abs. 2 ROG).

## **2.2 Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung**

Die Ausrichtung der Raumordnung wird des Weiteren durch die ‚Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland‘ beeinflusst. Diese wurden von der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) im Jahr 2016 beschlossen. In dem Dokument mit informellem Charakter legt sie die raumordnungspolitischen und fachübergreifenden Vorstellungen für die zukünftigen Raum- und Siedlungsstrukturen in Deutschland dar. Die Leitvorstellung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung ist auch hier verankert.

Zentral wird im dritten Leitbild „Raumnutzungen steuern und nachhaltig entwickeln“ auf die hohe Bedeutung von nachhaltigen, flächensparenden, kompakten undutzungsgemischten Siedlungsstrukturen im regionalen Kontext abgestellt. So soll zunehmenden räumlichen Nutzungskonflikten durch frühzeitige fachübergreifende Koordination und Kommunikation begegnet werden. Ein besonderer Fokus liegt auf der Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme. Der Regionalplanung wird unter Abschnitt ‚3.1 Räumliche Nutzungskonflikte minimieren‘ eine be-

deutsame Rolle zugewiesen, da sie durch Festlegungen im Regionalplan und raumordnerische Prüfverfahren fachliche Belange koordinieren und Interessenskonflikte ausgleichen kann. Sie soll in kooperativen Prozessen der Regionalentwicklung unter Einbeziehung der Städte und Gemeinden als Träger der kommunalen Planungshoheit aktiv zur Minimierung der räumlichen Nutzungskonflikte sowie zur Konfliktvermittlung und -klärung beitragen.<sup>275</sup> Dies beinhaltet wiederum Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung, Information und Sensibilisierung.

Das Potenzial der Regionalplanung entfaltet sich in der quantitativen und räumlichen Beschränkung der Siedlungsflächenentwicklung, insbesondere durch Festlegungen im Regionalplan.<sup>276</sup> Ebenso können in diesem großräumige Freiraumverbünde gesichert werden.<sup>277</sup> In Kombination mit der vermehrten Nutzung vorhandener sowie neuer Instrumente zur Stärkung der Innenentwicklung leistet sie einen wesentlichen Beitrag zur Zielerreichung der in Abschnitt 3.4 genannten Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme. Kompakte Siedlungsstrukturen können durch eine an den Zentren orientierte Steuerung neuer Siedlungsflächen erreicht werden. In diesem Zusammenhang sind u.a. auch die Konzentration und Verdichtung der Bebauung an den Achsen des Personennahverkehrs sowie die Konkretisierung von Vorschriften und Planungsinstrumenten als potenzielle Handlungsansätze zu nennen. Ausdrücklich werden in diesem Kontext wachsende und schrumpfende angesprochen.<sup>278</sup>

Eine flächensparende Siedlungsentwicklung ist auch unter den weiteren Gesichtspunkten der Raumentwicklung von Bedeutung. Bereits im Leitbild 1 „Wettbewerbsfähigkeit stärken“, Abschnitt 1.4 „Infrastrukturanbindung und Mobilität sichern“, wird sie unter dem Ziel, durch ein integriertes Gesamtverkehrssystem die regionale Wettbewerbsfähigkeit zu steigern und die Verkehrsinfrastruktur effektiver zu nutzen, erwähnt. Vor diesem Hintergrund sollen Siedlungsentwicklung und Verkehrssysteme noch stärker so aufeinander abgestimmt werden, dass diese unter anderem zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme führen.<sup>279</sup>

Flächensparende Siedlungsstrukturen werden des Weiteren in Leitbild 2 „Daseinsvorsorge sichern“ als wichtige Voraussetzung zur Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen Deutschlands angesprochen. Dies ist durch eine Raum- und Siedlungsstruktur, die eine sichere, effiziente und kostengünstige infrastrukturelle Versorgung gewährleistet, zu erreichen. Das Konzept der Zentralen Orte soll weiterhin als siedlungsstrukturelles Grundgerüst dienen, wobei in den verschiedenen Raumstrukturen spezifische Anpassungen erforderlich sein werden („2.1 Zentrale-Orte-Systeme konsequent anwenden“). Die Zentralen-Orte-Systeme der Länder bieten unter anderem Vorteile für die Umwelt durch eine geringere Flächenneuanspruchnahme und kann durch konsequente Nutzung und Verankerung in der Regionalplanung zur Steuerung von Standortentscheidungen beitragen.<sup>280</sup>

Das vierte Leitbild ‚Klimawandel und Energiewende gestalten‘ greift die Bedeutung der Siedlungsentwicklung für die Reduktion klimaschädlicher Emissionen auf. In diesem Kontext soll die Regionalplanung auf energieeffiziente und verkehrsvermeidende und somit gleichzeitig kompakte und flächensparende Siedlungsstrukturen ausgerichtet werden.<sup>281</sup>

---

<sup>275</sup> Vgl. Geschäftsstelle der Ministerkonferenz für Raumordnung im Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.) (2016): a.a.O., S. 22.

<sup>276</sup> Vgl. ebenda, S. 25.

<sup>277</sup> Vgl. ebenda, S. 23.

<sup>278</sup> Vgl. ebenda, S. 25.

<sup>279</sup> Vgl. ebenda, S. 8.

<sup>280</sup> Vgl. ebenda, S. 16.

<sup>281</sup> Vgl. ebenda, S. 32.

### 3 Instrumente und Verfahren der Regionalplanung zur Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung

„Zentrales Gestaltungs- und Koordinierungsinstrument“<sup>282</sup> der Regionalplanung ist der im ROG und den Landesplanungsgesetzen formal verankerte regionale Raumordnungsplan (Regionalplan). Sowohl Bund als auch Länder normieren für diesen unterschiedliche Planelemente, welche in mit verschiedenen rechtlichen Bindungswirkungen für die nachfolgenden Planungsträger ausgestaltet werden können. Steuerungs- und Koordinationswirkung entfalten darüber hinaus verfahrensrechtliche Aspekte im Prozess der Aufstellung des Regionalplans sowie die formellen Umsetzungsinstrumente der Raumordnung, sofern eine behördliche Kompetenz an die Regionalplanung angegliedert ist. Zunehmend an Bedeutung gewinnen informelle Maßnahmen, die unterstützend bei der Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung eingesetzt werden können.

#### 3.1 Festlegungen im Regionalplan

Der Regionalplan dient als zusammenfassender, überörtlicher und fachübergreifender Raumordnungsplan für die Teilräume der Länder (§ 3 Abs. 1 Nr. 7 i.V.m. § 13 Abs. 1 Nr. 2 ROG) der Erfüllung des Auftrags zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums. Mit Ausnahme in den Stadtstaaten sowie im Saarland besteht für die Träger der Regionalplanung eine Planungspflicht (§ 13 Abs. 1 S. 1 und 3). In Räumen mit besonderen raumstrukturellen Verflechtungen, in denen die Regionalplanung durch Zusammenschlüsse von Gemeinden und Gemeindeverbänden zu regionalen Planungsgemeinschaften erfolgt, kann ein regionaler Flächennutzungsplan aufgestellt werden. Dieser fasst die Funktionen eines Regionalplans sowie eines gemeinsamen Flächennutzungsplans zusammen, muss somit auch den rechtlichen Anforderungen beider Plantypen gerecht werden. Anwendung fand der neue Plantypus bisher allerdings nur im Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main,<sup>283</sup> während dieser beispielsweise für bayerische Regionen ausgeschlossen ist (Art. 8 Abs. 2 BayLplG).

Regionalpläne bestehen aus einem verbindlichen Text- und Kartenteil sowie einer Begründung (§ 7 Abs. 5 ROG).<sup>284</sup> In ihnen werden durch Festlegungen die Grundsätze der Raumordnung aus § 2 Abs. 2 ROG (§ 2 Abs. 1 ROG) sowie die Vorstellung zur räumlichen Entwicklung aus dem Raumordnungsplan für das Landesgebiet konkretisiert (§ 13 Abs. 2 S. 1 ROG). Die Ausgestaltung der Festlegungen hat zwingend als Ziele oder Grundsätze der Raumordnung zu erfolgen (§ 7 Abs. 1 ROG). Dies geht mit der Erfüllung materieller Voraussetzungen einher, welche durch § 3 Abs. 1 Nr. 2 und 3 ROG statuiert werden. In der Folge sind Ziele und Grundsätze der Raumordnung mit spezifischen Bindungswirkungen für die Adressaten verbunden (§ 4 ROG). Sie sind darüber hinaus im Regionalplan zu kennzeichnen (§ 13 Abs. 4 S. 2 ROG).

Ziele der Raumordnung sind verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG). Als raumordnerische Letztentscheidung sind sie das Ergebnis einer abschließend integrierenden Gesamtabwägung.<sup>285</sup> Möglicherweise bestehende Zielkonflikte müssen ausgetragen und bereinigt worden sein. Die Bestimmtheit bzw. Bestimmbarkeit setzt voraus, dass der Adressat seine Handlungspflicht klar erkennen

<sup>282</sup> Vgl. Priebs, Axel (2018): a.a.O., S. 2051.

<sup>283</sup> Vgl. Priebs, Axel (2013): a.a.O., S. 99.

<sup>284</sup> Vgl. Priebs, Axel (2018): a.a.O., S. 2052.

<sup>285</sup> Vgl. Spannowsky, Willy; Runkel, Peter; Goppel, Konrad (2018): a.a.O., § 3 Rn. 11.

kann. Geografischer Bezug und zu erreichender Zweck müssen eindeutig definiert sein.<sup>286</sup> Sie lösen in der Folge für öffentliche Stellen bei ihren raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen eine nicht zu überwindende Beachtungspflicht aus (§ 4 Abs. 1 S. 1 ROG). Für die Bauleitplanung konkretisiert sich diese in § 1 Abs. 4 BauGB als Anpassungspflicht.

Grundsätze der Raumordnung sind Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- und Ermessensentscheidungen (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 Hs. 1 ROG). Sie sind im Gegensatz zu Zielen der Raumordnung auf raumplanerischer Ebene nur gegeneinander und untereinander abgewogen.<sup>287</sup> Als Planungsleitlinien und Abwägungsdirektiven für planerische Entscheidungen dienen sie nachfolgenden Planungsträgern als Vorgaben für den Abwägungsprozess. Demnach sind sie von diesen zu berücksichtigen (§ 4 Abs. 1 S. 1 ROG). Im Gegensatz zu den Zielen der Raumordnung können Grundsätze der Raumordnung durch andere Belange überwunden werden.<sup>288</sup>

Gebietsscharfe Festlegungen können in Form von Ausweisungen als Vorrang-, Vorbehalts- oder Eignungsgebiete erfolgen (§ 7 Abs. 3 ROG). Vorranggebiete sind für bestimmte raumbedeutsame Nutzungen vorgesehen und schließen andere raumbedeutsame Nutzungen in diesem Gebiet aus, soweit diese mit dem vorrangigen Zweck nicht vereinbar sind (§ 7 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 ROG). Es handelt sich um Ziele der Raumordnung. Vorbehaltsgebieten wird im überwiegenden Verständnis die Wirkung von Grundsätzen der Raumordnung zugeschrieben. Durch die Festlegung als Vorbehaltsgebiet ist den betreffenden Nutzungen in der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen ein besonderes Gewicht beizumessen (§ 7 Abs. 3 S. 2 Nr. 2 ROG). Eignungsgebiete nach § 7 Abs. 3 S. 2 Nr. 3 ROG bezeichnen planerische Gebiete im Außenbereich, in denen bestimmten raumbedeutsamen Nutzungen, die städtebaulich nach § 35 des Baugesetzbuchs zu beurteilen sind, andere raumbedeutsame Belange nicht entgegenstehen, wobei diese Nutzungen an anderer Stelle im Planungsraum ausgeschlossen sind.<sup>289</sup> Der außergebietlichen Steuerungswirkung wird eine strikte Ausschlusswirkung im Sinne eines Ziels der Raumordnung statuiert. Innergebietlich beinhaltet ein Eignungsgebiet die Bestätigung einer Vereinbarkeit ohne weitere Abwägungserfordernisse. Diese Wirkung wird zum Teil als Ziel der Raumordnung eingestuft,<sup>290</sup> teilweise aber auch als Grundsatz der Raumordnung.<sup>291</sup> Die Festlegung von Eignungsgebieten ist nicht in allen Bundesländern möglich.<sup>292</sup>

Wichtigste Adressatengruppe der Bindungswirkungen nach § 4 ROG sind die öffentlichen Stellen. Die Regionalplanung adressiert in erster Linie deshalb die Institutionen, welche ihre Entwicklungsvorstellungen umsetzt. Es handelt sich dabei um Bundes- und Landesbehörden, die kommunalen Gebietskörperschaften sowie sonstige öffentliche Körperschaften und Einrichtungen (§ 3 Abs. 1 Nr. 5). Unter den Begriff der kommunalen Gebietskörperschaften fallen auch die Gemeinden und Gemeindeverbände, denen im Rahmen der kommunalen Planungshoheit nach Art. 28 Abs. 2 GG die Aufgabe der Bauleitplanung zukommt (§ 1 Abs. 3 BauGB).<sup>293</sup> Indirekt richtet sie sich mit den Vorgaben zur Siedlungsentwicklung auch an die Endnutzer der Fläche: Privatleute und Unternehmen.<sup>294</sup>

<sup>286</sup> Vgl. Hoppe, Werner; Bönker, Christian; Grotefels, Susan (2010): a.a.O., § 4 Rn.12.

<sup>287</sup> Vgl. Spannowsky, Willy; Runkel, Peter; Goppel, Konrad (2018): a.a.O., § 3 Rn. 10.

<sup>288</sup> Vgl. Hoppe, Werner; Bönker, Christian; Grotefels, Susan (2010): a.a.O., § 4 Rn. 25.

<sup>289</sup> Vgl. Prieb, Axel (2018): a.a.O., S. 2058.

<sup>290</sup> Vgl. Spannowsky, Willy; Runkel, Peter; Goppel, Konrad (2018): a.a.O., § 7 Rn. 85.

<sup>291</sup> Vgl. Hoppe, Werner; Bönker, Christian; Grotefels, Susan (2010): a.a.O., § 4 Rn. 54.

<sup>292</sup> Vgl. Prieb, Axel (2018): a.a.O., S. 2057f.

<sup>293</sup> Vgl. Spannowsky, Willy; Runkel, Peter; Goppel, Konrad (2018): a.a.O., § 3 Rn. 89.

<sup>294</sup> Vgl. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (1995): a.a.O., S. 39.

Gemäß § 13 Abs. 5 ROG sollen im Regionalplan Festlegungen getroffen werden, um insbesondere die Siedlungsstruktur zu steuern. Die Festlegungen zur Siedlungsstruktur beziehen sich dabei nicht ausschließlich auf die Wohnsiedlungsentwicklung, sondern auch auf die flächenbezogene Entwicklung von Gewerbe, Industrie und Dienstleistungen.<sup>295</sup> Die Entwicklung der Raum- und Siedlungsstruktur ist untrennbar von anderen fachlichen Themen, wie insbesondere Infrastruktur und Verkehr. Dieser überfachliche Steuerungsanspruch trifft somit die Kernkompetenz der Regionalplanung. Da sie die Siedlungsstruktur zum großen Teil in eigener fachlicher Kompetenz steuern kann, gilt dies auch als Herzstück des Regionalplans.<sup>296</sup> Beispielhaft sind in § 13 Abs. 5 S. 1 Nr. 1 ROG verschiedene Planelemente zur Entwicklung der anzustrebenden Siedlungsstruktur genannt. Dies schließt nicht den Einsatz regionsspezifischer Instrumente aus, sofern sie durch Landesrecht legitimiert werden. Eine Verpflichtung für Festlegungen zur räumlichen oder quantitativen Begrenzung der Siedlungsentwicklung ergibt sich aus dem ROG nicht,<sup>297</sup> wohingegen manche Landesplanungsgesetze Mindestinhalte oder abschließende Instrumentenvorgaben vornehmen.<sup>298</sup>

Insgesamt kann zwischen positiv-planerischen Instrumenten bzw. Planelementen, welche die Siedlungsentwicklung aktiv lenken und begrenzen, sowie negativ-planerischen, welche durch den Schutz anderer Nutzungen eine Siedlungsentwicklung ausschließen, unterschieden werden. Des Weiteren können diese in ihrer Intention entweder standortsteuernd oder mengensteuernd sein. Während erstere die Siedlungsentwicklung präzise auf raumordnerische Standorte zu lenken versucht, zielt zweitere auf eine quantitative Beeinflussung der Flächenneuinanspruchnahme ab.<sup>299</sup> Bisherige Untersuchungen haben folgende potenzielle Instrumente bzw. Planelemente zur Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung in Regionalplänen erfasst:

- **Großräumige Standortsteuerung der Siedlungsentwicklung**

Als Grundgerüst der Siedlungstätigkeit dienen die prominent in den Grundsätzen der Raumordnung im ROG verankerten Zentrale-Orte-Systeme in den Ländern (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 S. 4 ROG). Im Sinne des Leitbildes einer dezentralen Konzentration bündeln **Zentrale Orte** in einem in der Regel dreistufig konzipierten System Wohn-, Arbeitsplatz- und Versorgungsfunktionen.<sup>300</sup> Dabei werden die Grundzentren bzw. Unterzentren der unteren Stufe meist von der Regionalplanung festgelegt, die Mittel- und Oberzentren durch die Landesplanung bestimmt. Neben ihrer vordringlichen Entwicklungs- und Sicherungsfunktion bezüglich öffentlicher Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen vor dem Hintergrund ausgeglichener Raumstrukturen kommt den Zentralen Orten gleichsam eine Bedeutung bei der Steuerung der Siedlungsentwicklung auf bestehende, leistungsfähige Standorte öffentlicher und privater Infrastrukturen zu, indem sie als Schwerpunkte der Siedlungstätigkeit bestimmt werden.<sup>301</sup> Sie können ebenfalls als Beurteilungskriterium für die Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten dienen.<sup>302</sup> Durch eine derartige Sied-

---

<sup>295</sup> Vgl. Prieb, Axel (2018): a.a.O., S. 2056.

<sup>296</sup> Vgl. Prieb, Axel (2013): a.a.O., S. 120.

<sup>297</sup> Vgl. Gawron, Thomas (2007): Recht der Raumordnung, in: Umweltbundesamt (UBA) (Hrsg.): Effektivierung des raumbezogenen Planungsrechts zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, UBA-Berichte 1/07, Berlin, S. 147.

<sup>298</sup> Vgl. Prieb, Axel (2018): a.a.O., S. 2050.

<sup>299</sup> Vgl. Einig, Klaus (2005): Integration des Marktmechanismus in die Regionalplanung, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4-5, S. 286f.

<sup>300</sup> Vgl. Prieb, Axel (2013): a.a.O., S. 120.

<sup>301</sup> Vgl. Domhardt, Hans-Jörg; Spannowsky, Willy (2002): a.a.O., S. 111f.

<sup>302</sup> Vgl. Prieb, Axel (2013): a.a.O., S. 124.

lungskonzentration kann der Bedarf nach neuen Infrastrukturen und damit die Flächenneuanspruchnahme wesentlich reduziert werden. Der Anschluss neuer Siedlungsflächen an bestehende Siedlungsstrukturen ermöglicht es des Weiteren, eine Zersiedelung der Landschaft zu vermindern. Dies gilt insbesondere in ländlichen Räumen mit Schrumpftendenzen. In verdichteten Regionen können ausgewählte Mittel- oder Grundzentren derweilen Entlastungsfunktionen für die Oberzentren übernehmen.

Gleichsam können auch unabhängig von Zentralen Orten **Siedungsschwerpunkte** im Sinne einer großräumigen<sup>303</sup> Standortsteuerung der Siedlungsentwicklung ausgewiesen werden, die vorgenannten Zwecken dienen.<sup>304</sup> Diese besitzen dann **besondere gemeindliche oder standörtliche Funktionen für die Wohnbau- oder Gewerbeentwicklung**.<sup>305</sup>

Oftmals in Regionalplänen in Verdichtungsräumen festgelegt, weisen kleinräumige **Siedlungsachsen** eine ähnliche Steuerungsintention zu. Einerseits zielen sie darauf ab, die Siedlungsentwicklung an leistungsfähigen, (meist) schienengebundenen Achsen des Nahverkehrs zu konzentrieren. Neben der Vermeidung von Flächenneuanspruchnahme für Verkehrszwecke werden dadurch gleichzeitig Anreize für die Nutzung des ÖPNV gesetzt. Andererseits sollen zwischen den Achsen gelegene Freiräume von Besiedelung freigehalten werden.<sup>306</sup> Häufig ist mit den Siedlungsachsen auch die punktförmige Ausweisung von Standorten für verdichtete Siedlungszonen zur verstärkten Siedlungsentwicklung um die Haltestellen des ÖPNV verbunden.<sup>307</sup>

Im Gegensatz zur Ausweisung von Bereichen für eine verstärkte Siedlungsentwicklung können Gemeinden ohne besondere Infrastrukturausstattung in ihrer Flächenanspruchnahme für Siedlungszwecke auf ihre **Eigenentwicklung** beschränkt werden. So wird zum einen dem aus der Selbstverwaltungsgarantie abgeleiteten Anspruch des örtlichen Bedarfs an Siedlungsentwicklung entsprochen.<sup>308</sup> Der örtliche Bedarf ergibt sich aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung, dem veränderten Wohnverhalten sowie aus Nachhol- und Ersatzbedarf. Häufig ergänzen betriebsinterne Erweiterungen oder Umstrukturierungen als gewerblicher Eigenbedarf diesen.<sup>309</sup> Zum anderen erfolgt im Sinne einer flächensparenden Siedlungsentwicklung eine Beschränkung gemeindlicher Flächenentwicklungen.<sup>310</sup> Besondere Relevanz entfaltet dieses Instrument daher für ländliche Bereiche mit geringer infrastruktureller Ausstattung und Räume mit rückläufiger Bevölkerungsentwicklung.

Die Zentralen Orte, Siedlungsschwerpunkte und Bereiche, begrenzt auf Eigenentwicklung bieten darüber hinaus einen Anknüpfungspunkt für mengensteuernde Aussagen (siehe Richt- und Orientierungswerte).

---

<sup>303</sup> Die Bezeichnung großräumig ist auf den regionalen Kontext zu beziehen. Kleinräumig meint eine Teilraum der Region.

<sup>304</sup> Vgl. Einig, Klaus (1999): Die Bedeutung der Raumplanung für den vorsorgenden Schutz des Bodens vor Versiegelung, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8, S. 542; Einig, Klaus; Jonas, Andrea; Zaspel, Brigitte (2011): a.a.O., S. 80.

<sup>305</sup> Vgl. Prieb, Axel (2013): a.a.O., S. 127.

<sup>306</sup> Vgl. Prieb, Axel (2013): a.a.O., S. 126.

<sup>307</sup> Vgl. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (1995): a.a.O., S. 21.

<sup>308</sup> Vgl. Domhardt, Hans-Jörg (2018): Eigenentwicklung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL): a.a.O., S. 458.

<sup>309</sup> Vgl. Einig, Klaus; Jonas, Andrea; Zaspel, Brigitte (2011): a.a.O., S. 88.

<sup>310</sup> Vgl. Domhardt, Hans-Jörg (2018): a.a.O., S. 458.

Wie im ROG hervorgehoben, sollte der Vorrang der **Innenentwicklung** (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG) auch in den Regionalplänen aufgegriffen werden. Durch entsprechende Festlegungen kann eine großräumige Steuerung auf den städtebaulichen Innenbereich gefördert und eine Flächenneuanspruchnahme für Siedlungszwecke reduziert werden.<sup>311</sup>

- **Kleinteilige Siedlungsschwerpunkte und Nutzungszuweisung von Siedlungsflächen**

Eine weitere Möglichkeit zur Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung im Regionalplan besteht in der Ausweisung von **Vorranggebieten für die Siedlungsentwicklung**. Die bereichs- oder flächenscharfe Darstellung von kleinteiligen Schwerpunkten für den Wohnungsbau und/oder Gewerbe, Industrie und Dienstleistungen stellt dabei einen engen Rahmen für den konzeptionellen Planungsspielraum der Gemeinden dar.<sup>312</sup> Der Festlegung solcher Vorranggebiete hat daher eine detaillierte Bedarfsberechnung voranzugehen, welche insbesondere für die gewerbliche Nutzung schwierig umzusetzen ist.<sup>313</sup> Aufgrund dessen zeigte sich die Handhabung in der raumordnerischen Praxis der Ländern sehr differenziert.<sup>314</sup> Bei einer restriktiven Handhabung trägt dieses Instrument zu einer Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme bei, indem die geeigneten Flächen für die Siedlungsentwicklung eingegrenzt werden. Durch die kleinteilige Standortsteuerung werden ebenso Freiräume vor einer Bebauung geschützt. Die Inanspruchnahme der Vorranggebiete kann außerdem mit mengensteuernden Vorgaben verbunden werden.

- **Richt- und Orientierungswerte für die Siedlungsentwicklung**

Eine quantitative Begrenzung der Siedlungstätigkeit kann durch die Festlegung von **Schwellenwerten oder Obergrenzen für die Flächenneuanspruchnahme oder Entwicklung neuer Wohneinheiten** im Regionalplan erfolgen. Auch hier sind vor dem Hintergrund der hohen Restriktion der kommunalen Bauleitplanung und statistischer Unsicherheiten hohe Anforderungen an die Definition entsprechender Werte zu erfüllen.<sup>315</sup> Aufgrund des hohen Konfliktpotenzials kam es um die Jahrtausendwende zu einer deutlichen Reduzierung von verbindlichen Richtwerten zu (informellen) Orientierungswerten oder der vollständigen Aufgaben dieser in Regionalplänen.<sup>316</sup> Angesichts der Entwicklungen im Hinblick auf das Nachhaltigkeitsziel der Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme sowie der prominenten Nennung quantifizierter Vorgaben diesbezüglich im ROG (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG) eröffnen die Frage nach einem Wiederaufleben dieses Planelements, welches direkt Einfluss auf eine flächensparende Siedlungsentwicklung ausüben kann.

Im Besonderen kann auch die Verknüpfung der **Eigenentwicklung mit quantitativen Vorgaben** zur Definition des örtlichen Bedarfs mengensteuernde Effekte haben. Die Operationalisierung dieses anhand von Schwellenwerten kann zur Verringerung der Flächenneuanspruchnahme beitragen.<sup>317</sup>

---

<sup>311</sup> Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) (2012): a.a.O., S. 29.

<sup>312</sup> Vgl. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (1995): a.a.O., S. 22.

<sup>313</sup> Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) (2012): a.a.O., S. 22.

<sup>314</sup> Vgl. Prieb, Axel (2013): a.a.O., S. 129ff.

<sup>315</sup> Vgl. Domhardt, Hans-Jörg; Spannowsky, Willy (2002): a.a.O., S. 115.

<sup>316</sup> Vgl. ebenda; Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (1995): a.a.O., S. 24; Prieb, Axel (2013): a.a.O., S. 132.

<sup>317</sup> Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) (2012): a.a.O., S. 35.

Mengensteuernd können auch Festlegungen zu räumlich differenzierten Wohnsiedlungsdichten wirken, indem sie eine effiziente Flächennutzung fördern und eine Zersiedlung des Freiraums verhindern. In der Regel gelangen diese bisher allerdings eher in Berechnungsverfahren für Vorranggebiete oder flächenbezogene Bedarfsnachweise zur Anwendung. Direkt verbindliche **Dichtewerte** für die Bauleitplanung sind selten.<sup>318</sup>

- **Freiraumbezogener Gebietsschutz**

Festlegungen und Gebietsausweisungen zum Schutz von Freiräumen leisten einen Beitrag zur flächensparenden Siedlungsentwicklung, indem sie im Sinne einer negativ-planerischen Koordination die Siedlungstätigkeit in den zu schützenden Bereichen ausschließen. So können mit dem multifunktionalen Instrument der **Regionalen Grünzüge** Freiraumflächen vernetzt und vor Bebauung geschützt werden.<sup>319</sup> Zusammen mit den eher punktuellen **Siedlungszäsuren**, welche ein Zusammenwachsen von Siedlungskörpern und ungegliederte Siedlungsstrukturen verhindern soll, zählen sie zu den klassischen Planelementen des regionalplanerischen Freiraumschutzes sowie der räumlichen Steuerung der Siedlungsentwicklung.<sup>320</sup> Beide sind vor allem in Regionen unter Siedlungsdruck von hoher Relevanz für eine flächensparende Siedlungsentwicklung.<sup>321</sup>

Wenngleich von ihrer Intention primär weniger auf die aktive Steuerung der Siedlungsentwicklung ausgerichtet, können auch **Vorranggebiete** und im geringeren Maße **Vorbehaltsgebiete für spezifische Freiraumfunktionen** einen ähnlichen Effekt erreichen und die Siedlungsentwicklung räumlich einschränken, wenn sie mit den Schutzzwecken der Gebiete kollidiert.<sup>322</sup>

Die genannten Instrumente wirken vornehmlich standortsteuernd. Werden die Ausschlussflächen in großem Umfang in unmittelbarer Nähe zum Siedlungsraum festgelegt, können sie allerdings auch mengensteuernd auf eine flächensparende Siedlungsentwicklung hinwirken.<sup>323</sup>

Einige Regionalpläne enthalten auch Hinweise oder Festlegungen zur interkommunalen Kooperation bei der Siedlungsentwicklung. Vorteile von im Verbund entwickelten Wohn- oder Gewerbegebieten ergeben sich dadurch, dass „der Suchraum vergrößert, Fehlnutzungen minimiert, Planungen an mehreren kleinen, suboptimalen Standorten vermieden, Flächenverbrauch reduziert sowie unnötige Bodenbevorratungen verhindert werden.“<sup>324</sup>

---

<sup>318</sup> Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) (2012): a.a.O., S. 21.

<sup>319</sup> Vgl. Einig, Klaus; Jonas, Andrea; Zaspel, Brigitte (2011): a.a.O., S. 112.

<sup>320</sup> Vgl. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (1995): a.a.O., S. 25.

<sup>321</sup> Vgl. Einig, Klaus; Jonas, Andrea; Zaspel, Brigitte (2011): a.a.O., S. 112.

<sup>322</sup> Vgl. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (1995): a.a.O., S. 28f.

<sup>323</sup> Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) (2012): a.a.O., S. 20.

<sup>324</sup> Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung GmbH (ILS) (Hrsg.) (2011): Interkommunale Gewerbegebiete in Deutschland – Grundlagen und Empfehlungen zur Planung, Förderung und Finanzierung, Organisation, Vermarktung – 146 Projektbeschreibungen und abgeleitete Erkenntnisse, Dortmund, S. 15.

### 3.2 Beteiligung im Aufstellungsverfahren des Regionalplans

Das Verfahren zur Aufstellung eines Regionalplans ist im ROG geregelt. Ergänzend oder abweichend können Regelungen aus dem jeweiligen Landesplanungsgesetz hinzukommen. Während des Prozesses bieten sich an einigen Stellen intergouvernementale sowie intragouvernementale Optionen, welche die Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung beeinflussen können.

Die Einleitung des Verfahrens erfolgt durch den Beschluss des jeweiligen politischen Beschlussorgans, welcher den Beginn der Erarbeitung eines Planentwurfs durch die Planungsverwaltung markiert.<sup>325</sup> Gemäß § 9 Abs. 1 sind die Öffentlichkeit und die berührten öffentlichen Stellen von den Planungsabsichten zu unterrichten. Die Träger öffentlicher Belange (TÖB) werden damit aufgefordert, ihr beabsichtigten oder bereits eingeleiteten Planungen und Maßnahmen sowie weitere Informationen mitzuteilen (vgl. Abbildung 5). Bereits hier ergibt sich im informellen Rahmen die Möglichkeit, zentrale Herausforderungen und Zielvorstellungen für die regionale Entwicklung und damit Gegenstand des Regionalplans zu behandeln.<sup>326</sup> Über Belange einer flächensparenden Siedlungsentwicklung kann demnach bei frühzeitigen, kommunikativen und kooperativen Maßnahmen mit Behörden, Verbänden und der Öffentlichkeit informiert und diskutiert werden.

Der Planungsverwaltung obliegt im Folgenden die Erarbeitung des Planentwurfs, in den die erhaltenen Informationen sowie die konzeptionelle Leitidee der zukünftigen regionalen Entwicklung einfließen. Bei der Aufstellung des Regionalplans ist eine Umweltprüfung durchzuführen (§ 8 ROG), welche ebenfalls von der zuständigen Planungsstelle erarbeitet wird.

Im ROG nicht rechtlich normiert, in einigen Landesplanungsgesetzen jedoch in den Verfahrensvorschriften verankert ist ein politisch legitimierender Beschluss des von fachlicher Seite optimierten Planentwurfs durch die Regionalpolitik. Durch diese intragouvernementale Maßnahme, können Inhalte vermittelt und abgestimmt werden, sodass der Planentwurf im folgenden Prozess mit politischem Rückhalt vertreten werden kann.<sup>327</sup>

Im nächsten Schritt erfolgt die förmliche Beteiligung der Öffentlichkeit und TÖB (§ 9 Abs. 2 ROG). Ihnen ist innerhalb einer festgelegten Frist die Möglichkeit gegeben, Stellung zum Planentwurf zu nehmen und Anregungen und Bedenken zu äußern. Diese hat der regionale Planungsträger im Anschluss auszuwerten in einer intensiven Auseinandersetzung mit den öffentlichen und privaten Belangen umfassend und sachgerecht abzuwägen (§ 7 Abs. 2 ROG). Auch hier können informelle Erörterungstermine mit den TÖB zum intergouvernementalen Austausch erfolgen.<sup>328</sup> Hinsichtlich einer flächensparenden Siedlungsentwicklung sind beispielsweise die Festlegung von Siedlungsschwerpunkten oder die Aushandlung von Kontingenten für die kommunale Wohnsiedlungsentwicklung als konfliktär denkbar. Entsprechende konkurrierende Belange der Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme und der kommunalen Entwicklungsvorstellungen können daher Gegenstand eines solchen Austauschs sein.

---

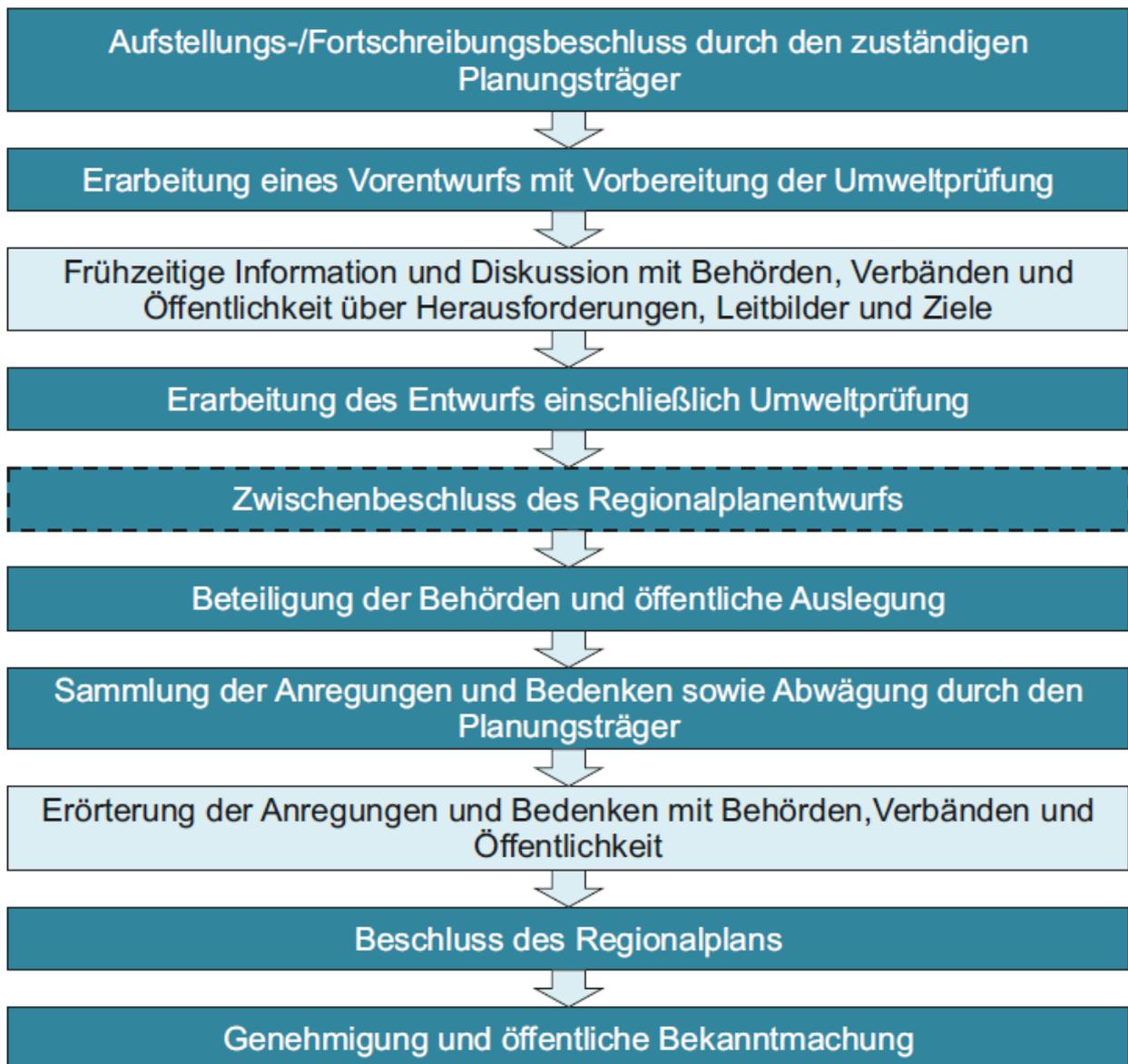
<sup>325</sup> Vgl. Prieb, Axel (2013): a.a.O., S. 147.

<sup>326</sup> Vgl. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.) (2011): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung, Hannover, S. 575.

<sup>327</sup> Vgl. Prieb, Axel (2013): a.a.O., S. 148.

<sup>328</sup> Vgl. ebenda, S. 150.

Abbildung 5: Verfahren zur Aufstellung eines Regionalplans



Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2020.  
Quelle: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.) (2011): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung, Hannover, S. 575; Prieb, Axel (2013): Raumordnung in Deutschland, Braunschweig, S. 147ff.

Im Anschluss an die Abwägung der Planungsverwaltung findet die politische Beratung über die Berücksichtigung der vorgebrachten Stellungnahmen statt. Kommt es zu einer maßgeblichen Änderung des Planentwurfs, welche diesen in seinen Grundzügen betrifft, ist eine erneute förmliche Beteiligung erforderlich (§ 9 Abs. 3 ROG). Der Beschluss über den gesamten Regionalplan erfolgt abschließend durch das politisch verantwortliche Gremium als Träger der Regionalplanung.<sup>329</sup>

<sup>329</sup> Vgl. ebenda.

Es folgt das Genehmigungsverfahren, bei welchem die zuständige Raumordnungsbehörde insbesondere das Übereinstimmen mit Vorgaben der Landesplanung sowie eine sachgemäße und rechtmäßige Abwägung und Beschlussfassung prüft.<sup>330</sup> Rechtswirkung erlangt der Regionalplan nach der Genehmigung durch die öffentliche Bekanntmachung (§ 10 ROG).

Das Verfahren zur Aufstellung eines Regionalplans gilt gleichermaßen für dessen Änderung, Ergänzung und Aufhebung (§ 7 Abs. 7 ROG). Eine Frist zur Fortschreibung normiert das ROG nicht, kann aber in den Landesplanungsgesetzen erfolgen.<sup>331</sup>

### 3.3 Umsetzungsinstrumente der Regionalplanung

Zur Verwirklichung des Regionalplans stehen verschiedene formelle Instrumente und Verfahren zur Verfügung, die entweder durch das ROG und/oder die Landesplanungsgesetze normiert sind. Die Anwendung der Umsetzungs- und Sicherungsinstrumente der Raumordnung obliegen zum überwiegenden Teil den Raumordnungsbehörden der Länder. Der Regionalplanung selbst besitzt keine Ordnungsmittel zur regulativen Steuerung oder Fördermittel für finanzielle Anreize zur Umsetzung.<sup>332</sup> Ob und inwiefern der Träger der Regionalplanung an der Ausführung der behördlichen Instrumente und Verfahren beteiligt ist, ergibt sich aus den landesrechtlichen Regelungen hinsichtlich der Organisation Regionalplanung. Werden der Regionalplanung aufgrund ihrer Organisationsstruktur weitere behördliche Kompetenzen überlassen, kann sie auch im Rahmen der Umsetzung des Regionalplans auf eine flächensparende Siedlungsentwicklung einwirken. Dies ist für jedes Bundesland spezifisch zu betrachten (vgl. Kapitel III).

Ungeachtet dessen wirkt die Regionalplanung als Träger öffentlicher Belange durch Stellungnahmen im Rahmen von Verfahren zur Aufstellung von Bauleitplänen an der Durchsetzung des Regionalplans mit (§ 4 BauGB). In der regionalplanerischen Stellungnahme kann sie die entsprechenden Erfordernisse der Raumordnung mitteilen.<sup>333</sup> Eine Umsetzungspflicht für die kommunale Bauleitplanung ergibt sich daraus aber nicht. Ebenso kann die Regionalplanung Stellungnahmen im Rahmen von Zielabweichungsverfahren (§ 6 Abs. 2 ROG) und Raumordnungsverfahren (§ 15 ROG) abgeben.<sup>334</sup>

Die im folgenden genannten Umsetzungsinstrumente besitzen für die Regionalplanung nur Relevanz, wenn die für sie zuständigen Stellen mit den entsprechenden raumordnungsbehördlichen Zuständigkeiten betraut sind.

Die Genehmigung von Bauleitplänen und damit die Überprüfung der Erfüllung der Anpassungspflicht der Kommunen an die Ziele der Raumordnung (§ 1 Abs. 4 BauGB) obliegt der höheren Raumordnungsbehörde (§ 6 Abs. 1 und § 10 Abs. 2 BauGB). Unterschiede zwischen den Bundesländern ergeben sich hinsichtlich der Kommunikation der zu beachtenden Ziele der Raumordnung durch die zuständige Raumordnungsbehörde an die Gemeinde. In den meisten Fällen obliegt es den Kommunen, die entsprechenden Festlegungen im Regionalplan zu erfassen. Die Raumordnungsbehörde gibt dann im Rahmen der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange ihre Stellungnahme ab. Eine andere Regelung besteht in der Anzeigepflicht der Planungsabsicht für die Gemeinden, woraufhin die zuständige Raumordnungsbehörde in einer Stellungnahme die betreffenden Erfordernisse der Raumordnung mitteilt. Dieses Verfahren bietet den

---

<sup>330</sup> Vgl. ebenda.

<sup>331</sup> Vgl. Spannowsky, Willy; Runkel, Peter; Goppel, Konrad (2018): a.a.O., § 7 Rn. 104.

<sup>332</sup> Vgl. Wiechmann, Thorsten (1998): a.a.O., S. 166.

<sup>333</sup> Vgl. Priebes, Axel (2013): a.a.O., S. 160.

<sup>334</sup> Vgl. ebenda, S. 162; Wiechmann, Thorsten (1998): a.a.O., S. 167.

Kommunen frühzeitig Klarheit über die zu beachtenden und berücksichtigenden Belange sowie der Raumordnungsbehörde eine erleichterte Prüfung dieser.<sup>335</sup> Während Flächennutzungspläne immer einer raumordnerischen Stellungnahme bedürfen, ist dies für Bebauungspläne in den Ländern unterschiedlich geregelt.<sup>336</sup>

Da den Kommunen im Rahmen ihrer Planungshoheit die Entscheidung obliegt, ob und wann ein Bauleitplan aufzustellen ist und wie die regionalplanerischen Vorgaben konkretisiert werden, ergibt sich aus dem Anpassungsgebot des § 1 Abs. 4 BauGB keine Planungspflicht. Wenige Bundesländer haben daher ein solches durch Landesrecht geschaffen. Dieses ermächtigt die zuständige Raumordnungsbehörde, die Gemeinde unter bestimmten Voraussetzungen zu einer erstmaligen Aufstellung eines Bauleitplans entsprechend der Ziele der Raumordnung zu verpflichten.<sup>337</sup> Das Planungsgebot gelangt jedoch nur sehr selten zur Anwendung, da es zu seiner Durchsetzung des Mittels der Kommunalaufsicht bedarf und daher einen politisch sehr sensiblen Bereich berührt.<sup>338</sup>

Hinsichtlich der Kontrolle im Vollzug der Festlegungen im Regionalplan bezüglich einer flächensparenden Siedlungsentwicklung kommt einer Plausibilitätsprüfung der kommunalen Bauleitplanung hohe Bedeutung zu. Die Form des Bedarfsnachweises kann sich maßgeblich auf eine erfolgreiche Umsetzung der regionalplanerischen Vorgaben auswirken. Die Koppelung mit einem differenzierten Monitoring-System für die Entwicklung von Wohnbau- sowie Gewerbe- und Industrieflächen ist dabei von Vorteil.<sup>339</sup>

### 3.4 Informelle Instrumente der Regionalplanung

Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung ist innerhalb des rechtlichen Rahmens maßgeblich durch das rechtsverbindliche hoheitliche Instrument des Regionalplans geprägt. Angesichts fehlender Durchsetzungsinstrumente ist die Regionalplanung allerdings „darauf angewiesen, eine hohe Akzeptanz ihrer Pläne zu erzielen und ihre Adressaten von der Richtigkeit ihrer Vorschläge zu überzeugen.“<sup>340</sup> Vor dem Hintergrund der verschiedenen Zielkonflikte hinsichtlich der Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke in unterschiedlichen Raumstrukturtypen von Regionen sowie der Diskrepanzen zwischen kommunalen Eigeninteressen und regionalem Interessenausgleich bedarf es verstärkter Aktivitäten der Abstimmung und Konsensbildung,<sup>341</sup> um die regionalplanerische Leitvorstellung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung umzusetzen.

In diesem Sinne sind informelle Instrumente und Verfahren der Regionalplanung persuasiv und konsensorientiert angelegt.<sup>342</sup> Die informelle Planung ist nicht rechtlich formalisiert, standardisiert oder direkt rechtsverbindlich und nicht bis nur gering rechtlich normiert. Sie zeichnet sich durch eine hohe Flexibilität sowie Kommunikation, Aushandlung und Kooperation aus. Durch die Selbstbindung der beteiligten Akteure entfaltet sich eine indirekte Wirksamkeit. Die Entwicklung und der Einsatz informeller Instrumente spiegelt ein verändertes Staats- und Steuerungsverständnis der Regionalplanung wider. In Erkenntnis von Grenzen der rechtlich-formalen Pla-

<sup>335</sup> Vgl. Prieb, Axel (2013): a.a.O., S. 161f.

<sup>336</sup> Vgl. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (1995): a.a.O., S. 36.

<sup>337</sup> Vgl. Prieb, Axel (2013): a.a.O., S. 163.

<sup>338</sup> Vgl. Prieb, Axel (1998): Instrumente der Planung und Umsetzung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung – Handbuch, Hannover, S. 209f.

<sup>339</sup> Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) (2012): a.a.O., S. 30f.

<sup>340</sup> Wiechmann, Thorsten (1998): a.a.O., S. 166.

<sup>341</sup> Vgl. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (1995): a.a.O., S. 68.

<sup>342</sup> Vgl. Prieb, Axel (2018): a.a.O., S. 2060.

nung greift sie ergänzend zunehmend zu Formen des kommunikativen Aushandelns.<sup>343</sup> Zwar stoßen auch informelle Instrumente auf Hemmnisse wie eine thematische Selektivität, Ungleichheiten im Engagement und der Machtverteilung der Beteiligten oder einen hohen Ressourcenaufwand. Gleichzeitig bieten sie allerdings die Möglichkeit für Netzwerke, Legitimation für und Identifikation mit der Regionalplanung oder kollektiver Lernprozesse mit innovativen Ideen.<sup>344</sup>

**Tabelle 1: Informelle Instrumente der Regionalplanung zur Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung**

Informationsgrundlagen zur Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche	Leitbilder und Konzepte für eine flächensparende Siedlungsentwicklung	Kommunikative und kooperative Ansätze	Formate zur Vermittlung flächensparender Siedlungsstrukturen
Siedlungsflächenmonitoring	Konzeption, Organisation und Moderation von Erarbeitungsprozessen	Netzwerke relevanter Akteure für eine flächensparende Siedlungsentwicklung	Beteiligung an Internationalen Bauausstellungen etc.
Berichte zur Raubeobachtung	Siedlungsstrukturelle Leitbilder für den Regionalplan	Beratung von Kommunen bei der Bauleitplanung	Ausstellung / Besuch von Best-Practice-Beispielen
Prognosen und Szenarien - zur Bevölkerungsentwicklung, - zum Wohnungsbedarf, - zum Gewerbeflächenbedarf	Wohnbauflächenkonzepte / Gewerbeflächenkonzepte	Zukunftswerkstätte zur Wohnbau- / Gewerbeflächenentwicklung	Wettbewerbsverfahren und Projekte zu kompakten Siedlungsstrukturen, hochwertigem Geschosswohnungsbau etc.
Evaluierung von Instrumenten zur Steuerung der Siedlungsentwicklung (z.B. Eigenentwicklung, Einhaltung von Richtwerten)		Workshops zu strategischen Ansätzen der Siedlungsentwicklung auf kommunaler Ebene	

Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2020.

Quelle: Danielzyk, Rainer; Sondermann, Martin (2018): Informelle Planung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, Hannover, S. 965ff.

<sup>343</sup> Vgl. Danielzyk, Rainer; Sondermann, Martin (2018): Informelle Planung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, Hannover, S. 964f.

<sup>344</sup> Vgl. ebenda, S. 971.

Eine aktiv gestaltende Regionalplanung als „Regionaldiplomatie“<sup>345</sup> kann dabei auf ihre Praxis und Erfahrung in der Kommunikation mit unterschiedlichen regionalen Akteuren, Gebietskörperschaften, Politikern und öffentlichen Institutionen sowie in der Auseinandersetzung mit konkurrierenden Interessen zurückgreifen.<sup>346</sup> Für die Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung stehen ihr verschiedene informelle Instrumente und Verfahren zur Verfügung (vgl. Tabelle 1).

Die Bereitstellung von Informationsgrundlagen dient einerseits der Regionalplanung selbst als Grundlage zur Ausgestaltung ihrer Instrumente, Verfahren und Maßnahmen. Darüber hinaus entfalten die adressatengerechte Vermittlung und der Austausch von Informationen zur regionalen Flächenneuanspruchnahme Potenzial als Basis kommunikativer und kooperativer Aktivitäten sowie der Schaffung von Bewusstsein für Herausforderungen und Handlungserfordernisse einer flächensparenden Siedlungsentwicklung. Ebenso können in Leitbildern und Konzepten zur Siedlungsentwicklung konsensbasierte Ziele und Maßnahmen für eine Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme verankert werden. Zentral ist neben einem Ergebnisdokument vor allem der Erarbeitungsprozess, bei dem die Regionalplanung als Moderator ihre Kompetenzen einbringen kann. Die Auseinandersetzung mit den Anforderungen an eine flächensparende Siedlungsentwicklung sowie das kollektive Aushandeln von Lösungsansätzen stellen ein wesentliches Potenzial für eine spätere Umsetzung des Leitbildes/Konzepts dar. Der problembezogene und/oder regelmäßige Austausch sowie eine kooperative Zusammenarbeit stehen auch im Vordergrund verschiedenster kommunikativer und kooperativer Ansätze.<sup>347</sup> Für die Regionalplanung ist hier die Beratung und Überzeugung der Planadressaten, hinsichtlich einer flächensparenden Siedlungsentwicklung besonders der kommunalen Bauleitplanung, hervorzuheben. Neben der Planungsverwaltung rücken hier insbesondere die politischen Entscheidungsträger in den Fokus. Diese können durch eine aktive Politikberatung anhand regionsspezifischer Informationen über die Folgen ihrer Entscheidungen hinsichtlich der Entwicklung von Wohn- und Gewerbegebieten sensibilisiert werden.<sup>348</sup> Durch die Beteiligung der Regionalplanung an themenbezogenen Formaten zur Aktivierung von zivilgesellschaftlichen, privatwirtschaftlichen sowie öffentlichen Akteuren lässt sich eine breite Zielgruppe erreichen, um ein Bewusstsein für eine flächensparenden Siedlungsentwicklung zu schaffen.<sup>349</sup>

Die Kombination des formellen Instrumentariums des Regionalplans unter Berücksichtigung einer großen Auswahl an differenziert steuernden Planelementen mit informellen Ansätzen der Regionalplanung zur Information, Kommunikation und Kooperation führt zu neuen Governance-Strukturen für eine flächensparende Siedlungsentwicklung. Inwiefern in diesem Kontext den „Anforderungen an Planungsinstrumente, an Konsensfindung, an planungspolitische Prioritätensetzung und an die Planumsetzung“<sup>350</sup> begegnet wird, soll im Folgenden analysiert werden.

---

<sup>345</sup> Prieb, Axel (2018): a.a.O., S. 2060.

<sup>346</sup> Vgl. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (1995): a.a.O., S. 39.

<sup>347</sup> Vgl. Danielzyk, Rainer; Sondermann, Martin (2018): a.a.O., S. 965f.

<sup>348</sup> Vgl. Prieb, Axel (2018): a.a.O., S. 2061.

<sup>349</sup> Vgl. Danielzyk, Rainer; Sondermann, Martin (2018): a.a.O., S. 966.

<sup>350</sup> Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (1995): a.a.O., S. 68.

#### 4 Zwischenfazit: Bedeutung des institutionellen Rahmens für ein Governance-Regime der Regionalplanung für eine flächensparende Siedlungsentwicklung

Die Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung erfolgt im politischen Teilsystem der Raumplanung. Das System der Raumplanung, welches maßgeblich durch die rechtlichen Vorgaben des ROG sowie die Landesplanungsgesetze der Länder konstituiert wird, bildet dabei den institutionellen Rahmen für die Interdependenzenbewältigung hinsichtlich dieser Leitvorstellung. Mit Blick auf das konzeptionelle Gerüst der Governance-Analyse prägen die organisatorischen, materiellen, verfahrensbezogenen und instrumentellen gesetzlichen Regelungen die Basis des jeweiligen Governance-Regimes. Das Gegentromprinzip und das Subsidiaritätsprinzip bestimmen als konstituierende Grundsätze das Verhältnis der Planungsebenen im System der Raumplanung in Deutschland. Sie stellen im Sinne des meta governing den normativen Rahmen für die Handlungsformen der Regionalplanung dar. Das Recht der Raumordnung sowie der Landesplanung entwerfen die Regionalplanung durch ihre Organisation und dem zentralen Instrument des Regionalplans mit normierten Bindungswirkungen zunächst als Hierarchie im Hinblick auf die Governance der Siedlungsentwicklung.

Die Regionalplanung tritt dabei als korporativer Akteur auf. Wie konsistent sie dabei als ein Akteur zu betrachten ist, hängt maßgeblich vom Organisationsmodell ab. Bei Trägerschaften im Mischmodell mit getrennter strategischer (Politik) und operativer Ebene (Verwaltung) können beide Einheiten als zwei getrennte korporative Akteure aufgefasst werden. Dagegen stellen kommunalverbandliche Organisationsformen deutlicher eine Einheit dar.<sup>351</sup>

Fokussiert auf den Forschungsgegenstand verfolgt die Regionalplanung dabei intentional das durch die Grundsätze der Raumordnung in § 2 Abs. 2 ROG und durch die Landesplanung konkretisierte raumordnerische Ziel einer flächensparenden Siedlungsentwicklung. Diese umfasst unter der Prämisse der Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke folgende Dimensionen:

- eine quantitative Beschränkung der Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke,
- konkreter eine quantifizierte Beschränkung der Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke,
- eine räumliche Konzentration der Siedlungsentwicklung auf geeignete Standorte,
- den Vorrang der Innenentwicklung vor Außenentwicklung bzw. das Ausnutzen von Innenentwicklungspotenzialen und
- eine effiziente Flächennutzung, beispielsweise durch höhere Siedlungsdichten, sowie
- die Vermeidung einer Zersiedlung und Zerschneidung von Freiräumen bzw. den Schutz der Freiräume vor einer Flächenneuanspruchnahme.

Interdependenzen bestehen vor diesem Hintergrund in der Hauptsache mit der kommunalen Bauleitplanung. Auch sie kann differenziert nach Politik und Verwaltung als korporativer Akteur verstanden werden.<sup>352</sup> Auf diese ist die Regionalplanung bei der Umsetzung ihrer konkreten Vorstellungen zur regionalen Siedlungsentwicklung angewiesen, da nur der örtlichen Planungs-

<sup>351</sup> Vgl. auch Diller, Christian (2015): a.a.O., S. 122f.

<sup>352</sup> Vgl. auch Krekeler, Martin; Zimmermann, Thomas (2014): Politikwissenschaftliche Forschungsheuristiken als Hilfsmittel bei der Evaluation von raumbedeutsamen Instrumenten, in: Küpper, Patrick et al. (Hrsg.): Raumentwicklung 3.0 – Gemeinsam die Zukunft der räumlichen Planung gestalten, Arbeitsberichte der ARL 8, Hannover, S. 85.

ebene die bodenrechtliche Kompetenz für verbindliche Vorgaben zur Flächennutzung gegenüber Privaten besitzt. Die Beeinflussung der eigentlichen Akteure der Flächenneuanspruchnahme – Privatleute und Unternehmen als gesellschaftliche Einzel- und kollektive Akteure – kann bedingt durch das Subsidiaritätsprinzip und die gemeindliche Planungshoheit nur über die Bauleitplanung erfolgen, sodass diese ein Hauptadressat der Vorgaben der Regionalplanung für eine flächensparenden Siedlungsentwicklung ist. Gleichzeitig sind im Rahmen des Gegentromprinzips die gemeindlichen Interessen zur Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung zu berücksichtigen. Vor diesem Hintergrund ergeben sich unterschiedliche formelle und informelle Möglichkeiten regionalplanerischer Handlungsformen zur Interdependenzenbewältigung für eine flächensparende Siedlungsentwicklung mit der kommunalen Bauleitplanung.

Als zentrales Steuerungsinstrument implizieren der Regionalplan mit seinen Festlegungen unterschiedlicher Bindungswirkung sowie das Anpassungsgebot der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung einen hierarchischen Governance-Ansatz der Regionalplanung bezüglich einer flächensparenden Siedlungsentwicklung. Gleichsam zeigen sich ebenfalls in großen Teilen der rechtlich normierten Verfahren zur Planaufstellung sowie bei der Umsetzung des Regionalplans Formen von Governance, die auf dem Mechanismus des Verhandeln basieren. Noch deutlicher werden diese Aspekte im Hinblick auf informelle Instrumente und Verfahren der Regionalplanung, welche einerseits im hierarchischen System der Raumplanung, andererseits in regionalen Netzwerken angelegt sein können. Die Anwendung und Kombination dieser Handlungsformen vor dem Hintergrund landesrechtlicher Rahmenbedingungen sowie raumstruktureller Einflüsse ist Gegenstand der folgenden empirischen Untersuchung.

### **III. Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung – Handlungsansätze und Einflussfaktoren in städtisch und ländlich geprägten Regionen**

Aufgrund ihrer Schnittstellenfunktion zwischen staatlicher Landesplanung und kommunaler Bauleitplanung sowie der Aufgabe, die raumordnerische Leitvorstellung einer schonenden Inanspruchnahme von Fläche unter Integration örtlicher Interessen zu konkretisieren, kommt der Regionalplanung eine zentrale Rolle bei der Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung zu. Die bundesrechtlichen Vorgaben des ROG definieren dazu einen formalen, materiellen und instrumentellen Rahmen, welcher durch die Bundesländer konkretisiert wird. Entsprechend differenzierte institutionelle Voraussetzungen lassen einen Einfluss auf die Governance-Mechanismen der Regionalplanung vermuten.

Darüber hinaus wurde in der Problemstellung deutlich, dass die Entwicklung der Flächenneuinanspruchnahme durch raumstrukturelle Merkmale, insbesondere die demografische Entwicklung von Teilräumen beeinflusst wird. Daher werden im Folgenden anhand einer Governance-Analyse unter Berücksichtigung institutioneller und nicht-institutioneller Rahmenbedingungen sowie einer Einschätzung zur Wirksamkeit der jeweiligen Governance-Regime Einflussfaktoren bei der Handlungskoordination für eine flächensparende Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung identifiziert. Diese bilden die Basis für Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung der regionalplanerischen Governance-Ansätze.

#### **1 Ländlich-peripherer Raum unter Schrumpfungsbedingungen – Region Main-Rhön**

Die Region Main-Rhön gilt entsprechend der Abgrenzung der siedlungsstrukturellen Regionstypen des BBSR als ländliche Region<sup>353</sup> und umfasst kleinräumig betrachtet drei dünn besiedelte ländliche Kreise sowie einen ländlichen Kreis mit Verdichtungsansätzen.<sup>354</sup> In diesem liegt die kreisfreie Stadt Schweinfurt, welche als Oberzentrum den umliegenden Raum prägt. Charakterisiert wird die Region durch ihre Naturlandschaft sowie ihren kulturhistorischen Reichtum. Als Bäderland Bayerische Rhön kommen dieser Sonderfunktionen in den Bereichen Gesundheit, Wellness, Kur und Tourismus zu.<sup>355</sup>

Die Regionalplanung findet ihren rechtlichen Rahmen im Bayerischen Landesplanungsgesetz (BayLplG), welches u.a. materielle Planungsvorgaben, Vorschriften zur Organisation der Regionalplanung und den Raumordnungsplänen sowie Verfahrens- und Umsetzungsvorschriften enthält. Das Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP Bayern) legt Grundzüge der anzustrebenden räumlichen Ordnung und Entwicklung in Bayern fest, welche im Regionalplan der Region Main-Rhön zu konkretisieren sind. Dieser bildet mit seinen Planelementen einen Teil des Governance-Regimes der Regionalplanung für eine flächensparende Siedlungsentwicklung. Bei

---

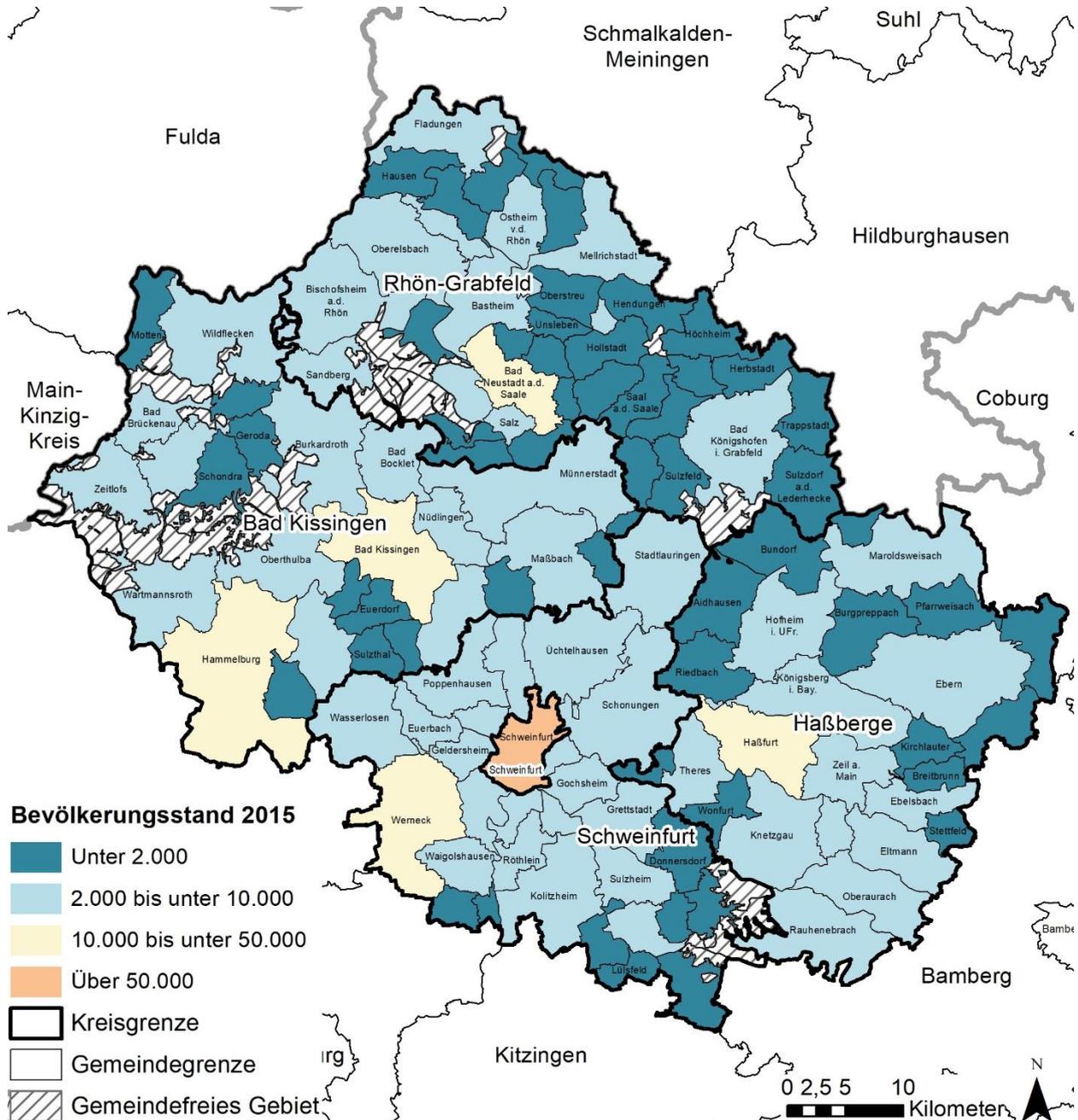
<sup>353</sup> Vgl. Homepage des Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), unter: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/regionen/Regionstypen/regionstypen-node.html> (aufgerufen am 30.08.2019).

<sup>354</sup> Vgl. Homepage des Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), unter: [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/kreise/Kreistypen4/kreistypen\\_node.html](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/kreise/Kreistypen4/kreistypen_node.html) (aufgerufen am 30.08.2019).

<sup>355</sup> Vgl. Regionaler Planungsverband Main-Rhön (Hrsg.) (2008): Regionalplan – Region Main-Rhön (3), Haßfurt, Vorwort, S. 1.

der Umsetzung der regionalplanerischen Vorstellung zeigen sich neben Potenzialen allerdings auch Defizite der regionalplanerischen Strukturen zur Handlungskoordination.

**Abbildung 6: Administrative Einordnung und Bevölkerungsstand der Städte und Gemeinden in der Region Main-Rhön 2015**



Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2020.  
 Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Bevölkerung: Gemeinden, Geschlecht, Stichtag, Fortschreibung des Bevölkerungsstandes, Bevölkerung (Anzahl), 31.12.2015, Fürth, Excel-Format.

## 1.1 Raumstrukturelles Profil der Region Main-Rhön

Die Region Main-Rhön liegt im Norden Bayerns im Regierungsbezirk Unterfranken. Sie grenzt im Norden an die hessischen Landkreise Fulda und Main-Kinzig-Kreis sowie an die thüringischen Landkreise Schmalkalden-Meiningen und Hildburghausen. Kreisgrenzen innerhalb Bayerns bestehen zu den Landkreisen Coburg und Bamberg im Osten, Kitzingen und Würzburg im Westen sowie Main-Spessart im Osten der Region (vgl. Abbildung 6). Die Region ist Teil der Regiopoleregion Mainfranken um die Regiopole Würzburg, welche sich etwa 45 km südwestlich der kreisfreien Stadt Schweinfurt befindet.<sup>356</sup> Naturräumlich wird sie im Nordwesten durch die Rhön geprägt. Der südliche Teil des Mittelgebirges durchzieht den Teil der Region oberhalb von Bad Kissingen und Bad Neustadt an der Saale. Der Süden und Osten der Region liegen in den wenig bewaldeten Mainfränkischen Platten.<sup>357</sup>

Die Region Main-Rhön umfasst 119 Städte und Gemeinden, von denen als einzige die Stadt Schweinfurt kreisfrei ist. Sie besteht aus den drei Ortsteilen Bellevue, Deutschhof und Schweinfurt.<sup>358</sup> Die übrigen Kommunen sind den Kreisen Rhön-Grabfeld, Bad Kissingen, Haßberge und Schweinfurt angehörig. Davon sind 48 Kommunen wiederum verbandsfrei, 70 Städte und Gemeinden haben sich zu 17 Gemeindeverbänden zusammengeschlossen. Des Weiteren befinden sich auf dem Gebiet der Region Main-Rhön 28 gemeindefreie Gebiete (vgl. Abbildung 6).

### 1.1.1 Bevölkerungsstruktur und -entwicklung in der Region Main-Rhön

Im Jahr 2015 verzeichnete die Region Main-Rhön einen Bevölkerungsstand von 434.192 Einwohnern. Davon lebten mit Abstand die meisten Personen (51.969) in der kreisfreien Stadt Schweinfurt. Bad Kissingen war daneben die einzige Stadt mit über 20.000 Einwohnern. Der überwiegende Teil der Kommunen in der Region wies 2015 einen Bevölkerungsstand von unter 10.000 Einwohnern auf. In 58 Gemeinden lebten unter 2.000 Menschen. Den niedrigsten Bevölkerungsstand verzeichnete mit 573 Personen Ermershausen im Landkreis Haßberge, gefolgt von Herbstadt (619 Einwohner) und Willmars (620 Einwohner) im Landkreis Rhön-Grabfeld (vgl. Abbildung 6).

Während die Bevölkerungszahl in der Region Main-Rhön zwischen 2005 und 2013 kontinuierlich abnahm, ist in den letzten drei Jahren des betrachteten Zeitraums ein leichtes Bevölkerungswachstum zu erkennen. Zuletzt war eine Wachstumsrate von +0,5 % im Jahr 2015 zu verzeichnen. Insgesamt bleibt die langfristige Entwicklung zwischen 2005 und 2015 bei einem negativen Wert von -3,9 % (vgl. Abbildung 7).

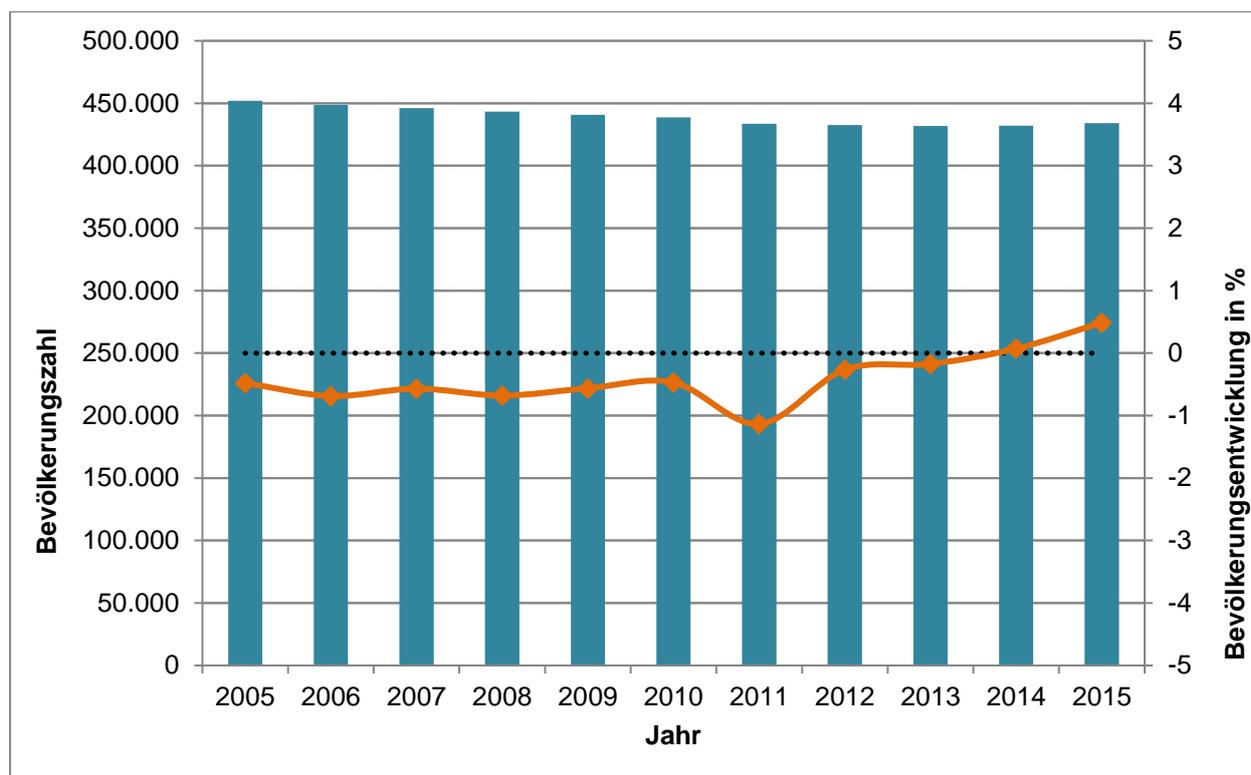
---

<sup>356</sup> Vgl. Homepage der Region Mainfranken GmbH, unter: <https://www.mainfranken.org/gemeinsam-stark/wir-ueber-uns/die-regiopoleregion/index.html> (aufgerufen am 09.02.2020).

<sup>357</sup> Vgl. Homepage des Bayerischen Landesamtes für Umwelt, unter: [https://www.lfu.bayern.de/natur/naturraeume/doc/haupteinheiten\\_naturraum.pdf](https://www.lfu.bayern.de/natur/naturraeume/doc/haupteinheiten_naturraum.pdf) (aufgerufen am 13.02.2020).

<sup>358</sup> Vgl. Homepage der Regierung von Unterfranken, unter: <https://www.regierung.unterfranken.bayern.de/aufgaben/uz/ortsteile-gemeinden/01502/index.html> (aufgerufen am 09.02.2020).

**Abbildung 7: Bevölkerungsentwicklung in der Region Main-Rhön 2005-2015**

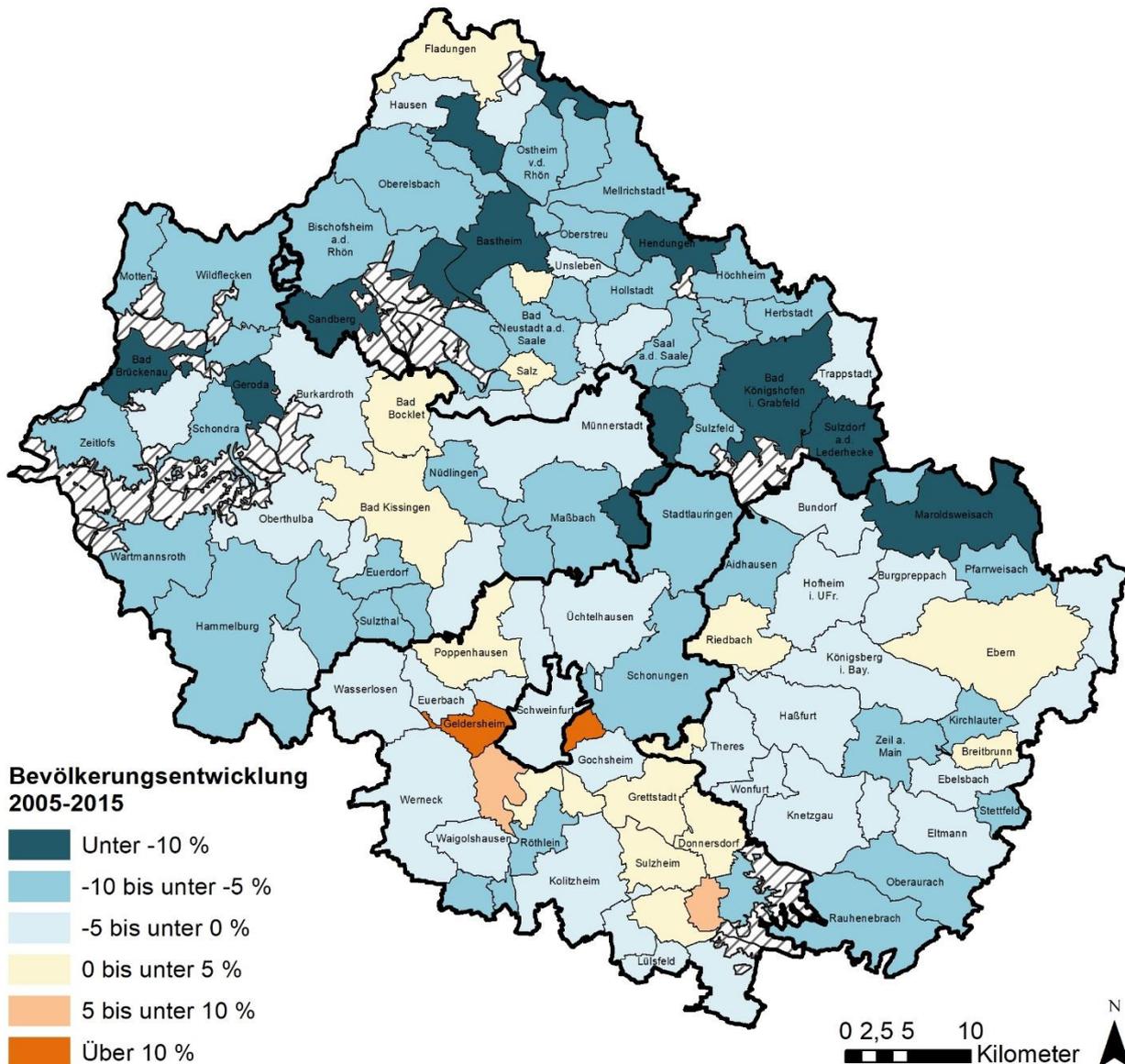


Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2020.  
 Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Bevölkerung: Kreis, Geschlecht, Nationalität, Stichtage, Fortschreibung des Bevölkerungsstandes, Bevölkerung (Anzahl), Fürth, Excel-Format.

Auch in der kleinräumigen Betrachtung der Städte und Gemeinden war die Entwicklung der Bevölkerungszahl überwiegend durch einen Rückgang geprägt. Insbesondere der Norden der Region verzeichnete in manchen Gemeinden Rückgänge der Bevölkerungszahl bis unter - 10 %. Die kreisfreie Stadt Schweinfurt verzeichnete zwischen 2005 und 2015 einen Bevölkerungsrückgang von -4,2 % (Abbildung 8). Zuletzt übertraf allerdings 2015 ein positiver Wanderungssaldo den negativen natürlichen Saldo weit (+336 Personen im Jahr 2015). Einzelne Gemeinden konnten im gesamten Betrachtungszeitraum Einwohner hinzugewinnen. Dies sind insbesondere die Städte der Region sowie Gemeinden in räumlicher Nähe zur kreisfreien Stadt Schweinfurt. Ein deutliches Bevölkerungswachstum erfolgte zwischen 2005 und 2015 in Geldersheim (+13,9 %) und Sennfeld (+10,8 %) (Abbildung 8). Hier waren vor allem die Wanderungsgewinne ausschlaggebend. In den restlichen Kommunen der Region überwogen 2015 fast überall die Zahlen der Gestorbenen die der Geborenen. In etwa einem Drittel der Gemeinden wurde dies durch Überschüsse bei den Abwanderungen verstärkt.<sup>359</sup>

<sup>359</sup> Vgl. Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Lebendgeborene: Gemeinden, Geschlecht, Jahr, Statistik der Geburten, Lebendgeborene (Anzahl), 2015, Fürth, Excel-Format; Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Gestorbene: Gemeinden, Geschlecht, Jahr, Statistik der Sterbefälle, Gestorbene (Anzahl), 2015, Fürth, Excel-Format; Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Wanderungen über Gemeindegrenzen: Gemeinden, Zuzüge, Fortzüge, Saldo, Jahre (letzten 5), Wanderungsstatistik, Fürth, Excel-Format.

**Abbildung 8: Bevölkerungsentwicklung in den Städten und Gemeinden der Region Main-Rhön 2005-2015**



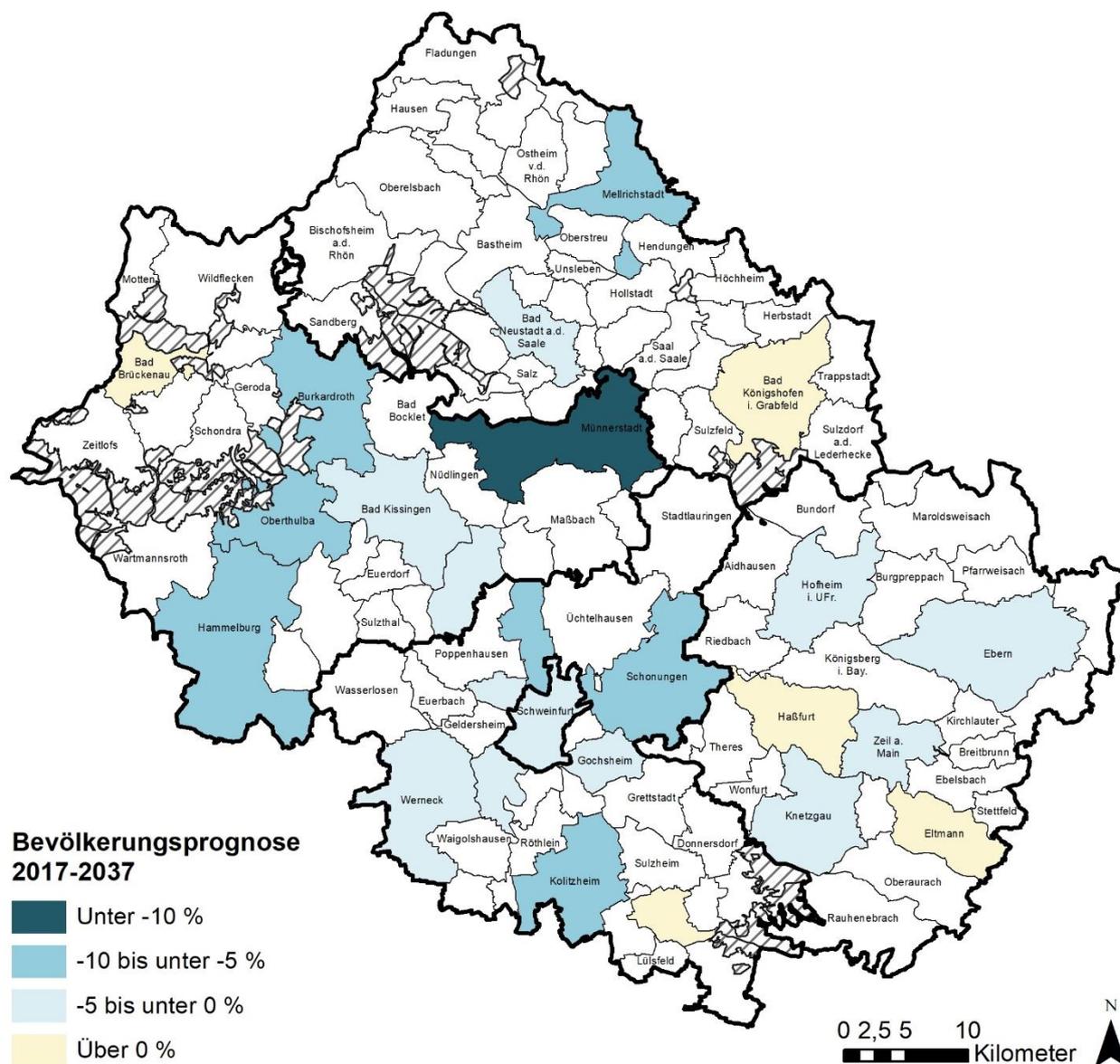
Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2020.  
 Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Bevölkerung: Gemeinden, Geschlecht, Stichtag, Fortschreibung des Bevölkerungsstandes, Bevölkerung (Anzahl), 31.12.2015, Fürth, Excel-Format; Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Bevölkerung: Gemeinden, Geschlecht, Stichtag, Fortschreibung des Bevölkerungsstandes, Bevölkerung (Anzahl), 31.12.2005, Fürth, Excel-Format.

Die Bevölkerungsstruktur in der Region Main-Rhön weist starke Tendenzen hinsichtlich einer Überalterung auf. Lag das Durchschnittsalter 2005 in der Region bei 42,2 Jahren, stieg dieses bis 2015 auf 45,0 Jahre an. Besonders hohe Werte wiesen die Kommunen im Landkreis Bad Kissingen auf; den Höchstwert erreichte die Stadt Bad Brückenau mit 48,7 Jahren. Damit einher ging ein deutlicher Rückgang des regionalen Jugendquotienten<sup>360</sup> von 37,3 auf 30,7 und eine

<sup>360</sup> Anzahl 0- bis 19-Jährige je 100 Personen im Alter von 20 bis 64 Jahren.

etwas moderatere Zunahme des Altenquotienten<sup>361</sup> von 34,7 auf 36,5 zwischen 2005 und 2015. Den höchsten Altenquotienten verzeichnete dabei 2015 die Stadt Bad Kissingen mit 60,0, den höchsten Jugendquotienten die Gemeinde Willmars im Landkreis Rhön-Grabfeld (56,3).<sup>362</sup>

**Abbildung 9: Bevölkerungsprognose für ausgewählte Städte und Gemeinden in der Region Main-Rhön 2017-2037**



Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2020.  
 Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Demographiespiegel: Gemeinden, Bevölkerungsentwicklung, Stichtag, Bevölkerungsvorausberechnungen-Demographiespiegel, 2037, Fürth, Excel-Format.

<sup>361</sup> Anzahl 65-Jährige oder Ältere je 100 Personen im Alter von 20 bis 64 Jahren.

<sup>362</sup> Vgl. Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Bevölkerung: Gemeinden, Durchschnittsalter, Jugendquotient, Altenquotient, Geschlecht, Stichtage, Fürth, Excel-Format.

Der aktuelle Trend eines leichten Wachstums der Bevölkerung in der Region Main-Rhön wird zukünftig nicht anhalten. Eine Bevölkerungsprognose des Bayerischen Landesamtes für Statistik aus dem Jahr 2017 geht von einem Verlust von 17.500 Einwohnern (-4,0 %) in der Region bis 2035 aus. Vor allem die Landkreise Bad Kissingen und Rhön-Grabfeld im Norden der Region werden deutlich sinkende Einwohnerzahlen zu verzeichnen haben.<sup>363</sup> Für Münnerstadt wird ein Rückgang um -11,0 % prognostiziert. Von einem geringeren Verlust wird im Landkreis Schweinfurt ausgegangen. Bevölkerungsgewinne könnten einzelne Städte in der Region aufweisen, beispielsweise Bad Brückenau im Westen der Region mit +4,7 % oder Gerolzhofen im Landkreis Schweinfurt mit +2,7 % (vgl. Abbildung 9).

Auch das Durchschnittsalter wird weiter ansteigen und soll 2037 in der Region Main-Rhön 48,0 Jahre betragen. Gleichsam wird ein Anstieg des regionalen Jugendquotienten auf 35,0 prognostiziert. Allerdings wird auch der Altenquotient enorm bis zu einem prognostizierten Wert von 60,9 zunehmen.<sup>364</sup>

### **1.1.2 Wirtschaftliche Kenndaten und Beschäftigungsstruktur in der Region Main-Rhön**

Die wirtschaftliche Leistung in der Region Main-Rhön konnte zwischen 2005 und 2015 deutlich gesteigert werden. Das BIP wuchs von 12.013 Mio. Euro um 31,0 % auf 15.738 Mio. Euro an. Landesweit kommt der Region jedoch wirtschaftlich betrachtet wenig Bedeutung zu. Dessen BIP entsprach 2015 nur 2,8 % des Landes Bayern.<sup>365</sup>

Der Schwerpunkt der ökonomischen Wertschöpfung in der Region Main-Rhön lag 2015 im Dienstleistungsbereich, welcher mit 7.848 Mill. Euro 55,4 % der Bruttowertschöpfung erwirtschaftete. Dem produzierenden Gewerbe und der Land- und Forstwirtschaft kamen mit Anteilen von 42,9 % und 1,7 % jedoch ebenfalls vergleichsweise bedeutende Rollen zu.<sup>366</sup>

Die Branchenstruktur der Wirtschaftsregion Mainfranken, welcher die Region Main-Rhön angehört, ist geprägt durch die Felder Automotive und Maschinenbau, Logistik, Gesundheit und Ernährung, Neue Materialien sowie Umwelt und Energie.<sup>367</sup> Die meisten Unternehmen und Betriebe der Region Main-Rhön sind im Bereich Handel, Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen, dem Baugewerbe, verarbeitenden Gewerbe und dem Gastgewerbe tätig. In der kreisfreien Stadt Schweinfurt sind des Weiteren einige freiberufliche, wissenschaftliche und technische Dienstleister ansässig.<sup>368</sup> Die Betriebsstruktur der Region Main-Rhön ist hauptsächlich von Kleinbetrieben mit unter 10 Mitarbeitern geprägt. Diese stellten 2015 87,3 % aller regionalen Betriebe dar. Weitere 10,1 % machten kleinere Betriebe bis unter 50 Mitarbeitern aus. Nur 65 Betriebe von insgesamt 17.906 beschäftigten 250 oder mehr Mitarbeiter (0,4 %).<sup>369</sup>

---

<sup>363</sup> Vgl. Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Reg. Vorausberechnung: Kreise, Bevölkerung, Stichtage, Bevölkerungsvorausberechnung, Fürth, Excel-Format.

<sup>364</sup> Vgl. Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Reg. Vorausberechnung: Kreise, Durchschnittsalter, Jugendquotient, Altenquotient, Stichtage, Bevölkerungsvorausberechnung, Fürth, Excel-Format.

<sup>365</sup> Vgl. Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen: Kreise, Bruttoinlandsprodukt/Bruttowertschöpfung, Fürth, Excel-Format.

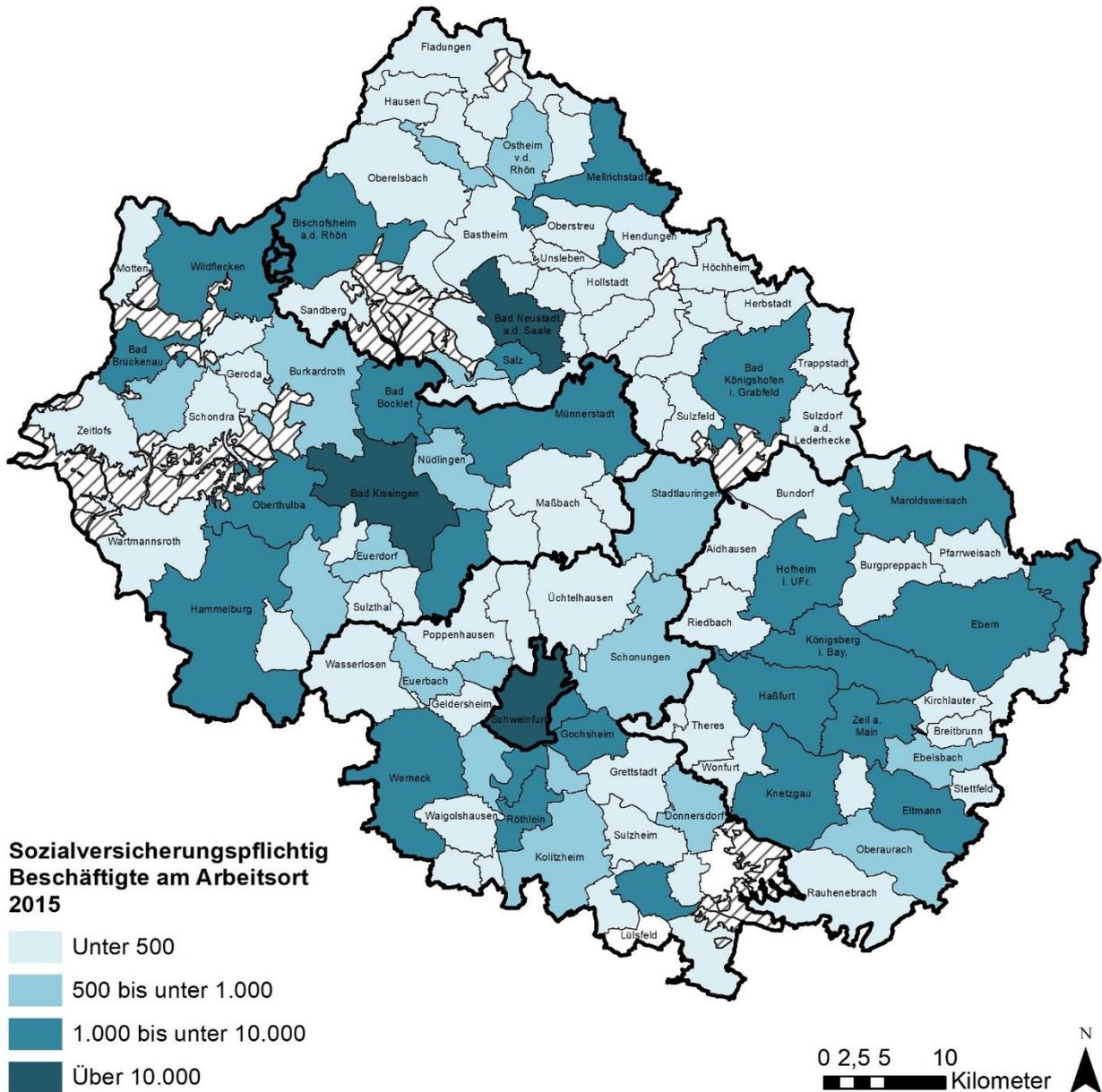
<sup>366</sup> Vgl. Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen: Kreise, Bruttowertschöpfung, ausgewählte Wirtschaftszeige, Jahr, Fürth, Excel-Format.

<sup>367</sup> Vgl. Homepage der IHK Würzburg-Schweinfurt, unter: <https://www.wuerzburg.ihk.de/mainfranken.html> (aufgerufen am 10.02.2020).

<sup>368</sup> Vgl. Homepage der IHK Würzburg-Schweinfurt, unter: <https://www.wirtschaftsatlas-mainfranken.de/>, (aufgerufen am 11.02.2020).

<sup>369</sup> Vgl. Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Statistisches Unternehmensregister: Kreise, Unternehmen, Betriebe, Beschäftigte (WZ2008), Beschäftigtengrößenklassen, Jahr, Fürth, Excel-Format.

**Abbildung 10: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort in den Städten und Gemeinden der Region Main-Rhön 2015**



Entwurf:

Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2020.

Quelle:

Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte: Gemeinden, Beschäftigte am Arbeitsort/Beschäftigte am Wohnort, Stichtag (letzte 6), Beschäftigungsstatistik, Fürth, Excel-Format.

Im Jahr 2015 wurden in der Region Main-Rhön 166.221 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort erfasst. Dies bedeutete im Vergleich zum Jahr 2008 eine Steigerung um 13.310 Personen bzw. +8,7 %. Mit Abstand die meisten und etwa ein Drittel der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätze waren 2015 in der kreisfreien Stadt Schweinfurt verortet (53.642). Weitere wichtige Standorte der Beschäftigung sind Bad Neustadt an der Saale mit 15.487 und Bad Kissingen mit 10.711 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort (vgl. Abbildung 10).<sup>370</sup> Dementsprechend weisen diese besonders hohe Pendlersalden auf. In die kreisfreie Stadt Schweinfurt pendelten 2015 34.610 Personen mehr ein als aus, in Neustadt an der Saale waren es 9.446, in Bad Kissingen 3.417 Personen. Weitere 16 Kommunen konnten darüber hinaus einen positiven Pendlersaldo vorweisen, die meisten davon sind Städte und Märkte.<sup>371</sup>

### **1.1.3 Struktur und Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche<sup>372</sup> in der Region Main-Rhön**

Die Region Main-Rhön umfasst eine Fläche von 3.992 km<sup>2</sup>, davon 237 km<sup>2</sup> gemeindefreies Gebiet.<sup>373</sup> Sie wies damit 2015 eine Bevölkerungsdichte von 109 Einwohnern je km<sup>2</sup> auf.<sup>374</sup> Bezogen auf 44.611 ha Siedlungs- und Verkehrsfläche im Jahr 2015 ergab sich eine Siedlungsdichte von 973 Einwohnern je km<sup>2</sup>. Die höchste Siedlungsdichte erreichte die kreisfreie Stadt Schweinfurt mit 2.627 Einwohnern je km<sup>2</sup>, gefolgt von den beiden unmittelbar im Nordwesten angrenzenden Gemeinden Niederwerrn (2.439 Einwohner je km<sup>2</sup>) und Dittelbrunn (1.994 Einwohner je km<sup>2</sup>). Die geringsten Werte wiesen Kommunen an den nördlichen Grenzen der Region auf. So lebten im Markt Wildflecken nur 281 Einwohner auf einem Quadratkilometer Siedlungs- und Verkehrsfläche (Abbildung 11).

#### **Struktur und Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche**

Mit 44.611 ha wurden im Jahr 2015 11,2 % der Gesamtfläche der Region Main-Rhön als Siedlungs- und Verkehrsfläche in Anspruch genommen. Je Einwohner betrug diese 1.027 m<sup>2</sup>. Einen wesentlichen Teil der Flächennutzung prägen darüber hinaus Landwirtschaft (46,0 %) und Wald (38,9 %).<sup>375</sup> Die Siedlungs- und Verkehrsfläche nahm jedoch in den vergangenen Jahren, wenngleich verhältnismäßig moderat, zu. Zwischen 2004 und 2015 wuchs diese um 2.893 ha bzw. +6,9 %. Die Flächenneuanspruchnahme erfolgt dabei fast ausschließlich zulasten landwirtschaftlich genutzter bzw. nutzbarer Flächen.<sup>376</sup>

---

<sup>370</sup> Vgl. Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte: Gemeinden, Beschäftigte am Arbeitsort/Beschäftigte am Wohnort, Stichtag (letzte 6), Beschäftigungsstatistik, Fürth, Excel-Format.

<sup>371</sup> Vgl. Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte: Gemeinden, Ein- und Auspendler über Gemeindegrenzen, Saldo, Stichtag, Beschäftigungsstatistik, 30.06.2015, Fürth, Excel-Format.

<sup>372</sup> Die Siedlungs- und Verkehrsfläche setzt sich zusammen aus den Flächennutzungsarten Gebäude- und Freifläche, Betriebsfläche (ohne Abbauland), Erholungsfläche und Friedhofsfläche (Siedlungsfläche) sowie der Verkehrsfläche (nach ALB).

Vgl. Bayerisches Landesamt für Statistik (2017): Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung in Bayern zum Stichtag 31. Dezember 2015, Statistische Berichte, Fürth, S. 7.

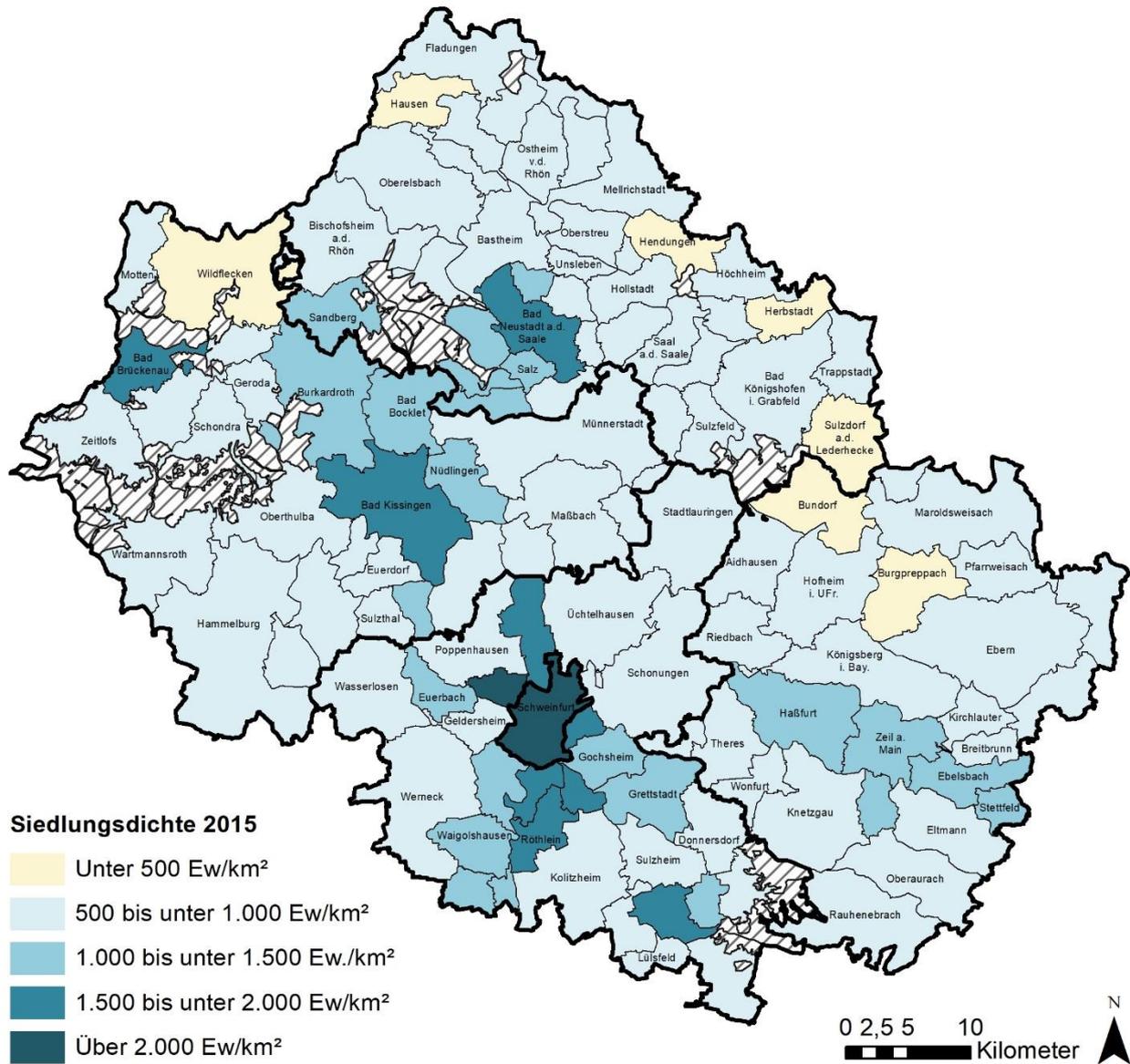
<sup>373</sup> Vgl. Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Fläche: Gemeinden, Stichtag, Gebietsstand 01.01.2015, Fürth, Excel-Format.

<sup>374</sup> Vgl. ebenda; Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Bevölkerung: Kreis, Geschlecht, Nationalität, Stichtage, Fortschreibung des Bevölkerungsstandes, Bevölkerung (Anzahl), Fürth, Excel-Format.

<sup>375</sup> Vgl. Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Fläche: Gemeinden, Fläche (ALKIS), Art der tatsächlichen Nutzung (6)/(10)/(17), Jahr (von 2011 bis 2015), Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung, 31.12.2015, Fürth, Excel-Format.

<sup>376</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern der Regierung von Unterfranken, Sachgebiet 24: Raumordnung, Landes- und Regionalplanung, Würzburg 2019.

**Abbildung 11: Siedlungsdichte in den Städten und Gemeinden der Region Main-Rhön 2015**



Entwurf:  
Quelle:

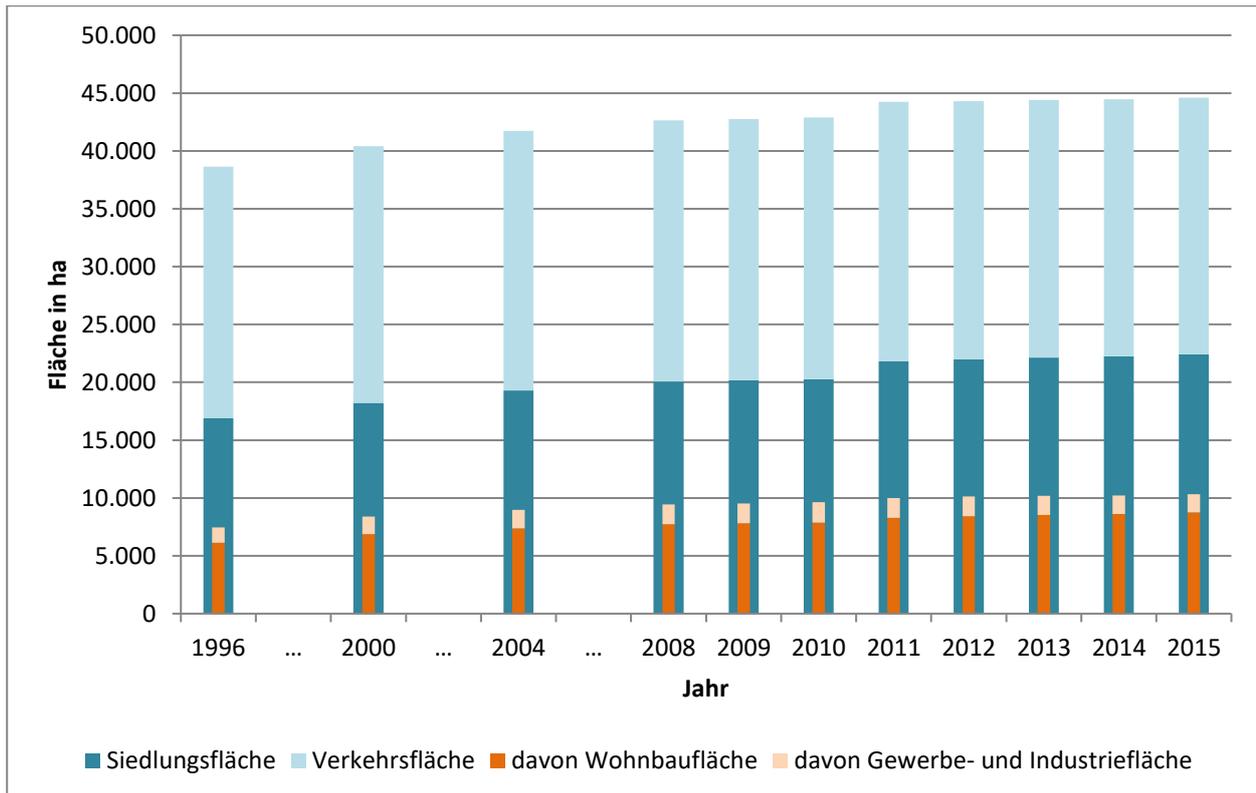
Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2020.

Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Bevölkerung: Gemeinden, Geschlecht, Stichtag, Fortschreibung des Bevölkerungsstandes, Bevölkerung (Anzahl), 31.12.2015, Fürth, Excel-Format.

Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Fläche: Gemeinden, Fläche (ALKIS), Art der tatsächlichen Nutzung (6)/(10)/(17)), Jahr (von 2011 bis 2015), Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung, 31.12.2015, Fürth, Excel-Format.

Aufgrund einer Umstellung der Systematik zur Erfassung der Flächennutzung in den Jahren 2011 bzw. 2016<sup>377</sup> ist die Vergleichbarkeit der Daten zur Flächennutzung jedoch eingeschränkt. Die folgenden Ausführungen beziehen sich daher auf den Zeitraum von 2011 bis 2015, da hier eine relativ einheitliche Rückberechnung stattfand. Wegen der fließenden Umstellung bei der Erhebung sind die Daten stets kritisch zu reflektieren. Innerhalb dieses Zeitraums von vier Jahren erfolgte in der Region Main-Rhön eine leichte Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche um +0,8 % (vgl. Abbildung 12).

**Abbildung 12: Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche in der Region Main-Rhön 1996-2015**



Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2020.  
 Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Fläche: Gemeinde, Fläche, Art der tatsächlichen Nutzung (6)/(10)/(17), Jahre (von 1980 bis 2013), Fürth, Excel-Format.  
 Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Fläche: Gemeinden, Fläche (ALKIS), Art der tatsächlichen Nutzung (6)/(10)/(17), Jahr (von 2011 bis 2015), Fürth, Excel-Format.

Die kleinteilige Betrachtung auf Gemeindeebene zeigt ein differenziertes Bild hinsichtlich der Struktur und Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche. Hier werden örtliche Ausschläge aufgrund der Umstellung der Erhebungsmethodik partiell sehr deutlich. Der Anteil der Sied-

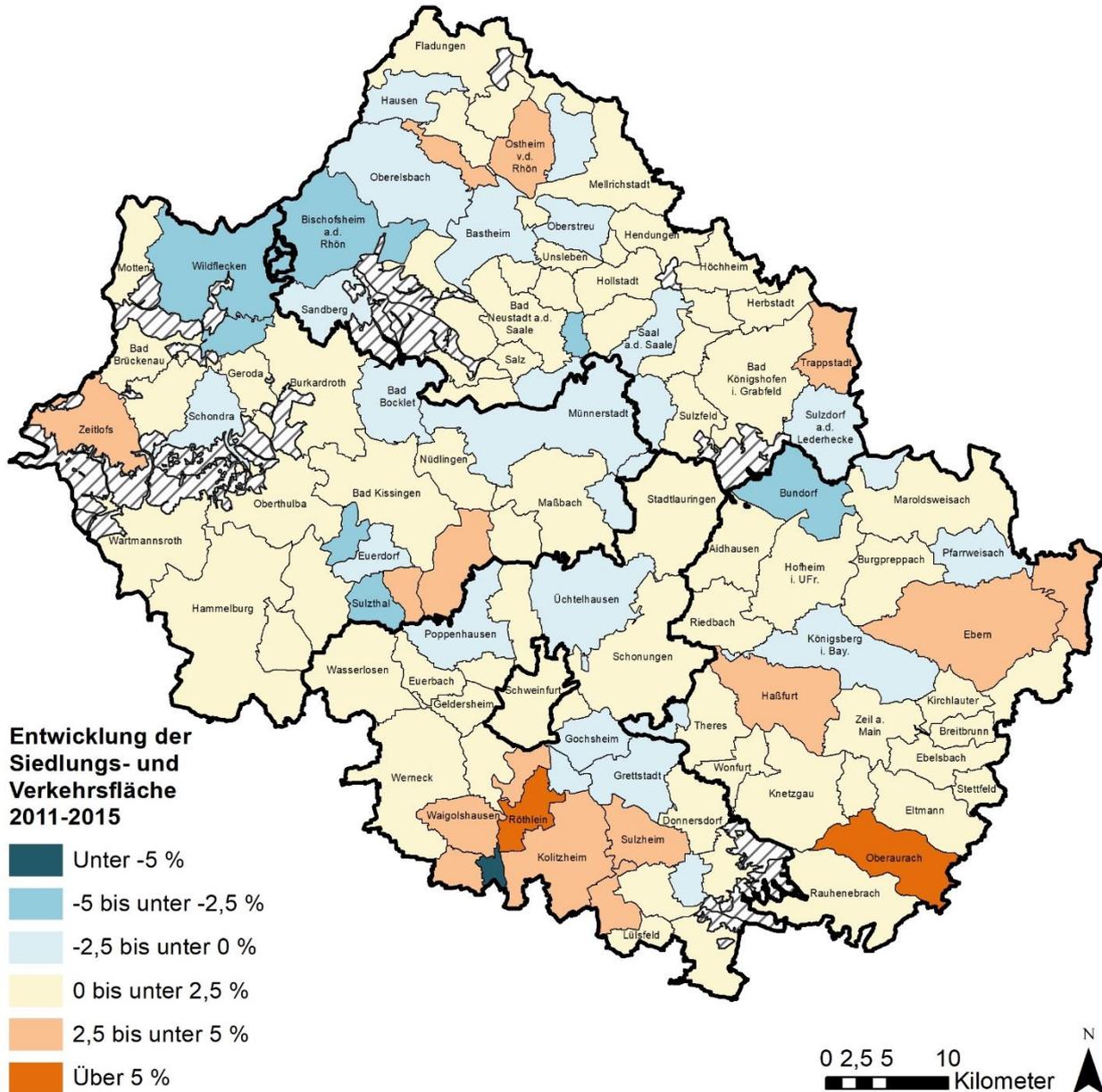
<sup>377</sup> Seit dem Jahr 2016 erfolgt die Erhebung der Flächennutzung bundesweit auf Grundlage des Amtlichen Liegenschaftskataster-Informationssystem (ALKIS), welches das Automatisierte Liegenschaftsbuch (ALB) als Datenbasis ablöst. Im Zuge der Umstellung wurde teilweise die Nutzungsartenzuordnung geändert. Ab dem Berichtsjahr 2011 stehen seitens des Bayerischen Landesamtes für Statistik aktualisierte Daten, welche rückwirkend nach der neuen ALKIS-Nomenklatur ausgewertet wurden, zur Verfügung. Mit der bundesweiten Umstellung 2016 dient ALKIS als ausschließliche Grundlage der primären Erhebung. Aufgrund dessen ist die Vergleichbarkeit von Daten vor 2011 und nach 2016 stark eingeschränkt.

Vgl. Homepage des Bayerischen Landesamtes für Statistik, unter:  
<https://www.statistik.bayern.de/presse/mitteilungen/2017/pm288/index.html> (aufgerufen am 11.02.2020).

lungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche variierte zwischen 2011 und 2015 in den Kommunen der Region Main-Rhön von maximal 55,4 % in der kreisfreien Stadt Schweinfurt bis zu 6,0 % in Bundorf (Landkreis Haßberge). Einen ebenfalls hohen Anteil von etwa einem Drittel wiesen Niederwerrn und Sennfeld in direkter Nachbarschaft zu Schweinfurt auf. Eine Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche zeigte sich vor allem im südlichen Teil der Region. Die Landkreise Schweinfurt und Haßberge wiesen die meisten Kommunen mit einer deutlich positiven Entwicklung auf. Spitzenreiter war die Gemeinde Röthlein im Landkreis Schweinfurt mit +6,5 % (18,5 ha), gefolgt von der Gemeinde Oberaurach im Landkreis Haßberge mit +5,4 % (21,4 ha). Einige Gemeinden verzeichneten einen Rückgang der Siedlungs- und Verkehrsfläche, wie beispielsweise Wipfeld (Landkreis Schweinfurt) (-8,8 %) oder Bundorf (Landkreis Haßberge) (-4,4 %) (vgl. Abbildung 13). Dies ist insbesondere auf den erhebungsbedingten starken Rückgang der Verkehrsfläche zurückzuführen.

In Bezug auf die ansässige Bevölkerung wird im interkommunalen Vergleich der hohe ‚Flächenverbrauch‘, der im Gegenzug zu Freiraumverlusten führt, erneut insbesondere im Süden der Region, aber auch in den peripheren Randlagen an den Grenzen dieser deutlich. Hier zeigte sich ein vergleichsweise hoher jährlicher Freiraumverlust je Einwohner in den vergangenen Jahren. Die meisten Einbußen durch die Umwandlung in Siedlungs- und Verkehrsfläche wiesen zwischen 2011 und 2015 Stockheim (-41,7 ha), Oberaurach (-13,1 ha) und Sulzheim (-14,5 ha) auf (vgl. Abbildung 14).

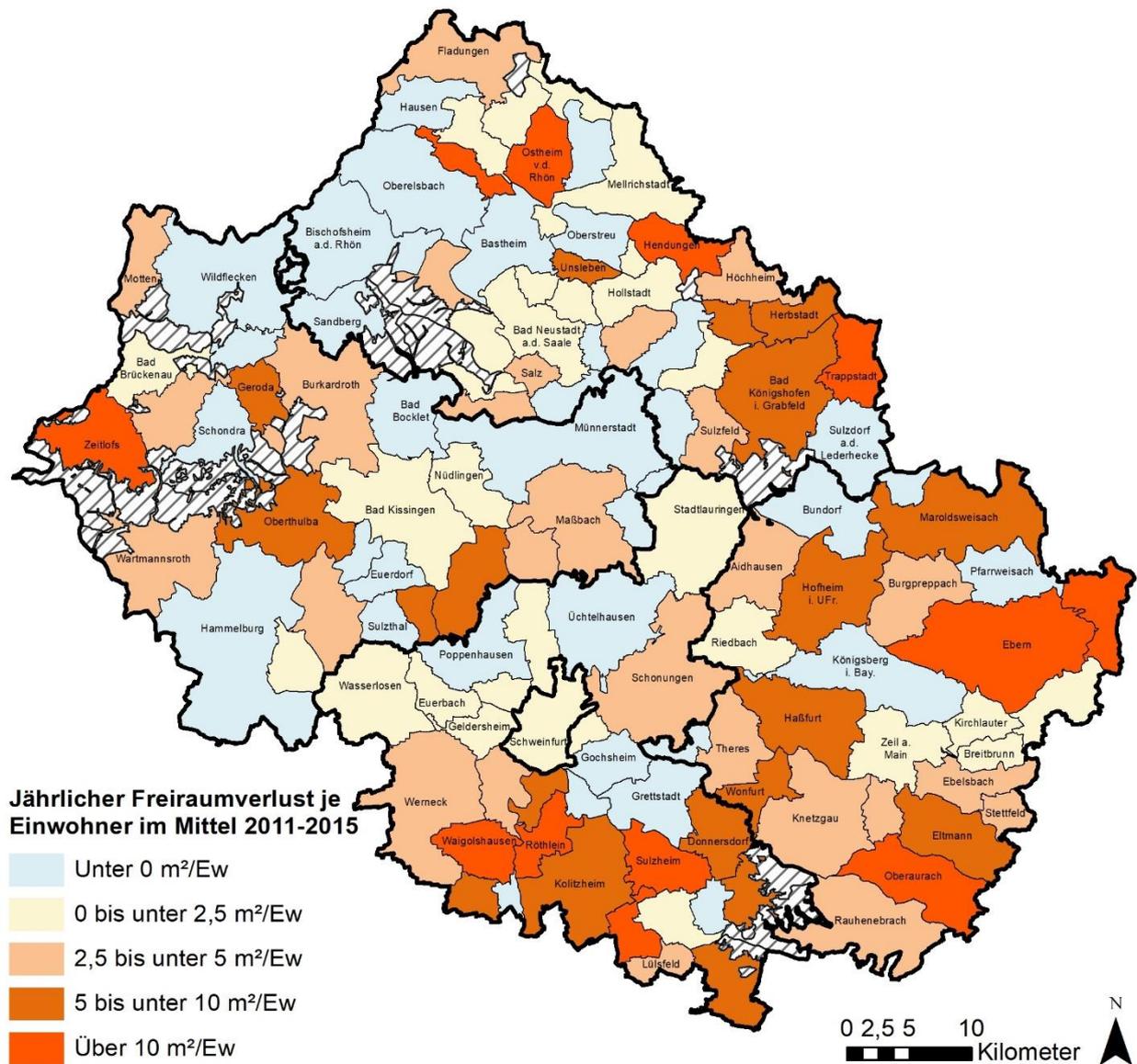
**Abbildung 13: Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche in den Städten und Gemeinden der Region Main-Rhön 2011-2015**



Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2020.

Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Fläche: Gemeinden, Fläche (ALKIS), Art der tatsächlichen Nutzung (6)/(10)/(17), Jahr (von 2011 bis 2015), Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung, 31.12.2011, Fürth, Excel-Format.  
 Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Fläche: Gemeinden, Fläche (ALKIS), Art der tatsächlichen Nutzung (6)/(10)/(17), Jahr (von 2011 bis 2015), Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung, 31.12.2015, Fürth, Excel-Format.

Abbildung 14: Jährlicher Freiraumverlust je Einwohner im Mittel 2011-2015 in den Städten und Gemeinden der Region Main-Rhön<sup>378</sup>



Entwurf:

Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2020.

Quelle:

Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Bevölkerung: Gemeinden, Geschlecht, Stichtag, Fortschreibung des Bevölkerungsstandes, Bevölkerung (Anzahl), 31.12.2015, Fürth, Excel-Format.

Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Fläche: Gemeinden, Fläche (ALKIS), Art der tatsächlichen Nutzung (6)/(10)/(17), Jahr (von 2011 bis 2015), Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung, 31.12.2011, Fürth, Excel-Format.

Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Fläche: Gemeinden, Fläche (ALKIS), Art der tatsächlichen Nutzung (6)/(10)/(17), Jahr (von 2011 bis 2015), Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung, 31.12.2015, Fürth, Excel-Format.

<sup>378</sup> Der hohe Zugewinn an Freiraum im Markt Wildflecken (Landkreis Bad Kissingen) kann unter anderem auf die militärische Konversion in der Kommune zurückgeführt werden.

Vgl. Homepage der Regierung von Unterfranken, unter:

<https://www.regierung.unterfranken.bayern.de/aufgaben/4/10/01115/index.html> (aufgerufen am 13.02.2020).

## Struktur und Entwicklung der Wohnbaufläche

Die Siedlungs- und Verkehrsfläche kann in weitere Teilflächen untergliedert werden. Maßgeblich für die Siedlungsentwicklung und die damit einhergehende Flächenneuanspruchnahme sind die Nutzungsarten Gebäude- und Freifläche für Wohnen (Wohnbaufläche) sowie für Gewerbe und Industrie (Gewerbe- und Industriefläche) als Teil der Siedlungsfläche. Im Weiteren soll eine vertiefende Analyse in ausgewählten Teilbereichen differenzierte Entwicklungstendenzen der Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke aufzeigen.

Die gesamte Siedlungsfläche in der Region Main-Rhön betrug 2015 etwa die Hälfte der Siedlungs- und Verkehrsfläche (50,3 %) und 5,6 % der Gesamtfläche.<sup>379</sup> Sie nahm zwischen 2011 und 2015 um +2,6 % zu. Maßgeblich beeinflusst wurde dieses Wachstum durch die Entwicklung der Wohnbauflächen in der Region, welche innerhalb dieses Zeitraums um +5,8 % (480 ha) anstiegen und 2015 19,6 % der Siedlungs- und Verkehrsfläche entsprach (vgl. Abbildung 12). Auf Ebene der Gemeinden lag der Anteil der Siedlungsfläche an der Siedlungs- und Verkehrsfläche 2015 zwischen 74,5 % (1.474 ha) in der kreisfreien Stadt Schweinfurt und 27,6 % (40 ha) in der Gemeinde Strahlungen im Landkreis Rhön-Grabfeld. Die höchsten Wachstumsraten wurden erneut im Landkreis Schweinfurt in den Gemeinden Waigolshausen (+14,3 %), Sulzheim (+12,3 %) und Röthlein (+12,2 %) erreicht.

Damit einhergehend ist in den Kommunen des Landkreises Schweinfurt sowie noch deutlicher in den Gemeinden des Landkreises Haßberge ein Zuwachs der Wohnbauflächen zwischen 2011 und 2015 zu verzeichnen. Besonders hoch war dieser in der Gemeinde Emershausen mit +43,4 % (5,7 ha), dem Markt Burgpreppach mit +37,9 % (12,3 ha) und der Gemeinde Bundorf mit +25,5 % (6,1 ha). Vereinzelt gab es Rückgänge der Wohnbaufläche. Die örtlichen Anteile der Wohnbaufläche an der jeweiligen Siedlungs- und Verkehrsfläche lagen damit 2015 zwischen 6,3 % und 39,8 %.<sup>380</sup>

Insbesondere zeigte sich im Landkreis Haßberge eine deutliche Entkopplung zwischen Flächenneuanspruchnahme und Bevölkerungsentwicklung. Hier wiesen die meisten Kommunen einen hohen jährlichen Flächenverbrauch je Einwohner auf (vgl. Abbildung 15). Respektive des Einwohnerrückgangs um mindestens -5 % sind insbesondere der Markt Maroldsweisach sowie die Gemeinden Kirchlauter und Rauhenebrach auffällig. In den demografisch leicht wachsenden Kommunen um die kreisfreie Stadt Schweinfurt (vgl. Abbildung 8) deuten die Daten auf eine relativ flächensparende Siedlungsentwicklung hin.

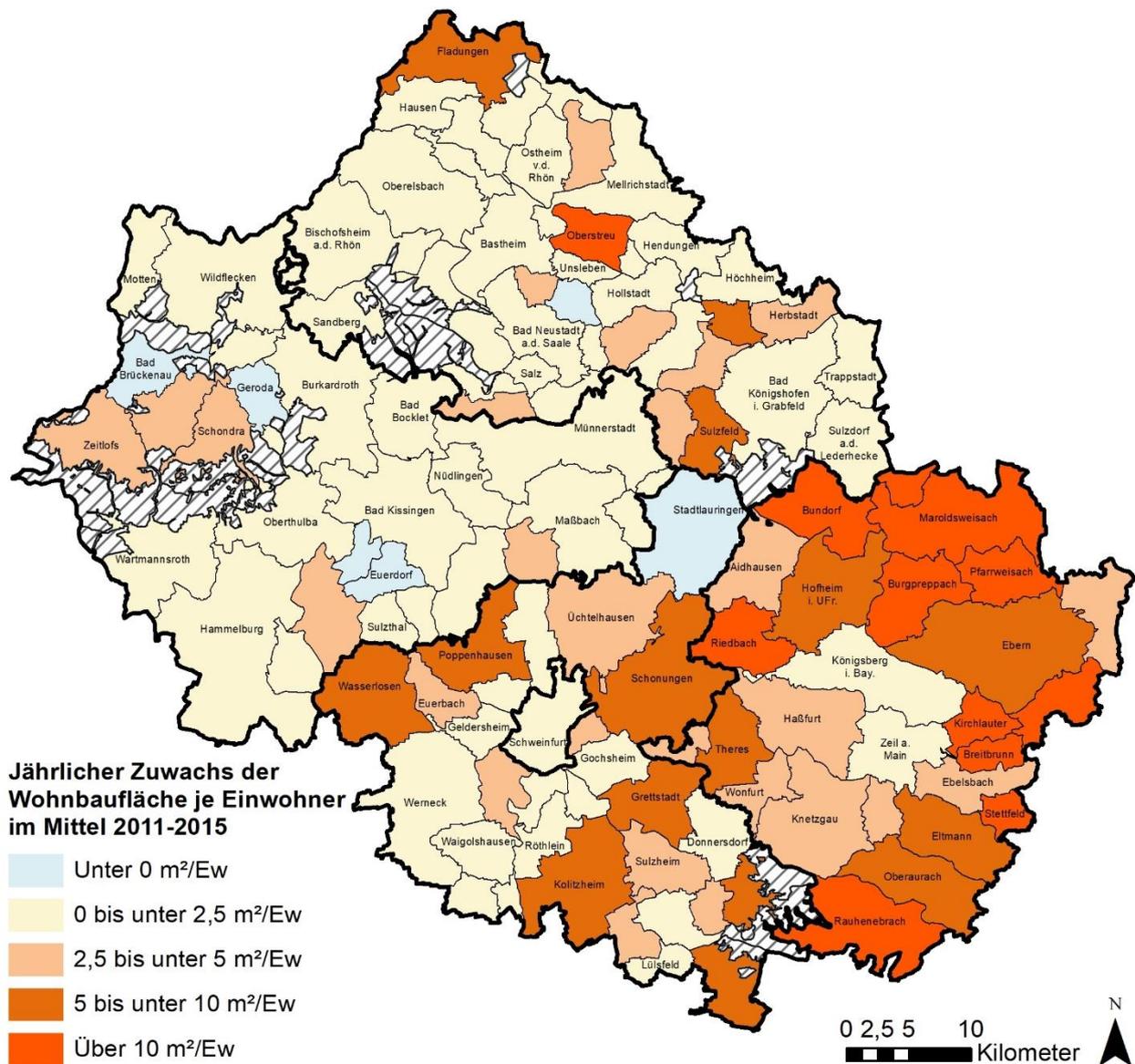
---

<sup>379</sup> Vgl. Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Fläche: Gemeinden, Fläche (ALKIS), Art der tatsächlichen Nutzung (6)/(10)/(17), Jahr (von 2011 bis 2015), Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung, 31.12.2015, Fürth, Excel-Format.

<sup>380</sup> Vgl. Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Fläche: Gemeinden, Fläche (ALKIS), Art der tatsächlichen Nutzung (6)/(10)/(17), Jahr (von 2011 bis 2015), Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung, 31.12.2011, Fürth, Excel-Format;

Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Fläche: Gemeinden, Fläche (ALKIS), Art der tatsächlichen Nutzung (6)/(10)/(17), Jahr (von 2011 bis 2015), Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung, 31.12.2015, Fürth, Excel-Format.

**Abbildung 15: Jährlicher Zuwachs der Wohnbaufläche je Einwohner im Mittel 2011-2015 in den Städten und Gemeinden der Region Main-Rhön**



Entwurf:

Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2020.

Quelle:

Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Bevölkerung: Gemeinden, Geschlecht, Stichtag, Fortschreibung des Bevölkerungsstandes, Bevölkerung (Anzahl), 31.12.2015, Fürth, Excel-Format.

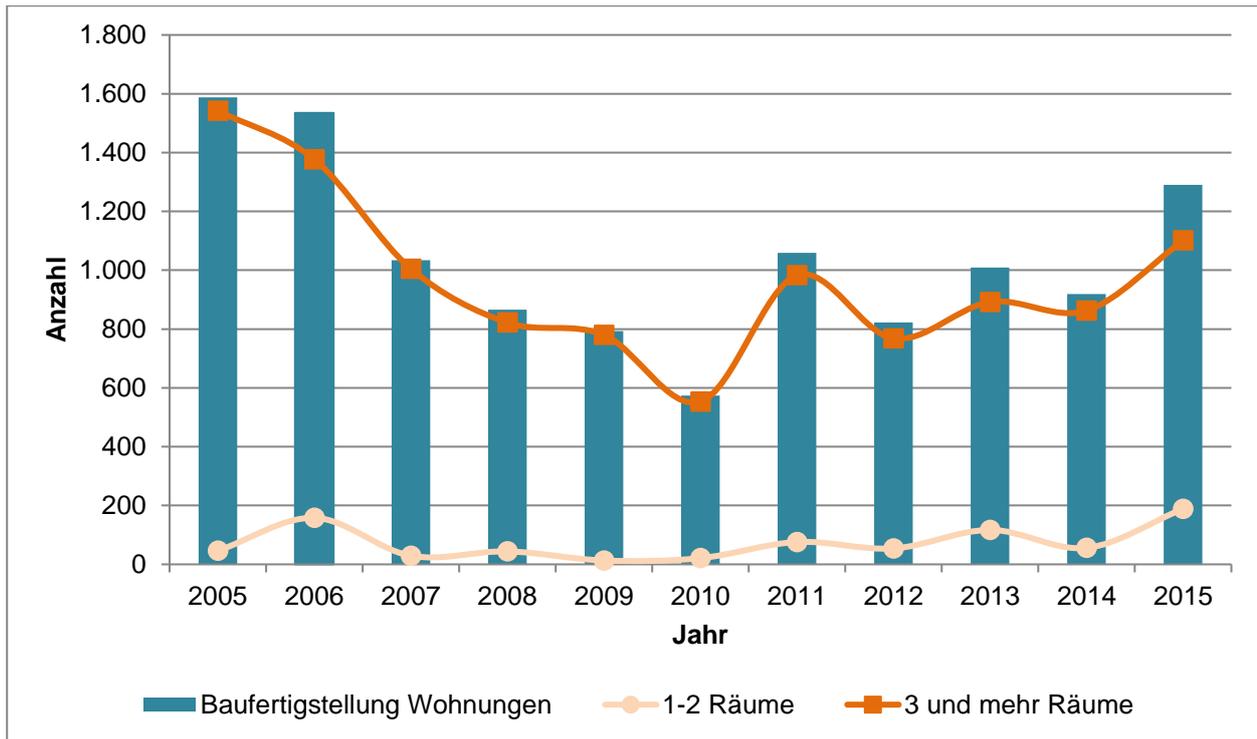
Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Fläche: Gemeinden, Fläche (ALKIS), Art der tatsächlichen Nutzung (6)/(10)/(17), Jahr (von 2011 bis 2015), Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung, 31.12.2011, Fürth, Excel-Format.

Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Fläche: Gemeinden, Fläche (ALKIS), Art der tatsächlichen Nutzung (6)/(10)/(17), Jahr (von 2011 bis 2015), Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung, 31.12.2015, Fürth, Excel-Format.

Für den Bereich der Wohnbauflächen gibt die Struktur und Entwicklung der Baufertigstellungen in der Region Main-Rhön Hinweise auf die qualitative Komponente der Flächenneuanspruchnahme. Im Jahr 2015 wurden in der Region insgesamt 1.290 Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden fertig gestellt. Im Vergleich zu 2005 waren dies 298 Wohnungen weniger

(-18,8 %). Allerdings war bis 2010 eine deutliche Abnahme der Fertigstellungen auf 574 Wohnungen zu verzeichnen. Seither unterliegt sie unter Schwankungen wieder einer Zunahme. Dabei wurden 2015 lediglich 189 Ein- oder Zweizimmerwohnungen fertig gestellt. Der Schwerpunkt lag auf Wohnungen mit drei oder mehr Zimmern (vgl. Abbildung 16). 334 und damit die meisten fertig gestellten Wohnungen wiesen mehr als sieben Zimmer auf. Räumlich waren die Wohnungen, analog zur Entwicklung der Wohnbaufläche in den Kommunen, vor allem in den Landkreisen Haßberge (371 Wohnungen) und Schweinfurt (416 Wohnungen) verortet.<sup>381</sup>

**Abbildung 16: Entwicklung der Baufertigstellung von Wohnungen in der Region Main-Rhön 2005-2015**



Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2020.  
 Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Baufertigstellungen: Gemeinde, Wohnungen, Raumzahl, Jahre, Fürth, Excel-Format.

Perspektivisch hat das Institut der deutschen Wirtschaft auf Grundlage der Bautätigkeit im Jahr 2014 für die Region Main-Rhön von 2015 bis zum Jahr 2030 einen Wohnungsneubaubedarf von insgesamt 8.025 Wohnungen prognostiziert. Zwischen 2015 und 2020 ergab sich daher ein jährlicher Bedarf von 555 neuen Wohnungen, ab 2020 bis 2030 ein jährlicher Neubaubedarf von 525 Wohnungen. Mit insgesamt 2.530 Wohnungen im gesamten Zeitraum werden die meisten Einheiten im Landkreis Schweinfurt benötigt. Es folgen der Landkreis Haßberge mit 1.835 und die kreisfreie Stadt Schweinfurt mit 1.530 Wohnungen. Im Landkreis Bad Kissingen sind 1.230 neue Wohnungen erforderlich, im Landkreis Rhön-Grabfeld 900.<sup>382</sup>

<sup>381</sup> Vgl. Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Baufertigstellungen: Gemeinde, Wohnungen, Raumzahl, Jahre, Fürth, Excel-Format.

<sup>382</sup> Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.) (2015): Der künftige Bedarf an Wohnungen – Eine Analyse für Deutschland und alle 402 Kreise, IW policy paper 24/2015, Köln, S. 25.

## Struktur und Entwicklung der Gewerbe- und Industriefläche

Der Anteil der Gewerbe- und Industrieflächen an der jeweiligen Siedlungs- und Verkehrsfläche betrug in den Kommunen zwischen 0 und 13,4 %. Keine gewerblich und industriell genutzten Flächen wiesen vier Gemeinden in den Landkreisen Schweinfurt und Haßberge auf. Mit 71 ha verzeichnete die Stadt Eltmann im Landkreis Haßberge den höchsten Anteil der Gewerbe- und Industrieflächen an ihrer gesamten Siedlungs- und Verkehrsfläche (13,4 %). Insgesamt konnten in den Landkreisen relativ gleichmäßig jeweils wenige Kommunen mit höheren Werten um 10,0 % festgestellt werden, während die restlichen Gemeinden zum Teil deutlich unter 5,0 % blieben. Hinsichtlich der Entwicklung der Gewerbe- und Industriefläche sind nur eingeschränkt Aussagen möglich. Regionsweit nahmen die Flächen für Gewerbe und Industrie, deren Anteil an der Siedlungs- und Verkehrsfläche 2015 lediglich 3,6 % betrug, seit 2011 um -7,8 % (134 ha) ab (vgl. Abbildung 12). In 73 der 119 Kommunen der Region Main-Rhön ergab sich ebenfalls statistisch ein Rückgang dieser Nutzungsart, welcher zum überwiegenden Teil auf die methodische Umstellung der Datenerhebung zurückzuführen ist. Durch die methodische Umstellung werden unbebaute Bauplätze, die bisher unter der Nutzungsart Gebäude- und Freifläche geführt wurden, nun den Nutzungsarten Unland oder Landwirtschaft zugeordnet.<sup>383</sup> Die übrigen Zuwächse bewegten sich zwischen +1,0 % (0,1 ha) in Oberelsbach und +111,2 % (2,9 ha) in Saal an der Saale. Beide liegen im Landkreis Rhön-Grabfeld, welcher die meisten Kommunen mit gewerblich-industrieller Flächenneuanspruchnahme aufwies.<sup>384</sup>

## Struktur und Entwicklung der Verkehrsfläche

Der Anteil der Verkehrsfläche an der Gesamtfläche der Region Main-Rhön belief sich 2015 auf 5,6 % sowie an der Siedlungs- und Verkehrsfläche auf 49,7 %.<sup>385</sup> Kommunal variieren letztere zwischen 25,5 % (505 ha) in der kreisfreien Stadt Schweinfurt und 72,4 % (105 ha) in Strahlungen im Landkreis Rhön-Grabfeld. Der Landkreis wies darüber hinaus die meisten Gemeinden mit einem hohen Anteil der Verkehrsfläche auf. In der Region Main-Rhön verzeichneten 92 Kommunen zwischen 2011 und 2015 statistisch einen Rückgang der Verkehrsfläche. Die Gemeinde Oberaurach hatte mit 6,6 % und 11,5 ha den größten prozentualen Zuwachs zu verzeichnen.<sup>386</sup> Aufgrund der geringen Aussagekraft der Daten wird auf weitere Ausführungen zur Verkehrsfläche verzichtet.

---

<sup>383</sup> Vgl. Bayerisches Landesamt für Statistik (2017): Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung in Bayern zum Stichtag 31. Dezember 2015, Statistische Berichte, Fürth, S. 5.

<sup>384</sup> Vgl. Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Fläche: Gemeinden, Fläche (ALKIS), Art der tatsächlichen Nutzung (6)/(10)/(17), Jahr (von 2011 bis 2015), Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung, 31.12.2011, Fürth, Excel-Format;  
Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Fläche: Gemeinden, Fläche (ALKIS), Art der tatsächlichen Nutzung (6)/(10)/(17), Jahr (von 2011 bis 2015), Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung, 31.12.2015, Fürth, Excel-Format.

<sup>385</sup> Vgl. Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Fläche: Gemeinden, Fläche (ALKIS), Art der tatsächlichen Nutzung (6)/(10)/(17), Jahr (von 2011 bis 2015), Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung, 31.12.2015, Fürth, Excel-Format.

<sup>386</sup> Vgl. Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Fläche: Gemeinden, Fläche (ALKIS), Art der tatsächlichen Nutzung (6)/(10)/(17), Jahr (von 2011 bis 2015), Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung, 31.12.2011, Fürth, Excel-Format;  
Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Fläche: Gemeinden, Fläche (ALKIS), Art der tatsächlichen Nutzung (6)/(10)/(17), Jahr (von 2011 bis 2015), Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung, 31.12.2015, Fürth, Excel-Format.

#### **1.1.4 Bedeutung der raumstrukturellen Rahmenbedingungen hinsichtlich einer flächensparenden Siedlungsentwicklung in der Region Main-Rhön**

Die Indikatoren zur Beschreibung der raumstrukturellen Ausgangslage der Region Main-Rhön – wie auch für die beiden folgenden Fallstudienregionen – wurden zielgerichtet bezüglich des Untersuchungsgegenstandes einer flächensparenden Siedlungsentwicklung gewählt. Dabei lagen zwei Ziele zugrunde: Einerseits dienen sie dazu, rückblickend die bisherige Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsfläche vor dem Hintergrund der anzustrebenden Reduzierung des ‚Flächenverbrauchs‘ einzuschätzen. Andererseits können auf Grundlage der Datenanalyse Handlungserfordernisse für die zukünftige Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung abgeleitet werden. Es werden sowohl Faktoren in Bezug auf die Nachfrage einer Flächenneuanspruchnahme als auch solche in Bezug auf die Angebotsseite berücksichtigt.

So stellt unbestreitbar die Bevölkerungszahl bzw. deren Entwicklung die maßgebliche Einflussgröße für die Nachfrage nach Wohnungen und damit nach Wohnbauflächen dar. In Regionen mit Bevölkerungswachstum ist von einer erhöhten Wohnungsnachfrage und daher mit einer Flächenneuanspruchnahme für den Wohnungsneubau auszugehen. Das Gegenüberstellen von demografischer und flächenbezogener Entwicklung kann daher zur Einschätzung beitragen, ob die Entwicklung der Flächenneuanspruchnahme als bedarfsgerecht zu bewerten ist. Gleichzeitig ergibt sich vor dem Hintergrund des Nachhaltigkeitsziels der Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme ein (zukünftiges) Steuerungsbedürfnis. Differenziertere Aussagen wären auf Ebene der Haushalte (Anzahl, Größe, Entwicklung) möglich. Aufgrund der Datenverfügbarkeit, insbesondere hinsichtlich von Prognosen, wurde in dieser Arbeit allerdings darauf verzichtet. Von Bedeutung ist des Weiteren die Entwicklung der Altersstruktur. Insbesondere ältere Personen sind aufgrund ihrer eingeschränkten Mobilität auf kompakte Siedlungsstrukturen angewiesen. Eine Alterung der Bevölkerung kann daher eine Chance für eine flächensparende Siedlungsentwicklung sein und sollte bei der Governance Berücksichtigung erfahren.

Die Hintergründe der Flächenanspruchnahme für Gewerbe und Industrie (und Dienstleistungen) sowie der künftigen Flächennachfrage sind dagegen schwieriger zu bestimmen und hängen darüber hinaus häufig mit der spezifischen Wirtschaftsstruktur vor Ort zusammen. Eine Annäherung erfolgt über Indikatoren zur Branchen- und Unternehmensstruktur, um darzustellen, ob diese mit flächenintensiven Bauformen einher geht. So können ggf. eine hohe Flächenneuanspruchnahme in diesem Bereich begründet und/oder Steuerungsbedarfe aufgezeigt werden. Die Betrachtung der Wirtschaftsleistung spiegelt die wirtschaftliche Entwicklungsdynamik wider, welche bei Wachstumstendenzen wahrscheinlich auch mit einer Flächenneuanspruchnahme verbunden ist. Anhand der Beschäftigtenzahlen können räumliche Schwerpunkte der ökonomischen Tätigkeit identifiziert und ins Verhältnis zu einer flächensparenden Flächenentwicklung gesetzt werden.

Zentraler Gegenstand der raumstrukturellen Untersuchung ist die Siedlungs- und Verkehrsfläche, welche hinsichtlich ihres Status Quo (Anteil an der Gesamtfläche) sowie ihrer Entwicklung (absolut und relativ) betrachtet wird und in diesem Zusammenhang das in der Vergangenheit bereitgestellte Angebot darstellt. Signifikante Werte und Veränderung können so erste Anhaltspunkte für eine erfolgreiche Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung geben. Zum Zweck des intraregionalen sowie im Folgenden auch interregionalen Vergleichs wird die Flächen(neu)anspruchnahme in Relation zur Nachfrage – durch die Bevölkerung sowie die Wirtschaftsakteure – gestellt. So können beispielsweise anhand der Siedlungsdichte Rückschlüsse auf die Flächeneffizienz gezogen werden. Auch der Blick auf die Bautätigkeit und

Wohnungsneubaubedarfe erlauben eine Einschätzung einer bedarfsgerechten und flächensparenden Siedlungsentwicklung. Auf Grundlage dieser ausgewählten Indikatoren lässt sich folgende Bedeutung der raumstrukturellen Rahmenbedingungen hinsichtlich einer flächensparenden Siedlungsentwicklung in der Region Main-Rhön ableiten.

Insgesamt ist die Region Main-Rhön ländlich geprägt und dünn besiedelt. Für den südlichen Teil gehen von der kreisfreien Mittelstadt Schweinfurt Entwicklungsimpulse in das Umland aus. Auch aufgrund der naturräumlichen Gliederung nehmen die regionalen Verflechtungen Richtung Norden deutlich ab.<sup>387</sup> Die flächenrelevanten raumstrukturellen Rahmenbedingungen in der Region Main-Rhön weisen kleinräumig differenzierte Herausforderungen für eine flächensparende Siedlungsentwicklung auf. Dies wird insbesondere deutlich, wenn die Struktur der Flächennutzer – die Einwohner sowie die wirtschaftlichen Akteure der Region – mit der Entwicklung der Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke im Zusammenhang betrachtet wird.

Historisch sowie perspektivisch ist die Region Main-Rhön von einer demografischen Schrumpfung geprägt. Insbesondere sind davon die kleineren Gemeinden und der Norden der Region betroffen. Wenngleich derzeit noch die Städte und vor allem die Umlandgemeinden der kreisfreien Stadt Schweinfurt von einem Bevölkerungszuwachs profitieren können, ist auch dort in Zukunft ein Rückgang der Einwohnerzahlen zu erwarten. Hinsichtlich einer flächensparenden Siedlungsentwicklung ist es gerade vor diesem Hintergrund einer rückläufigen Nachfrage nach Wohnraum durch die Bevölkerung von Bedeutung, die Flächenneuausweisung für Wohnbaufläche bedarfsgerecht zu steuern. Die Siedlungsentwicklung ist an den Standorten zu konzentrieren, an denen Einrichtungen und Infrastrukturen des öffentlichen Bedarfs vorhanden sind, um deren Tragfähigkeit, auch im Hinblick auf die Versorgungsfunktion der umliegenden Gemeinden, zu gewährleisten. Mit der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung einher geht ebenfalls ein deutlicher Anstieg älterer Menschen in der Region, wohingegen der Anteil Jüngerer stabil bleiben wird. Auch hier besteht die Herausforderung, Wohnungsangebot und Einrichtungen der Daseinsvorsorge bedarfsgerecht anzupassen und möglichst flächensparend in kompakten Siedlungsstrukturen zu realisieren.

Ökonomisch ist die Region noch überdurchschnittlich durch Landwirtschaft und das produzierende Gewerbe geprägt. Letzteres findet vor allem in kleinen Betrieben statt. Hier gilt es einerseits die flächenhaften Voraussetzungen für die Stabilisierung der regionalen Wirtschaft zu gewährleisten, andererseits die Flächenneuanspruchnahme dabei zu minimieren. Angesichts der aktuellen Tendenzen des Strukturwandels in der Automotive-Branche, welche auch in der Region Main-Rhön bedeutsam ist, könnte insbesondere die Um- und Neunutzung entsprechender Gewerbeflächen eine Chance für eine flächensparende Siedlungsentwicklung darstellen. Andererseits weisen die in der Region dominierenden Branchen des produzierenden Gewerbes und der Logistik in der Regel größere Flächenbedarfe auf, welche es im Sinne des Flächensparens zu steuern gilt.

Die bestehenden Siedlungsdichten in der Region Main-Rhön deuten mit Ausnahme der kreisfreien Stadt Schweinfurt auf wenig kompakte Siedlungsstrukturen hin. Die Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke kann unter Vorbehalt der erläuterten statistischen Unsicherheiten als moderat bezeichnet werden. Allerdings ergeben sich unter Berücksichtigung der demografischen und ökonomischen Entwicklung der Region auf örtlicher Ebene

---

<sup>387</sup> Expertengespräch mit Vertretern der Regierung von Unterfranken, Sachgebiet 24: Raumordnung, Landes- und Regionalplanung, Würzburg 2019.

einige Diskrepanzen hinsichtlich der Leitvorstellung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung. Angesichts des teilweise sehr deutlichen Bevölkerungsrückgangs in den nordwestlichen Kommunen der Region, beispielsweise Trappstadt oder Ostheim vor der Rhön im Landkreis Rhön-Grabfeld, ist die Flächenneuanspruchnahme kritisch zu bewerten. Diese geht dabei vor allem vom Wohnungsneubau aus. Eine bedarfsgerechte Entwicklung ist in diesen Bereichen anzuzweifeln. Dies gilt ebenso für einige Kommunen an der Ost- und Südgrenze der Region. Insbesondere in diesen Bereichen ist eine verstärkte Governance der Siedlungsentwicklung erforderlich. Deutlich wird dies auch an der Bautätigkeit von Wohnungen, welche über den prognostizierten Bedarfen liegt. Des Weiteren weisen die realisierten Wohnungsgrößen auf eine Dominanz des meist flächenintensiveren Einfamilienhausbaus hin.

Aussagen zur Entwicklung von Gewerbe- und Industrieflächen in der Region Main-Rhön sind aufgrund der Datenlage nur eingeschränkt möglich. Auffällig sind einige Gemeinden im Osten des Landkreises Rhön-Grabfeld, deren Flächenneuanspruchnahme zwischen 2011 und 2015 in Relation zur Beschäftigtenzahl erheblich abweicht (vgl. Abbildung 10). Auch diesbezüglich gilt es für die Regionalplanung entsprechende Rahmenbedingungen für die Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung zu schaffen.

## **1.2 Institutioneller Rahmen für die Governance einer flächensparende Siedlungsentwicklung in der Region Main-Rhön durch die Regionalplanung**

Der Freistaat Bayern hat 2012 im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung von seiner Kompetenz Gebrauch gemacht und das Bayerische Landesplanungsgesetz (BayLplG) abweichend vom Raumordnungsgesetz (ROG) als Vollgesetz erlassen. Durch die Novellierung des ROG 2017 geht dieses aktuell als späteres Gesetz dem BayLplG gemäß Art. 72 Abs. 3 S. 3 GG vor. Durch einen Gesetzentwurf der Staatsregierung zur Änderung des Bayerischen Landesplanungsgesetzes hat das Land signalisiert, wieder eine bayerische Vollregelung herzustellen.<sup>388</sup> Obwohl aktuell durch Bundesrecht verdrängt, wird im Folgenden auf die Vorgaben des BayLplG sowie den neuen Gesetzentwurf eingegangen.

### **1.2.1 Organisation der Landesplanung in Bayern sowie der Regionalplanung in der Region Main-Rhön**

Die Landesplanung in Bayern ist zweistufig organisiert. Oberste Landesplanungsbehörde ist gemäß Art. 7 BayLplG das Bayerische Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie. Diesem obliegt als Träger der Landesplanung der Vollzug der Landesplanungsrechts, insbesondere durch die Aufstellung des Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP Bayern) (Art. 20 BayLplG). Sie ist verantwortlich für die Durchführung von Zielabweichungsverfahren (Art. 4 BayLplG) und kann ein Anpassungsgebot hinsichtlich der Ziele der Raumordnung gegenüber Gemeinden aussprechen (Art. 33 BayLplG). Weitere Aufgaben bestehen in der strukturellen Landes- und Regionalentwicklung sowie der Raumbewertung (Art. 31 BayLplG).<sup>389</sup>

---

<sup>388</sup> Vgl. Bayerischer Landtag (2019): Gesetzentwurf der Staatsregierung zur Änderung des Bayerischen Landesplanungsgesetzes, Drucksache 18/5170.

<sup>389</sup> Vgl. Homepage des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie, unter: <https://www.landesentwicklung-bayern.de/handlungsebenen-zustaendigkeiten/landes-und-regionalplanung/> (aufgerufen am 14.02.2020).

Die Regierungen fungieren als höhere Landesplanungsbehörden (Art. 7 BayLplG). Die Region Main-Rhön befindet sich im Zuständigkeitsbereich der Regierung von Unterfranken. Dieser kommen u.a. folgende Aufgaben zu:<sup>390</sup>

- die Rechts- und Fachaufsicht über die Regionalen Planungsverbände (Art. 11 Abs. 1 BayLplG), einschließlich der Verbindlicherklärung der Regionalpläne (Art. 22 Abs. 1 S. 2 BayLplG),
- die Abgabe von landesplanerischen Stellungnahmen in Bauleitplan- und Zulassungsverfahren (Art 27 BayLplG),
- die Durchführung von Raumordnungsverfahren (Art. 25 Abs. 1 BayLplG) und
- die Raubeobachtung (Art. 31 BayLplG).

Letztere erfolgt mithilfe des Raumordnungskatasters ROK. In diesem Geo-Informationssystem der Landes- und Regionalplanung werden laufend die raumbedeutsamen Tatbestände und Entwicklung erfasst. Es ist Teil des Rauminformationssystems RIS, welches GIS-basiert Auskünfte beispielsweise über den aktuellen Stand der Flächennutzung, die Umweltsituation und der Raumbeanspruchung gibt. Es bietet den Planungsträgern, insbesondere der Regionalplanung, eine wesentliche Grundlage für ihre Planung.<sup>391</sup>

Die Regionalplanung in Bayern ist als Mischmodell konzipiert (vgl. Kapitel II.1.1). Träger der Regionalplanung sind die Regionalen Planungsverbände (RPV) als Zusammenschlüsse der Gemeinden und Landkreise einer Region (Art. 8 Abs. 1 S. 1 i.V.m. Abs. 3 BayLplG). Diese bedienen sich für das operative Geschäft einer Planungsstelle in der jeweils zuständigen höheren Landesplanungsbehörde (Art. 8 Abs. 4 BayLplG). Die RPV erfüllen ihre Aufgabe der hoheitlichen Regionalplanung im übertragenen Wirkungskreis (Art 8 Abs. 1 S. 2 BayLplG). Die Regionalplanung wird dabei als Teil der Landesplanung als Aufgabe des Staates definiert (Art. 1 Abs. 4 BayLplG). Daneben können RPV projektbezogen auch Aufgaben der Regionalentwicklung ihrer Mitglieder im eigenen Wirkungskreis übernehmen (Art 8 Abs. 1 S. 3 BayLplG).<sup>392</sup> Nach Art. 29 BayLplG sind sie darüber hinaus dazu angehalten, mit den maßgeblichen öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts zusammenzuarbeiten oder deren Zusammenarbeit zu fördern. Als geeignete Instrumente werden insbesondere regionale Entwicklungskonzepte oder regionale Netzwerke genannt (Art. 29 Nr. 2 BayLplG).

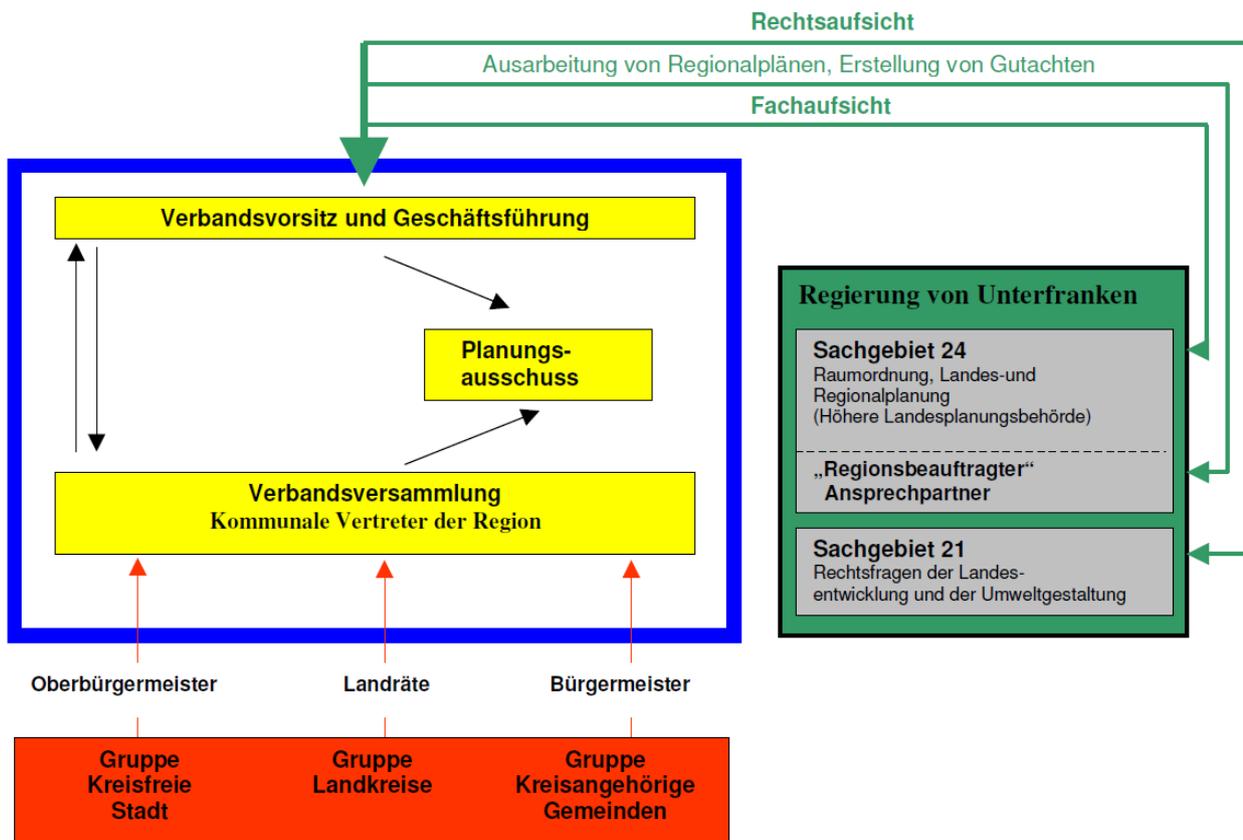
---

<sup>390</sup> Vgl. ebenda.

<sup>391</sup> Vgl. Homepage der Regierung von Unterfranken, unter: <https://www.regierung.unterfranken.bayern.de/aufgaben/3/6/00682/index.html> (aufgerufen am 14.02.2020).

<sup>392</sup> Vgl. Homepage des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie, unter: <https://www.landesentwicklung-bayern.de/handlungsebenen-zustaendigkeiten/landes-und-regionalplanung/> (aufgerufen am 14.02.2020).

**Abbildung 17: Organisation der Regionalplanung in der Region Main-Rhön**



Quelle: Homepage des Regionalen Planungsverbandes Main-Rhön, unter: <http://www.mydatacation.de/mediadir/20050919090125810862000000/LEIST/Internet-Organigramm.pdf> (aufgerufen am 14.02.2020).

In der Planungsregion Main-Rhön (3) ist der RPV Main-Rhön als einer von 18 Regionalen Planungsverbänden in Bayern für die Regionalplanung zuständig.<sup>393</sup> Verbandsmitglieder sind die kreisfreie Stadt Schweinfurt, die Landkreise Bad Kissingen, Haßberge, Rhön-Grabfeld und Schweinfurt sowie die 118 selbstständigen Kommunen der Region. Diese entsenden jeweils einen Verbandsrat (in der Regel den jeweiligen Bürgermeister oder Landrat) in die Verbandsversammlung (vgl. Abbildung 17). Der Verbandsversammlung obliegt die Zuständigkeit für den Beschluss und die Fortschreibung des Regionalplans sowie weitere Aufgaben, wie den Erlass der Verbandssatzung (Art. 10 Abs. 3 BayLplG).<sup>394</sup> Aus deren Mitte werden ein Verbandsvorsitzender als Vertreter des RPV nach außen und seine Stellvertreter für eine Amtszeit von sechs Jahren gewählt. Ersterer ist gleichzeitig Vorsitzender des Planungsausschusses (vgl. Abbildung 17).<sup>395</sup> Derzeit umfasst der Planungsausschuss 24 Vertreter der Verbandsmitglieder des RPV, welche durch die Verbandsräte entsprechend ihrer Stimmanteile in der Verbandsversammlung entsendet werden (Art. 10 Abs. 4 BayLplG). Die Zuständigkeiten des Planungsausschusses erstrecken sich auf:

<sup>393</sup> Vgl. ebenda.

<sup>394</sup> Vgl. Homepage des Regionalen Planungsverbandes Main-Rhön, unter: <http://www.mydatacation.de/www.main-rhoen.de/Organisation/20050919090126350620000000/> (aufgerufen am 04.02.2020).

<sup>395</sup> Vgl. Homepage des Regionalen Planungsverbandes Main-Rhön, unter <http://www.mydatacation.de/www.main-rhoen.de/Organisation/20050919090126350620000000/?did=20050919095409779015000000&tabelle=subnavigation> (aufgerufen am 04.02.2020).

- die Verfahrensschritte zur Ausarbeitung des Regionalplans (Art. 10 Abs. 5 Nr. 1 BayLplG),
- Teilfortschreibungen des Regionalplans (Art. 10 Abs. 5 Nr. 2 BayLplG),
- Stellungnahmen im Rahmen von Verfahren, an denen der RPV beteiligt wird (Art. 10 Abs. 5 Nr. 3 BayLplG),
- Angelegenheiten der kommunalen Zusammenarbeit.<sup>396</sup>

Die Fachaufgaben und Planungsarbeiten zur Ausarbeitung, fortwährenden Überprüfung und Änderung des Regionalplans werden durch eine Regionsbeauftragte bei der Regierung von Unterfranken als höhere Landesplanungsbehörde durchgeführt. Ebenfalls ist die Erstellung regionalplanerischer Arbeitsunterlagen und Gutachten für die Verbandsorgane eine Aufgabe der Planungsstelle.<sup>397</sup>

Historisch war die Entwicklung der Landesplanung in den 1950er Jahren in Bayern eher zentralistisch geprägt. Seit 1970 verfügen die Kommunen über die Einrichtung der RPV im Sinne ihrer lokalen Eigeninteressen große Einflussmöglichkeiten auf die Regionalplanung. Diese befindet sich in Bayern daher traditionell in einem Spannungsfeld zwischen einer sehr restringierenden Landesplanung und einer starken kommunalen Verankerung der Regionalplanung.<sup>398</sup> Aufgrund der soeben beschriebenen Organisation „liegt die Regionalplanung maßgeblich in den Händen der Kommunen.“<sup>399</sup>

### **1.2.2 Materielle Vorgaben für die Regionalplanung im Bayerischen Landesplanungsgesetz**

Neben allgemeinen Vorschriften zur Aufgabe der Landesplanung in Bayern enthält die letztgültige Fassung des BayLplG<sup>400</sup> in Teil 2 konkrete materielle Planungsvorgaben, welche von der Regionalplanung zu berücksichtigen sind.

Nahezu gleich lautend zum ROG statuiert Art. 1 Abs. 1 BayLplG die Aufgabe der Landesplanung in der Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamttraums und der Teilräume des Freistaat Bayerns durch eine fachübergreifende Koordinierung, welche der Abstimmung unterschiedlicher Anforderungen an den Raum, dem Ausgleich von raumbezogenen Konflikten sowie der Vorsorge für einzelne Nutzungen und Funktionen des Raums dient. Leitziel sind dabei gleichwertige Lebens- und Arbeitsbedingungen in allen Teilräumen unter dem Leitmaßstab einer nachhaltigen Raumentwicklung (Art. 5 BayLplG).

Des Weiteren werden in Art. 6 BayLplG Grundsätze der Raumordnung zur Umsetzung der Zielvorstellung dargelegt. Diese sind insbesondere durch Festlegungen im Regionalplan zu konkretisieren (Art. 6 Abs. 1 BayLplG). Sie orientieren sich inhaltlich an den im ROG formulierten Grundsätzen der Raumordnung, werden im Detail allerdings zum Teil ergänzt bzw. um bestimmte Aussagen reduziert.

<sup>396</sup> Vgl. Homepage des Regionalen Planungsverbandes Main-Rhön, unter: <http://www.mydatacation.de/www.main-rhoen.de/Organisation/20050919090126350620000000/?did=20050919095444974009000000&tabelle=subnavigation> (aufgerufen am 04.02.2020).

<sup>397</sup> Vgl. Homepage des Regionalen Planungsverbandes Main-Rhön, unter: <http://www.mydatacation.de/www.main-rhoen.de/Organisation/20050919090126350620000000/> (aufgerufen am 04.02.2020).

<sup>398</sup> Vgl. Wiechmann, Thorsten (1998): a.a.O., S. 80ff.

<sup>399</sup> Homepage des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie, unter: <https://www.landesentwicklung-bayern.de/handlungsebenen-zustaendigkeiten/landes-und-regionalplanung/> (aufgerufen am 14.02.2020).

<sup>400</sup> Vgl. Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLplG) vom 25. Juni 2012 (GVBl. S. 254, BayRS 230-1-W), zuletzt geändert durch § 1 Abs. 263 der Verordnung vom 26. März 2019 (GVBl. S. 98).

So wird hinsichtlich einer flächensparenden Siedlungsentwicklung auch im BayLplG die Verminderung des Umfangs einer erstmaligen Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke angestrebt, indem Möglichkeiten der Innenentwicklung prioritär genutzt werden sollen (Art. 6 Abs. 2 Nr. 2 S. 10 BayLplG). Damit einher gehen auch die Grundsätze, die Siedlungstätigkeit vorrangig auf Zentrale Orte zu konzentrieren, den Freiraum möglichst durch ein großräumiges Freiraumverbundsystem zu erhalten und eine weitere Zerschneidung von Landschaft und Wald zu vermeiden (Art. 6 Abs. 2 Nr. 2 S. 7-9 BayLplG).

Auch sollen die ökologischen Funktionen des Raums geschützt werden. Vor dem Hintergrund der Leitvorstellung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung sind hier vor allem die Funktionsfähigkeit der Böden, die Funktion als Lebensraum für die Tier- und Pflanzenwelt, aber auch die Erholungsfunktion des Freiraums für die Bevölkerung hervorzuheben. Es gilt Naturgüter sparsam in Anspruch zu nehmen und Wälder hinsichtlich ihrer Funktion für das Klima, den Natur- und Wasserhaushalt sowie die Erholung zu erhalten (Art. 6 Abs. 2 Nr. 7 BayLplG).

Gleichzeitig wird deutlich, dass die Regionalplanung – unter Berücksichtigung ökologischer Aspekte (Art. 6 Abs. 2 Nr. 7 S. 2 BayLplG) – eine wirtschaftliche und soziale Nutzung des Raums ermöglichen soll. Zielvorstellung ist eine nachhaltige Raumentwicklung mit ausgeglichenen infrastrukturellen, wirtschaftlichen, ökologischen, sozialen und kulturellen Verhältnissen und dem Schutz von Ressourcen, z.B. von Fläche. Abweichend vom ROG werden dazu in Art. 6 Abs. 2 Nr. 1 BayLplG die Sicherung einer raumtypischen Biodiversität und der Erhalt von Gestaltungsmöglichkeiten, unter welche auch die der Flächennutzung fällt, genannt. Gemäß Art. 6 Abs. 2 Nr. 2 S. 3 BayLplG soll Sorge dafür getragen werden, dass Verdichtungsräume wie ländliche Räume auch künftig ihre Aufgaben für die Gesellschaft erfüllen können. Darunter fällt auch die Schaffung der räumlichen Voraussetzungen für wettbewerbsfähige Wirtschaftsstrukturen, insbesondere – respektive der strukturellen Ausgangslage der Region Main-Rhön – für kleine und mittelständige Unternehmen (Art. 6 Abs. 2 Nr. 5 BayLplG).

Im Gesetzentwurf zur Änderung des BayLplG wird der Grundsätze-katalog erweitert und umgestellt. In einem neuen Grundsatz Nr. 3 werden die bereits bestehenden Vorgaben für eine Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke gebündelt und um weitere Aspekte ergänzt. So beinhaltet dieser neue Grundsatz ‚Vermeidung von Zersiedlung; Flächensparen‘ nun ausdrücklich die Vermeidung von Zersiedlung und integriert eine Richtgröße von 5 ha pro Tag für die erstmalige planerische Inanspruchnahme von Freiflächen im Außenbereich für Siedlungs- und Verkehrszwecke bis spätestens 2030. Darüber hinaus sollen geeignete Maßnahmen zur Verminderung der Flächenneuanspruchnahme unterstützt werden.<sup>401</sup> Insgesamt würde damit die Umsetzung der Leitvorstellung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung materiell unterstützt und durch die Vorgabe des 5 ha-Richtwerts einen quantifizierten Ausgangspunkt für eine quantitative Steuerung der Flächenneuanspruchnahme zugrunde legen.

### **1.2.3 Formelle Vorgaben für die Regionalplanung im Bayerischen Landesplanungsgesetz**

Als zentrales und verpflichtendes Instrument der Regionalplanung benennt Art. 1 Abs. 2 Nr. 1 i.V.m. Art. 22 Abs. 1 BayLplG den Regionalplan. Die Aufstellung von regionalen Flächennutzungsplänen durch die RPV wird ausdrücklich ausgeschlossen (Art. 8 Abs. 2 BayLplG). Als Raumordnungsplan sind die Regionalpläne für einen mittelfristigen Zeitraum aufzustellen

---

<sup>401</sup> Vgl. Bayerischer Landtag (2019): Gesetzentwurf der Staatsregierung zur Änderung des Bayerischen Landesplanungsgesetzes, Drucksache 18/5170, S. 1.

(Art. 14 Abs. 1 S. 1 BayLplG) und bei Bedarf fortzuschreiben (Art. 14 Abs. 6 BayLplG). Sie müssen Festlegungen enthalten (Art. 14 Abs. 1 S. 2 BayLplG), welche auch Vorrang-, Vorbehalts- oder Ausschlussgebiete sein können. Die Festlegung von Eignungsgebieten oder Vorranggebieten mit Wirkung von Eignungsgebieten sind dagegen gesetzlich ausgeschlossen. Darüber hinaus wird im LEP Bayern bestimmt, für welche Belange Vorrang- und Vorbehaltsgebiete Verwendung finden (Art. 14 Abs. 2 BayLplG). Analog zu den Vorgaben des ROG bedürfen Ziele und Grundsätze der Raumordnung auch in bayerischen Regionalplänen der Kennzeichnung sowie Festlegungen einer Begründung (Art. 14 Abs. 3 und 4 BayLplG).

Auch inhaltlich gibt das BayLplG einen engen Rahmen für die Ausgestaltung der Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung durch den Regionalplan vor. Regionalpläne sind aus dem LEP Bayern zu entwickeln (Art. 21 Abs. 1 S. 1 BayLplG). Im Hinblick auf die anzustrebende räumliche Ordnung und Entwicklung der Region müssen sie Festlegungen enthalten zu:

- den Zentralen Orten der Grundversorgung sowie deren Sicherung und ggf. weiteren Entwicklung,
- den Gebietskategorien, welche im LEP Bayern vorgegeben werden sowie
- regionsweit bedeutsamen Aspekten, insbesondere der Siedlungsstruktur, zum Verkehr, zur Wirtschaft und zur Freiraumsicherung.

Besteht in den Bereichen des letztgenannten Punkts eine hinreichende fachrechtliche Sicherung haben Festlegungen im Regionalplan zu unterbleiben (Art. 21 Abs. 2 BayLplG).

Über die Regelungen im BayLplG hinaus hat die oberste Landesplanungsbehörden 2006 eine ‚Richtlinie für die zeichnerischen Darstellungen im Regionalplan‘ verabschiedet. In dieser werden die Inhalte der Regionalplankarten, die Gliederung der Karteninhalte, Kartengrundlagen sowie die zu verwendenden Planzeichen in einem ‚Planzeichenkatalog für die Regionalplanung‘ geregelt.<sup>402</sup>

Die Verfahrensvorschriften zur Aufstellung des Regionalplans werden in Art. 15 bis 18 BayLplG dargelegt. Die Vorgaben entsprechen im Wesentlichen dem bereits beschriebenen grundsätzlichen Ablauf (vgl. Kapitel II.3.2). Es sind folgende Verfahrensschritte vorgesehen:

- Erarbeitung des Regionalplanentwurfs im Benehmen mit den öffentlichen Stellen durch die Planungsstelle in der höheren Landesplanungsbehörde (Art. 22 Abs. 1 i.V.m Art. 8 Abs. 4 BayLplG) einschließlich eines Umweltberichts (Art. 15 Abs. 1 BayLplG)
- Beteiligung der Träger öffentlicher Belange und der Öffentlichkeit (Art. 16 Abs. 1 BayLplG)
- Abwägung der eingebrachten öffentlichen und privaten Belange (Art. 17 BayLplG)
- Beschluss des Regionalplans als Rechtsvorordnung durch den RPV (Art. 22 Abs. 1 BayLplG)
- Verbindlicherklärung des Regionalplans durch die höhere Landesplanungsbehörde auf Antrag des RPV (Art. 22 Abs. 1 BayLplG)
- Bekanntgabe des Regionalplans durch die höhere Landesplanungsbehörde (Art. 18 BayLplG).

---

<sup>402</sup> Vgl. Richtlinien für die zeichnerischen Darstellungen im Regionalplan, Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie vom 10. Juli 2006, Nr. 9409 - IX/3b - 29 117/05.

#### 1.2.4 Vorgaben im Landesentwicklungsprogramm Bayern

Durch das Entwicklungsgebot des Art. 21 Abs. 1 BayLplG für die Regionalpläne ergeben sich aus dem Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP Bayern) unmittelbar Vorgaben für die Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung im Regionalplan Region Main-Rhön. Das LEP Bayern wurde 2013 als Verordnung im Gesamten fortgeschrieben und zuletzt am 21. Februar 2018 geändert. Unter dem Leitbild ‚Bayern 2025 – Entwicklungschancen nutzen, Werte und Vielfalt bewahren, Lebensqualität sichern‘ legt es die Grundzüge der anzustrebenden räumlichen Ordnung und Entwicklung in Bayern fest.<sup>403</sup> Innerhalb von drei Jahren sind die Regionalpläne an dieses anzupassen (§ 2 Abs. 1 LEP Bayern).

Bereits in der Darlegung der Herausforderungen für die räumliche Entwicklung Bayerns führt das LEP Bayern eine ausreichende Ausstattung mit Flächen für künftige Entwicklungen, effiziente und attraktive Siedlungsstrukturen sowie eine intakte Umwelt an, um im Wettbewerb der Globalisierung zu bestehen. Die Flächenneuanspruchnahme führt zu Konkurrenzen um Freiräume für Mensch, Umwelt und insbesondere die Landwirtschaft, weshalb eine planlose und ineffiziente Nutzung des Raums vermieden werden soll. In einer Vision für Bayern 2025 strebt das LEP Bayern daher u.a. eine räumlich ausgewogene, polyzentrale Entwicklung mit verkehrsmildernden und kompakten Siedlungsstrukturen unter maßvoller Flächenneuanspruchnahme sowie der Sicherung klimarelevanter Freiflächen an.<sup>404</sup> Des Weiteren wird betont, dass „die staatliche[n] Rahmenseetzungen [...] auf ein zwingend notwendiges Maß beschränkt [werden], um regionalen und kommunalen Akteuren ausreichend Spielraum zu belassen.“<sup>405</sup>

In den Grundlagen der räumlichen Entwicklung und Ordnung Bayerns verfolgt die Landesplanung das Ziel einer nachhaltigen Raumentwicklung, bei welcher ökologischen Belangen im Konfliktfall Vorrang einzuräumen ist (Z 1.1.2). Dies gilt auch im Hinblick auf die Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke. Hinsichtlich einer flächensparenden Siedlungsentwicklung gibt das LEP Bayern grundsätzlich vor:

- den Ressourcenverbrauch zu vermindern bzw. unvermeidbare Eingriffe ressourcenschonend durchzuführen (G 1.1.3),
- durch integrierte Siedlungs- und Verkehrsstrukturen den Energieverbrauch zu reduzieren (G 1.3.1) und
- klimarelevante Freiflächen von Bebauung freizuhalten (G 1.3.2).<sup>406</sup>

Aussagen zur Raumstruktur trifft das LEP Bayern in Form der Festlegung von Mittel-, Ober- und Regionalzentren sowie Metropolen (Z 2.1.2) und von Gebietskategorien (Z 2.2.1). Als (gemeinsames) Oberzentrum werden für die Region Main-Rhön Bad Kissingen/ Bad Neustadt a.d. Saale und die kreisfreie Stadt Schweinfurt, als Mittelzentrum Bad Brückenau, Bad Königshofen i. Grabfeld, Ebern, Gerolzhofen, Hammelburg, Haßfurt und Mellrichstadt ausgewiesen.<sup>407</sup> Die Grundzentren sind im Regionalplan zu bestimmen. Durch die Bündelungsfunktion für entsprechende zentralörtliche Einrichtungen (Z 2.1.4) sowie Konzentrationsfunktion in Siedlungs- und Versorgungskernen (Z 2.1.5) soll das Zentrale-Orte-System zu einer geringeren Flächenneuanspruchnahme durch die Nutzung vorhandener Infrastrukturen und die Konzentration auf bestimmte bestehende Siedlungsstrukturen beitragen. Dies ist insbesondere in großen Flä-

<sup>403</sup> Vgl. Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP Bayern) vom 22. August 2013, geändert durch Verordnung vom 21. Februar 2018, 230-1-5-W, S. 4.

<sup>404</sup> Vgl. ebenda, S. 3ff.

<sup>405</sup> Ebenda, S. 7.

<sup>406</sup> Vgl. ebenda, S. 8ff.

<sup>407</sup> Vgl. ebenda, Anhang 1.

chengemeinden mit mehreren Ortsteilen von Bedeutung.<sup>408</sup> Bei den Gebietskategorien wird zwischen Verdichtungsräumen, allgemeinen ländlichen Räumen und ländlichen Räumen mit Verdichtungsansätzen unterschieden (Z 2.2.1), wobei nur letztere beiden in der Region Main-Rhön festgelegt werden. Der Raum um die kreisfreie Stadt Schweinfurt weist dabei Verdichtungsansätze auf.<sup>409</sup> Mit Ausnahme einer Aufforderung zur Siedlungsentwicklung in enger interkommunaler Abstimmung in ländlichen Räumen mit Verdichtungsansätzen (G 2.2.6), erfolgen hier allerdings keine Verknüpfungen zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme in diesen Bereichen.<sup>410</sup>

Die zentralen Instrumente zur Steuerung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung enthält Kapitel 3 ‚Siedlungsstruktur‘. Die Festlegungen umfassen:

- eine flächensparende Siedlungsentwicklung unter Berücksichtigung der Bedarfe gemäß der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung und Altersstruktur sowie ortsspezifischer Gegebenheiten (G 3.1).
- den Vorrang der Innenentwicklung vor Außenentwicklung (Z 3.2) für eine kompakte Siedlungsentwicklung – wobei die Formulierung ‚möglichst vorrangig‘ einen Zielcharakter zumindest anzweifeln lässt. Dabei gelten Potenziale der Innenentwicklung als nicht verfügbar, wenn gegenläufige Eigentümerinteressen eine gemeindlich geplante Nutzung faktisch nicht zulassen.
- eine Vermeidung von Zersiedlung und ungegliederten, bandartigen Siedlungsstrukturen (G 3.3).
- das Anbindegebot, gemäß dem neue Siedlungsflächen ‚möglichst‘ in Anbindung an geeigneten Siedlungseinheiten auszuweisen sind (Z 3.3). Ausnahmen bestehen u.a. aufgrund naturräumlicher Restriktionen oder für Gewerbe- und Industriegebiete unter Ausschluss von Einzelhandelsnutzungen an einer Autobahnanschlussstelle.<sup>411</sup>

Durch die Festlegungen von Zentralitäts- (Z 5.3.1), Integrations- (Z 5.3.2) und Beeinträchtigungsgeboten (Z 5.3.3) für Einzelhandelsgroßprojekte<sup>412</sup> wird eine Zersiedlung der Landschaft vermieden sowie die Flächenneuanspruchnahme durch Nutzung bestehender Strukturen minimiert.

Zur Reduzierung einer weiteren Flächenneuanspruchnahme durch Verkehrsflächen sollen gemäß LEP Bayern Straßeninfrastruktur (G 4.2) und Schienenwege (G 4.3.1) bedarfsgerecht ergänzt sowie bestehende Schieneninfrastruktur möglichst erhalten und wenn möglich reaktiviert werden (G 4.3.1 und G 4.3.3).<sup>413</sup>

Eine negativ-planerische Steuerung der Siedlungsentwicklung durch den Schutz des Freiraums erfolgt im LEP Bayern überwiegend durch Grundsätze der Raumordnung. So wird die Erhaltung land- und forstwirtschaftlich genutzter Gebiete (G 5.4.1), großer, zusammenhängender Waldgebiete (G 5.4.2) sowie der Natur und Landschaft als Lebensgrundlage und Erholungsraum des Menschen (G 7.1.1) verfolgt. Infrastruktureinrichtungen im freien Landschaftsbereich sollen zum Zweck der Erhaltung unzerschnittener verkehrsarmer Räume gebündelt (G 7.1.3) und insbesondere in verdichteten Räumen Frei- und Grünflächen erhalten werden (G 7.1.4). Die Entwick-

---

<sup>408</sup> Vgl. ebenda, S. 20ff.

<sup>409</sup> Vgl. ebenda, Anhang 2.

<sup>410</sup> Vgl. ebenda, S. 33ff.

<sup>411</sup> Vgl. ebenda, S. 46f.

<sup>412</sup> Vgl. ebenda, S. 66f.

<sup>413</sup> Vgl. ebenda, S. 55f.

lung eines zusammenhängenden Netzes von Biotopen ist als Ziel der Raumordnung verankert (Z 7.1.6). Der Regionalplanung wird der Auftrag erteilt, regionale Grünzüge zur Gliederung der Siedlungsräume, Verbesserung des Bioklimas oder zur Erholungsvorsorge als Vorranggebiete festzulegen (Z 7.1.4). Damit sollen zusammenhängende Landschaftsräume von Besiedelung freigehalten, die Siedlungsentwicklung gegliedert und Zersiedlung vermieden werden.<sup>414</sup> Ebenfalls negativ-planerisch im Hinblick auf eine flächensparende Siedlungsentwicklung wirken durch die Regionalplanung festzulegende Vorrang- und Vorbehaltsgebiete zur Gewinnung von Steinen und Erden, Industriemineralien und metallischen Bodenschätzen (Z 5.2.1),<sup>415</sup> landschaftliche Vorbehaltsgebiete (Z 7.1.2) und Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für die Wasservorsorge (Z 7.2.4).<sup>416</sup>

### **1.3 Zielsetzung und Instrumente im Regionalplan der Region Main-Rhön (3) für eine flächensparende Siedlungsentwicklung**

Der Regionalplan für die Region Main-Rhön wurde 1988 erstmals aufgestellt. Nach neun Änderungen wurde er unter Berücksichtigung der aktuellen rechtlichen und landesplanerischen Rahmenvorgaben am 24.01.2008 neu gefasst.<sup>417</sup> Seitdem sind bis zuletzt 2017 sieben Änderungen vorgenommen worden.<sup>418</sup> Als „langfristiges Entwicklungskonzept“<sup>419</sup> konkretisiert er die Vorstellungen zur räumlichen Entwicklung für die Region Main-Rhön und trägt durch verschiedene Festlegungen zur Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung bei.

Übergeordnetes Leitbild ist die günstige Entwicklung der Region insgesamt und in allen Teilräumen (A I 1 Z). Bereits in Kapitel A I zu den Grundlagen der regionalen Entwicklung wird vor dem Hintergrund einer nachhaltigen Regionalentwicklung, wenngleich nur als Grundsatz der Raumordnung, statuiert, dass die Entwicklung der Wirtschaft sowie der Siedlungs- und Infrastruktur möglichst flächensparend erfolgen soll (A I 4 G).<sup>420</sup> Ergänzt wird dies im Abschnitt ‚Siedlungsleitbild‘ um eine Reduzierung der Versiegelung (B II 1.1 Z)<sup>421</sup> sowie im Abschnitt ‚Landschaftliches Leitbild‘ durch eine pflegliche Bodennutzung (B I 1.1 Z).<sup>422</sup>

Im Speziellen auf die jeweilige Gebietskategorie in der Region Main-Rhön bezogen, soll für den allgemeinen ländlichen Raum, welchem die Region mit Ausnahme des Stadt- und Umlandbereichs von Schweinfurt angehört, auf eine nachhaltige Raumnutzung hingewirkt (A II 2.2 Z) und eine Landschaftszersiedelung, insbesondere durch die Erhaltung und Vernetzung großer, ungestörter Freiflächen, vermieden werden (A II 2.7 G). Für den ländlichen Raum mit Verdichtungsansätzen um Schweinfurt<sup>423</sup> sollen hingegen nachteilige Auswirkungen einer Verdichtung

---

<sup>414</sup> Vgl. ebenda, S. 81ff.

<sup>415</sup> Vgl. ebenda, S. 64.

<sup>416</sup> Vgl. ebenda, S. 81ff.

<sup>417</sup> Vgl. Bekanntmachung der Neufassung des Regionalplans der Region Main-Rhön (3) vom 24.01.2008 (RABI S. 69), hier nach: Regionaler Planungsverband Main-Rhön (Hrsg.) (2008): Regionalplan – Region Main-Rhön (3), Haßfurt, Lesehinweise, Übersicht; S. 1.

<sup>418</sup> Vgl. Homepage der Regierung von Unterfranken, unter: <https://www.regierung.unterfranken.bayern.de/aufgaben/3/6/00726/index.html> (aufgerufen am 15.02.2020).

<sup>419</sup> Bekanntmachung der Neufassung des Regionalplans der Region Main-Rhön (3) vom 24.01.2008 (RABI S. 69), hier nach: Regionaler Planungsverband Main-Rhön (Hrsg.) (2008): a.a.O., Präambel; S. 1.

<sup>420</sup> Vgl. ebenda, A I; S. 1.

<sup>421</sup> Vgl. ebenda, B II; S. 1.

<sup>422</sup> Vgl. ebenda, B I; S. 1.

<sup>423</sup> Im Regionalplan der Region Main-Rhön wird Schweinfurt und sein Umland noch als Verdichtungsraum geführt. Durch die Teilfortschreibung des LEP Bayern 2018 wird dieser nun dem ländlichen Raum mit Verdichtungsansätzen zugeordnet.

möglichst vermieden werden (A II 1.4 G).<sup>424</sup> Dieser Grundsatz könnte einer flächensparenden Siedlungsentwicklung entgegenstehen, wenn er gegen eine effiziente Flächennutzung eingebracht würde (vgl. Abbildung 18).

**Abbildung 18: Zeichnerische Darstellung der Zentralen Orte und Gebietskategorien im Regionalplan Region Main-Rhön (3)**



Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2020.  
 Quelle: Regionaler Planungsverband Main-Rhön (Hrsg.) (2018): Regionalplan Region Main-Rhön (3) – Karte 1 „Raumstruktur“.

### Regionale Standortsteuerung und Mengensteuerung im weiteren Sinne für eine flächensparende Siedlungsentwicklung im Regionalplan Region Main-Rhön

Ziel für die Region Main-Rhön ist eine ‚angemessene Siedlungsentwicklung‘, wobei die Siedlungstätigkeit zur Stärkung des ehemaligen Verdichtungsraums Schweinfurt beitragen soll (B II 1.2 Z). Darunter wird – wie auch in der Begründung ausgeführt – einerseits ein Konzentrationsprinzip mit Ausrichtung auf die Zentralen Orte verstanden, welches einer flächensparenden Siedlungsentwicklung zuträglich ist. Als Schwerpunkte der Siedlungstätigkeit werden im ehemaligen Verdichtungsraum das Oberzentrum Schweinfurt, die weiteren Zentralen Orte sowie weitere geeignete Siedlungseinheiten bestimmt (B II 1.4 Z).<sup>425</sup> Andererseits wird mit einer angemessenen Siedlungsentwicklung die Möglichkeit zur Eigentumsbildung sowie der Chance zur Abmilderung von Abwanderungstendenzen verbunden.<sup>426</sup> Im ländlichen Raum sollen daher Gemeinden mit günstigen Voraussetzungen eine nachdrückliche Stärkung in ihrer Siedlungstätigkeit erfahren (B II 1.5 Z). Jedoch werden diese ‚günstigen Voraussetzungen‘ nicht weiter definiert. Eine Priorisierung der Innenentwicklung klingt in der Festlegung an, durch ein Bodenmanagement Vorsorge für eine weitere Entwicklung im Siedlungsbereich zu treffen (B II 1.4 Z).<sup>427</sup>

<sup>424</sup> Vgl. Bekanntmachung der Neufassung des Regionalplans der Region Main-Rhön (3) vom 24.01.2008 (RABI S. 69), hier nach: Regionaler Planungsverband Main-Rhön (Hrsg.) (2008): a.a.O., A II; S. 1f.

<sup>425</sup> Vgl. ebenda, B II; S. 1.

<sup>426</sup> Vgl. ebenda, B II; S. 5.

<sup>427</sup> Vgl. ebenda, B II; S. 1.

Zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung und für die gewerbliche Siedlungsentwicklung in der Region Main-Rhön kommen im Regionalplan folgende Instrumente zum Einsatz (Tabelle 5):

- Die über eine organische Entwicklung hinausgehende Entwicklung ist auf die **Zentralen Orte**,<sup>428</sup> welche in der Lage sind, die erforderlichen Flächenausweisungen vorzunehmen, **zu konzentrieren** (vgl. Abbildung 18). Dabei ist die Siedlungstätigkeit jeweils auf den Hauptsiedlungskern der Gemeinde zu beschränken (B II 1.6 Z, BII 1.7 Z).
- In den übrigen Gemeinden ist die Siedlungstätigkeit auf die **organische Entwicklung** begrenzt (B II 1.8 Z).<sup>429</sup> Die organische Entwicklung wird für das Wohnen als örtlicher Bedarf der ortsansässigen Bevölkerung und einer nicht unverhältnismäßigen Zuwanderung definiert. Im gewerblichen Bereich umfasst sie den Bedarf der ansässigen Betriebe sowie jenen für die Neuansiedlung von Betrieben, der zur örtlichen Grundversorgung oder Strukturverbesserung in der Gemeinde notwendig oder der an besondere Standortvoraussetzungen gebunden ist.<sup>430</sup>

In Bezug auf die Siedlungsstruktur sind für den Wohnungsbau darüber hinaus in den Kernbereichen, insbesondere der Zentralen Orte, eine kosten- und flächensparende Bauweise anzustreben sowie der Vorrang der Innenentwicklung zu beachten (B II 2.2 Z). Für das Oberzentrum Schweinfurt, die Mittelzentren sowie weitere ausgewählte Zentrale Orte ist auf eine stärkere Siedlungsdichte in den Wohnbaugebieten hinzuwirken (B II 2.3 Z).

Hinsichtlich der wirtschaftlichen Entwicklung soll in der Region der Abwanderung bestehender Betriebe entgegengewirkt und Anreize für Neuansiedlungen geschaffen werden (B IV 1.2 G).<sup>431</sup> Dies bedingt in der Folge eine angemessene Bereitstellung von Flächen zur gewerblichen und industriellen Nutzung. Das gewerbliche Siedlungswesen ist daher in ausreichendem Umfang auf die Zentralen Orte als Arbeitsplatzschwerpunkte zu konzentrieren. Die Möglichkeiten einer Verdichtung und Minimierung der Versiegelung sind auszuschöpfen (B II 3.2 Z). Des Weiteren wird festgelegt, dass bei der Ausweisung von Gewerbe- und Industriegebieten eine verstärkte Wiedernutzung von Flächen angestrebt werden soll. In bestimmten Bereichen, z.B. den Gemeinden Schweinfurt und Bad Kissingen, soll eine interkommunale Zusammenarbeit in Bezug auf die Ausweisung gemeinsamer gewerblicher Bauflächen verfolgt werden (B II 3.1. Z). Integrierte Einzelhandelsgroßprojekte werden ebenfalls durch das Ziel der Raumordnung B II 3.3 auf die Zentralen Orte konzentriert.<sup>432</sup>

Wenngleich in der dünn besiedelten Region Main-Rhön der Sicherung und dem Ausbau der verkehrlichen Infrastruktur (B VI 1.1 Z), insbesondere des Straßennetzes im allgemeinen ländlichen Raum, eine wesentliche Bedeutung für die Erreichbarkeit von Einrichtungen der Daseinsvorsorge (A II 2.6 G)<sup>433</sup> sowie für die wirtschaftliche Entwicklung (B IV 1.5 G)<sup>434</sup> zukommt, sind der Flächenverbrauch, die Versiegelung und Zerschneidung der Landschaft möglichst gering zu

---

<sup>428</sup> Im Regionalplan Main-Rhön wurden auf Grundlage des alten LEP Bayern in Kapitel A III noch Klein- und Unterezentren sowie der Siedlungsschwerpunkt Sennfeld im Stadt- und Umlandbereich Schweinfurt ausgewiesen. Aufgrund der Teilfortschreibung des LEP Bayern 2018 wurden diese Grundzentren gleichgestellt.

<sup>429</sup> Vgl. ebenda, B II; S. 1f.

<sup>430</sup> Vgl. ebenda, B II; S. 7.

<sup>431</sup> Vgl. Siebte Verordnung zur Änderung des Regionalplans der Region Main-Rhön (3) vom 10. Juli 2017, veröffentlicht gemäß Amtsblatt der Regierung von Unterfranken, Nr. 14/2017.

<sup>432</sup> Vgl. Bekanntmachung der Neufassung des Regionalplans der Region Main-Rhön (3) vom 24.01.2008 (RABI S. 69), hier nach: Regionaler Planungsverband Main-Rhön (Hrsg.) (2008): a.a.O., B II; S. 2f.

<sup>433</sup> Vgl. ebenda, A II; S. 2.

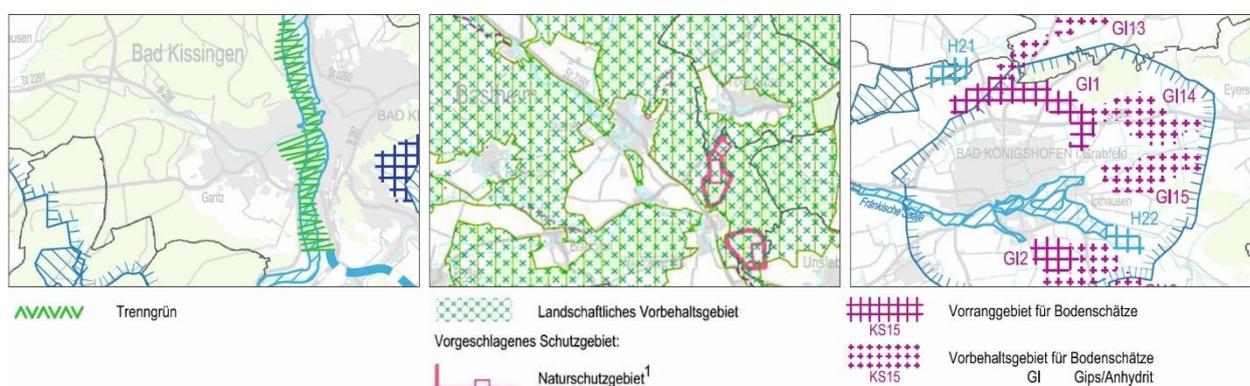
<sup>434</sup> Vgl. Siebte Verordnung zur Änderung des Regionalplans der Region Main-Rhön (3) vom 10. Juli 2017, veröffentlicht gemäß Amtsblatt der Regierung von Unterfranken, Nr. 14/2017.

halten (B VI 3.1 Z). Zur Vermeidung neuer Verkehrsflächen im Schienenverkehr legt der Regionalplan fest, dass eine Wiederinbetriebnahme stillgelegter Strecken (B VI 3.1 Z) und die Wiederöffnung von Haltepunkten oder deren Umlegung an günstigere Standorte (B VI 2.2 Z) angestrebt werden soll.<sup>435</sup> Synergien zum Flächensparen sollen u.a. durch eine gute Zuordnung der Wohn- und Arbeitsstätten zu den Haltepunkten des ÖPNV gewährleistet werden (B II 1.1 Z).<sup>436</sup>

### Negativ-planerische Standortsteuerung für ein flächensparende Siedlungsentwicklung im Regionalplan Region Main-Rhön

Bei einer flächensparenden Siedlungsentwicklung ist der Schutz von Freiräumen eine wesentliche Komponente. Im Regionalplan Region Main-Rhön werden diese vor dem Hintergrund ihrer landschaftlichen, ökologischen und Erholungsfunktionen sowie ihrer Bedeutung für die Land- und Forstwirtschaft sowie die gewerbliche Wirtschaft gesichert. So ist es in Bezug auf die Siedlungsentwicklung zentrales Ziel, siedlungsnahen Bereiche mit Erholungsfunktion, insbesondere im ehemaligen Verdichtungsraum, von einer baulichen oder industriell-gewerblichen Nutzung freizuhalten (B II 1.2 und 1.3 Z; A II 1.7 G) und Freiflächen inner- wie außerorts zu erhalten und möglichst zu vernetzen (B I 3.1.4 Z; A II 1.6 G). Ebenso spielt die Erhaltung der Wälder eine wesentliche Rolle (B III 2.1 Z; A II 1.5 Z). Die Flächenneuanspruchnahme ist zugunsten der Landwirtschaft zu minimieren (B II 1.3 Z) und besonders fruchtbare Gebiete für diese zu bewahren (A II 2.3 G).<sup>437</sup>

**Abbildung 19: Zeichnerische Darstellung von negativ-planerischen Festlegungen zur Steuerung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung im Regionalplan Region Main-Rhön (3)**



Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2020.

Quelle: Regionaler Planungsverband Main-Rhön (Hrsg.) (2012): Regionalplan Region Main-Rhön (3) – Anhang 2, Karte „Siedlung und Versorgung“.  
Regionaler Planungsverband Main-Rhön (Hrsg.) (2008): Regionalplan Region Main-Rhön (3) – Anhang 3, Karte „Landschaft und Erholung“.

Eine konkrete gebietsbezogene negativ-planerische Steuerung der Siedlungsentwicklung erfolgt durch die Ausweisung von (vgl. Abbildung 19 und Tabelle 5):

- Trenngrünflächen mit Bebauungsverbot, u.a. zur Gliederung des Siedlungsbereichs sowie zum Erhalt von Frei- und Erholungsflächen (B I 3.1.1 und 3.1.2 Z),

<sup>435</sup> Vgl. Bekanntmachung der Neufassung des Regionalplans der Region Main-Rhön (3) vom 24.01.2008 (RABI S. 69), hier nach: Regionaler Planungsverband Main-Rhön (Hrsg.) (2008): a.a.O., B VI; S. 1f.

<sup>436</sup> Vgl. ebenda, B II; S. 1.

<sup>437</sup> Vgl. ebenda, A II; S. 1ff.

- Landschaftliche Vorbehaltsgebiete, in denen Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege ein besonderes Gewicht zukommt (B I 2.1),<sup>438</sup>
- Vorranggebiete Sand und Kies (B IV 2.1.1.1 Z), Vorrang- und Vorbehaltsgebiete Gips/Anhydrit (B IV 2.1.1.2 Z), Basalt (B IV 2.1.1.3 Z), Kalkstein (B IV 2.1.1.4 Z), Sandstein (B IV 2.1.1.5 Z) sowie Ton und Lehm (B IV 2.1.1.6 Z)<sup>439</sup> und
- Vorranggebiete für Hochwasserschutz (B VIII 4.1 Z).<sup>440</sup>

Des Weiteren werden auszuweisende Naturschutzgebiete (B I 2.2.1 Z), Landschaftsschutzgebiete (B I 2.3.1), Naturparke (B I 2.4.1 Z) sowie unter Schutz zu stellende Landschaftsteile (B I 2.5.1 Z) vorgeschlagen, welche vor nachteilig verändernden Eingriffen, so auch der Flächenneuanspruchnahme zu Siedlungs- und Verkehrszwecken geschützt werden sollen. Gleichsam sind Überschwemmungsgebiete freizuhalten bzw. als Freiflächen wiederherzustellen (B I 3.1.3).<sup>441</sup>

Der RPV Main-Rhön weist auf eine Intensivierung der interkommunalen Kooperation im Hinblick auf ein interkommunales Flächenmanagement hin (A II 3.1 G), insbesondere im Stadt- und Umlandbereich der kreisfreien Stadt Schweinfurt (A II 3.2.1).<sup>442</sup> Dies konkretisiert er in der siebten Änderung des Regionalplans vor allem im Rahmen der Gewerbeflächenentwicklung (B IV 1.9 G)<sup>443</sup> (vgl. Tabelle 5).

#### **1.4 Handlungskoordination im Aufstellungs- und Umsetzungsprozess des Regionalplans der Region Main-Rhön (3)**

Der Aufstellungs- und Fortschreibungsprozess des Regionalplans Region Main-Rhön erstreckt sich über einen Zeitraum von mehr als 30 Jahren (vgl. Tabelle 2). Sowohl bei der Neufassung als auch bei den seit 2008 erfolgten Änderungen wurden die rechtlich vorgegebenen Verfahrensschritte zur Beteiligung Träger öffentlicher Belange und der Öffentlichkeit, zur Abwägung, zum Beschluss durch den RPV sowie zur Verbindlicherklärung und Bekanntgabe durch die höhere Landesplanungsbehörde durchgeführt. Durch viele Teilfortschreibungen kommt es allerdings zu Logikbrüchen aufgrund obsoleter Bezüge der Kapitel untereinander oder zu vorhergehenden Fassungen des LEP Bayern.<sup>444</sup> Aktuell befindet sich gemäß Beschluss des Planungsausschusses des RPV Main-Rhön vom 21. Juli 2009 das Kapitel B I „Natur und Landschaft“ in der Fortschreibung.<sup>445</sup> Im Gegensatz zu früheren Prozessen findet eine frühzeitige Beteiligung von betroffenen Fachakteuren statt, indem bereits für den Erstentwurf fachliche Grundlagen eingefordert werden. Dies führt jedoch mitunter zu Verzögerungen im Ablauf. Für künftige Planungsprozesse wird eine umfangreiche Beteiligung angestrebt.<sup>446</sup>

<sup>438</sup> Vgl. ebenda, B I; S. 1ff.

<sup>439</sup> Vgl. ebenda, B IV; S. 3ff.

<sup>440</sup> Vgl. ebenda, B VIII; S. 3.

<sup>441</sup> Vgl. ebenda, B I; S. 2ff.

<sup>442</sup> Vgl. ebenda, A II; S. 2.

<sup>443</sup> Vgl. Siebte Verordnung zur Änderung des Regionalplans der Region Main-Rhön (3) vom 10. Juli 2017, veröffentlicht gemäß Amtsblatt der Regierung von Unterfranken, Nr. 14/2017.

<sup>444</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern der Regierung von Unterfranken, Sachgebiet 24: Raumordnung, Landes- und Regionalplanung, Würzburg 2019.

<sup>445</sup> Vgl. Homepage der Regierung von Unterfranken, unter: <https://www.regierung.unterfranken.bayern.de/aufgaben/3/6/00726/index.html> (aufgerufen am 15.02.2020).

<sup>446</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern der Regierung von Unterfranken, Sachgebiet 24: Raumordnung, Landes- und Regionalplanung, Würzburg 2019.

**Tabelle 2: Zeitlicher Verlauf der Aufstellung und für die Siedlungsentwicklung relevanter Änderungen des Regionalplans Region Main-Rhön (3)**

Datum	Verfahrensschritt
05. Juli 1988	Beschluss des Regionalplans der Region Main-Rhön (3)
1994	Beschluss des RPV über Gesamtfortschreibung des Regionalplans Region Main-Rhön (3)
08. Juli 2005	Fünfte Änderung des Regionalplans der Region Main-Rhön (3), betreffend die Gesamtfortschreibung Teil I: u.a. B II „Siedlungswesen“
10. Juli 2007	Zweite Verordnung zur Änderung des Regionalplans der Region Main-Rhön (3) betreffend die Kapitel A I „Grundlagen der regionalen Entwicklung“ und A II „Raumstruktur“
11. Juli 2007	Dritte Verordnung zur Änderung des Regionalplans der Region Main-Rhön (3) betreffend die Aufhebung der Kapitel A III „Bevölkerung und Arbeitsplätze“, A IV „Entwicklungachsen“, A VI „Gemeindefunktionen“
24. Januar 2008	Neufassung des Regionalplans der Region Main-Rhön (3)
28. Januar 2011	Zweite Verordnung zur Änderung des Regionalplans betreffend Kapitel A III „Zentrale Orte“
10. Juli 2017	Siebte Verordnung zur Änderung des Regionalplans betreffend Kapitels B IV „Wirtschaft“ (bisher „Gewerbliche Wirtschaft“), ohne Abschnitt 2.1 „Bodenschätze“

Entwurf:

Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2020.

Quelle:

Bekanntmachung der Neufassung des Regionalplans der Region Main-Rhön (3) vom 24.01.2008 (RABl S. 69), hier nach: Regionaler Planungsverband Main-Rhön (Hrsg.) (2008): Regionalplan – Region Main-Rhön (3), Haßfurt, Lesehinweise, Übersicht; S. 2f. Homepage der Regierung von Unterfranken, unter: <https://www.regierung.unterfranken.bayern.de/aufgaben/3/6/00726/index.html> (aufgerufen am 15.02.2020).

Einfluss auf die Umsetzung der Vorgaben im Regionalplan, insbesondere durch die kommunale Bauleitplanung, erlangt die Regionalplanung in der Region Main-Rhön im Rahmen der formalen Beteiligung als Träger öffentlicher Belange im Planungsprozess der nachfolgenden Planungsträger. Vorbereitet wird die Stellungnahme durch die Planungsstelle bei der Regierung von Unterfranken, abgegeben durch den RPV. Durch diese werden die verbindlichen Ziele der Raumordnung hinsichtlich einer flächensparenden Siedlungsentwicklung übermittelt. Darüber hinaus wird angestrebt, auch zu im Regionalplan gekennzeichneten Zielen, materiell aber Grundsätzen der Raumordnung, Hinweise und Anregungen zur Umsetzung zu vermitteln, in dem inhaltlich auf die ‚positiven‘ Aspekte des Flächensparens, beispielsweise den Schutz landwirtschaftlicher Schutzflächen oder die Freiraumsicherung eingegangen wird. Da die Genehmigung der Bauleitpläne durch die Landratsämter bzw. für große kreisfreien Städten die Regierung (Art. 110 Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern) erfolgt, entzieht sich die endgültige Umsetzung dem Einfluss der Regionalplanung.<sup>447</sup>

<sup>447</sup> Vgl. ebenda.

## 1.5 Informelle Konzepte und Maßnahmen für eine flächensparende Siedlungsentwicklung in der Region Main-Rhön

Informelle Aktivitäten seitens der Regionalplanung in der Region Main-Rhön hinsichtlich der Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung erfolgen derzeit kaum. Im Jahr 2004 wurde allerdings ein Teilraumgutachten von einigen Kommunen der Region unter Beteiligung des RPV ausgearbeitet, welches den Bereich Siedlungsentwicklung aufgreift. Darüber hinaus stehen von freistaatlicher Seite verschiedene Instrumente (z.B. die Flächenmanagement-Datenbank des Bayerischen Landesamts für Umwelt<sup>448</sup> oder Regionalkonferenzen im Rahmen der Flächensparoffensive der Landesentwicklung Bayern<sup>449</sup>) und Fördermöglichkeiten zur Verfügung, welche Anreize zur Beschäftigung mit einer flächensparenden Siedlungsentwicklung im interkommunalen und regionalen Kontext setzen. Im Rahmen des staatlich unterstützten Regionalmanagements forciert beispielsweise der Landkreis Schweinfurt im Handlungsfeld Siedlungsentwicklung eine verstärkte Innenentwicklung.

### 1.5.1 Teilraumgutachten A71 – ImPuls für Main-Rhön – Interkommunale Zusammenarbeit im Hinblick auf eine flächensparende Siedlungsentwicklung

Angesichts des Baus der Bundesautobahn A 71 zwischen Schweinfurt und Erfurt wurde 2002 im Auftrag des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen, der Landkreise Bad Kissingen und Rhön-Grabfeld sowie des RPV Main-Rhön ein Teilraumgutachten als teilräumliches Entwicklungskonzept in Auftrag gegeben. Es umfasste die Gebiete von insgesamt 46 Städten und Gemeinden der Region entlang einer Entwicklungsachse im Zuge der A 71. Als Rahmengutachten sollte es als Orientierung für nachfolgende Konzepte, Planungen und Projekte zur strukturellen Entwicklung des Teilraums dienen.<sup>450</sup> Der RPV Main-Rhön wirkte dabei als Initiator sowie als Mitglied im Lenkungsausschuss wesentlich bei der Erarbeitung mit.<sup>451</sup>

Auf Grundlage einer Bestandsaufnahme wurden Entwicklungsleitlinien sowie Projekte in einem integrierten Entwicklungskonzept ausgearbeitet. In Bezug auf die Siedlungsentwicklung wurde deutlich, dass im Kooperationsraum genügend Wohnbauflächenpotenzial vorhanden war, jedoch eine kurzfristige Mobilisierbarkeit Probleme bereitete. Darüber hinaus hatten einige Gemeinden mit Leerständen in den Ortskernen zu kämpfen. Handlungsbedarfe ergaben sich vor allem bei der Bereitstellung eines adäquaten Gewerbeflächenangebotes, weshalb dieses im Folgenden eine zentrale Position im Entwicklungskonzept darstellte.<sup>452</sup>

Eine flächensparende Siedlungsentwicklung wurde nur am Rande thematisiert, wenngleich ein Unterziel der Leitlinien für den Bereich Natur und Landschaft die Minimierung des Flächenverbrauchs enthält. Im Bereich Siedlungswesen wurde u.a. auf die Kooperation bei der gewerblichen Siedlungsentwicklung bzw. die Einrichtung interkommunaler Gewerbegebiete sowie die Abstimmung bei der wohnbaulichen Siedlungsentwicklung und die Nutzung innerörtlicher Baumöglichkeiten abgezielt. Entsprechende Projektvorschläge waren die Einführung lokaler Baulückenkataster oder Brachflächenfrühwarnsysteme sowie die Entwicklung interkommunaler Flä-

<sup>448</sup> Vgl. Homepage des Bayerischen Landesamts für Umwelt, unter: <https://www.lfu.bayern.de/umweltkommunal/flaechenmanagement/fmdb/index.htm> (aufgerufen am 17.02.2020).

<sup>449</sup> Vgl. Homepage des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie, unter: <http://www.landesentwicklung-bayern.de/flaechenspar-offensive/> (aufgerufen am 17.02.2020).

<sup>450</sup> Vgl. Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (StMWIVT); Regionaler Planungsverband Main-Rhön; Landkreise Bad Kissingen und Rhön-Grabfeld (Hrsg.) (2004): 10.6.1 Teilraumgutachten A71 – ImPuls für Main-Rhön, Entwicklungsachse als Kooperationsraum, München, S. 10f.

<sup>451</sup> Vgl. ebenda, S. 14.

<sup>452</sup> Vgl. ebenda, S. 220f.

chenmanagements für Wohnflächen und teilräumlicher gewerblicher Bauflächenkonzepte.<sup>453</sup> Das Teilraumgutachten legte somit einen Grundstein für die Beschäftigung mit der überörtlichen Siedlungsentwicklung und gab Impulse für das Flächensparen.

### **1.5.2 Exkurs: Regionalmanagement und flächensparende Siedlungsentwicklung in der Region Main-Rhön am Beispiel des Regionalmanagements Schweinfurter Land**

Seit 2008 besteht im Landkreis Schweinfurt ein beim Landratsamt verankertes Regionalmanagement. Ziel dieses ist die Förderung einer eigenverantwortlichen Entwicklung des Schweinfurter Landes sowie die stärkere Nutzung endogener Potenziale.<sup>454</sup>

In der Förderphase 2016-2018 wurde im Handlungsfeld Siedlungsentwicklung – Projekt Ila ‚Sicherung der Siedlungsstruktur‘ auf politische Initiative und unter Beteiligung von Akteuren der Fachverwaltung und Politik auf Gemeinde- und Kreisebene ein Innenentwicklungskonzept erstellt. Im Rahmen der Umsetzung erfolgte beispielsweise die Erarbeitung einer Informationsbroschüre für die Bevölkerung sowie die Ausschreibung eines Gestaltungspreises für gelungene Projekte der Innenentwicklung. Des Weiteren umfasste das Handlungsfeld eine Angebots-erweiterung des Internetauftritts zur Innenentwicklung im Schweinfurter Land sowie öffentlichkeitswirksame Informationsveranstaltungen und -aktionen.<sup>455</sup> Ein Beratungsleitfaden für die kommunale Politik und Verwaltung beinhaltete Vorschläge zur Vermittlung der Thematik Innenentwicklung.<sup>456</sup>

In der aktuellen Förderphase (2019-2021) stehen folgende vier Handlungsfelder im Mittelpunkt:

- Demographie – Projekt ‚Den demografischen Wandel gemeinsam mit den Bürgerinnen und Bürgern aktiv gestalten‘,
- Siedlungsentwicklung – Projekt ‚Innenentwicklung im Landkreis Schweinfurt verstetigen und nachhaltig stärken‘,
- Wettbewerbsfähigkeit – Projekt ‚Den Landkreis als attraktiven Wohn- und Arbeitsstandort etablieren‘ und
- Regionale Identität – Projekt ‚Binnenmarketing zur Stärkung der regionalen Identität‘<sup>457</sup>

In Anknüpfung an die vorhergehenden Aktivitäten im Bereich Siedlungsentwicklung sollen weitere Maßnahmen zur Förderung der Innenentwicklung durchgeführt werden (vgl. Abbildung 20).

---

<sup>453</sup> Vgl. ebenda, S. 276ff.

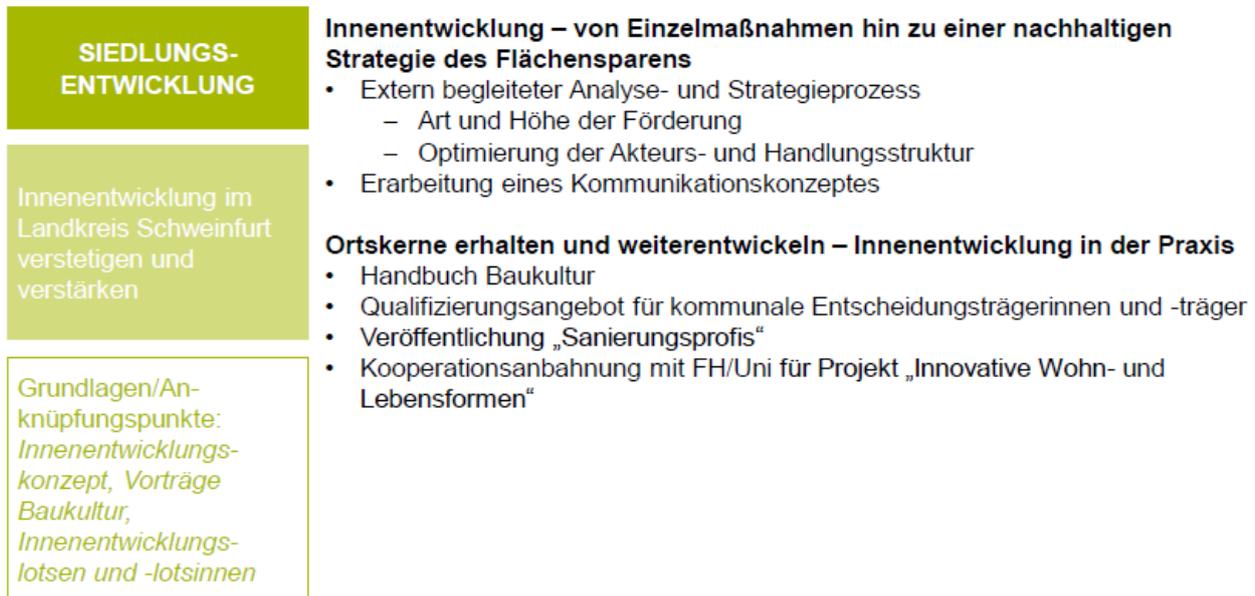
<sup>454</sup> Vgl. Homepage des Landratsamts Schweinfurt, unter: <https://www.landkreis-schweinfurt.de/service-infos/serviceleistungen-informationen/ServiceInfos/detail/regionalmanagement-schweinfurter-land-1310/> (aufgerufen am 25.11.2019).

<sup>455</sup> Vgl. Landratsamt Schweinfurt (2019): Protokoll zur 13. Lenkungsgruppensitzung 2019 des Regionalmanagements Schweinfurter Land am Dienstag, den 29.01.2019, im Raum 100 A im Landratsamt Schweinfurt, Schweinfurt, unter [https://www.landkreis-schweinfurt.de/fileadmin/inhalt\\_service-info/SG12\\_Kreisentwicklung-Regionalmanagement/13\\_Lenkungsgruppensitzung\\_Regionalmanagement\\_Schweinfurter\\_Land.pdf](https://www.landkreis-schweinfurt.de/fileadmin/inhalt_service-info/SG12_Kreisentwicklung-Regionalmanagement/13_Lenkungsgruppensitzung_Regionalmanagement_Schweinfurter_Land.pdf) (aufgerufen am 25.11.2019), Folie 25.

<sup>456</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern des Landratsamts Schweinfurt, Sachgebiet Regionalmanagement, Schweinfurt 2019.

<sup>457</sup> Homepage des Landratsamts Schweinfurt, unter: <https://www.landkreis-schweinfurt.de/service-infos/serviceleistungen-informationen/ServiceInfos/detail/regionalmanagement-schweinfurter-land-1310/> (aufgerufen am 25.11.2019).

**Abbildung 20: Projekt- und Maßnahmenübersicht Siedlungsentwicklung des Regionalmanagements Schweinfurter Land in der Förderphase 2019-2021**



Quelle: Landratsamt Schweinfurt (2019): Protokoll zur 13. Lenkungsgruppensitzung 2019 des Regionalmanagements Schweinfurter Land am Dienstag, den 29.01.2019, im Raum 100 A im Landratsamt Schweinfurt, Schweinfurt, Folie 41.

So sollen in einem Analyse- und Strategieprozess ein kreis-regionales Netzwerk zur Innenentwicklung etabliert und Verwaltungsprozesse hinsichtlich einer flächensparenden Siedlungsentwicklung optimiert werden. Außerdem ist es Ziel, in einem Kommunikationskonzept Strategien zur Vermittlung alternativer Wohnformen zum Einfamilienhaus, insbesondere an junge Menschen, zu entwickeln. Hier bieten sich Anknüpfungspunkte zum Projekt ‚Neue Wohn- und Lebensformen auf dem Land‘ im Handlungsfeld Demographie, in welchem eine Sensibilisierung für Geschosswohnungsbau und neue Wohnformen geschaffen werden soll.<sup>458</sup> Dies kann in Hinblick auf die Leitvorstellung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung die Akzeptanzbildung für flächeneffiziente Siedlungsstrukturen unterstützen.

Eine verstärkte Zusammenarbeit mit den RPV Main-Rhön findet in diesem Rahmen aber nicht statt. Der Austausch zwischen Landratsamt und RPV erfolgt im Zuge der förmlichen Beteiligung bei Planungsprozessen und in kooperativer Weise bei speziellen Fragestellungen und Anlässen.<sup>459</sup>

<sup>458</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern des Landratsamts Schweinfurt, Sachgebiet Regionalmanagement, Schweinfurt 2019.

<sup>459</sup> Vgl. ebenda.

## 1.6 Umsetzung der regionalplanerischen Vorgaben in der Bauleitplanung – teilräumliche Untersuchungen

Als teilräumliche Untersuchungsbereiche zur Analyse der Umsetzung der regionalplanerischen Vorgaben für eine flächensparende Siedlungsentwicklung in der Region Main-Rhön dienen die beiden Gemeinden Euerbach und Grettstadt im Landkreis Schweinfurt. Die Auswahl gründet auf den im Methodenkapitel genannten Kriterien (vgl. Kapitel I.5.2). Aufgrund der schwierigen Datenlage bezüglich der Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche in der Region Main-Rhön waren insbesondere die Hinweise der Experten der Regionalplanungsstelle bei der Regierung von Unterfranken auf Grundlage des von ihnen geführten Geo-Informationssystem Raumordnungskataster ein wesentlicher Faktor. So wurden zwei Gemeinden ausgewählt, welche eine ähnliche raumstrukturelle Ausgangslage aufweisen. Beide liegen im näheren Umfeld der kreisfreien Stadt Schweinfurt und können von der derzeit leicht positiven Entwicklung dieser profitieren (vgl. Abbildung 21).

**Abbildung 21: Lage der Gemeinden Euerbach und Grettstadt in der Region Main-Rhön**

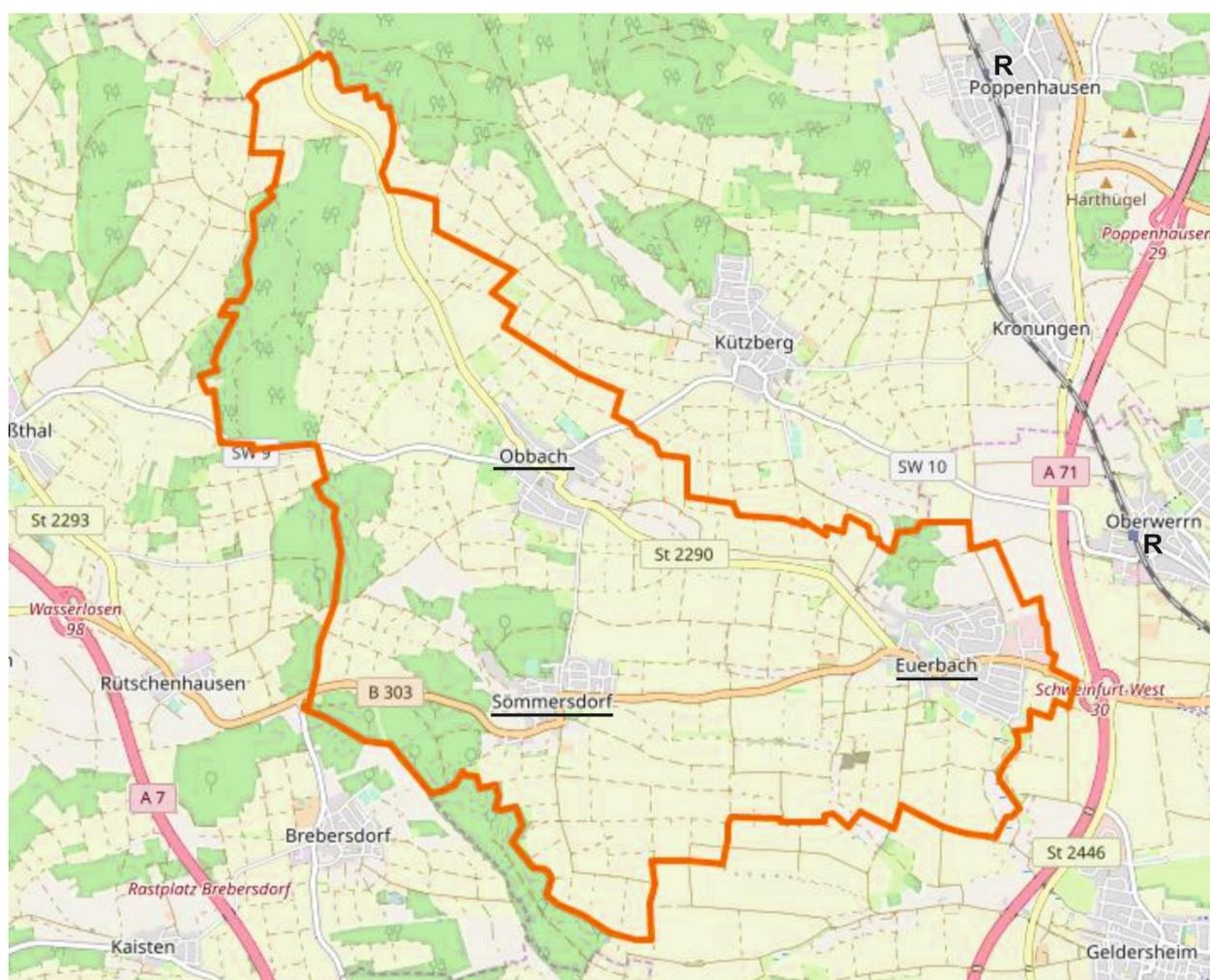


Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2020.

### 1.6.1 Flächensparende Siedlungsentwicklung in der Gemeinde Euerbach

Die Gemeinde Euerbach liegt im Süden der Region Main-Rhön im Landkreis Schweinfurt. Wenige Kilometer östlich der Kreisstadt Schweinfurt wird sie von den Gemeinden Sulzthal (Landkreis Bad Kissingen), Poppenhausen, Niederwerrn, Geldersheim und Wasserlosen umschlossen (vgl. Abbildung 21). Die verkehrliche Erschließung erfolgt durch die Bundesstraße 303 in Ost-West-Richtung sowie die Staatsstraße 2290 von Euerbach nach Norden. Über erstere besteht unmittelbarer Anschluss an die Autobahn 71 (Schweinfurt- Erfurt) mit dem Autobahnanschluss Schweinfurt West bei Euerbach und an die Autobahn 7 (Würzburg-Kassel) westlich der Gemeinde mit dem Anschluss Wasserlosen.<sup>460</sup> Die nächstgelegenen Regionalbahn-Haltepunkte befinden sich westlich der Gemeinde in Niederwerrn (Haltepunkt Oberwerrn) und Poppenhausen (vgl. Abbildung 22).

**Abbildung 22: Raumstruktur und verkehrliche Einbindung der Gemeinde Euerbach**



Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2018.  
Quelle: Homepage von OpenStreetMap, unter: <https://www.openstreetmap.org> (aufgerufen am 24.10.2018).

<sup>460</sup> Vgl. Homepage der Gemeinde Euerbach, unter: <https://www.euerbach.de/wirtschaft-sp-301803191.html> (30.11.2019).

Die Gemeinde besteht aus dem Hauptort Euerbach sowie den beiden Gemeindeteilen Obbach und Sömmersdorf. Der Hauptort umfasst dabei rund 1.750 Einwohner, die Ortsteile Obbach 900 und Sömmersdorf 680 Einwohner.<sup>461</sup> Die Gemeinde Euerbach stellt sich langfristig historisch wie perspektivisch demografisch schrumpfend dar. Trotz aktueller Wanderungsgewinne, die zu einer leichten Bevölkerungszunahme führen, werden die Einwohnerzahlen in Zukunft vermutlich rückläufig sein (vgl. Tabelle 3). Deutlich zeigt sich in der Gemeinde auch der Anstieg des Durchschnittsalters. Die Wirtschaftsstruktur ist durch 17 landwirtschaftliche Betriebe (Stand: 2016) sowie vor allem den tertiären Sektor geprägt.<sup>462</sup> Die ansässigen Betriebe decken die Bereiche Handwerk, Dienstleistungen, Metall- und Baubranche, Gesundheits- und Energiesektor ab.<sup>463</sup>

**Tabelle 3: Strukturelle Kenndaten der Gemeinden Euerbach**

Indikator	Strukturdaten
Fläche	17,4 km <sup>2</sup>
Bevölkerungsdichte 2015	175 Einwohner/km <sup>2</sup>
Bevölkerungszahl 2015	3.047 Einwohner
Natürlicher Saldo	-10 Personen
Wanderungssaldo	+18 Personen
Bevölkerungsentwicklung 2005-2015	-1,5 %
Bevölkerungsprognose 2017-2031	-2,0 %*
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort 2015	529 Beschäftigte
Pendlersaldo 2015	-769 Pendler
Gewerbesteuereinnahmen 2015	126,03 Euro/Einwohner
Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an Gesamtfläche 2015	12,9 %**
Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche 2011-2015	+0,7 % (1,5 ha) **

Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2020.

Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik (2018a): Statistik kommunal 2018 – Gemeinde Euerbach 09 678 128, Eine Auswahl wichtiger statistischer Daten, Fürth, S. 6ff.

\*Bayerisches Landesamt (Hrsg.) (2019): Demographie-Spiegel für Bayern, Gemeinde Euerbach, Berechnung bis 2031, Beiträge zur Statistik Bayerns, Heft 550, Fürth, S. 5.

\*\*Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Fläche: Gemeinden, Fläche (ALKIS), Art der tatsächlichen Nutzung (6)/(10)/(17), Jahr (von 2011 bis 2015), Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung, 31.12.2011, Fürth, Excel-Format und

Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Fläche: Gemeinden, Fläche (ALKIS), Art der tatsächlichen Nutzung (6)/(10)/(17), Jahr (von 2011 bis 2015), Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung, 31.12.2015, Fürth, Excel-Format.

<sup>461</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern der Gemeinde Euerbach sowie der Interkommunalen Allianz Oberes Wernthal, Euerbach 2019.

<sup>462</sup> Vgl. Bayerisches Landesamt für Statistik (2018a): Statistik kommunal 2018 – Gemeinde Euerbach 09 678 128, Eine Auswahl wichtiger statistischer Daten, Fürth, S. 8ff.

<sup>463</sup> Vgl. Homepage der Gemeinde Euerbach, unter: <https://www.euerbach.de/wirtschaft-sp-301803191.html> (aufgerufen am 30.11.2019).

Die Siedlungs- und Verkehrsfläche nahm 2015 mit 225 ha 12,9 % der Gesamtfläche von 17,4 km<sup>2</sup> ein und lag damit leicht über dem regionalen Durchschnitt. Im Zeitraum zwischen 2011 und 2015 wuchs diese moderat um +0,7 % (1,5 ha). Dazu trug vor allem die Neuinanspruchnahme von Fläche für den Wohnungsbau bei. Die Wohnbaufläche erfuhr in den vier Jahren einen Zuwachs 3,8 ha bzw. +5,6 % auf 71 ha. Gewerbe/Industrie- und Verkehrsfläche nahmen beide statistisch ab, erstere sogar auf einen verschwindend geringen Wert. Dies ist auf die bereits erläuterte Änderung der Erhebungsmethodik zurückzuführen und schränkt daher die Aussagekraft zur Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung ein.<sup>464</sup> Daten nach der neuen Erhebungsmethode weisen Gewerbe- und Industrieflächen in Euerbach im Umfang von 11 ha aus.<sup>465</sup> Hinsichtlich der Entwicklung der Wohnflächenentwicklung ergab sich respektive der Bevölkerungsentwicklung von +2,0 % im selben Zeitraum ein Anstieg von 224 m<sup>2</sup> Wohnbaufläche je Einwohner auf 231 m<sup>2</sup> je Einwohner.<sup>466</sup>

### **Regionalplanerische Vorgaben sowie deren Umsetzung in der Bauleitplanung**

Ehemals in der ‚äußeren Verdichtungszone der Stadt Schweinfurt‘ verortet, wird die Gemeinde Euerbach nach der Änderung des LEP Bayern dem ‚allgemeinen ländlichen Raum‘ als ‚Raum mit besonderem Handlungsbedarf‘ zugeordnet (vgl. Abbildung 18). Gemäß dem Ziel A II 2.2 Z im Regionalplan Region Main-Rhön ist für diesen auf eine nachhaltige Raumnutzung hinzuwirken.<sup>467</sup> Hinsichtlich ihrer Siedlungstätigkeit ergeben sich für die Gemeinde folgende Vorgaben aus dem Regionalplan:

- Organische Entwicklung des Wohn- und gewerblichen Siedlungsbereich (B II 1.8 Z),
- kosten- und flächensparende Bauweise sowie Innen- vor Außenentwicklung (B II 2.2 Z),
- Vorbeugen einer Verödung von Ortskernen durch Neubaugebiete am Ortsrand (B II 5.1 Z).<sup>468</sup>

Einschränkend auf die Siedlungsentwicklung wirkt außerdem ein landschaftliches Vorbehaltsgebiet (B I 2.1 Z) im Westen des Ortsteils Sömmersdorf, welches gleichzeitig ein seitens der Regionalplanung vorgeschlagenes Landschaftsschutzgebiet (B I 2.3.1 Z) darstellt (vgl. Abbildung 23).

---

<sup>464</sup> Vgl. Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Fläche: Gemeinden, Fläche (ALKIS), Art der tatsächlichen Nutzung (6)/(10)/(17), Jahr (von 2011 bis 2015), Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung, 31.12.2011, Fürth, Excel-Format; Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Fläche: Gemeinden, Fläche (ALKIS), Art der tatsächlichen Nutzung (6)/(10)/(17), Jahr (von 2011 bis 2015), Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung, 31.12.2015, Fürth, Excel-Format.

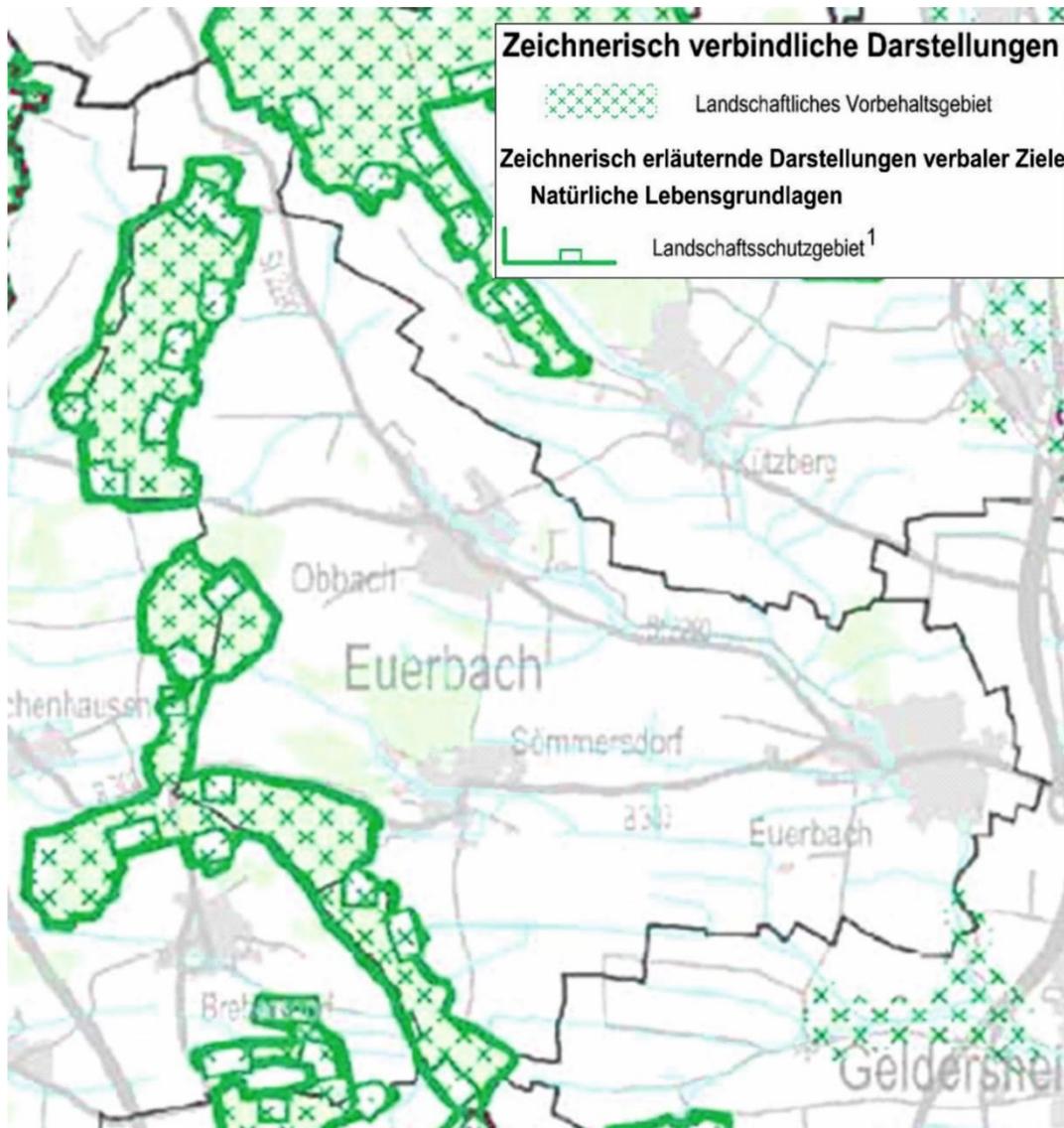
<sup>465</sup> Vgl. Bayerisches Landesamt für Statistik (2018a): a.a.O., S. 13.

<sup>466</sup> Vgl. Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Bevölkerung: Gemeinden, Geschlecht, Stichtag, Fortschreibung des Bevölkerungsstandes, Bevölkerung (Anzahl), 31.12.2015, Fürth, Excel-Format; Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Bevölkerung: Gemeinden, Geschlecht, Stichtag, Fortschreibung des Bevölkerungsstandes, Bevölkerung (Anzahl), 31.12.2011, Fürth, Excel-Format.

<sup>467</sup> Vgl. Bekanntmachung der Neufassung des Regionalplans der Region Main-Rhön (3) vom 24.01.2008 (RABI S. 69), hier nach: Regionaler Planungsverband Main-Rhön (Hrsg.) (2008): a.a.O., A II; S. 1.

<sup>468</sup> Vgl. ebenda, B II; S. 1ff.

**Abbildung 23: Ausschnitt der Gemeinde Euerbach in der Karte ‚Landschaft und Erholung‘ des Regionalplans Region Main-Rhön (3)**



Quelle: Regionaler Planungsverband Main-Rhön (Hrsg.) (2008): Regionalplan Region Main-Rhön (3) – Anhang 3, Karte „Landschaft und Erholung“.

Der erste Gesamtflächennutzungsplan nach der Gebietsreform der jetzigen Ortsteile zur Gemeinde Euerbach wurde im Jahr 1997 aufgestellt. Seitdem wurden bis 2002 zwei größere Flächen für ‚Allgemeines Wohnen‘ in den Ortsteilen Obbach und Sömmersdorf ausgewiesen. Im Hauptort Euerbach wurden dagegen 2009, 2015, 2017 und 2018 erstmals wieder neue Flächen zur Erweiterung des Gewerbegebiets am östlichen Siedlungsrand und einen Pendlerparkplatz im Außenbereich dargestellt. Auffällig sind des Weiteren einige Rücknahmen von Flächen bzw. deren Umwidmung zu ‚Flächen für Landwirtschaft‘ sowie für ‚Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft‘ in allen Ortsteilen der Gemeinde.<sup>469</sup>

<sup>469</sup> Vgl. Flächennutzungspläne der Gemeinde Euerbach, verfügbar auf der Homepage des Landratsamts Schweinfurt, unter: <https://www.landkreis-schweinfurt.de/service-infos/serviceleistungen-informationen/ServiceInfos/detail/flaechennutzungsplaene-kartenarchiv-im-landkreis-schweinfurt-1619/> (aufgerufen am 22.02.2020).

Ebenso erfolgte seit 2002 bis 2019 mit Ausnahme weniger räumlich sehr beschränkter Bebauungspläne mit zwei bis drei Bauplätzen keine größere Festsetzung von Wohngebieten. Aktuell wurden insgesamt sieben Beschlüsse für kleinere Wohnungsneubaubereiche gefasst. Die Ausweisungen erfolgen immer nach vollständigem Grunderwerb durch die Gemeinde.<sup>470</sup>

Aktuelle Herausforderung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung stellt die Mobilisierung von Baulücken in den Ortskernen dar. Die Bevorratung durch die Eigentümer und ein Zurückhalten dieser für die Familie oder als finanzielle Sicherheit erschweren die Innenentwicklung. Da die Nachfrage nach Bauplätzen im Bestand derzeit nicht befriedigt werden kann, sind neuerliche Ausweisungen am Siedlungsrand erforderlich. In diesem Zusammenhang sind vor allem auch Flächennutzungskonflikte mit der aktiven Landwirtschaft zu berücksichtigen. Des Weiteren wird eine leicht zunehmende Nachfrage nach kleineren Mietwohnungen wahrgenommen, welche sowohl bei jüngeren als auch älteren Einheimischen von Interesse sind. Die Realisierung solcher im Geschosswohnungsbau hat derzeit allerdings noch keine Relevanz in der Gemeinde, wird aber perspektivisch als bedeutend eingeschätzt. Konfliktpotenzial könnte in diesem Zusammenhang insbesondere hinsichtlich der Baukultur in der Region Main-Rhön auftreten und stellt einen wesentlichen Faktor für die Akzeptanz dieser Bauform in ländlichen Räumen dar.<sup>471</sup>

#### **Abbildung 24: Nachverdichtung im Ortskern und Mehrfamilienhaus in der Gemeinde Euerbach**



Quelle: Eigene Aufnahmen, Euerbach 2019.

Es wird deutlich, dass die Wohnsiedlungsentwicklung der Gemeinde Euerbach in den letzten Jahren durch Innenentwicklung im Sinne einer flächensparenden Siedlungsentwicklung geprägt wurde. Gleichsam steht diese weniger vor dem Hintergrund eines bewussten Flächensparens, sondern vielmehr vor dem Ziel, Leerstände im Ortskern zu beseitigen. In diesem Zusammenhang erfolgte 2002 ein gemeindlicher Beschluss, keine Wohnbaugebiete mehr im Außenbereich auszuweisen, um die Innenentwicklung zu forcieren.<sup>472</sup> Zur Stärkung der Innenentwicklung wurde durch den Gemeinderat 2013 ein Förderprogramm für Bauherren zur Beseitigung von Leerständen in den Altorten Euerbach, Obbach und Sömmersdorf beschlossen.<sup>473</sup> Weitere Aktivitäten fanden und finden im Rahmen der Interkommunalen Allianz Oberes Werntal statt.

<sup>470</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern der Gemeinde Euerbach sowie der Interkommunalen Allianz Oberes Werntal, Euerbach 2019.

<sup>471</sup> Vgl. ebenda.

<sup>472</sup> Vgl. ebenda.

<sup>473</sup> Vgl. Homepage der Gemeinde Euerbach, unter: <https://www.euerbach.de/innenentwicklung-dorferneuerung/foerderung-leerstehender-gebäude.html> (aufgerufen am 22.02.2020).

Diese umfasst neun Gemeinden aus dem Landkreis Schweinfurt und eine aus dem Landkreis Bad Kissingen. Das Allianzmanagement ist in der Gemeinde Euerbach angesiedelt.<sup>474</sup> Im Hinblick auf eine flächensparende Siedlungsentwicklung wurden insbesondere folgende Projekte und Maßnahmen durchgeführt:

- Im Rahmen des Modellprojekts FLIZ (Flächenmanagement in interkommunaler Zusammenarbeit) wurden zwischen 2007 und 2008 die Grundlagen und die Konzeption für ein gemeindeübergreifendes Flächenmanagement erarbeitet und erprobt. Das Projekt ist eine Maßnahme aus dem Aktionsprogramm des ‚Bündnis zum Flächensparen‘ in Bayern und wurde vom Bayerischen Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit finanziell gefördert. Wesentlich war dabei die Erfassung der vorhandenen Baulandpotenziale im Bestand sowie die Entwicklung und Einspeisung einer Flächenmanagement-Datenbank. Diese wurde im Anschluss an das Projekt bayernweit eingeführt und von der Gemeinde Euerbach für ihr Gemeindegebiet regelmäßig gepflegt.<sup>475</sup> Weitere Maßnahmen des Projekts waren die Berechnung des zukünftig zu erwartenden Wohnbaulandbedarfs (bis 2020) und dessen Abgleich mit dem vorhandenen Innenentwicklungspotenzial. Daraus ging hervor, dass in den Kommunen der Allianz das Flächenpotenzial den Bedarf um ein Zehnfaches übersteigt. Das Ergebnis diente als wesentliche Motivation für eine verstärkte Innenentwicklung. Diese wurde im Folgenden durch eine Eigentümeransprache von Baulücken und Leerständen forciert und durch die Ableitung von Handlungsempfehlungen und aktivierenden Maßnahmen zur Innenentwicklung in einem Projektbericht festgehalten.<sup>476</sup>
- Im Rahmen von FLIZ wurde überdies von den politischen Vertretern der Kommunen der Allianz 2008 die Oerlenbacher Erklärung abgegeben, innerhalb welcher sich diese zur Innen- vor Außenentwicklung verpflichten. Die Vereinbarung wird regelmäßig erneuert.<sup>477</sup>
- Der Ortsteil Sömmersdorf war von 2009 bis 2010 Gegenstand des Folgeprojekts INKA (Interkommunales Innenentwicklungskonzept der Interkommunalen Allianz Oberes Wernatal). Innerhalb dieses wurden Möglichkeiten identifiziert, die ermittelten Wohnbaukapazitäten der Innenentwicklung durch Neu- oder Umbau bzw. Umstrukturierung in bestehenden Siedlungsbereichen zu realisieren.<sup>478</sup>
- Zwischen 2017 und 2019 wurde die Innenentwicklung evaluiert und festgestellt, dass ein Drittel der erfassten Innenentwicklungspotenziale in den Kommunen der Allianz wiedergenutzt werden konnten, woraus sich eine Einsparung von etwa 50 ha Neuausweisungen im Außenbereich ergeben.<sup>479</sup>

---

<sup>474</sup> Vgl. Homepage der Interkommunalen Allianz Oberes Wernatal, unter: <https://www.oberes-wernatal.de/die-allianz/steckbrief.html> (aufgerufen am 22.02.2020).

<sup>475</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern der Gemeinde Euerbach sowie der Interkommunalen Allianz Oberes Wernatal, Euerbach 2019.

<sup>476</sup> Vgl. Homepage der Interkommunalen Allianz Oberes Wernatal, unter: <https://www.oberes-wernatal.de/wohnen/bauen/flaechenmanagement2/modellprojekt-fliz.html> (aufgerufen am 22.02.2020).

<sup>477</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern der Gemeinde Euerbach sowie der Interkommunalen Allianz Oberes Wernatal, Euerbach 2019.

<sup>478</sup> Vgl. Homepage der Interkommunalen Allianz Oberes Wernatal, unter: <https://www.oberes-wernatal.de/wohnen/bauen/flaechenmanagement2/innenentwicklungskonzept.html> (aufgerufen am 30.11.2019).

<sup>479</sup> Vgl. Homepage der Interkommunalen Allianz Oberes Wernatal, unter: <https://www.oberes-wernatal.de/wohnen/bauen/flaechenmanagement2/evaluation-der-innenentwicklung.html> (aufgerufen am 22.02.2020).

Die gewerbliche Siedlungsentwicklung soll maßvoll erfolgen. Gewerblichen Flächen werden einzeln vergeben. Flächensparende Siedlungsstrukturen, beispielsweise durch Verdichtung oder mehrgeschossigen Bau, haben allerdings keine Relevanz. Die Realisierung eines interkommunalen Gewerbegebietes scheiterte an entgegenstehenden Interessen potenzieller Partner.<sup>480</sup>

Einen wesentlichen Erfolgsfaktor für die Umsetzung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung in der Gemeinde Euerbach stellt der politische Wille und die Standhaftigkeit der betreffenden Akteure bei der Siedlungsentwicklung dar. Als wesentlich wird einerseits die regelmäßige Bewusstseinsbildung bei den Entscheidungsträgern und andererseits die Kommunikation von Vorhaben und Hintergründen an die Bevölkerung angesehen. Anknüpfungspunkte bieten hier auch Prozesse der städtebaulichen Sanierung, beispielsweise in Form von Ortsbegehungen.<sup>481</sup> Hemmnisse werden vor allem bei der Mobilisierung von Baulücken deutlich. Des Weiteren ist fraglich, inwiefern das Thema Flächensparen weiterhin Aufmerksamkeit findet, wenn das vordergründige Ziel der Revitalisierung der Ortskerne erreicht wird.

### **1.6.2 Flächensparende Siedlungsentwicklung in der Gemeinde Grettstadt**

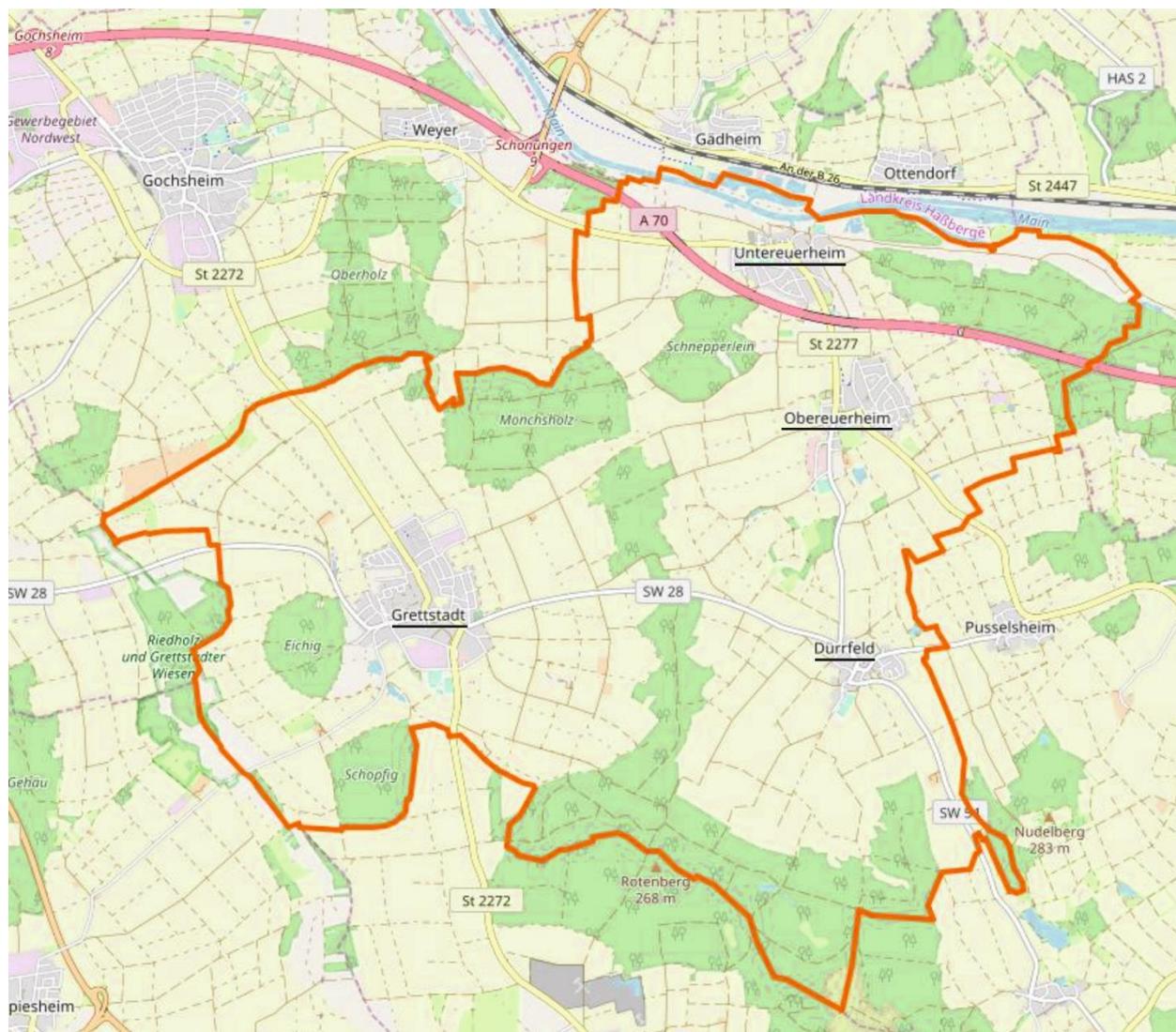
Die Gemeinde Grettstadt gehört ebenfalls dem Landkreis Schweinfurt an und liegt süd-östlich der Kreisstadt Schweinfurt im Süden der Region Main-Rhön. Sie ist von den sieben Gemeinden Gädheim, Theres, (beide dem Landkreis Haßberge zugehörig), Donnersdorf, Sulzheim, Kolitzheim, Schwebheim und Gochsheim umgeben (vgl. Abbildung 21). Im Norden quert die Autobahn A 70 die Gemeinde; eine Anschlussstelle an diese befindet sich unweit der Gemeindegrenze. Der Ortsteil Grettstadt wird durch die Staatsstraße (St) 2272, die anderen drei Ortsteile durch die St 2277 erschlossen (vgl. Abbildung 25).

---

<sup>480</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern der Gemeinde Euerbach sowie der Interkommunalen Allianz Oberes Wern-tal, Euerbach 2019.

<sup>481</sup> Vgl. ebenda.

**Abbildung 25: Raumstruktur und verkehrliche Einbindung der Gemeinde Grettstadt**



Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2018.  
Quelle: Homepage von OpenStreetMap, unter: <https://www.openstreetmap.org> (aufgerufen am 24.10.2018).

Grettstadt besteht aus vier Ortsteilen: Grettstadt, Untereuerheim, Obereuerheim und Dürrfeld (vgl. Abbildung 25). Etwa die Hälfte der Bevölkerung lebte im Jahr 2015 im Gemeindeteil Grettstadt (2.119 Personen). In Obereuerheim waren 875 Personen mit Hauptwohnsitz gemeldet, in Untereuerheim 788 und in Dürrfeld 433.<sup>482</sup> Konnte die Gemeinde Grettstadt in den vergangenen Jahren eine leicht positive Bevölkerungsentwicklung verzeichnen, wird sie in Zukunft zunehmend Einwohner verlieren (vgl. Tabelle 4). Das Durchschnittsalter der Bevölkerung stieg in den vergangenen Jahren kontinuierlich an. Als Arbeitsstandort hat die Gemeinde eine eher geringe Bedeutung. Jedoch bot sie, insbesondere durch das Unternehmen Kräuterhaus Wild, welche

<sup>482</sup> Vgl. Homepage der Gemeinde Grettstadt, unter: <https://www.grettstadt.de/seite/281556/daten-fakten.html> (aufgerufen am 30.11.2019).

Arzneitees, u.a. von Meißner herstellt,<sup>483</sup> 225 Beschäftigten im produzierenden Sektor einen Arbeitsplatz. Neben kleinere Handwerks- und Dienstleistungsbetriebe gab es 2016 24 landwirtschaftliche Betriebe in der Gemeinde.<sup>484</sup>

**Tabelle 4: Strukturelle Kenndaten der Gemeinde Grettstadt**

Indikator	Strukturdaten
Fläche	34,9 km <sup>2</sup>
Bevölkerungsdichte 2015	121 Einwohner/km <sup>2</sup>
Bevölkerungszahl 2015	4.211 Einwohner
Natürlicher Saldo	-3 Personen
Wanderungssaldo	+28 Personen
Bevölkerungsentwicklung 2005-2015	1,1 %
Bevölkerungsprognose 2017-2031	-3,3 %*
sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort 2015	418 Beschäftigte
Pendlersaldo 2015	-1.338 Pendler
Gewerbesteuereinnahmen 2015	216,58 Euro/Einwohner
Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an Gesamtfläche 2015	11,6 %**
Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche 2011-2015	-0,4 %**

Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2020.

Quelle: Bayerisches Landesamt für Statistik (2018b): Statistik kommunal 2018 – Gemeinde Grettstadt 09 678 138, Eine Auswahl wichtiger statistischer Daten, Fürth, S. 6ff.

\*Bayerisches Landesamt (Hrsg.) (2019): Demographie-Spiegel für Bayern, Gemeinde Grettstadt, Berechnung bis 2031, Beiträge zur Statistik Bayerns, Heft 550, Fürth, S. 5.

\*\*Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Fläche: Gemeinden, Fläche (ALKIS), Art der tatsächlichen Nutzung (6)/(10)/(17), Jahr (von 2011 bis 2015), Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung, 31.12.2011, Fürth, Excel-Format und Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Fläche: Gemeinden, Fläche (ALKIS), Art der tatsächlichen Nutzung (6)/(10)/(17), Jahr (von 2011 bis 2015), Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung, 31.12.2015, Fürth, Excel-Format.

Die Siedlungs- und Verkehrsfläche belief sich 2015 auf einen regionsweit durchschnittlichen Anteil von 11,6 % an der gesamten Gemeindefläche und nahm 406 ha ein. Sie erfuhr statistisch zwischen 2011 und 2015 einen Rückgang um -1,8 %. Dies ist ebenfalls auf einen deutlichen Rückgang des Wertes der Verkehrsfläche (-5,4 %) zurückzuführen. Gewerbe- und Industrieblä-

<sup>483</sup> Vgl. Homepage der Laurens Spethmann Holding Aktiengesellschaft & Co. KG, unter: <https://www.lsh-ag.de/de/familienunternehmen/tochtergesellschaften-und-beteiligungen/kraeuterhaus-wild/kraeuterhaus-wild> (aufgerufen am 30.11.2019).

<sup>484</sup> Vgl. Bayerisches Landesamt für Statistik (2018b): Statistik kommunal 2018 – Gemeinde Grettstadt 09 678 138, Eine Auswahl wichtiger statistischer Daten, Fürth, S. 8ff.

chen wurden mit 8 ha ohne Veränderung erfasst.<sup>485</sup> Aktuelle Daten nach neuer Erfassungsmethode verwiesen 2016 jedoch auf einen wesentlich höheren Wert von 108 ha.<sup>486</sup> Belastbarer sind die Zahlen zur Wohnbaufläche. Die Zunahme zwischen 2011 und 2015 von 91 ha auf 100 ha entsprach +8,8 %. Auch in Relation zur Bevölkerung, welche in diesem Zeitraum um +1,4 % zunahm, lässt sich eine Steigerung von 219 m<sup>2</sup> Wohnbaufläche je Einwohner auf 237 m<sup>2</sup> je Einwohner erkennen.<sup>487</sup>

## **Regionalplanerische Vorgaben sowie deren Umsetzung in der Bauleitplanung**

Auch die Gemeinde Grettstadt gehörte bis zur Änderung des LEP Bayerns der äußeren Verdichtungszone der Stadt Schweinfurt an. Sie wird nun dem allgemeinen ländlichen Raum sowie dem Raum mit besonderem Handlungsbedarf zugeordnet (vgl. Abbildung 18) und hat ebenfalls eine nachhaltige Raumnutzung anzustreben (A II 1.1. Z).<sup>488</sup> Hinsichtlich der regionalplanerischen Vorgaben zur Siedlungsentwicklung in der Gemeinde entfalten dieselben Ziele und Grundsätze der Raumordnung Wirkung wie in der Gemeinde Euerbach:

- Organische Entwicklung des Wohn- und gewerblichen Siedlungsbereich (B II 1.8 Z),
- kosten- und flächensparende Bauweise sowie Innen- vor Außenentwicklung (B II 2.2 Z),
- Vorbeugen einer Verödung von Ortskernen durch Neubaugebiete am Ortsrand (B II 5.1 Z).<sup>489</sup>

Negativ-planerische erfolgt eine Steuerung durch verschiedene monofunktionale Gebietsausweisungen zum Schutz von Funktionen des Naturhaushaltes oder Rohstoffvorkommen auf dem Gebiet der Gemeinde Grettstadt im Regionalplan Region Main-Rhön:

- Vorbehaltsgebiet für Bodenschätze Gips/Anhydrit (GI23) (B IV 2.1.1.2 Z) südlich des Hauptortes Grettstadt,
- Vorranggebiet für Hochwasserschutz (H33) (B VIII 4.1 Z) östlich des Hauptortes Grettstadt (vgl. Abbildung 26),
- landschaftliche Vorbehaltsgebiete (B I 2.1 Z), welche überwiegend auch vorgeschlagene Landschaftsschutzgebiete (B I 2.3.1 Z) darstellen,
- vorgeschlagene Naturschutzgebiete (B I 2.2.1 Z) sowie
- zwei Bereiche, die die wesentlichen zu schützenden Landschaftsbestandteile enthalten (B I 2.5.1 Z) südwestlich von Grettstadt sowie zwischen Ober- und Untereuerheim (vgl. Abbildung 27).

Nördlich von Untereuerheim übernimmt die Karte 2 des Regionalplans des Weiteren nachrichtlich ein festgesetztes Überschwemmungsgebiet (vgl. Abbildung 26).

---

<sup>485</sup> Vgl. Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Fläche: Gemeinden, Fläche (ALKIS), Art der tatsächlichen Nutzung (6)/(10)/(17), Jahr (von 2011 bis 2015), Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung, 31.12.2011, Fürth, Excel-Format; Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Fläche: Gemeinden, Fläche (ALKIS), Art der tatsächlichen Nutzung (6)/(10)/(17), Jahr (von 2011 bis 2015), Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung, 31.12.2015, Fürth, Excel-Format.

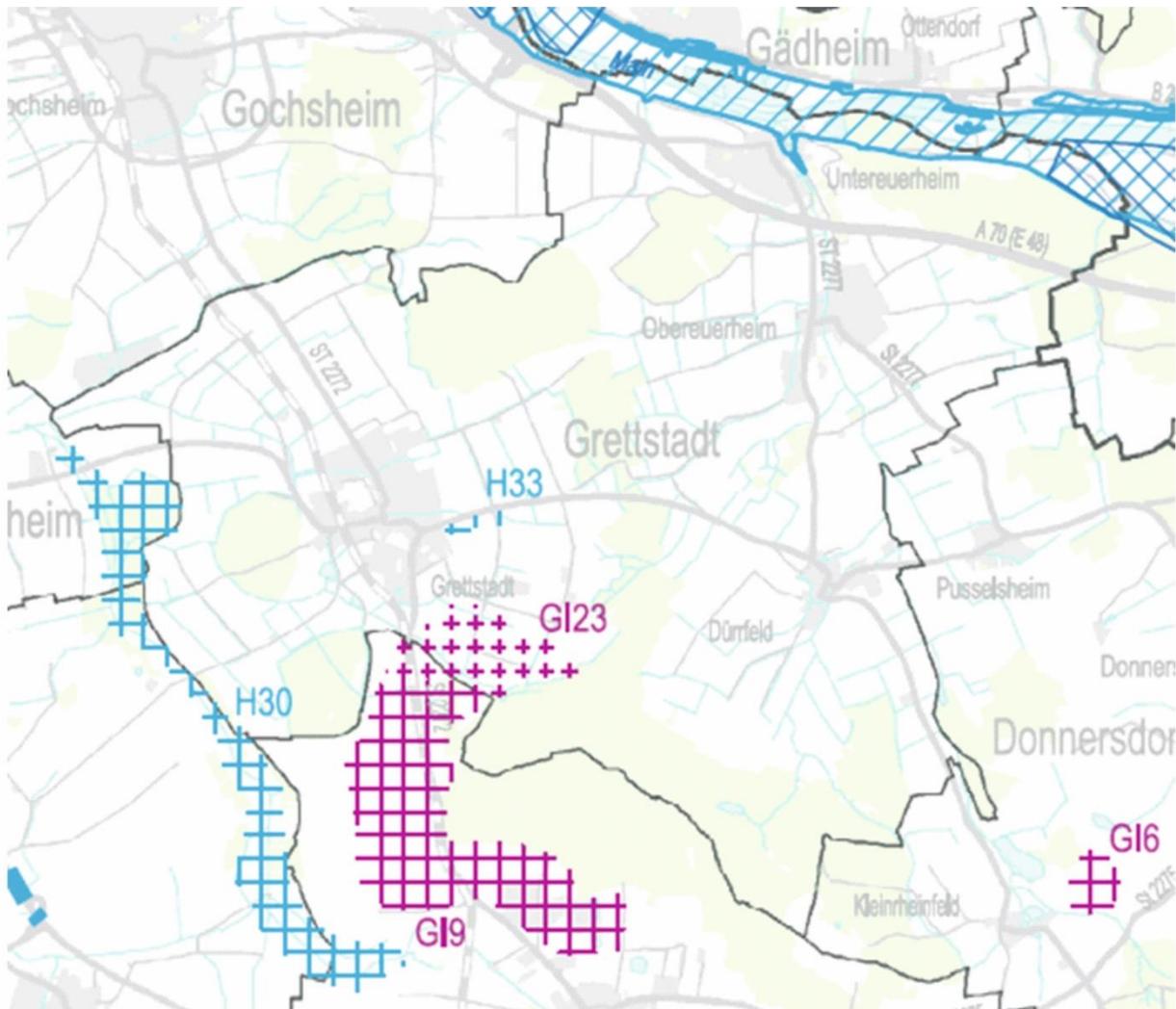
<sup>486</sup> Vgl. Bayerisches Landesamt für Statistik (2018b): a.a.O., S. 13.

<sup>487</sup> Vgl. ebenda; Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Bevölkerung: Gemeinden, Geschlecht, Stichtag, Fortschreibung des Bevölkerungsstandes, Bevölkerung (Anzahl), 31.12.2015, Fürth, Excel-Format; Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Bevölkerung: Gemeinden, Geschlecht, Stichtag, Fortschreibung des Bevölkerungsstandes, Bevölkerung (Anzahl), 31.12.2011, Fürth, Excel-Format.

<sup>488</sup> Vgl. Bekanntmachung der Neufassung des Regionalplans der Region Main-Rhön (3) vom 24.01.2008 (RABI S. 69), hier nach: Regionaler Planungsverband Main-Rhön (Hrsg.) (2008): a.a.O., A II; S. 1.

<sup>489</sup> Vgl. ebenda, B II; S. 1ff.

**Abbildung 26: Ausschnitt der Gemeinde Grettstadt in der Karte ‚Siedlung und Erholung‘ des Regionalplans Region Main-Rhön (3)**



**Zeichnerisch verbindliche Darstellungen**

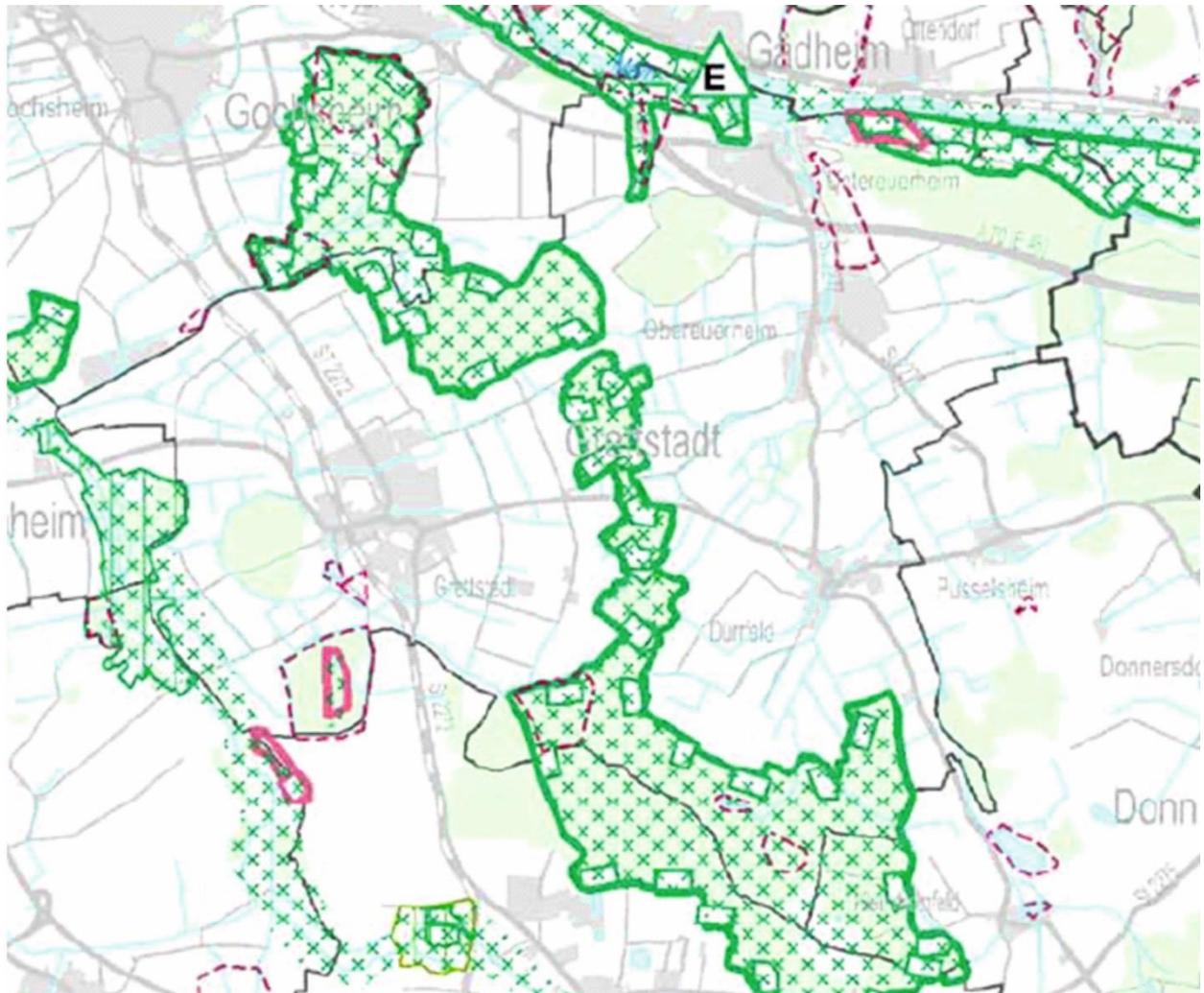
-  Vorranggebiet für Bodenschätze (mit Bodenschatzkürzel<sup>1</sup> und Nr.)  
KS15
-  Vorbehaltsgebiet für Bodenschätze (mit Bodenschatzkürzel<sup>1</sup> und Nr.)  
KS15
- <sup>1</sup> BS Basalt  
CA Kalkstein  
GI Gips/Anhydrit
-  Vorranggebiet für Hochwasserschutz (mit Nr.)  
H15

**Bestehende Nutzungen und Festsetzungen**

-  Festgesetztes Wasserschutzgebiet
-  Festgesetztes Heilquellenschutzgebiet
-  Festgesetztes Überschwemmungsgebiet

Quelle: Regionaler Planungsverband Main-Rhön (Hrsg.) (2012): Regionalplan Region Main-Rhön (3) – Anhang 2, Karte „Siedlung und Versorgung“.

**Abbildung 27: Ausschnitt der Gemeinde Grettstadt in der Karte ‚Landschaft und Erholung‘ des Regionalplans Region Main-Rhön (3)**



**Ziele der Raumordnung**

**Zeichnerisch verbindliche Darstellungen**

 Landschaftliches Vorbehaltsgebiet

**Zeichnerisch erläuternde Darstellungen verbaler Ziele**  
**Natürliche Lebensgrundlagen**

Vorgeschlagenes Schutzgebiet:

 Naturschutzgebiet<sup>1</sup>

 Landschaftsschutzgebiet<sup>1</sup>

 Bereich, der die wesentlichen zu schützenden Landschaftsbestandteile enthält

Sanierung von Landschaftsschäden: Rekultivierung<sup>2</sup> für

 Biotopentwicklung

 Erholung

Quelle: Regionaler Planungsverband Main-Rhön (Hrsg.) (2008): Regionalplan Region Main-Rhön (3) – Anhang 3, Karte „Landschaft und Erholung“.

Der Flächennutzungsplan der Gemeinde Grettstadt stammt aus dem Jahr 1991. In mehreren Änderungen wurde der Siedlungsbereich der Gemeinde seitdem erweitert. Flächen für das Wohnen wurden 1994 im Ortsteil Grettstadt und 2015 im Ortsteil Obereuerheim im Anschluss an bestehende Flächen dargestellt. Zuletzt erfolgte 2017 die Umwandlung einer Grünfläche in

Wohnbau- und Mischflächen im Ortskern von Grettstadt. In den Jahren 1994 und 1996 wurden jeweils Flächen für Gewerbegebiete im Außenbereich der Ortsteile Grettstadt und Obereuerheim ausgewiesen. In Dürrfeld fand 1994 die Rücknahme einer Mischfläche zugunsten landwirtschaftlicher Fläche statt.<sup>490</sup> Diese planungsrechtlich gesicherten Flächenpotenziale wurden in zahlreichen Bebauungsplänen umgesetzt. Siedlungsentwicklung findet in der Gemeinde Grettstadt derzeit nur aus den Reserven des Flächennutzungsplans statt. Es werden Baugebiete mit acht bis 25 Bauplätzen ausgewiesen. Das Neubaugebiet ‚Innerer Wiesenflecken‘, welches auf der genannten ehemaligen Ackerfläche im Ortskern von Grettstadt auf Grundlage eines Bebauungsplans der Innenentwicklung realisiert wird, umfasst 39 Bauplätze. Es werden ausschließlich Einfamilienhäuser gebaut (vgl. Abbildung 28). Auch in Grettstadt werden Baugebiete nur ausgewiesen, wenn die Gemeinde die betreffenden Flächen erwerben konnte. In Zukunft sollen diese bei Verkauf außerdem mit einem Bauvermerk versehen werden, der eine Bebauung innerhalb von drei bis fünf Jahren oder den Rückfall an die Gemeinde sichert.<sup>491</sup>

**Abbildung 28: Neubaugebiet ‚Innerer Wiesenflecken‘ im Ortskern und Mehrfamilienhaus im Ortsteil Grettstadt**



Quelle: Eigene Aufnahmen, Grettstadt 2019.

Aktuelle Herausforderung für die Siedlungsentwicklung ist ein hoher Neubaubedarf durch Einheimische wie Zugezogene, welchem insbesondere durch das neue Baugebiet begegnet werden soll. Gleichzeitig sollen noch bestehende Baulücken in älteren Neubaugebieten der 1990er und 2000er Jahre mobilisiert werden. Allerdings wird ein Großteil dieser durch Einheimische ‚bevorratet‘, sodass diese der Innenentwicklung nicht zur Verfügung stehen. Dagegen stellen Leerstände kaum Probleme dar. Der Bedarf nach Mietwohnungen wird auch in Grettstadt als steigend wahrgenommen, sodass in einem nächsten Wohnbaugebiet auch niedriger Geschosswohnungsbau mit zwei bis drei Geschossen vorgesehen wird. Das bestehende Angebot an Mietwohnungen befindet sich im höheren Preissegment.<sup>492</sup>

Eine bewusst flächensparende Siedlungsentwicklung im Bereich Wohnungsbau erfolgt in Grettstadt nicht. Maßgeblich bestimmt die Bevölkerungsentwicklung die Gestaltung und Erweiterung von Siedlungsfläche. So soll bei der Fortschreibung des Flächennutzungsplans die künftige

<sup>490</sup> Vgl. Flächennutzungspläne der Gemeinde Grettstadt, verfügbar auf der Homepage des Landratsamts Schweinfurt, unter: <https://www.landkreis-schweinfurt.de/service-infos/serviceleistungen-informationen/ServiceInfos/detail/flaechennutzungsplaene-kartenarchiv-im-landkreis-schweinfurt-1619/> (aufgerufen am 22.02.2020).

<sup>491</sup> Vgl. Expertengespräch mit einem Vertreter der Gemeinde Grettstadt, Geschäftsleitung, Grettstadt 2019.

<sup>492</sup> Vgl. ebenda.

Prognose eines Bevölkerungsrückgangs berücksichtigt werden. Des Weiteren steht die Reaktivierung bzw. der Umbau alter Gehöfte im Mittelpunkt der Bestrebungen zur Innenentwicklung. Dies wird durch ein gemeindliches Förderprogramm für bauliche Maßnahmen und Grunderwerb im städtebaulichen Innenbereich finanziell unterstützt.

Hinsichtlich der Entwicklung von Gewerbeflächen sind derzeit keine Erweiterungen geplant. Die Nachfrage beschränkt sich auf kleinere Grundstücke, welche mit dem bestehenden Gewerbegebiet befriedigt werden konnten. Aspekte kompakter Siedlungsstrukturen spielten dabei keine Rolle.<sup>493</sup>

Es wird deutlich, dass die demografische Entwicklung in Grettstadt zumindest zu einer geringeren Ausweisung von Bauflächen führt. Eine aktive Forcierung findet mit Ausnahme des Förderprogramms für Innenentwicklung kaum statt. So wird beispielsweise die Flächenmanagement-Datenbank nicht mehr genutzt. Hemmnisse einer flächensparenden Siedlungsentwicklung in Grettstadt sind das Zurückhalten von Baulücken durch die Besitzer sowie das von der Gemeinde relativ günstig angebotene Wohnbauland zu einer Nachfrage insbesondere im Einfamilienhausbau.

### **1.7 Zwischenfazit: Erfolge, Defizite und Einflussfaktoren des Governance-Regimes der Regionalplanung für eine flächensparende Siedlungsentwicklung in der Region Main-Rhön**

Das Governance-Regime der Regionalplanung in der Region Main-Rhön mit dem Ziel einer flächensparenden Siedlungsentwicklung ist stark geprägt von der Governance-Form Hierarchie. Wesentliche Adressaten sind die Planungsträger der kommunalen Bauleitplanung. Einen maßgeblichen Einfluss übt der institutionelle Rahmen des Bayerischen Landesplanungsgesetzes sowie des LEP Bayern auf die Ausgestaltung der Governance-Formen aus. Der organisatorische und enge aufgabenbezogene Rahmen beschränkt die Regionalplanung überwiegend auf ihre Kernkompetenzen der Steuerung durch den Regionalplan im Sinne des first-order governing. Dabei kommt vor allem der Governance-Mechanismus des wechselseitigen Beeinflussens durch die formelle Beteiligung im Aufstellungs- und Umsetzungsprozess des Regionalplans zum Einsatz. In sehr geringem Maße sind in Form von informellen, netzwerkartigen Kooperationen Mechanismen des Verhandeln zu erkennen. Initiiert wurden diese allerdings nicht von der Regionalplanung, sondern seitens der Landesregierung mit dem Ziel, Anreize für alternative Governance-Formen im Sinne des second-order governing auf kommunaler Ebene zu etablieren. Hinsichtlich der Umsetzung der verfolgten Leitvorstellung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung weist das Governance-Regime der Regionalplanung noch einige Defizite auf.

#### **1.7.1 Erfolge und Defizite der Governance-Formen der Regionalplanung für eine flächensparende Siedlungsentwicklung in der Region Main-Rhön**

Die Governance der Siedlungstätigkeit durch die Regionalplanung erfolgt in der Region Main-Rhön im Wesentlichen durch den Regionalplan im hierarchischen System der Raumplanung. Die Leitvorstellung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung wird durch einige Festlegungen deutlich, unterliegt im Gesamtkonzept allerdings dem übergeordneten Ziel einer wirtschaftlichen Entwicklung der Region. Innerhalb des Regionalplans wird einerseits eine regionale Standortsteuerung anhand der Zentralen Orte vorgenommen, in welchen die Siedlungstätigkeit über die organische Entwicklung hinaus in den Hauptsiedlungskernen stattfinden kann. Die Innenentwicklung ist vor der Außenentwicklung anzustreben. Andererseits dominieren negativ-

---

<sup>493</sup> Vgl. ebenda.

planerischen Festlegungen zum Schutz von Freiraumflächen, welche die Siedlungstätigkeit für Siedlungs- und Verkehrszwecke ausschließen bzw. einschränken. Mengensteuernde Planelemente im engeren Sinne kommen nicht zu Einsatz. Die Beschränkung Nicht-Zentraler Orte auf ihre organische Entwicklung sowie höhere Siedlungsdichten in Mittelzentren und dem Oberzentrum Schweinfurt sollen das Maß der Siedlungsentwicklung zwar quantitativ steuern, werden allerdings nicht mit konkreten Werten hinterlegt. Vage bleibt ebenfalls die Vorgabe zur ‚angemessenen‘ Siedlungsentwicklung, welche unter Berücksichtigung der Begründung eher zur gesteigerten Siedlungsentwicklung anregt. Insgesamt dominieren Festlegungen zur Verhinderung der Siedlungsentwicklung über jene zur aktiven Steuerung und Vorsorge.

**Tabelle 5: Festlegungen im Regionalplan Main-Rhön zur Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung**

Steuerungsansatz	Norm	Planelement
Regionale Standortsteuerung		
Konzentration auf Zentrale Orte	Z	Konzentration der Siedlungsentwicklung auf das Oberzentrum und weitere Zentrale Orte sowie <i>geeignete Standorte</i> im ehemaligen ‚Verdichtungsraum‘ Schweinfurt (B II 1.4 Z)
	Z	Siedlungsentwicklung über organische Entwicklung hinaus auf die Zentralen Orte (Wohnen und Gewerbe) (B II 1.6 und 1.7 Z)
	Z	Zentralitätsgebot für integrierte Einzelhandelsgroßprojekte (B II 3.3 Z)
Konzentration auf Hauptsiedlungskern	Z	Siedlungsentwicklung über organische Entwicklung hinaus auf die Zentralen Orten (Wohnen und Gewerbe) (B II 1.6 und 1.7 Z)
Vorrang der Innenentwicklung	Z	Vorsorge für Entwicklung im Siedlungsbereich durch Bodenmanagement (B II 1.4 Z)
	Z	Kosten- und flächensparende Siedlungsentwicklung, Innen- vor Außenentwicklung (B II 2.2 Z)
Standortsicherung		
Wohnen	-	-
Gewerbe	-	-
Verkehr	-	-
Mengensteuerung		
Bedarfsnachweis	-	-
Eigenentwicklung	Z	Organische Entwicklung für Nicht-Zentrale Orte (Wohnen und Gewerbe) (B II 1.8 Z)
Dichtewerte	-	-

Steuerungsansatz	Norm	Planelement
Negativ-planerische Standortsteuerung		
Siedlungs-/Grünzäsuren	Z	Trenngrün (B I 3.1.1 Z)
Multifunktionaler Gebietsschutz	-	-
Monofunktionaler Gebietsschutz	Z Z Z Z	Landschaftliche Vorbehaltsgebiete (B I 2.1 Z) Vorgeschlagene Naturschutz- und Landschaftsschutzgebiete sowie unter Schutz zu stellende Landschaftsbestandteile (B I 2.2.1, 2.3.1, 2.5.1 Z) Vorranggebiete und Vorbehaltsgebiete zur Sicherung von Bodenschätzen (B IV 2.1.1.1-6 Z) Vorranggebiete für Hochwasserschutz (B VIII 4.1 Z)
Interkommunale Kooperation		
Allgemein	G	Intensivierung, z.B. hinsichtlich ÖPNV, interkomm. Flächenmanagement (A II 3.1 G)
Gewerbe	G Z	Im Rahmen der Gewerbeflächenentwicklung (B IV 1.9 G) Zusammenarbeit bzgl. Ausweisung gemeinsamer gewerblicher Baugebiete (B II 3.1 Z)
Zeichenerklärung: Z = Ziel der Raumordnung G = Grundsatz der Raumordnung		

Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2020.

Dabei sind Erfolge bei der planerischen Steuerung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung vor allem auf das aus der Landesplanung durchzusetzende Anbindegebot bei der Vermeidung von Zersiedlung sowie das Planelement ‚Trenngrün‘ zurückzuführen. Allerdings ist letzteres nicht flächendeckend, sondern nur im Verdichtungsraum sinnvoll einsetzbar.<sup>494</sup>

Defizitär stellt sich beim negativ-planerischen Instrumentarium insbesondere das (landesrechtlich bedingte) Fehlen eines Planelements zum Schutz landwirtschaftlicher Flächen dar, welche besonders von der Flächenneuanspruchnahme betroffen sind. Landschaftliche Vorbehaltsgebiete werden als Grundsätze der Raumordnung regelmäßig in der kommunalen Abwägung überwunden. Als schwierig erweist sich die Konzentration der über die örtlichen Bedarfe hinausgehenden Siedlungsentwicklung auf die Kernbereiche der Hauptorte. Die Verteilung der Flächenpotenziale wird auf kommunaler Ebene ausgehandelt und meist dezentral verortet. Gleichsam wird diese Festlegung von der Regionalplanung, insbesondere vor dem Hintergrund des prognostizierten weiteren Bevölkerungsrückgangs, als sehr bedeutend erachtet.<sup>495</sup> Auf-

<sup>494</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern der Regierung von Unterfranken, Sachgebiet 24: Raumordnung, Landes- und Regionalplanung, Würzburg 2019.

<sup>495</sup> Vgl. ebenda.

grund des Fehlens konkreter Orientierungswerte zur Bestimmung der organischen Entwicklung sind Bedarfsnachweise für den örtlichen Bedarfs seitens der Kommunen kaum eine Hürde.<sup>496</sup>

Vor allem das Alter der Festlegungen zur Siedlungsentwicklung und zum Schutz des Freiraums, welche größtenteils noch der Fassung des Regionalplans aus dem Jahr 1988 entstammen, wirkt sich auf deren Steuerungsleistung aus. Diese sind in einigen Fällen eher grundsätzlich formuliert und lassen einigen Interpretationsspielraum. Wenngleich damals als verbindliche Vorgaben konzipiert, werden sie den heutigen rechtlichen Ansprüchen von Zielen der Raumordnung nicht mehr gerecht. Des Weiteren bilden manche Festlegungen aufgrund veralteter fachlicher Grundlagen die aktuellen Flächennutzungsansprüche und Schutzerfordernisse nicht mehr adäquat ab. Zwar ermöglicht die Regionalplanung in diesem Zusammenhang Flächentausche, diese sind aufgrund zu beachtender Verfahrensregelungen allerdings aufwendig.<sup>497</sup>

Aufgrund personell und finanziell begrenzter Ressourcen sowie einer landesrechtlich eingeschränkten Aufgabenzuweisung spielen informelle Instrumente zur Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung für die Regionalplanung in der Region Main-Rhön kaum eine Rolle. Projektbezogen stellte das Teilraumgutachten 71 ein solitäres Beispiel für eine netzwerkartige Governance-Form unter Beteiligung der Regionalplanung dar, innerhalb welcher durch den Mechanismus des Verhandeln u.a. auch Aspekte einer zumindest koordinierten und im weiteren Sinne potenziell flächensparenden Siedlungsentwicklung behandelt wurden. Wenngleich die Regionalplanung nicht aktiv daran beteiligt ist, entfalten die Aktivitäten der Landesregierung zur Förderung des Flächensparens und der Innenentwicklung darüber hinaus positive Effekte für die Governance der Siedlungsentwicklung. Diese setzen einen Anreiz für und ermöglichen den Gemeinden die eigenständige Erarbeitung von Grundlagen und Zusammenhängen einer flächensparenden Siedlungsentwicklung.<sup>498</sup>

### **1.7.2 Bedeutung des institutionellen und raumstrukturellen Rahmens für das Governance-Regime der Regionalplanung in der Region Main-Rhön**

Die Organisation und Aufgabenzuweisung der Regionalplanung in Bayern bilden einen engen Rahmen für deren Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung. Es wird deutlich, dass die abschließende Begrenzung der Inhalte und Instrumente des Regionalplans sowie eine hohe politische Bedeutung der kommunalen Planungshoheit die Möglichkeiten der Regionalplanung hinsichtlich restriktiver Vorgaben zur Siedlungsentwicklung erheblich einschränken. Die starke Berücksichtigung der gemeindlichen Ebene wird auch im Organisationsmodell der Regionalplanung deutlich. Durch die Trennung der politischen und operativen Ebene ist die Regionalplanung eher als zweigeteilter Akteur zu betrachten. Fachliche und politische Zielkonflikte sind somit wahrscheinlicher. Das Bewusstsein und Engagement für eine flächensparende Siedlungsentwicklung sind auf der operativen Ebene der Regionalplanung stärker ausgeprägt. Ein erheblicher politischer Einfluss der Landesebene in der Vergangenheit wurde des Weiteren durch landespolitische Ereignisse (LEP-Änderungen aufgrund von Mehrheitswechseln oder die Forcierung des Ausbaus von Windkraftanlagen) deutlich, welche Auswirkungen auf die regio-

---

<sup>496</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern der Gemeinde Euerbach sowie der Interkommunalen Allianz Oberes Werrtal, Euerbach 2019; Expertengespräch mit einem Vertreter der Gemeinde Grettstadt, Geschäftsleitung, Grettstadt 2019.

<sup>497</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern der Regierung von Unterfranken, Sachgebiet 24: Raumordnung, Landes- und Regionalplanung, Würzburg 2019.

<sup>498</sup> Vgl. ebenda; Expertengespräch mit Vertretern des Landratsamts Schweinfurt, Sachgebiet Regionalmanagement, Schweinfurt 2019.

nalplanerische Arbeit im Sinne einer starken Ressourcenbindung hatte.<sup>499</sup> Die Ausgestaltung der Governance-Formen einer flächensparenden Siedlungsentwicklung konnte seitens der Regionalplanung daher nicht prioritär verfolgt werden.

Dennoch zeigen die materiellen Vorgaben der Landesplanung die Gegenwärtigkeit des Themas. Sowohl im BayLplG als auch im LEP Bayern ist eine flächensparende Siedlungsentwicklung als zentrale Zielvorstellung verankert. Als Steuerungsansatz wird im LEP Bayern der Fokus auf die Stärkung der Innenentwicklung, auf das Anbindegebot sowie die negativ-planerische Steuerung der Siedlungsentwicklung gelegt. Durch die angestrebte Gesetzesänderung könnte deren quantitativen Dimension gestärkt werden.

Die Zurückhaltung der Regionalplanung im informellen Bereich kann insbesondere auf eine starke Präsenz einerseits der Landesregierung durch verschiedene Förderprogramme, andererseits der Landratsämter als wesentliche Akteure des Regionalmanagements in der Region Main-Rhön zurückgeführt werden.

Insbesondere im Hinblick auf die raumstrukturellen Rahmenbedingungen wird der Bedarf zur Forcierung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung deutlich. Trotz zum Teil deutlicher Schrumpfungstendenzen der Einwohnerzahlen in den Gemeinden der Region Main-Rhön stellt sich die Flächenneuanspruchnahme dort weiterhin moderat wachsend dar. Insbesondere im Südwesten der Region nahm die Wohnbaufläche je Einwohner deutlich zu. Im Rauminformationssystem der Regierung von Unterfranken ist zu beobachten, dass insbesondere die großen Flächengemeinden mit vielen Ortsteilen viele neue Siedlungsflächen ausweisen.<sup>500</sup> Dies deutet auf ein Defizit bei der Konzentration der Siedlungsentwicklung hin.

### **1.7.3 Einflussfaktoren bei der Umsetzung der regionalplanerischen Governance-Ansätze auf kommunaler Ebene in der Region Main-Rhön**

Unmittelbar verknüpft mit den raumstrukturellen Ausgangsbedingungen ist das Empfinden einer Benachteiligung als ländlich-peripher geprägter Raum durch einen Großteil der kommunalen, insbesondere politischen Akteure in der Region Main-Rhön. Dies stellt ein wesentliches Hemmnis bei der Umsetzung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung auf gemeindlicher Ebene dar. Auch das Governance-Regime der Regionalplanung wird als Einschränkung der Siedlungstätigkeit peripherer Gemeinden zugunsten der Ballungsräume wahrgenommen. Mit Ausnahme dieser Rolle als ‚Verhinderer‘ kommt der Regionalplanung aus gemeindlicher Sicht als Akteur im Bereich Siedlungsentwicklung kaum Bedeutung zu. Der Austausch in den förmlichen Planungsprozessen wird allerdings als kooperativ geschätzt.<sup>501</sup>

Die Zielvorstellung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung unterliegt in der politischen Diskussion häufig anderen Themen der Raumentwicklung. Ungeachtet der vergangenen Bevölkerungsentwicklung herrscht in vielen Kommunen ein ‚Wachstumsdenken‘, welches untrennbar mit der Inanspruchnahme neuer Flächen für Wohnbau- und Gewerbeflächen verbunden ist.<sup>502</sup> Der Verlust von Freiraum als eine der hauptsächlichen Wirkungen der Flächenneuanspruch-

---

<sup>499</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern der Regierung von Unterfranken, Sachgebiet 24: Raumordnung, Landes- und Regionalplanung, Würzburg 2019.

<sup>500</sup> Vgl. ebenda.

<sup>501</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern der Gemeinde Euerbach sowie der Interkommunalen Allianz Oberes Wernatal, Euerbach 2019; Expertengespräch mit einem Vertreter der Gemeinde Grettstadt, Geschäftsleitung, Grettstadt 2019.

<sup>502</sup> Vgl. ebenda; Expertengespräch mit Vertretern des Landratsamts Schweinfurt, Sachgebiet Regionalmanagement, Schweinfurt 2019.

nahme wird in der weniger dicht besiedelten Region Main-Rhön kaum als Problem wahrgenommen. Etwas mehr Aufmerksamkeit kommt der Inanspruchnahme und dem damit einhergehenden Verlust landwirtschaftlicher Flächen zu.<sup>503</sup> Die Folgen der Siedlungsentwicklung im Außenbereich werden des Weiteren selten durch Instrumente wie Flächenmanagement-Datenbanken oder Folgekostenrechner erfasst und sichtbar gemacht.<sup>504</sup>

Gleichsam wird aber auch in einzelnen Gemeinden ein langsamer Bewusstseinswandel hinsichtlich einer verstärkten Innenentwicklung wahrgenommen. Diese trägt als wesentliche Komponenten zu einer flächensparenden Siedlungsentwicklung bei. Die Folgen des offensichtlichen demografischen Wandels in der Region Main-Rhön bewegen dabei zu einem behutsameren Vorgehen bei der Siedlungstätigkeit. Insbesondere die Verödung von Ortskernen in Folge von Leerständen schafft Anreize für diesbezügliche Bemühungen. In diesem Zusammenhang spielt die Mobilisierung von Baulücken ebenfalls zunehmend, wenngleich noch nicht so stark eine Rolle bei der gemeindlichen Siedlungsentwicklung.<sup>505</sup> Auch die steigende Nachfrage nach kleineren Mietwohnungen in Folge der Alterung und Diversifizierung der Gesellschaft wird bereits in manchen Kommunen wahrgenommen, selten jedoch mit einem akutem Handlungsbedarf verknüpft.<sup>506</sup> An dieser Stelle wird auch die Bedeutung des persönlichen Engagements sowie der Verfügbarkeit personeller wie finanzieller Ressourcen bei der Umsetzung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung auf kommunaler Ebene deutlich. Ausschlaggebend dabei sind politischer Wille, Durchhaltevermögen sowie eine Konstanz treibender Akteure.<sup>507</sup>

Zur abstrakten Beschäftigung mit dem Thema einer Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme seitens der Kommunalpolitik trägt auch die Sensibilisierung der Bevölkerung aufgrund landespolitischer Aktivitäten bei. Allerdings bleiben konkrete Strategien, Maßnahmen oder Verhaltensänderungen eine Seltenheit. Dies wird u.a. an der anhaltenden Nachfrage nach Einfamilienhäusern durch die Bevölkerung der Region Main-Rhön, das ‚Bevorraten‘ von Bauflächen bedingt durch die aktuelle Zinslage sowie der überwiegenden Ablehnung von flächeneffizientem Geschosswohnungsbau in der eigenen Gemeinde deutlich. Letztere gründet auf Befürchtungen hinsichtlich verstärkter Verkehrsbelastungen sowie Vorurteilen gegenüber einer sozial schwächeren Klientel. Auch im gewerblichen Bereich sind in der Region Main-Rhön keine Tendenzen von Seiten der Unternehmen bezüglich einer flächensparenden Gewerbeentwicklung zu erkennen.<sup>508</sup>

---

<sup>503</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern der Regierung von Unterfranken, Sachgebiet 24: Raumordnung, Landes- und Regionalplanung, Würzburg 2019.

<sup>504</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern der Gemeinde Euerbach sowie der Interkommunalen Allianz Oberes Wern- tal, Euerbach 2019; Expertengespräch mit einem Vertreter der Gemeinde Grettstadt, Geschäftsleitung, Grettstadt 2019.

<sup>505</sup> Vgl. ebenda.

<sup>506</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern der Gemeinde Euerbach sowie der Interkommunalen Allianz Oberes Wern- tal, Euerbach 2019; Expertengespräch mit einem Vertreter der Gemeinde Grettstadt, Geschäftsleitung, Grettstadt 2019.

<sup>507</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern der Gemeinde Euerbach sowie der Interkommunalen Allianz Oberes Wern- tal, Euerbach 2019.

<sup>508</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern der Regierung von Unterfranken, Sachgebiet 24: Raumordnung, Landes- und Regionalplanung, Würzburg 2019; Expertengespräch mit Vertretern des Landratsamts Schweinfurt, Sachge- biet Regionalmanagement, Schweinfurt 2019.

**Tabelle 6: Zusammenfassung der Handlungsansätze, Erfolge und Defizite des Governance-Regimes der Regionalplanung für eine flächensparende Siedlungsentwicklung in der Region Main-Rhön**

Handlungsansätze des regionalplanerischen Governance-Regimes	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Hierarchie:</b> Steuerung der Bauleitplanung durch Festlegungen im Regionalplan               <ul style="list-style-type: none"> <li>o Positiv- und negativ-planerische regionale Standortsteuerung</li> </ul> </li> <li>- <b>Hierarchie:</b> (gegenseitiges) Beeinflussen in formellen Beteiligungsverfahren zur Aufstellung und Umsetzung des Regionalplans</li> <li>- Punktuell und projektbezogen: zeitlich begrenzte Kooperation (Verhandeln) im <b>Netzwerk</b> mit kommunalen und staatlichen Akteuren</li> </ul>	
Erfolge	Defizite
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Durchsetzung des hierarchischen Steuerungsinstrumentariums des Regionalplans</li> <li>- Bewusstsein und Engagement der operativen Ebene der Regionalplanung</li> <li>- Materielle Stärkung der Leitvorstellung durch den institutionellen Rahmen (BayLplG und LEP Bayern)</li> <li>- Zunehmendes Bewusstsein für die Thematik bei den Planadressaten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nicht vollständiges Ausnutzen der hierarchischen Steuerungsmöglichkeiten (Festlegungen im Regionalplan)</li> <li>- Fehlender Bezug der Festlegungen im Regionalplan zu raumstrukturellen Rahmenbedingungen aufgrund des Alters des Planes</li> <li>- Einschränkung der Handlungsmöglichkeiten durch institutionellen Rahmen (Organisationsform, BayLplG, LEP Bayern)</li> <li>- Teilräumlich, insbesondere in peripheren Lagen kaum flächensparende Siedlungsentwicklung</li> <li>- Kaum Einsatz alternativer Governance-Formen/ -Mechanismen wie Netzwerke/Verhandeln</li> <li>- Überwiegend geringe Akzeptanz für die regionalplanerischen Handlungsansätze seitens der kommunalpolitischen und -administrativen Adressaten</li> </ul>

Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2020.

## 2 Ländlicher Raum mit wachsender Bevölkerungszahl – Region Rostock

Die Region Rostock wird entsprechend der Abgrenzung der Siedlungsstrukturellen Regionstypen des BBSR als ländliche Region eingeordnet.<sup>509</sup> Der dünn besiedelte ländliche Kreis Rostock umschließt dabei die kreisfreie Großstadt Rostock,<sup>510</sup> deren demografische und wirtschaftliche Entwicklung auch über ihre administrativen Grenzen hinaus wirkt. Naturräumlich wird die Region durch die Ostseeküstenlandschaft, das Vorpommersche Flachland sowie das Rückland der Mecklenburgischen Seenplatte und die sich anschließende Mecklenburgische Großseenlandschaft mit den Krakower Seen, Müritz-, Kölpin- und Fleesensee geprägt (Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie 2007b).<sup>511</sup>

Die Regionalplanung in der Region Rostock erfolgt durch den Planungsverband Rostock, welcher im Rahmen der rechtlichen Vorgaben durch das Gesetz über die Raumordnung und Landesplanung des Landes Mecklenburg-Vorpommern – Landesplanungsgesetz (LPIG M-V) sowie weiterer materieller Bestimmungen im Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern 2016 (LROP M-V) Festlegungen zur Steuerung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung in seinem Regionalen Raumentwicklungsprogramm Mittleres Mecklenburg/Rostock 2011 (RREP MM/R) trifft. Auf informeller Basis soll durch den ‚Entwicklungsrahmen‘ die Siedlungstätigkeit im Stadt-Umland-Raum Rostock koordiniert werden. Das regionalplanerische Governance-Regime der Region Rostock weist in diesem Zusammenhang einige Stärken und Schwächen hinsichtlich der Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung auf.

### 2.1 Raumstrukturelles Profil der Region Rostock

Die Region Rostock liegt im Nordosten der Bundesrepublik und im Norden Mecklenburg-Vorpommerns. Sie grenzt unmittelbar an die Ostsee, im Osten an den Landkreis Vorpommern-Rügen, im Süden an die Landkreise Mecklenburgische Seenplatte und Ludwigslust-Parchim sowie im Westen an den Landkreis Nordwestmecklenburg (Abbildung 29).

Die Region Rostock umfasst insgesamt 118 Kommunen, davon Rostock als kreisfreie Hanse- als auch Universitätsstadt und 117 kreisangehörige Städte und Gemeinden. Von diesen kreisangehörigen Städten und Gemeinden sind 10 amtsfrei. Die 107 amtsangehörigen Städte und Gemeinden sind wiederum zu 13 Ämtern zusammengeschlossen. Das Stadtgebiet Rostocks gliedert sich in 31 Ortsteile, welche wiederum fünf Ortsamtsbereichen angehören.<sup>512</sup>

---

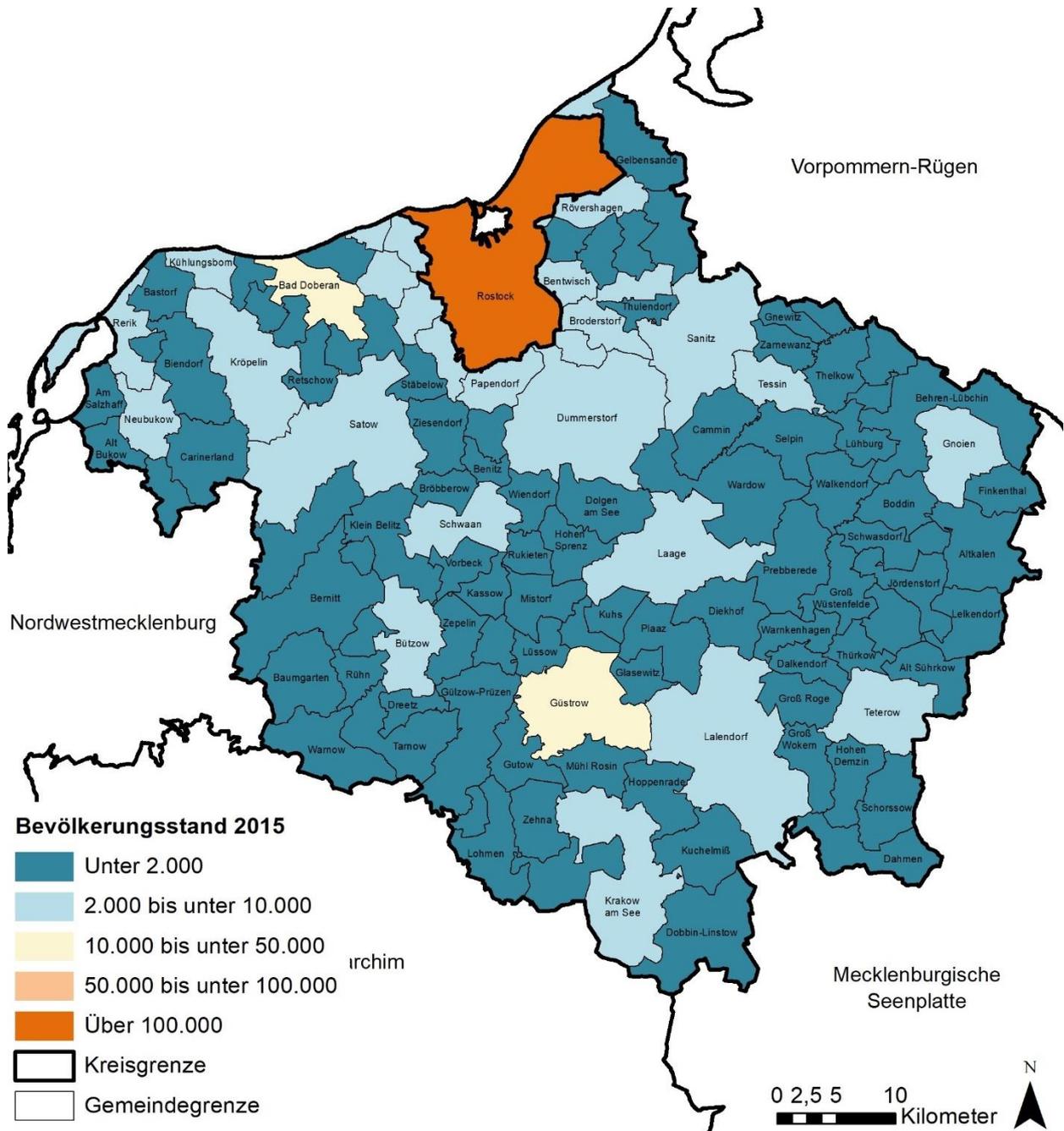
<sup>509</sup> Vgl. Homepage des Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), unter: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raubeobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/regionen/Regionstypen/regionstypen-node.html> (aufgerufen am 30.08.2019).

<sup>510</sup> Vgl. Homepage des Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), unter: [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raubeobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/kreise/Kreistypen4/kreistypen\\_node.html](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raubeobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/kreise/Kreistypen4/kreistypen_node.html) (aufgerufen am 30.08.2019).

<sup>511</sup> Vgl. Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie (2007): Erste Fortschreibung des Gutachtlichen Landschaftsrahmenplans Mittleres Mecklenburg/Rostock, Karte 1: Naturräumliche Gliederung, Rostock.

<sup>512</sup> Vgl. Homepage des Planungsverbands Region Rostock, unter: <https://www.planungsverband-rostock.de/region/fakten/> (aufgerufen am 24.08.2018).

**Abbildung 29: Administrative Einordnung und Bevölkerungsstand der Städte und Gemeinden in der Region Rostock 2015**

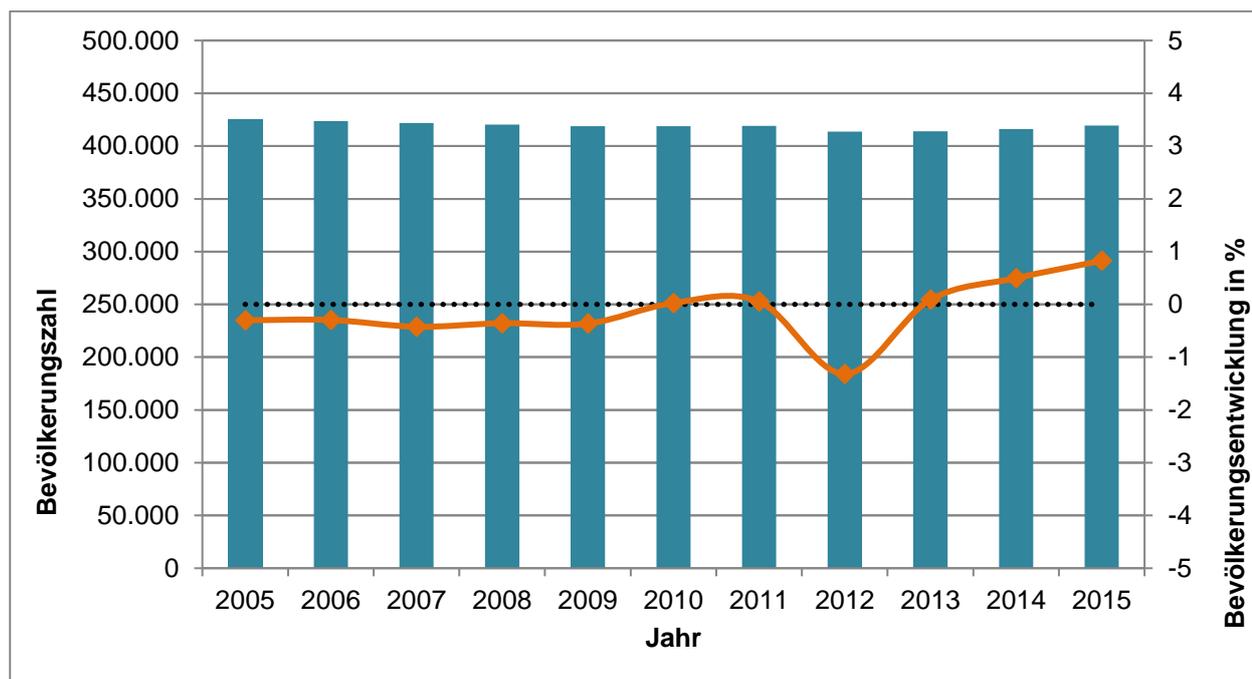


Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2018.  
 Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2017): Bevölkerungsstand: Bevölkerung nach Geschlecht - Stichtag 31.12. - regionale Tiefe: Gemeinden, Samt-/Verbandsgemeinden, 31.12.2015, Deutschland, Excel-Format.

### 2.1.1 Bevölkerungsstruktur und -entwicklung in der Region Rostock

Der Bevölkerungsstand der Region Rostock belief sich im Jahr 2015 auf 419.484 Einwohner. Knapp die Hälfte wohnte in der kreisfreien Stadt Rostock (206.011). Nur zwei weitere Städte, Güstrow und Bad Doberan, wiesen mit 28.845 bzw. 12.107 Personen mehr als 10.000 Einwohner auf. In den meisten Gemeinden der Region lebten unter 2.000 Personen. Die Gemeinde mit der niedrigsten Bevölkerungszahl war Penzin mit 138 Einwohnern, gefolgt von Stubbendorf und Nustrow mit 140 bzw. 144 Personen (vgl. Abbildung 29).

**Abbildung 30: Bevölkerungsentwicklung in der Region Rostock 2005-2015**

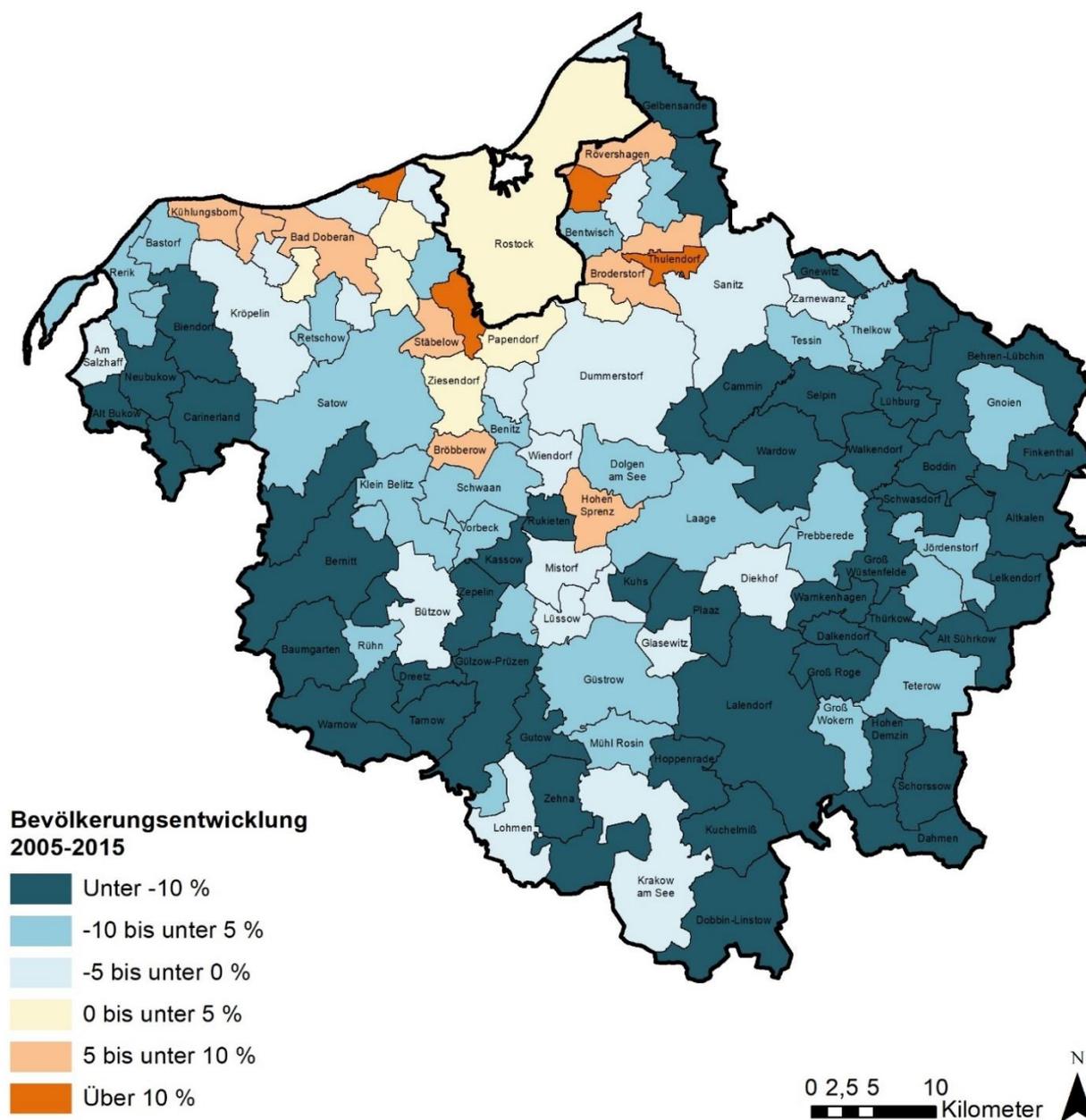


Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2018.  
Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2018): Bevölkerungsstand: Bevölkerung nach Geschlecht - Stichtag 31.12. - regionale Tiefe: Kreise und krfr. Städte, Deutschland, Excel-Format.

Die Region Rostock verzeichnete seit 2005 zunächst einen kontinuierlichen Bevölkerungsrückgang. Im Jahr 2011 erfolgte durch die bundesweite Volkszählung Zensus eine Anpassung der Einwohnerzahlen. Seit dem Jahr 2012 wurde in der Region ein leichtes Bevölkerungswachstum erfasst. Lebten im Jahr 2005 424.904 Menschen in der Region, waren es im Jahr 2012 nur noch 413.619, was einem Rückgang von -2,7 % entsprach. Bis zum Jahr 2015 hatte die Einwohnerzahl wieder um +1,4 % auf 419.484 Menschen zugenommen. Langfristig betrachtet sank die Bevölkerungszahl im Gesamten im Zeitraum von 2005 bis 2015 um -1,3 % (vgl. Abbildung 30). Den größten Zuwachs auf kommunaler Ebene erzielten Thulendorf (+14,8 %) sowie die Städte Kritzmow (+13,9 %) und Nienhagen (+13,0 %). Diese liegen jeweils im Stadt-Umland-Raum der Hansestadt Rostock. Es war jedoch ein deutliches Gefälle der Bevölkerungsentwicklung mit zunehmender räumlicher Entfernung zur Hansestadt Rostock zu verzeichnen. So verloren die Kommunen an den Grenzen der Region deutlich an Einwohnern, beispielsweise Schwasdorf -41,3 % der Einwohner sowie Steinhagen, Alt Bukow, Lühburg, Boddin, Hoppenrade, Walkendorf, Carinerland, Schorssow, Lelkendorf, Kuchelmiß und Dalkendorf seit 2005 jeweils über 20 % (vgl. Abbildung 31). Die positive Bevölkerungsentwicklung im Norden der Region resultierte dabei aus einem hohen positiven Wanderungssaldo. Der natürliche Saldo

war 2015 in den meisten Kommunen der Region negativ bis gering einstellig. In einzelnen Gemeinden an den Grenzen der Region wurde dieser noch durch Abwanderungen verstärkt.<sup>513</sup>

**Abbildung 31: Bevölkerungsentwicklung in den Städten und Gemeinden der Region Rostock 2015**



Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2018.  
 Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2017): Bevölkerungsstand: Bevölkerung nach Geschlecht - Stichtag 31.12. - regionale Tiefe: Gemeinden, Samt-/Verbandsgemeinden, 31.12.2015, Deutschland, Excel-Format.  
 Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2017): Bevölkerungsstand: Bevölkerung nach Geschlecht - Stichtag 31.12. - regionale Tiefe: Gemeinden, Samt-/Verbandsgemeinden, 31.12.2005, Deutschland, Excel-Format.

<sup>513</sup> Vgl. Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (o.J.): Natürlicher Saldo, Wanderungssaldo Gemeinden, 2015, SIS-Daten überlassen vom Planungsverband Region Rostock, Excel-Format.

Eine Alterung der Bevölkerung im Rahmen des demografischen Wandels erfolgt auch in der Region Rostock. Der Jugendquotient<sup>514</sup> sank seit 2005 von 27 auf 26 Personen, während der Altenquotient<sup>515</sup> von 31 auf 37 anstieg. Diese Tendenz war auch überwiegend in den Kommunen zu erkennen, wenngleich in unterschiedlicher Intensität. Einen steigenden Anteil der jüngeren Bevölkerung konnten nur 16 der 118 Kommunen vorweisen. Die meisten dieser liegen im unmittelbaren Umland der Hansestadt Rostock. Hohe Zuwächse bei den Anteilen der älteren Einwohner verzeichneten insbesondere die Küstengemeinden Rerik und Kühlungsborn mit einem Anstieg auf einen Altenquotienten von 57 und 54. Graal-Müritz wies 2015 mit einer Steigerung von 28 sogar einen Wert von 74 auf.<sup>516</sup>

Die Bevölkerungsprognose aus dem Jahr 2014 ergab für die Region Rostock bis 2030 ein Bevölkerungswachstum um 3,5 % auf rund 436.460 Personen. Maßgeblich werden dazu die Wanderungsgewinne der Hansestadt Rostock beitragen.<sup>517</sup> Dabei wird es zu unterschiedlichen Entwicklungen in der Hansestadt Rostock und dem Landkreis Rostock kommen. Während für den Landkreis ein Rückgang der Bevölkerungszahl um -1,8 % prognostiziert wird, soll diese für die Hansestadt bis 2030 um 9,1 %, bis 2035 um 12,1 % ansteigen.<sup>518</sup> Angesichts der differenzierten Prognosen für die Kommunen in der Region Rostock bis zum Jahr 2030 wird deutlich, dass vor allem die Ämter, die die Hansestadt Rostock umgeben, Einwohner um bis zu 8,6 % (Warnow-West) gewinnen werden. Alle anderen Ämter, insbesondere im (Süd-)Osten der Region Rostock, werden von Verlusten bis hin zu -13,4 % (Teterow) betroffen sein (vgl. Abbildung 32).

---

<sup>514</sup> Anzahl 0- bis 19-Jährige je 100 Personen im Alter von 20 bis 64 Jahren.

<sup>515</sup> Anzahl 65-Jährige oder Ältere je 100 Personen im Alter von 20 bis 64 Jahren.

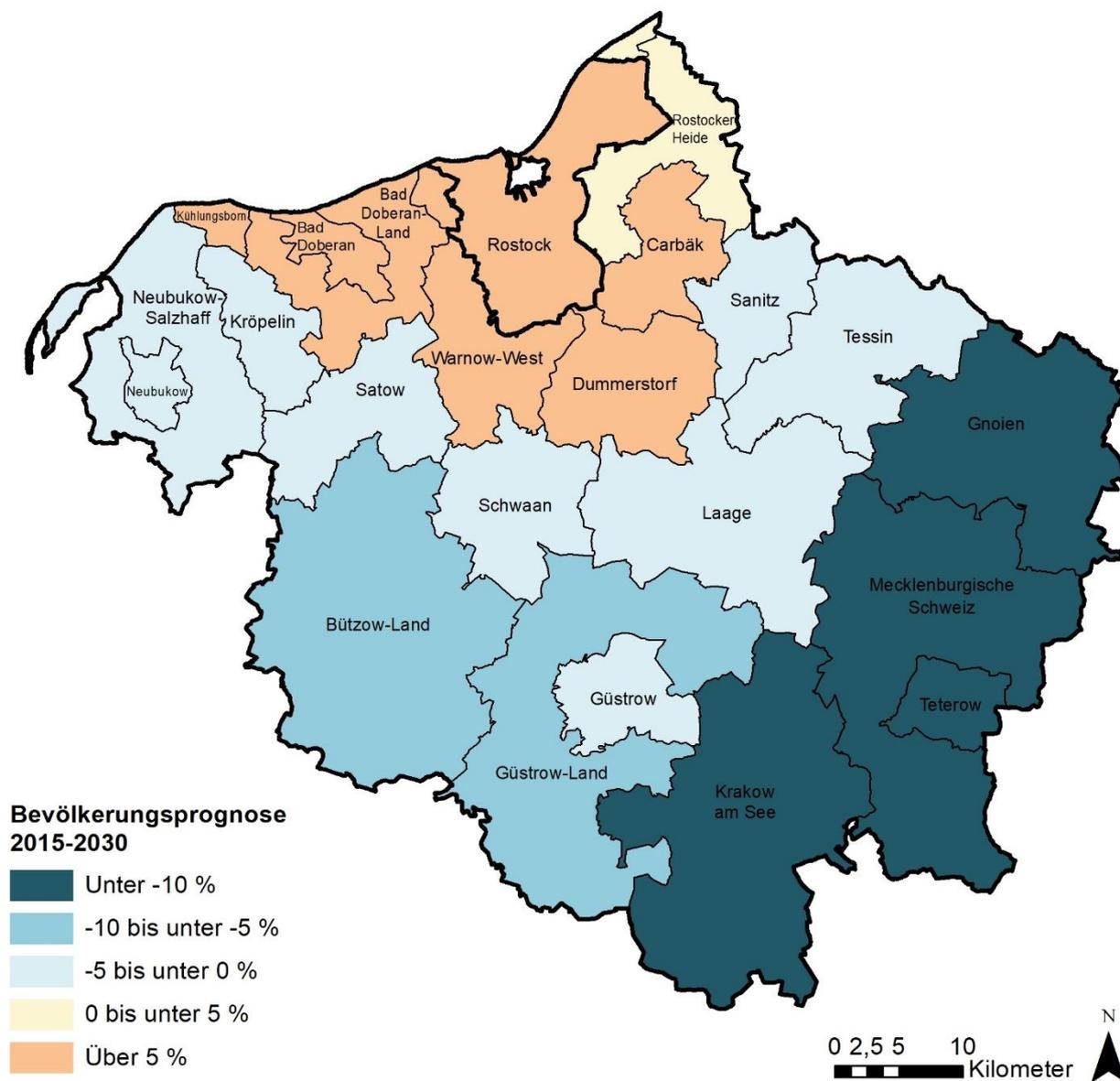
<sup>516</sup> Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2018): Bevölkerungsstand: Bevölkerung nach Geschlecht und Altersgruppen (17) - Stichtag 31.12. - regionale Tiefe: Gemeinden, Samt-/Verbandsgemeinden, 31.12.2005, Deutschland, Excel-Format.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2018): Bevölkerungsstand: Bevölkerung nach Geschlecht und Altersgruppen (17) - Stichtag 31.12. - regionale Tiefe: Gemeinden, Samt-/Verbandsgemeinden, 31.12.2015, Deutschland, Excel-Format.

<sup>517</sup> Vgl. Hansestadt Rostock (Hrsg.) (2016): Statistische Nachrichten – Bevölkerungsprognose bis 2035, Rostock, S. 18.

<sup>518</sup> Vgl. ebenda; Landkreis Rostock (Hrsg.) (2017): Bevölkerungsprognose 2030 Landkreis Rostock, Rostock, S. 256ff.

Abbildung 32: Bevölkerungsprognose für die Ämter der Region Rostock 2015-2030



Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2018.  
 Quelle: Landkreis Rostock (Hrsg.) (2017): Bevölkerungsprognose 2030 Landkreis Rostock, Rostock, S. 256ff.  
 Hansestadt Rostock (Hrsg.) (2016): Statistische Nachrichten – Bevölkerungsprognose bis 2035, Rostock, S. 18.

### 2.1.2 Wirtschaftliche Kenndaten und Beschäftigungsstruktur in der Region Rostock

Die Region hat sich als bedeutender Standort für verschiedene Branchen entwickelt. In zehn Jahren verbesserte sich das BIP um 36,7 % von 8.722 Mio. Euro im Jahr 2005 auf 11.919 Mio. Euro im Jahr 2015 und entsprach damit knapp einem Drittel des BIP des Landes Mecklenburg-Vorpommern.<sup>519</sup>

Der primäre Sektor besaß im Jahr 2015 nur noch einen Anteil von 1,5 % an der Bruttowertschöpfung der Region Rostock. Der sekundäre Sektor nahm gemessen am deutschen Durchschnitt einen eher geringen Anteil von 20,5 % ein, vergrößerte jedoch seinen Anteil gemessen am Wert von 17,7 % im Jahr 2005. Den größten Beitrag leistete der Dienstleistungssektor mit 78 %, wenngleich dessen Anteil an der Bruttowertschöpfung im Vergleich zu 2005 (80,7 %) sank.<sup>520</sup>

Ähnlich der Wirtschaftsleistung verteilen sich auch die Beschäftigten auf die Sektoren. Im Jahr 2015 arbeiteten 79 % der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Dienstleistungssektor. Das produzierende Gewerbe spielte mit einem Anteil von 19,1 % nur eine untergeordnete Rolle. In der Land-, Forstwirtschaft und Fischerei waren 1,9 % beschäftigt. Dies zeigt den deutlichen Fortschritt des Strukturwandels in der Region Rostock.<sup>521</sup> Besonders strukturprägend für den Wirtschaftsstandort Region Rostock und von hoher beschäftigungspolitischer Bedeutung sind die Leitbranchen maritime Wirtschaft mit notwendigen Zulieferbetrieben für den Schiffbau, innovativen Entwicklungsdienstleistern und Windenergie. Zudem rücken die Landwirtschaft, Tourismus und das Gesundheits- und Sozialwesen in den Mittelpunkt. Ebenfalls sind insbesondere in der Hansestadt Rostock diverse Forschungseinrichtungen wie die Fraunhofer Institute, Einrichtungen der Leibniz-Gesellschaft, Bundesforschungseinrichtungen und das Max-Planck-Institut angesiedelt.<sup>522</sup> Hinsichtlich der vorherrschenden Betriebsstrukturen ist die Region Rostock durch Kleinstbetriebe geprägt. Im Jahr 2015 hatten 88,9 % der rund 16.408 Betriebe weniger als zehn Mitarbeiter. Des Weiteren gab es etwa 1.771 Klein- und Mittelbetriebe (10,8 %) sowie 58 Großbetriebe mit mehr als 250 Mitarbeitern (0,3 %), von denen 43 Großbetriebe im Stadtgebiet Rostock niedergelassen sind.<sup>523</sup>

Insgesamt gab es im Jahr 2016 in der Region Rostock 205.452 sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze. Im Vergleich zu 194.861 Arbeitsplätzen im Jahr 2010 bedeutete dies eine Steigerung von +5,4 %.<sup>524</sup> Räumlicher Schwerpunkt der Arbeitsplatzverteilung war die Hansestadt Rostock mit 86.257 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Jahr 2015, gefolgt von den Städten Güstrow (12.758), Bad Doberan (4.375) und Teterow (3.692) (vgl. Abbildung 33).

---

<sup>519</sup> Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2018): Bruttoinlandsprodukt/Bruttowertschöpfung (WZ 2008) - Jahressumme - regionale Tiefe: Kreise und krfr. Städte, 2000-2015, Deutschland, Excel-Format.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2018): Bruttoinlandsprodukt/Bruttowertschöpfung (WZ 2008) - Jahressumme - regionale Ebenen, 2000-2015, Deutschland, Excel-Format.

<sup>520</sup> Vgl. Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (2018): Bruttoinlandsprodukt und Bruttowertschöpfung der Wirtschaftsbereiche in den kreisfreien Städten und Landkreisen Mecklenburg-Vorpommerns 2000 bis 2016, Statistische Berichte, Schwerin.

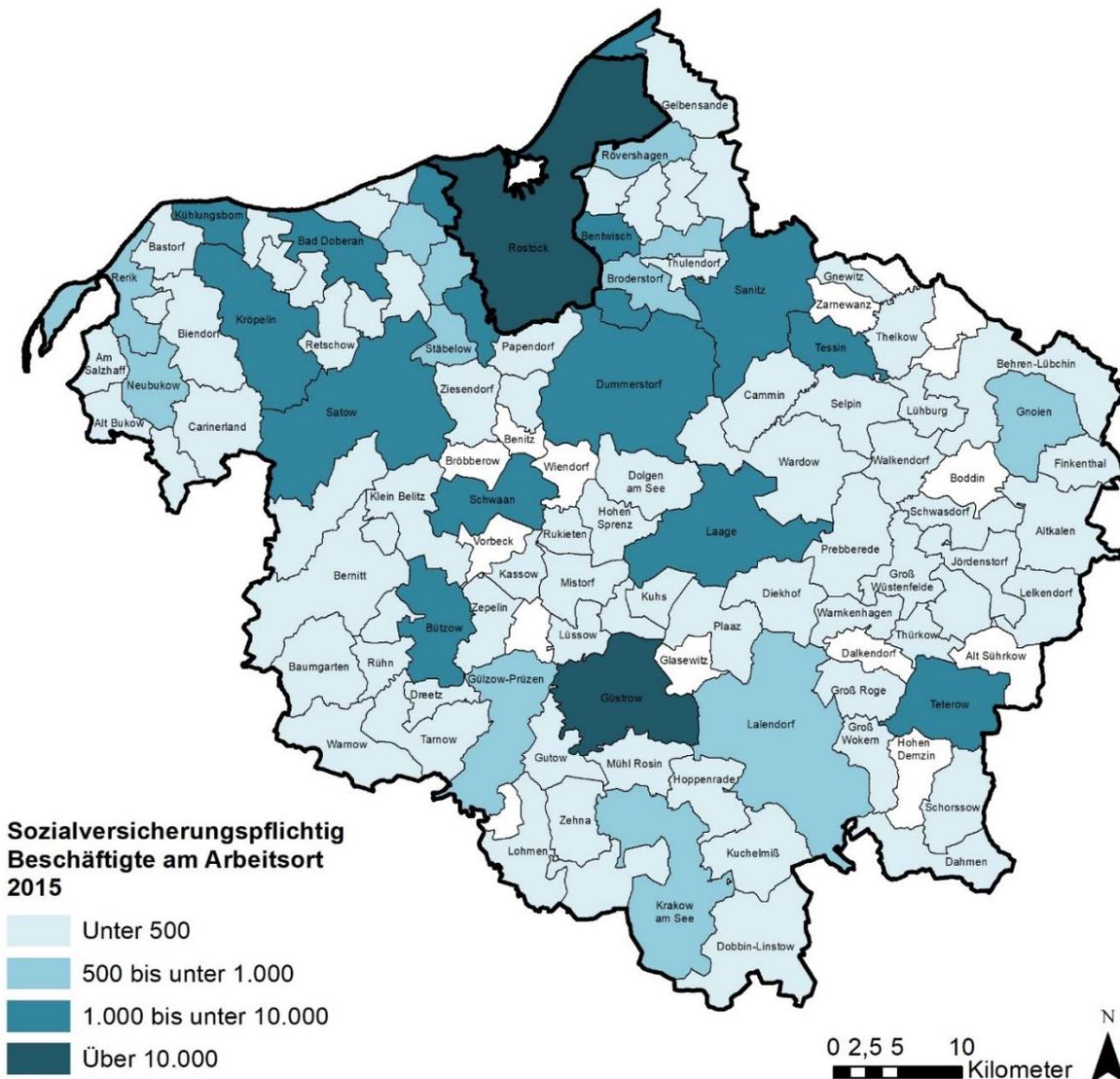
<sup>521</sup> Vgl. IHK zu Rostock (2017): Zahlenspiegel 2016/2017, Rostock, S. 1.

<sup>522</sup> Vgl. Homepage des Planungsverbands Region Rostock, unter: <https://www.planungsverband-rostock.de/region/fakten/> (aufgerufen am 24.08.2018).

<sup>523</sup> Vgl. Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (2017): Unternehmen und Betriebe in Mecklenburg-Vorpommern – Unternehmensregister, Stand: 30.10.2016, Statistische Berichte, Schwerin.

<sup>524</sup> Vgl. Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (2018): Erwerbstätige nach Wirtschaftsbereichen in den kreisfreien Städten und Landkreisen Mecklenburg-Vorpommerns 2000 bis 2016, Statistische Berichte, Schwerin.

**Abbildung 33: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort in den Städten und Gemeinden der Region Rostock 2015**



Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2018.  
 Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2017): Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort nach Geschlecht und Nationalität - Stichtag 30.06. – regionale Tiefe: Gemeinden, 30.06.2015, Deutschland, Excel-Format.

### 2.1.3 Struktur und Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche in der Region Rostock

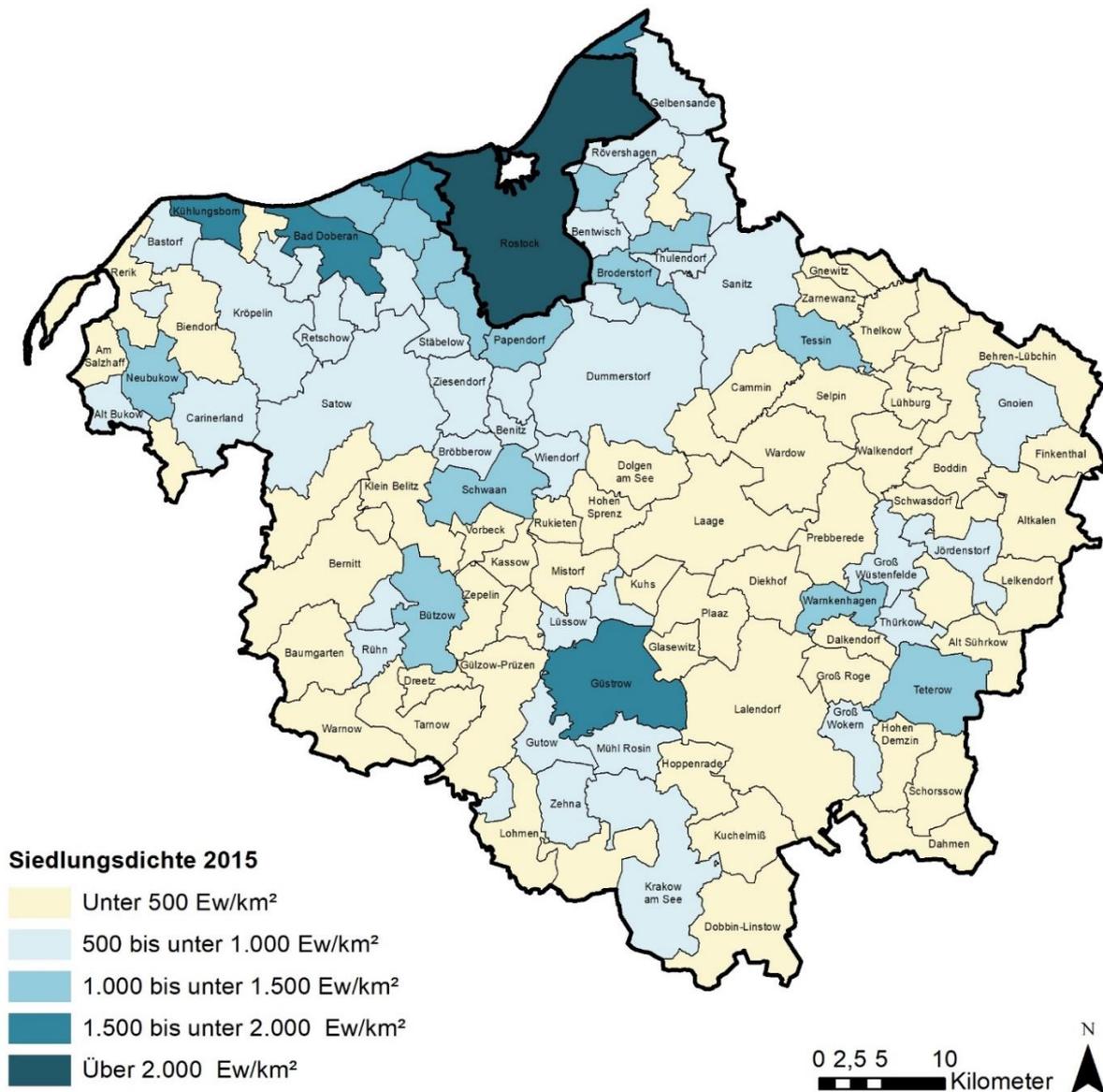
Die Region Rostock nahm 2015 eine Fläche von 3.603 km<sup>2</sup> ein. Die Bevölkerungsdichte betrug bezogen auf die Gesamtfläche rund 116 Einwohnern pro km<sup>2</sup>.<sup>525</sup> Im Hinblick auf die Siedlungs- und Verkehrsfläche von 36.879 ha im Jahr 2015 wies sie eine regionale Siedlungsdichte von 1.137 Einwohnern je km<sup>2</sup> auf. Dabei verzeichnete die Hansestadt Rostock auf gemeindlicher

<sup>525</sup> Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2017): Bevölkerungsstand: Bevölkerung nach Geschlecht - Stichtag 31.12. - regionale Tiefe: Gemeinden, Samt-/Verbandsgemeinden, 31.12.2015, Deutschland, Excel-Format.

Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (o.J.): Bodenfläche am 31.12.2015 nach Art der tatsächlichen Nutzung und regionaler Gliederung, SIS-Daten überlassen vom Planungsverband Region Rostock, Excel-Format.

Ebene mit 2.778 Einwohnern je km<sup>2</sup> Siedlungs- und Verkehrsfläche die höchste Siedlungsdichte. Überdurchschnittliche Siedlungsdichten wurden ebenfalls in den Städten Bad Doberan mit 1.765 und Güstrow mit 1.677 sowie der Gemeinde Kühlungsborn mit 1.675 Einwohnern je km<sup>2</sup> Siedlungs- und Verkehrsfläche deutlich. Auch an dieser Stelle wird ein Gefälle der Werte in zunehmender Entfernung von der Hansestadt Rostock deutlich (vgl. Abbildung 34).

**Abbildung 34: Siedlungsdichte in den Städten und Gemeinden der Region Rostock 2015**

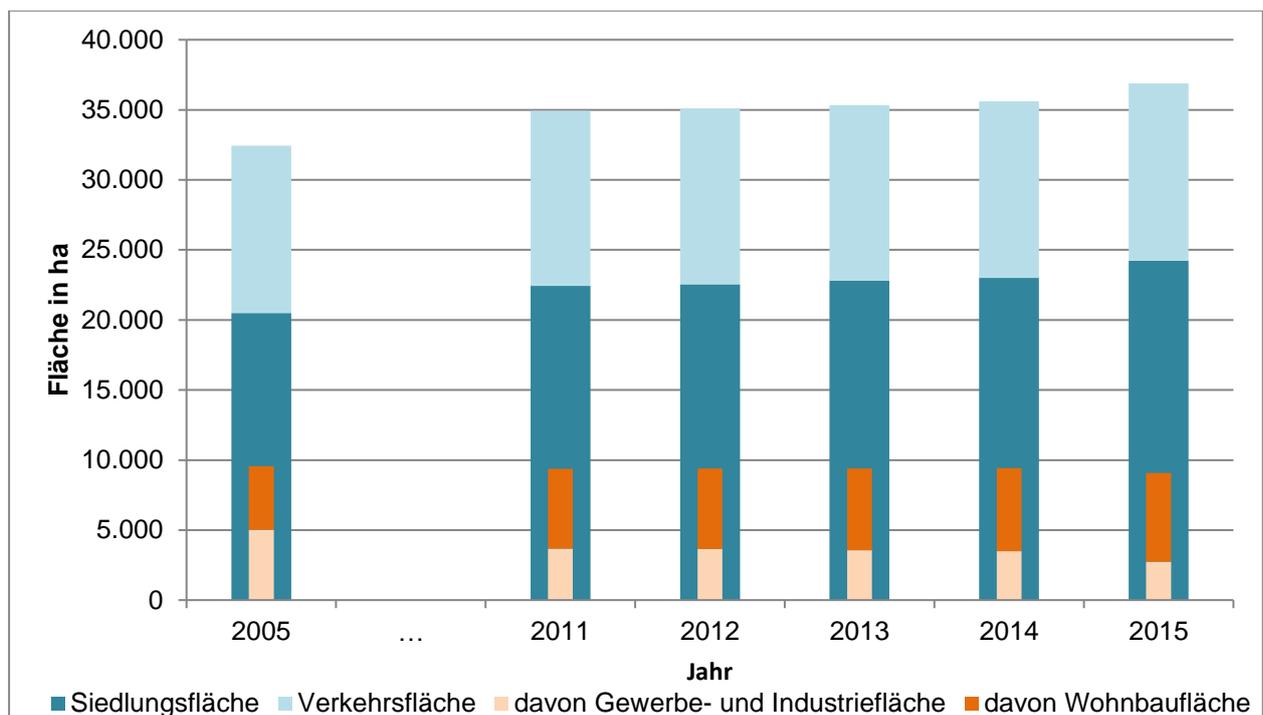


Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2018.  
 Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2017): Bevölkerungsstand: Bevölkerung nach Geschlecht - Stichtag 31.12. - regionale Tiefe: Gemeinden, Samt-/Verbandsgemeinden, 31.12.2015, Deutschland, Excel-Format.  
 Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (o.J.): Bodenfläche am 31.12.2015 nach Art der tatsächlichen Nutzung und regionaler Gliederung, SIS-Daten überlassen vom Planungsverband Region Rostock, Excel-Format.  
 Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (o.J.): Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung in ha, 2005, SIS-Daten überlassen vom Planungsverband Region Rostock, Excel-Format.

## Struktur und Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche

Der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche der Region Rostock betrug im Jahr 2015 10,2 % (36.879 ha). Dies entsprach 879,2 m<sup>2</sup> je Einwohner. Den größten Anteil der Flächennutzung besaß in der Region Rostock die Landwirtschaft (66,0 %), während Waldflächen 17,5 % der Gesamtfläche ausmachten.<sup>526</sup> Die Flächeninanspruchnahme nahm zwischen 2005 und 2015 stetig zu. Die Siedlungs- und Verkehrsfläche wuchs um 4.439 ha bzw. +13,7 %. Die jährliche Wachstumsrate erhöhte sich von +0,8 % im Jahr 2014 auf +3,6 % im Jahr 2015 (vgl. Abbildung 35). Dabei geht die Flächenneuinanspruchnahme auch in der Region Rostock hauptsächlich zulasten von Landwirtschaftsflächen.<sup>527</sup> Durch die Vorbereitungsarbeiten zur bereits beschriebenen Umstellung der Systematik zur Erfassung der Flächennutzung von ALB zu ALKIS, welche in Mecklenburg-Vorpommern von 2015 auf 2016 erfolgte, kommt es auch hier zu Unstimmigkeiten. Der starke Rückgang von Gebäude- und Freiflächen Gewerbe, Industrie ist größtenteils auf die Rücknahme von planungsrechtlich gesicherten, jedoch noch un bebauten Flächen aus dieser Nutzungsart zu erklären.<sup>528</sup> Der Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche ist somit grundsätzlich höher als statistisch dargestellt einzuschätzen.

**Abbildung 35: Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche in der Region Rostock 2005-2015**



Entwurf:

Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2018.

Quelle:

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2017): Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung - Stichtag 31.12. - Kreise und kreisfr. Städte (bis 2015), 2011-2015, Deutschland, Excel-Format.

Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (o.J.): Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung in ha, 2005, SIS-Daten überlassen vom Planungsverband Region Rostock, Excel-Format.

<sup>526</sup> Vgl. Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (o.J.): Bodenfläche am 31.12.2015 nach Art der tatsächlichen Nutzung und regionaler Gliederung, SIS-Daten überlassen vom Planungsverband Region Rostock, Excel-Format.

<sup>527</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern der Geschäftsstelle des Planungsverbands Region Rostock, Rostock 2018.

<sup>528</sup> Vgl. ebenda.

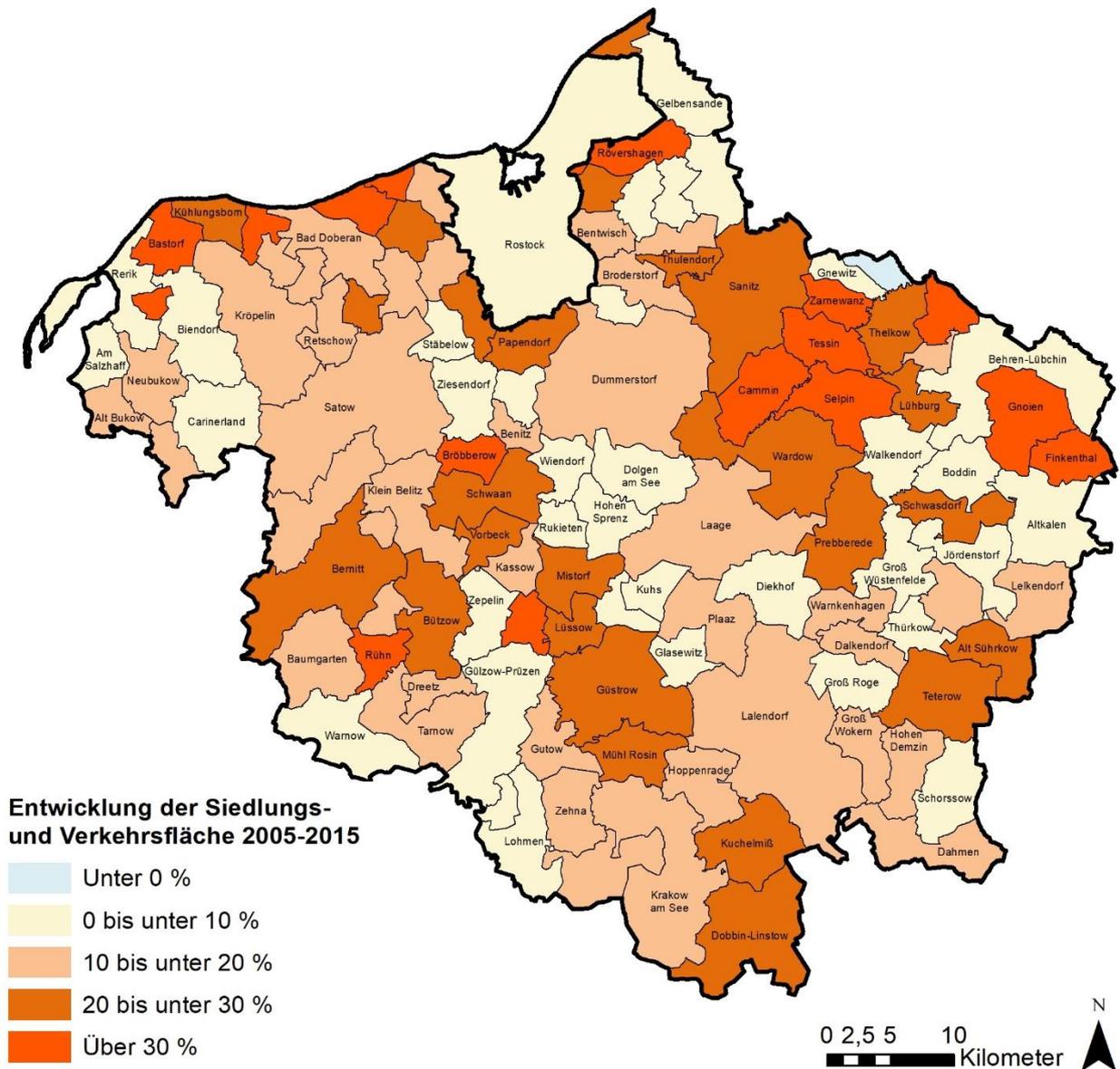
In den einzelnen Städten und Gemeinden der Region unterschied sich der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche stark. Besonders hoch war er 2015 mit 40,9 % in der Hansestadt Rostock. Auch die an der Ostsee liegenden Kommunen wie Rerik, Graal-Müritz und Kühlungsborn sowie das südöstlich von Rostock liegende Roggentin verzeichneten einen Anteil von über 25 % für Siedlung und Verkehr. Den geringsten Wert wies die Kommune Stubbendorf mit 3,6 % auf.<sup>529</sup> Auch auf Ebene der Gemeinden war 2015 eine Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche in fast allen Kommunen der Region Rostock gegeben. Das größte absolute Wachstum verzeichnete zwischen 2005 und 2015 die Hansestadt Rostock mit 410 ha (+5,9 %), gefolgt vom Mittelzentrum Güstrow mit 320 ha (+22,9 %) und der amtsfreien Gemeinden Dummerstorf mit 161 ha (+16,4 %). Den größten prozentualen Zuwachs gab es in der Kommune Grammow mit +80,7 % und Finkenthal mit +62,7 %. Schwerpunkte einer besonders hohen Flächenneuanspruchnahme lassen sich um die Hansestadt Rostock, an der Küste sowie im Osten der Region und vereinzelt im Südwesten erkennen. Als einziges kam es in Stubbendorf an der östlichen Grenze der Region mit -1 ha zu einem Rückgang der Siedlungs- und Verkehrsfläche um -2,8 %. (vgl. Abbildung 36).

Der jährliche Freiraumverlust je Einwohner ist deshalb mit wenigen Ausnahmen in den Städten und Gemeinden der Region Rostock sehr hoch. Bedingt durch teilweise sehr geringe Einwohnerzahlen betragen die durchschnittlichen Spitzenwerte bis zu 275 m<sup>2</sup> je Einwohner und Jahr (Gemeinde Grammow). Dies kommt vor allem in den peripheren Lagen zum Tragen. Der Mittelwert bei etwa 30 m<sup>2</sup> liegt. In Stubbendorf führte ein starker Rückgang der erfassten Verkehrsfläche zu statistisch keinem Freiraumverlust. In Kuhs und Gnewitz gab es keine Veränderung (vgl. Abbildung 37). Letztere Phänomene sind durch einen statistischen Rückgang der Verkehrsfläche zu erklären. Eine differenzierte Analyse der Siedlungs- und Verkehrsfläche ist daher aufschlussreich.

---

<sup>529</sup> Vgl. Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (o.J.): Bodenfläche am 31.12.2015 nach Art der tatsächlichen Nutzung und regionaler Gliederung, SIS-Daten überlassen vom Planungsverband Region Rostock, Excel-Format.

**Abbildung 36: Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche in den Städten und Gemeinden der Region Rostock 2005-2015**



Entwurf:

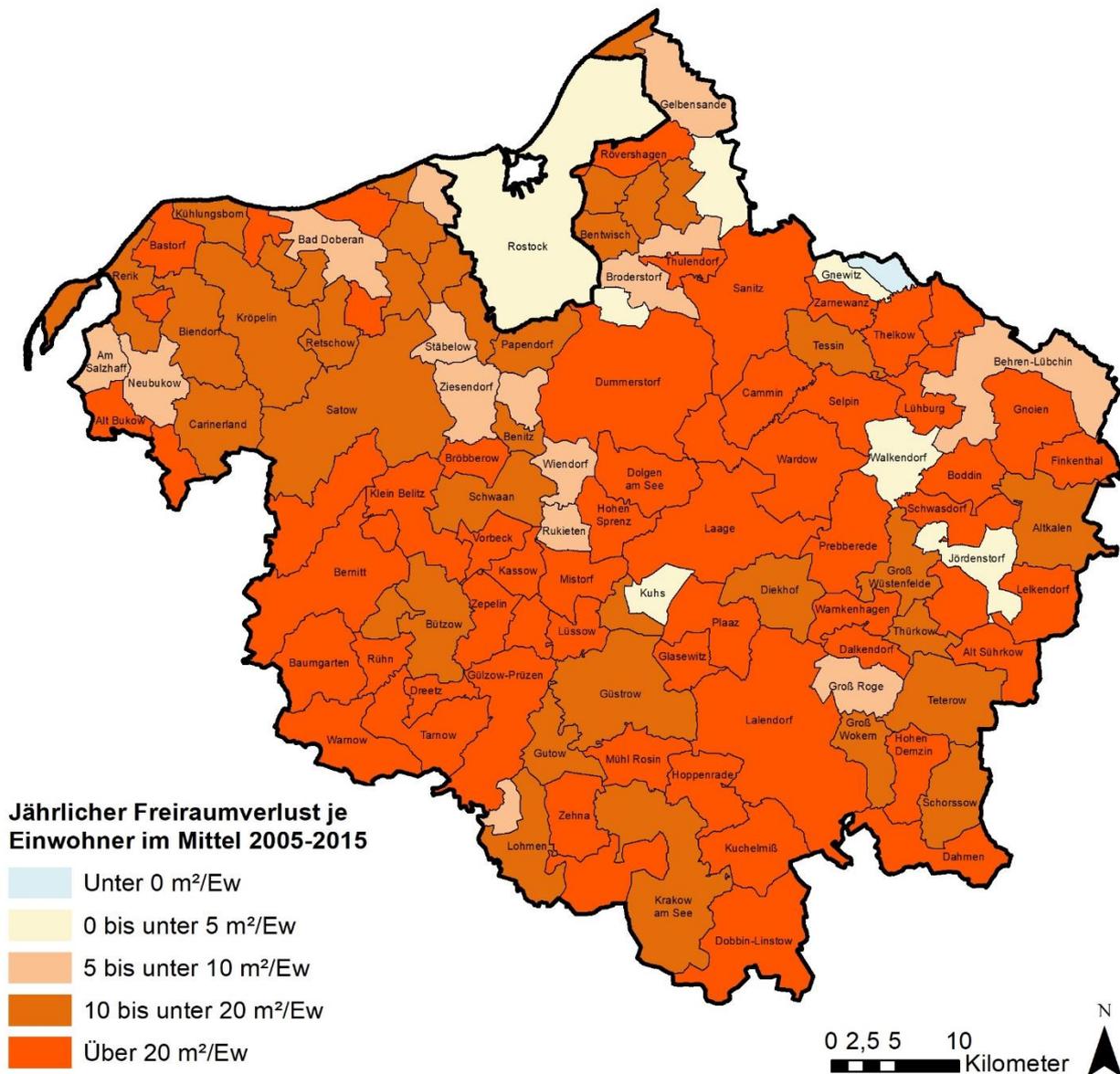
Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2018.

Quelle:

Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (o.J.): Bodenfläche am 31.12.2015 nach Art der tatsächlichen Nutzung und regionaler Gliederung, SIS-Daten überlassen vom Planungsverband Region Rostock, Excel-Format.

Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (o.J.): Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung in ha, 2005, SIS-Daten überlassen vom Planungsverband Region Rostock, Excel-Format.

**Abbildung 37: Jährlicher Freiraumverlust je Einwohner im Mittel 2005-2015 in den Städten und Gemeinden der Region Rostock**



Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2018.  
 Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2017): Bevölkerungsstand: Bevölkerung nach Geschlecht - Stichtag 31.12. - regionale Tiefe: Gemeinden, Samt-/Verbandsgemeinden, 31.12.2015, Deutschland, Excel-Format.  
 Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (o.J.): Bodenfläche am 31.12.2015 nach Art der tatsächlichen Nutzung und regionaler Gliederung, SIS-Daten überlassen vom Planungsverband Region Rostock, Excel-Format.  
 Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (o.J.): Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung in ha, 2005, SIS-Daten überlassen vom Planungsverband Region Rostock, Excel-Format.

## Struktur und Entwicklung der Wohnbaufläche

Der Anteil der Siedlungsfläche an der Siedlungs- und Verkehrsfläche lag im Jahr 2015 in der Region Rostock mit 24.237 ha bei knapp zwei Dritteln. Dies entsprach 6,7 % der gesamten Bodenfläche. Ihre Zunahme um +18,3 % zwischen 2005 und 2015 ist maßgeblich auf den Anstieg der Wohnbaufläche in der gesamten Region zurückzuführen. Diese wuchs um 1.791 ha bzw. 39,5 % auf 6.323 ha im Jahr 2015 an. Ihr Anteil an der Siedlungs- und Verkehrsfläche betrug 17,1 %.<sup>530</sup>

Die kommunalen Anteile der Siedlungsfläche an der jeweiligen Siedlungs- und Verkehrsfläche variieren zwischen 94,1 % (1.143 ha) in der Stadt Rerik und 19,1 % (111 ha) in der Gemeinde Dolgen am See. Mit zwei Ausnahmen wuchs die Siedlungsfläche in allen Städten und Gemeinden an, wies dabei jedoch eine sehr breite, uneindeutige Streuung auf. Dies lässt sich abermals durch die statistische Verzerrung erklären. Hinsichtlich der Wohnbaufläche wies auf kommunaler Ebene Nienhagen 2015 den Spitzenwert von 40,4 % der Siedlungs- und Verkehrsfläche auf. Im Süden der Region betrug die anteilige Wohnbaufläche deutlich weniger. Mit 4,0 % besaß die Stadt Dolgen am See den geringsten Anteil der Wohnbaufläche an der Siedlungs- und Verkehrsfläche. Ein so deutliches Muster ist im Hinblick auf die Entwicklung der Wohnbaufläche von 2005 bis 2015 in der Region Rostock nicht zu erkennen. Auf Gemeindeebene hebt sich der 14 %-ige Zuwachs von 157 ha in der Hansestadt deutlich ab. Die nächstgrößte Flächenneuanspruchnahme fand in Kühlungsborn (71 ha) und Sanitz (61 ha) statt. Die größten relativen Zuwächse waren in Grammow (+500 % bzw. 10 ha) und Uetze (+333 % bzw. 10 ha) zu beobachten. Vereinzelt wurden auch Rückgänge der Wohnbaufläche erfasst, welche zwischen -7,1 % (1 ha) in Altkalen und -1,9 % (3 ha) in Bad Doberan lagen.<sup>531</sup>

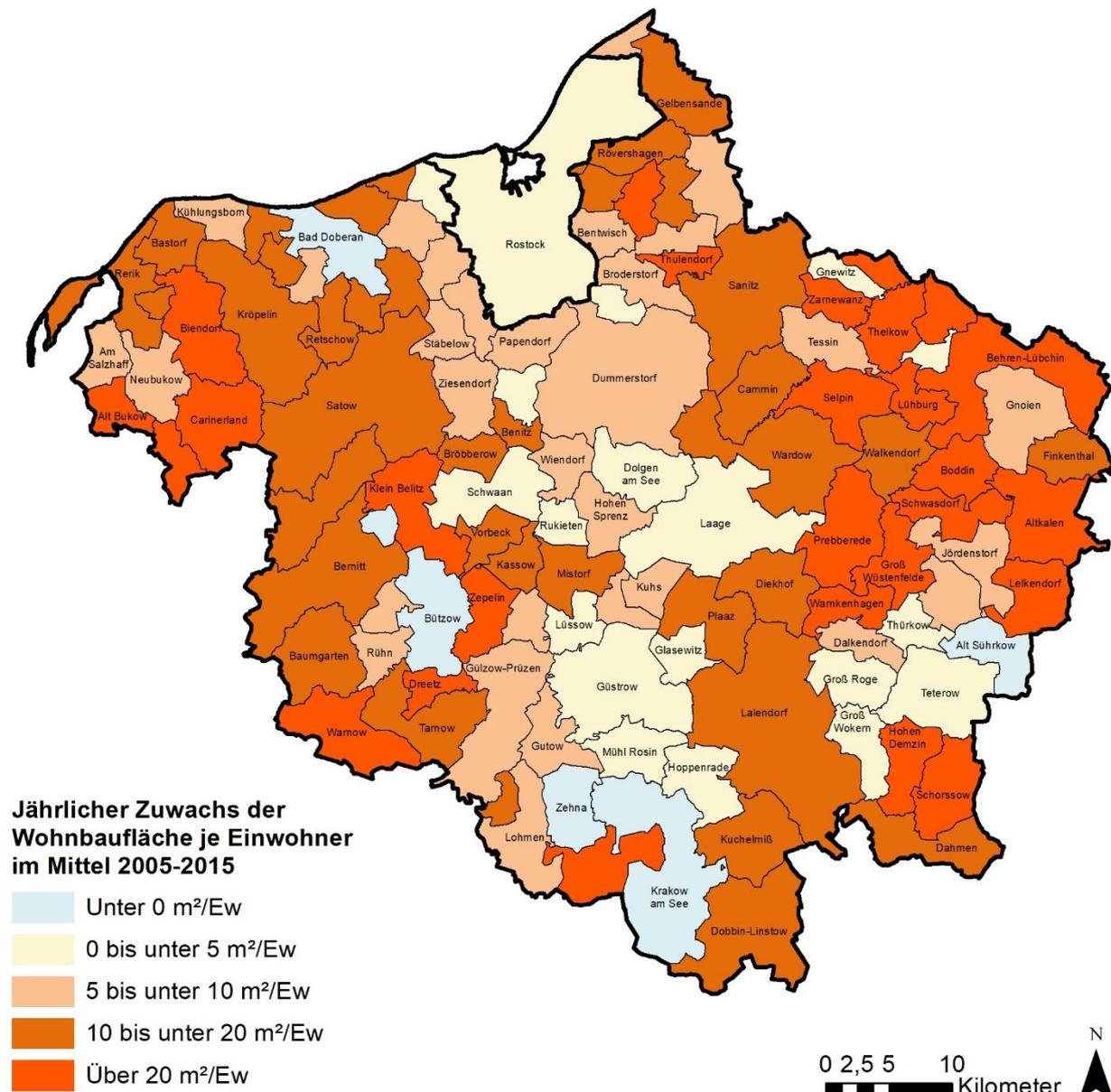
Die differenzierte Analyse der einwohnerbezogenen Wohnbauflächenneuanspruchnahme verdeutlicht die starke Siedlungstätigkeit durch den Wohnungsbau in den kleineren Gemeinden jenseits der Hansestadt Rostock. Diese weist auf eine deutliche Entkoppelung der Bevölkerungsentwicklung und der Wohnbauflächenentwicklung hin. Insbesondere an der östlichen und nordwestlichen Grenze der Region stehen Bevölkerungsrückgänge von unter -10 % einer jährlichen Neuanspruchnahme von Wohnbauflächen um über 20 m<sup>2</sup> je Einwohner gegenüber. Auch hier wies die Gemeinde Grammow im Mittel zwischen 2005 und 2015 den höchsten Wert mit 59,9 m<sup>2</sup> je Einwohner bei einem Bevölkerungsverlust von -17,3 % auf. Es schließen sich Prebberede mit 53,2 m<sup>2</sup> und Lühhurg mit 47,6 m<sup>2</sup> je Einwohner und ebenfalls Bevölkerungsverlust an. Die Hansestadt Rostock lag derweil bei 0,8 m<sup>2</sup> je Einwohner (vgl. Abbildung 38).

---

<sup>530</sup> Vgl. Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (o.J.): Bodenfläche am 31.12.2015 nach Art der tatsächlichen Nutzung und regionaler Gliederung, SIS-Daten überlassen vom Planungsverband Region Rostock, Excel-Format.  
Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (o.J.): Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung in ha, 2005, SIS-Daten überlassen vom Planungsverband Region Rostock, Excel-Format.

<sup>531</sup> Vgl. ebenda.

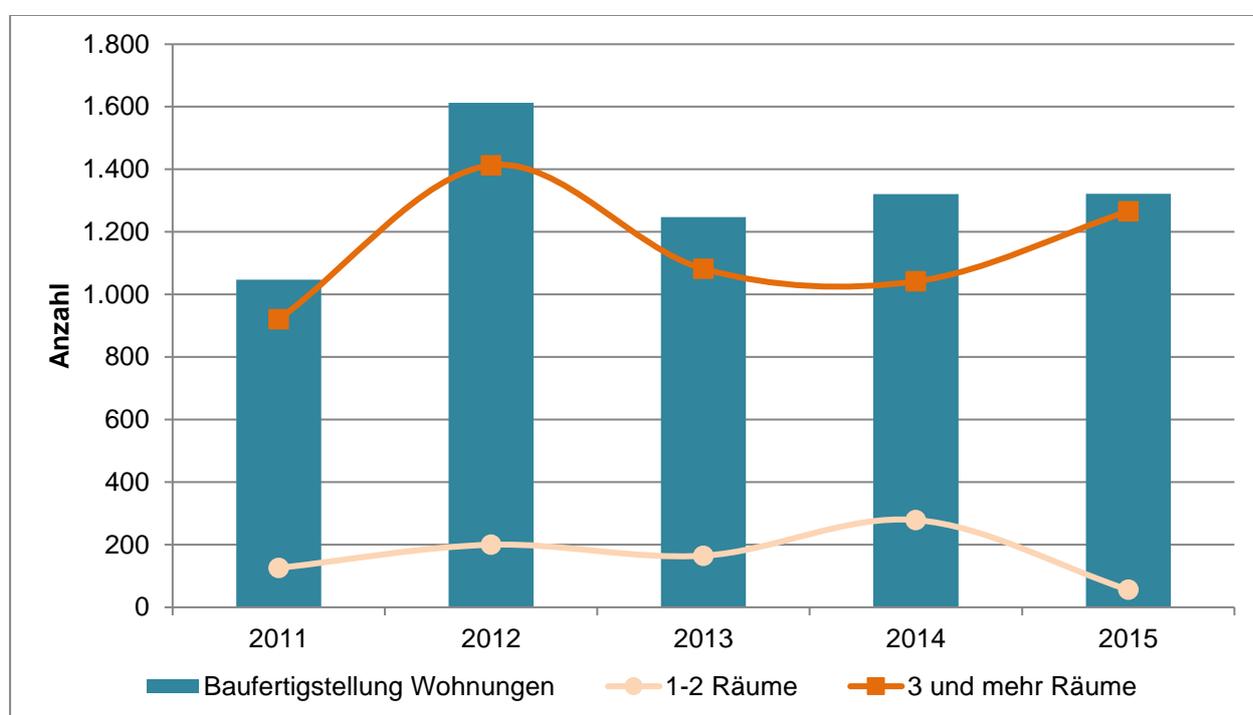
**Abbildung 38: Jährlicher Zuwachs der Wohnbaufläche je Einwohner im Mittel 2005-2015 in den Städten und Gemeinden der Region Rostock**



Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2018.  
 Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2017): Bevölkerungsstand: Bevölkerung nach Geschlecht - Stichtag 31.12. - regionale Tiefe: Gemeinden, Samt-/Verbandsgemeinden, 31.12.2015, Deutschland, Excel-Format.  
 Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (o.J.): Bodenfläche am 31.12.2015 nach Art der tatsächlichen Nutzung und regionaler Gliederung, SIS-Daten überlassen vom Planungsverband Region Rostock, Excel-Format.  
 Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (o.J.): Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung in ha, 2005, SIS-Daten überlassen vom Planungsverband Region Rostock, Excel-Format.

Hinsichtlich der qualitativen Merkmale der Wohnbaubaufflächen kann die Entwicklung der Baufertigstellungen in der Region Rostock herangezogen werden. Im Jahr 2015 wurden in der Region Rostock 1.322 Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden fertiggestellt. Dies waren etwas mehr als in den vorausgehenden Jahren. Nur im Jahr 2012 wurde ein Spitzenwert von 1.613 Wohnungen verzeichnet. Dabei werden vor allem Wohnungen mit 3 oder mehr Räumen gebaut. Im Jahr 2015 waren es 1.266 Wohnungen. Dagegen nahm die Anzahl der Fertigstellungen von Ein- und Zweizimmerwohnungen im Jahr 2015 deutlich auf 56 ab (vgl. Abbildung 39). Im vorherigen Jahr waren es noch 279. Dabei wird deutlich, dass im Hinblick auf die räumliche Verteilung mit Ausnahme des Jahres 2012 mehr Wohnungen im Landkreis als in der Hansestadt Rostock fertiggestellt wurden. Dies galt sowohl für Wohnungen mit ein bis zwei Räumen als auch für Wohnungen mit drei oder mehr Räumen.<sup>532</sup>

**Abbildung 39: Entwicklung der Baufertigstellung von Wohnungen in der Region Rostock 2011-2015**



Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2018.

Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2017): Fertigstellung von Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden nach Zahl der Räume - Jahressumme - regionale Tiefe: Kreise und krfr. Städte, 2011-2015, Deutschland, Excel-Format.

Für die Region Rostock werden vom Institut der deutschen Wirtschaft bis zum Jahr 2030 Wohnungsneubedarfe von durchschnittlich bis zu 980 Wohneinheiten pro Jahr prognostiziert. Dabei werden gestaffelt in der Hansestadt Rostock mit 789 Wohneinheiten pro Jahr bis 2020 und 669 Wohneinheiten pro Jahr bis 2030 deutlich mehr gebraucht werden als im gesamten Landkreis Rostock mit 431 und 311 Wohneinheiten pro Jahr.<sup>533</sup>

<sup>532</sup> Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2017): Fertigstellung von Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden nach Zahl der Räume - Jahressumme - regionale Tiefe: Kreise und krfr. Städte, 2011-2015, Deutschland, Excel-Format.

<sup>533</sup> Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.) (2015): a.a.O., S. 27.

## Struktur und Entwicklung der Gewerbe- und Industriefläche

Der Anteil der Gewerbe- und Industriefläche an der Siedlungs- und Verkehrsfläche betrug 2015 mit 2.744 ha in der gesamten Region Rostock 7,4 %. Kommunale Schwerpunkte mit über dem regionalen Durchschnitt liegenden Gewerbe- und Industrieflächenanteilen im Jahr 2015 waren Rerik mit 56,4 % und Poppendorf mit 46,3 %. So sind vor allem in den Städten der Region höhere Anteile zu verzeichnen. 20 Kommunen, insbesondere in der Mitte und an der östlichen Grenze der Region Rostock gelegen, weisen dagegen keine Gewerbe- und Industrieflächen auf. Im Gegensatz zur Wohnbaufläche nahm die statistisch erfasste Gewerbe- und Industriefläche um 2.276 ha ab. Seit 2005 sank sie somit um -45,3 %. Dabei handelte es sich vor allem um die Rücknahme bauleitplanerisch gesicherter Flächen, welche nicht realisiert wurden.<sup>534</sup> So wurden statistisch zwischen 2005 und 2015 lediglich in den zwei Gemeinden Kassow und Klein Belitz jeweils 2 ha Fläche für Gewerbe und Industrie neu in Anspruch genommen.<sup>535</sup> Vertiefende Aussagen zum Verhältnis dieser Werte zu der Zahl der Beschäftigten sind obsolet. Selbst in der Hansestadt Rostock mit der höchsten Beschäftigungszahl ergibt sich in Relation zu diesen rechnerisch ein jährlicher Rückgang der Gewerbeflächen um -5,3 m<sup>2</sup>. Dies ist in Teilen der Umwandlung gewerblicher Brachen in Wohnstandorte geschuldet.<sup>536</sup>

## Struktur und Entwicklung der Verkehrsfläche

Der Anteil der Verkehrsfläche an der Siedlungs- und Verkehrsfläche in der Region Rostock betrug im Jahr 2015 mit 12.642 ha 34,3 %, an der Gesamtfläche 3,5 %. Mit 1.783 ha wurden in der Hansestadt Rostock 24,0 % der Siedlungs- und Verkehrsfläche für Verkehr in Anspruch genommen. Vergleichsweise wenig prozentuale Verkehrsfläche wiesen die Ämter und amtsfreien Gemeinden an der Küste auf. Den geringsten Anteil der Verkehrsfläche an der Siedlungs- und Verkehrsfläche nahm mit Abstand die Kommune Rerik mit 5,9 % ein. Die Verkehrsfläche hatte seit 2005 mit +5,8 % etwas weniger stark zugenommen als die Siedlungsfläche. Die Entwicklung zeigte für den Zeitraum 2005 bis 2015 in den meisten Kommunen der Region nur ein leichtes Wachstum der Verkehrsfläche mit einzelnen Ausreißern auf. Die Hansestadt Rostock hob sich durch einen Zuwachs von 163 ha (+10,1 %) ebenso hervor wie die amtsfreie Gemeinde Dummerstorf mit 101 ha (+25,3 %). Rückgänge hatten vor allem Gemeinden in dem im Osten der Region gelegenen Amt Carbak, insbesondere Behren-Lübbchin zu verzeichnen (-40 ha bzw. -25,2 %).

### 2.1.4 Bedeutung der raumstrukturellen Rahmenbedingungen hinsichtlich einer flächensparenden Siedlungsentwicklung in der Region Rostock

Die Ausprägung der Indikatoren zur demografischen, wirtschaftlichen und vor allem der siedlungsflächenbezogenen Entwicklung der Region Rostock lässt Schlüsse zum bisherigen Geschehen einer flächensparenden Siedlungsentwicklung sowie auf die künftigen Herausforderungen der Governance hinsichtlich dieser Leitvorstellung zu.<sup>537</sup> Die Region Rostock ist insbesondere im Süden sehr ländlich geprägt und abseits der wenigen Städte dünn besiedelt. Einen deutlichen städtischen Einfluss übt die Hanse- und Universitätsstadt Rostock auf ihr Umland aus. Diese Teilung offenbart sich auch hinsichtlich der demografischen und wirtschaftlichen

<sup>534</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern der Geschäftsstelle des Planungsverbands Region Rostock, Rostock 2018.

<sup>535</sup> Vgl. Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (o.J.): Bodenfläche am 31.12.2015 nach Art der tatsächlichen Nutzung und regionaler Gliederung, SIS-Daten überlassen vom Planungsverband Region Rostock, Excel-Format. Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (o.J.): Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung in ha, 2005, SIS-Daten überlassen vom Planungsverband Region Rostock, Excel-Format.

<sup>536</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern der Geschäftsstelle des Planungsverbands Region Rostock, Rostock 2017.

<sup>537</sup> Zur Auswahl und Bedeutung der gewählten Indikatoren vgl. Kapitel III.1.1.4.

Entwicklung. Sie schlägt sich des Weiteren in einer räumlich differenzierten Siedlungsentwicklung und Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke nieder. Aus diesen flächenrelevanten raumstrukturellen Rahmenbedingungen ergeben sich hinsichtlich einer flächensparenden Siedlungsentwicklung in der Region Rostock unterschiedliche Herausforderungen für die Regionalplanung.

Zunächst stellen veränderte demografische Entwicklung neue, deutlich differenziertere Anforderungen an die Siedlungsentwicklung in der Region. Wurde in der Vergangenheit von einem die gesamte Region betreffenden Bevölkerungsrückgang ausgegangen,<sup>538</sup> sind aktuell zwei divergierende Entwicklungstendenzen zu koordinieren. Einerseits erfordert das prognostizierte, vor allem durch Zuwanderungen bedingte, leichte Bevölkerungswachstum der Region, insbesondere in der Hansestadt Rostock und den unmittelbar angrenzenden Kommunen, die Gewährleistung und Bereitstellung entsprechender Wohn- und Infrastruktureinrichtungen. Dies kann vermutlich nur mit einer weiteren Inanspruchnahme von Flächen einhergehen, welche im Sinne einer flächensparenden Siedlungsentwicklung möglichst bedarfsgerecht und schonend zu steuern ist. Andererseits sehen sich in den nächsten Jahren insbesondere die Kommunen im Süden der Region mit einem starken Bevölkerungsrückgang konfrontiert. Leerstände, perforierte Siedlungsstrukturen und eine geringe Auslastung der vorhandenen Infrastruktur können die Folge sein. Darüber hinaus beeinflussen die im Zuge des demografischen Wandels veränderten Altersstrukturen die alltäglichen Mobilitäts- und Infrastrukturbedürfnisse und -ansprüche der Bevölkerung. Es gilt daher, die bestehenden Siedlungsstrukturen kompakt zu erhalten, Einrichtungen im Bestand zentral zu bündeln und eine Zersiedelung zu vermeiden.

Ökonomisch bilden die Städte und die touristisch bedeutenden Küstenorte Schwerpunkte der Region. Insbesondere der Hansestadt Rostock kommt eine herausragende wirtschaftliche Bedeutung zu. Die Weiterentwicklung der wirtschaftlichen Entwicklungsgrundlage in der Region erfordert die Bereitstellung von Gewerbeflächen, ist allerdings bedarfsgerecht abzuwägen. Die Rücknahme einiger planungsrechtlich gesicherter Flächen, vor allem im Süden der Region, deuten auf eine weniger geeignete Flächenausweisung in der Vergangenheit hin. In der für die Region wichtigen Branche Tourismus sowie dem Dienstleistungs- und Wissenschaftsbereich ergeben sich darüber hinaus Potenziale, flächensparend gewerbliche Flächen durch kompakte Siedlungsstrukturen und Bauweisen zu entwickeln.

Im Hinblick auf die Siedlungsstruktur verweisen die Siedlungsdichten fast nur in der Hansestadt Rostock und bedingt in ihrem Umland auf kompakte Siedlungsstrukturen. In der Region Rostock nimmt außerdem die neu in Anspruch genommene Fläche für Siedlung und Verkehr insgesamt weiter zu. Dem niedrigsten Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche in den drei Fallstudienregionen, steht die höchste Wachstumsrate in zehn Jahren gegenüber. Wesentlicher Treiber ist die Entwicklung der Wohnbaufläche. Allerdings stellt sich insbesondere in Zusammenschau mit der Bevölkerungsentwicklung ein sehr differenziertes Bild innerhalb der Region dar. Im Bereich der Hansestadt Rostock verdeutlicht eine starke Inanspruchnahme von Fläche parallel zum bisherigen und auch zukünftigen Bevölkerungswachstum bei einem bereits hohen Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche den starken Siedlungsdruck, welcher durch den prognostizierten Wohnungsbedarf nicht abflachen wird. Dagegen weisen vor allem im Osten und im Südwesten einige Kommunen ebenfalls einen deutlichen Flächenverbrauch auf, obwohl sie sich mit Bevölkerungsrückgang konfrontiert sehen, der eine so deutliche Entwicklung im Sinne flächensparender Siedlungsstrukturen nicht rechtfertigt. Bevölkerungsentwicklung und die Neuanspruchnahme von Fläche zeigen sich auch in der Region Rostock

---

<sup>538</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern der Geschäftsstelle des Planungsverbands Region Rostock, Rostock 2017.

teils entkoppelt bis hin zu gegenläufig. Hinzu kommt, dass die hohen Flächenverbräuche zum Teil in den verbleibenden unzerschnittenen landschaftlichen Freiräumen stattfinden und diese weiter reduzieren.

Angesichts dieser hohen Neuinanspruchnahme von Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke, welche insbesondere in den peripheren Lagen wenig bedarfsgerecht erscheint, besteht für die Regionalplanung die Herausforderung, künftig (stärker) hinsichtlich der Leitvorstellung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung zu steuern und ihr Governance-Regime dementsprechend anzupassen.

## **2.2 Institutioneller Rahmen für die Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung in der Region Rostock durch die Regionalplanung**

In Ergänzung des ROG hat das Land Mecklenburg-Vorpommern das Gesetz über die Raumordnung und Landesplanung des Landes Mecklenburg-Vorpommern – Landesplanungsgesetz (LPIG M-V) erlassen. Dieses regelt Organisation, Verfahren und Instrumente der Landes- und Regionalplanung in Mecklenburg-Vorpommern. Im Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern (LREP M-V) werden die landesgesetzlich verankerten Grundsätze der Raumordnung konkretisiert und durch Ziele der Raumordnung für das gesamte Landesgebiet ergänzt. Beide Dokumente bilden den institutionellen Rahmen für die Ausgestaltung des Governance-Regimes für eine flächensparende Siedlungsentwicklung in der Region Rostock.

### **2.2.1 Organisation der Landesplanung in Mecklenburg-Vorpommern und der Regionalplanung in der Region Rostock**

Die Landesplanung in Mecklenburg-Vorpommern umfasst zwei Stufen sowie eine gesonderte Organisationsform der Regionalplanung. Oberste Landesplanungsbehörde ist das Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung<sup>539</sup> (§ 10 LPIG M-V). Zu ihren Aufgaben zählen

- die Aufstellung des Landesraumentwicklungsprogramms (§ 7 Abs. 1 LPIG M-V),
- die Entscheidung über die Durchführung eines Raumordnungsverfahren (§ 15 Abs. 3 LPIG M-V),
- die Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen (§ LPIG 16 Abs. 3 M-V) sowie
- die Fach- und Rechtsaufsicht über die regionalen Planungsverbände (§ 12 Abs. 3 LPIG M-V).

Die Ämter für Raumordnung und Landesplanung stellen die unteren Landesplanungsbehörden dar (§ 10 LPLG M-V). Sie sind zuständig für Durchführung von Raumordnungsverfahren (§ 15 Abs. 3 LPIG M-V), die Abgabe landesplanerischer Stellungnahmen zu Planungen der Gemeinden und anderer Planungsträger (§ 17 Abs. 1 LPIG M-V) und das Führen eines Raumordnungskatasters (§ 19 LPIG M-V). Im Raumordnungskataster sind sämtliche raumrelevante Planungsvorhaben und Maßnahmen, die zur Aufgabenerfüllung der Raumordnung erforderlich sind, aufzunehmen. Es handelt sich demnach unter anderem um Darstellungen der Flächennutzungsplanung, sämtliche fachplanerische Vorgaben sowie raumordnerische Festlegungen. Raumordnungskataster können als Bewertungsgrundlage für neue Vorhaben und Planungen dienen, da sie mögliche Nutzungskonflikte mit anderen Maßnahmen und Planungen aufzeigen. Zudem bilden sie die Basis zur Erarbeitung bzw. Novellierung regionaler und landesweiter

---

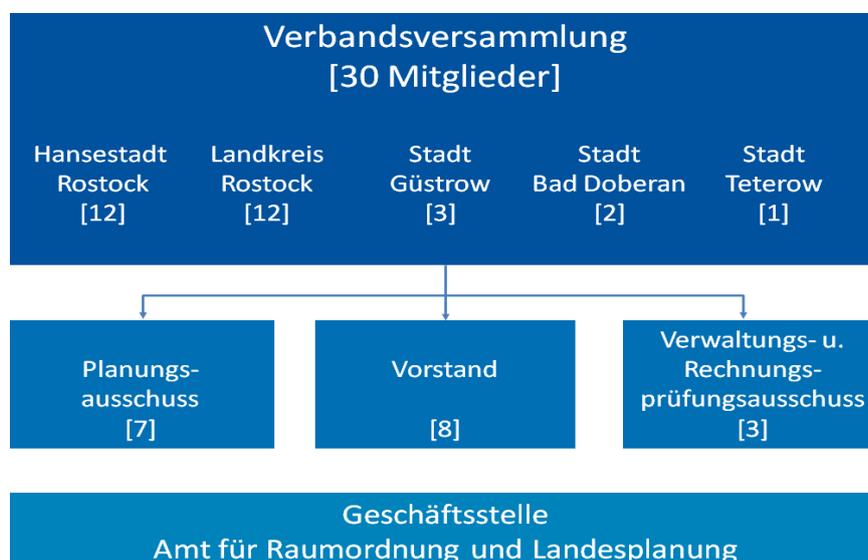
<sup>539</sup> Vgl. Homepage des Ministeriums für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung, unter: <https://www.regierung-mv.de/Landesregierung/em/Raumordnung/> (25.06.2018).

Raumordnungspläne. Außerdem kann die Einhaltung der Ziele und Grundsätze der Raumordnung überprüft werden.<sup>540</sup> Die unteren Landesplanungsbehörden sind gleichzeitig Geschäftsstelle der regionalen Planungsverbände (§ 9 Abs. 1 LPIG M-V). Für die Region Rostock ist dies das Amt für Raumordnung und Landesplanung Region Rostock (AfRL RR).<sup>541</sup>

Die Regionalplanung obliegt in Mecklenburg-Vorpommern den regionalen Planungsverbänden, die sich wie bereits erläutert dem jeweiligen Amt für Raumordnung und Landesplanung als Geschäftsstelle bedienen (§ 9 Abs. 1 LPIG M-V). Es handelt sich hier um ein Mischmodell aus kommunalverbandlicher Entscheidungs- und staatlicher Planungsinstanz. Die regionalen Planungsverbände sind Körperschaften des öffentlichen Rechts (§ 12 Abs. 3 LPIG M-V). Der Planungsverband Region Rostock (§ 12 Abs. 1 Nr. 2 LPIG M-V) ist somit zuständig für die Aufstellung, Änderung und Ergänzung des regionalen Raumentwicklungsprogramms (§ 9 Abs. 1 LPIG M-V) sowie die Verwirklichung dieses, beispielsweise durch Regionalmanagement oder regionale Entwicklungskonzepte (§ 20a Abs. 1 LPIG M-V). Des Weiteren hat er gemäß § 2 Abs. 2 seiner Verbandsatzung<sup>542</sup> die Aufgaben:

- an der Ausarbeitung und Aufstellung der Ziele und Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung im Landesraumentwicklungsprogramm mitzuwirken,
- Stellungnahmen im Rahmen von Verfahren zu raumbedeutsamen Planungen, Maßnahmen und Vorhaben abzugeben, an denen der Planungsverband beteiligt ist,
- auf die Verwirklichung der Raumentwicklungsprogramme hinzuwirken sowie im Landesplanungsbeirat mitzuwirken.

**Abbildung 40: Organisation der Regionalplanung in der Region Rostock**



Quelle: Homepage des Planungsverbands Region Rostock unter: <http://www.planungsverband-rostock.de/planungsverband/entstehung-aufgaben/> (am 15.08.2017).

<sup>540</sup> Vgl. Ministerium für Verkehr, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern (2008): ROK – Das digitale Raumordnungskataster, Raumentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern. Informationsreihe der Obersten Landesplanungsbehörde Nr. 13 12/2008, Schwerin, S. 1ff.

<sup>541</sup> Vgl. Homepage des Planungsverbands Region Rostock, unter: <https://www.planungsverband-rostock.de/planungsverband/geschaeftsstelle/> (02.10.2018).

<sup>542</sup> Vgl. 3. Änderung der Satzung des Planungsverbandes Region Rostock vom 05. Mai 2014, zuletzt geändert durch Beschluss der Verbandsversammlung am 05.06.2018.

Der regionale ‚Planungsverband Mittleres Mecklenburg/Rostock‘ (PV MM/R) wurde im Jahr 1992 auf Grundlage des § 12 Abs. 3 LPIG M-V als Körperschaft des öffentlichen Rechts gebildet. Die Umbenennung in ‚Planungsverband Region Rostock‘ (PVRR) erfolgte 2012. Mitglieder des kommunal verfassten PVRR sind die kreisfreie Stadt und Hansestadt Rostock, der Landkreis Rostock sowie die Mittelzentren Güstrow, Teterow und Bad Doberan (§ 12 Abs. 2 LPIG M-V).<sup>543</sup> Die Organe des PVRR sind die Verbandsversammlung und der Verbandsvorstand (§ 14 Abs. 1 LPIG M-V). Die Verbandsversammlung als zentrales Beschlussorgan besteht aus 30 Vertretern: dem Oberbürgermeister der Hansestadt Rostock, dem Landrat des Landkreises Rostock, den Bürgermeistern der Mittelzentren Bad Doberan, Güstrow und Teterow sowie weiterer gewählter Vertreter aus der Bürgerschaft, dem Kreistag bzw. aus den Stadtvertretungen (§ 14 Abs. 2 LPIG M-V).<sup>544</sup> Aus seiner Mitte wird der Vorsitzende des regionalen Planungsverbands gewählt, welcher gleichzeitig Vorsitzender beider Organe ist (§ 14 Abs. 2 LPIG M-V). Der Verbandsvorstand (§ 14 Abs. 4 LPIG M-V) aus acht Mitgliedern hat die Vertretung des PVRR zur Aufgabe, ebenso wie die Vorbereitung und Ausführung von Beschlüssen der Verbandsversammlung.<sup>545</sup> Darüber hinaus berät ein Planungsausschuss die Verbandsversammlung und bereitet Beschlüsse vor. Ihm obliegt die Aufstellung und Fortschreibung des Regionalen Raumordnungsprogramms, die Erarbeitung von Stellungnahmen zu Vorhaben von regionaler Bedeutung sowie von Stellungnahmen zu laufenden Projekten des Planungsverbands.<sup>546</sup>

### **2.2.2 Materielle Vorgaben für die Regionalplanung im Landesplanungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern**

Entsprechend der bunderechtlichen Leitvorstellung statuiert auch das LPIG M-V in § 1 Abs. 1 Nr. 1 eine nachhaltige Raumentwicklung als Aufgabe der Regionalplanung. Es ergänzt zudem in § 2 LPIG M-V die Grundsätze der Raumordnung nach § 2 ROG. Diese sind ebenfalls durch die Landes- und Regionalplanung in den Planwerken aufzugreifen und weiter zu konkretisieren (§ 4 Abs. 1 LPIG M-V). Hinsichtlich einer flächensparenden Siedlungsentwicklung sind mehrere Grundsätze relevant. Einer Zersiedlung der Landschaft soll entgegengewirkt werden. Die Siedlungsentwicklung ist im Hinblick auf die Fläche der Lage, Größe, Struktur und Ausstattung der jeweiligen Gemeinde angemessen zu gestalten. Darüber hinaus sind die Zentralen Orte zu stärken (§ 2 Nr. 6 LPIG M-V). Naturgüter, wie auch der Boden, sollen sparsam und schonend in Anspruch genommen werden (§ 2 Nr. 4 S. 3 LPIG M-V). Ferner soll die Flächenneuanspruchnahme und Bebauung so gestaltet werden, dass die Identität des Landes und seiner Teilräume erhalten bleibt (§ 2 Nr. 7 LPIG M-V). Hervorgehoben wird in eigenen Grundsätzen auch die Erhaltung der landwirtschaftlichen Grundlagen (§ 2 Nr. 3 LPIG M-V) sowie der Schutz der Wälder (§ 2 Nr. 10 LPIG M-V).

Gleichzeitig wird durch die Grundsätze auch angestrebt, eine Abwanderung zu vermeiden (§ 2 Nr. 1 LPIG M-V) sowie die Wirtschaft zu stärken und den Strukturwandel zu unterstützen (§ 2 Nr. 2 LPIG M-V). Dies wird in der Regel mit der Bereitstellung von Flächen für eine wohnungsbezogene oder wirtschaftliche Entwicklung verbunden. Insofern besteht in diesem Zusammenhang die Herausforderung, solche Entwicklungen zu fördern, diese aber gleichzeitig flächensparend zu gestalten.

---

<sup>543</sup> Vgl. Homepages des Planungsverbands Region Rostock, unter: <http://www.planungsverband-rostock.de/planungsverband/entstehung-aufgaben/> (02.10.2018).

<sup>544</sup> Vgl. Homepage des Planungsverbands Region Rostock, unter: <https://www.planungsverband-rostock.de/planungsverband/verbandsversammlung/> (02.10.2018).

<sup>545</sup> Vgl. Homepage des Planungsverbands Region Rostock, unter: <https://www.planungsverband-rostock.de/planungsverband/vorstand/> (02.10.2018).

<sup>546</sup> Vgl. Homepage des Planungsverbands Region Rostock, unter: <https://www.planungsverband-rostock.de/planungsverband/ausschuesse/> (02.10.2018).

### **2.2.3 Formelle Vorgaben für die Regionalplanung im Landesplanungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern**

Das zentrale Instrument der Regionalplanung zur Verwirklichung der Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung des § 2 und der Erfüllung der Aufgabe der Raumordnung nach § 1 LPIG ist das verpflichtend auf- und festzustellende Regionale Raumentwicklungsprogramm (§ 4 Abs. 1 LPIG M-V). Dieses enthält die anzustrebende räumliche Entwicklung für den jeweiligen Teilraum und soll einen langfristigen Planungszeitraum von zehn Jahren umfassen. Eine Überprüfung und ggf. Änderung oder Ergänzung sind nach etwa der Hälfte des Planungszeitraums vorgesehen (§ 4 Abs. 2 LPIG M-V). Sie bestehen aus Text und Karte sowie einer Begründung (§ 4 Abs. 4 LPIG M-V) und sollen neben den konkretisierten Grundsätzen der Raumordnung insbesondere Ziele der Raumordnung enthalten, die zu kennzeichnen sind (§ 4 Abs. 8 LPIG M-V). Die Festlegungen können auch als Vorrang-, Vorbehalts- oder Eignungsgebiete getroffen werden (§ 4 Abs. 9 LPIG M-V).

Darüber hinaus werden bereits verpflichtende Festlegungen wie die Zentralen Orte der Nahbereichsstufe, die regionalen Achsen sowie Vorrang- und Vorbehaltsgebiete mindestens für die Fachbereiche Natur- und Landschaft, Tourismus, Landwirtschaft, Küsten- und Hochwasserschutz, Trinkwasser- und Rohstoffsicherung und Eignungsgebiete für Windenergienutzung genannt (§ 8 Abs. 2 LPIG M-V). Der Katalog ist jedoch nicht abschließen. Er bildet aber durch die Zentralen Orte und Achsen Anknüpfungspunkte für die Steuerung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung sowie durch die unterschiedlichen Schutzgebietskategorien Möglichkeiten zur negativ-planerischen Koordination.

Die Verfahrensvorschriften zur Aufstellung, Änderung und Ergänzung des Regionalen Raumordnungsprogramms entsprechen den in Kapitel II.3.2 erläuterten Schritten. Sie sind in den §§ 4 Abs. 6, 7 Abs. 2 und 3 sowie 9 Abs. 4 und 5 LPIG M-V verankert. Die Regionalen Raumordnungsprogramme werden von der Landesregierung durch Rechtsverordnung für verbindliche erklärt (§ 9 Abs. 4 LPIG M-V).

### **2.2.4 Vorgaben im Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern**

Die landesweit verbindlichen Ziele der Raumordnung und abwägungsrelevanten Grundsätze der Raumordnung enthält das Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern (LREP M-V). Die regionalen Raumentwicklungsprogramme sind aus diesem zu entwickeln (§ 8 Abs. 1 LPIG M-V), sodass sich daraus wesentliche materielle Planungsvorgaben für die Regionalplanung ergeben. Grundlage für das Regionale Raumentwicklungsprogramm Mittleres Mecklenburg/Rostock (RREP MM/R) aus dem Jahr 2011 war das LREP M-V 2005. Im Jahr 2016 trat der fortgeschriebene LREP M-V 2016 in Kraft, sodass mittelfristig auch das RREP MM/R an die aktualisierten Festlegungen anzupassen ist. Gleichsam haben die Festlegungen des LREP M-V 2016 Gültigkeit für alle nachfolgenden Planungsträger.

Hinsichtlich der Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung wird bereits in den Leitlinien der Landesentwicklung unter 2.7 formuliert, die regionale Siedlungs-, Freiraum- und Infrastrukturentwicklung sozial, ökonomisch und ökologisch verträglich sowie bodenschonend auf eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme auszurichten.<sup>547</sup>

---

<sup>547</sup> Vgl. Landesverordnung über das Landesraumentwicklungsprogramm (LEP-LVO M-V) vom 27.05.2016, GVOBl. M-V 2016, S. 322, hier nach: Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.) (2016): Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern, Broschüre, Schwerin, S. 23.

Die Festlegungen zur Raumstruktur und räumlichen Entwicklung werden allerdings von den Herausforderungen des demografischen Wandels und der Sicherung der Daseinsvorsorge dominiert. Der LREP legt in diesem Zusammenhang die Ober- und Mittelzentren sowie die entsprechenden Ober- und Mittelbereiche in Mecklenburg-Vorpommern fest. Gemäß Z 3.2 (3) bilden die Hansestadt Rostock für die Region Rostock das Oberzentrum sowie Bad Doberan, Güstrow und Teterow die Mittelzentren. Die Grundzentren sind im RREP zu bestimmen (Z 3.2 (4)).<sup>548</sup> Des Weiteren werden die Raumkategorien Ländliche Räume (Z 3.3.1 (1)), Ländliche GestaltungsRäume (Z 3.3.2 (1)) und Stadt-Umland-Räume (Z 3.3.3 (3)) dargestellt und Entwicklungsziele für diese Bereiche formuliert. In Bezug auf eine flächensparende Siedlungsentwicklung kann das für den Stadt-Umland-Raum der Stadt Rostock mit ihren Umlandgemeinden das Stadt-Umland-Konzept Potenziale bieten, da in diesem u.a. das Handlungsfeld Siedlungsentwicklung zu überprüfen und ggf. weiterzuentwickeln ist. Es soll als Grundlage der interkommunalen Kooperation zwischen den betreffenden Gemeinden dienen (Z 3.3.3 (3)). Da die Organisation und Moderation der Kooperationsprozesse den unteren Landesplanungsbehörden obliegen (Z 3.3.3 (3)), bieten sich im weiteren Sinne auch Optionen der informellen Handlungskoordination durch die Doppelfunktion dieser als Planungsstelle der Regionalplanung.<sup>549</sup> Die restlichen Teile der Region Rostock fallen in die Kategorie der Ländlichen Räume (Z 3.3.1 (1)). Konkrete Vorgaben zu einer flächensparenden Siedlungsentwicklung werden für diese nicht getätigt. Ihre typische Siedlungsstruktur soll allerdings erhalten werden (Z 3.3.1 (2)).<sup>550</sup>

Das LREP M-V 2016 enthält in Bezug auf das 30-ha-Ziel der Bundesregierung den Grundsatz der Raumordnung einer reduzierten Ausweisung von Bauflächen, um im Sinne einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung die Umwandlung vor allem landwirtschaftlicher Flächen und Waldflächen in Siedlungs- und Verkehrsflächen zu verringern (G 4.1 (1)). In der Begründung wird für die Flächenneuanspruchnahme in Mecklenburg-Vorpommern ein Zielwert von 1,2 ha pro Tag abgeleitet, sodass zumindest auf Landesebene eine quantitative Dimension der Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme formuliert wird. Eine Aufforderung zur Differenzierung auf regionaler Ebene erfolgt nicht. Bei flächenbeanspruchenden Maßnahmen gilt das Prinzip des sparsamen Umgangs mit Grund und Boden. Daher sind Maßnahmen zum Flächenrecycling und zur Bündelung von Nutzungenvorrangig zu verfolgen (G 6.1.3 (2)). Die Bodenversiegelung soll minimiert werden (G 6.1.3 (1)). Zentrale Festlegungen zur Steuerung dieser angestrebten flächensparenden Siedlungsentwicklung sind:

- die vorrangige Konzentration der Siedlungsentwicklung auf die Zentralen Orte (G 4.1 (2)),
- das Hinwirken der Regionalplanung auf ein regionales Flächenmanagement unter Einbezug der kommunalen Ebene (G 4.1 (4)),
- der Vorrang der Innenentwicklung (Z 4.1 (5)) sowie
- die Vermeidung einer Zersiedlung, von bandartigen Siedlungsstrukturen sowie der Verfestigung von Splittersiedlungen (Z 4.1 (6)).<sup>551</sup>

Des Weiteren werden differenziert Festlegungen für die Wohnbau- und Gewerbeflächenentwicklung getroffen. So wird für die Wohnbauflächenentwicklung die Konzentration auf die Zentralen Orte und die Berücksichtigung einer flächensparenden Bauweise als Ziel der Raumordnung verbindlich konkretisiert (Z 4.2 (1)). Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion werden dagegen auf ihre Eigenentwicklung beschränkt (Z 4.2 (2)), wobei die Regionalplanung aus-

---

<sup>548</sup> Vgl. ebenda, S. 26.

<sup>549</sup> Vgl. ebenda, S. 40.

<sup>550</sup> Vgl. ebenda, S. 32.

<sup>551</sup> Vgl. ebenda, S. 46f.

nahmsweise abweichende Regelungen treffen kann. Ausnahmen sind auch für die Umlandgemeinden in den Stadt-Umland-Räumen möglich, sofern diese durch ein interkommunal abgestimmtes Wohnungsbauentwicklungskonzept koordiniert werden (Z 4.2 (3)).<sup>552</sup>

Für Gewerbe- und Industrieansiedlungen erfolgt im LREP M-V 2016 eine Flächenvorsorge anhand einer Standortsicherung durch die Nennung von Standorten für klassische Gewerbe- und Industriegebiete (Z 4.3 (2)) und Standorten für die Ansiedlung hafenauffiner Unternehmen (Z 4.3 (3)), welche durch die Regionalplanung als Vorrang- und Vorbehaltsgebiete festzulegen sind (Z 4.3 (5)). Durch den Anschluss von Einzelhandelsbetrieben an diesen Standorten (Z 4.3 (4)) soll eine effiziente Flächennutzung gewährleistet werden.<sup>553</sup> Einzelhandelsgroßprojekte werden auf Landesebene durch ein Konzentrationsgebot (Z 4.3.2 (1)), Kongruenzgebot (Z 4.3.2 (2)) und Integrationsgebot (Z 4.3.2 (3)) gesteuert, welche eine Zersiedlung verhindern und eine Konzentration, u.a. zur Vermeidung der Flächenneuanspruchnahme auf der ‚grünen Wiese‘ und neuer Verkehrsinfrastruktur, fördern.<sup>554</sup>

Bei der Verkehrsflächenentwicklung steht der Erhalt und Ausbau der unterschiedlichen Netze im Vordergrund. Einen Bezug zu einer flächensparenden Verkehrsentwicklung weist der Grundsatz der Raumordnung 5.1.2 (4) zur Sicherung stillgelegter oder stillzulegender Eisenbahnstrecken.<sup>555</sup> Diese ermöglicht ggf. eine spätere Reaktivierung ohne neuen Flächenanspruchnahme.

Auch hinsichtlich einer negativ-planerischen Beeinflussung der Siedlungsentwicklung trifft die Landesplanung umfassende Festlegungen im LREP M-V 2016 mit dem Ziel die natürlichen Lebensgrundlagen zu sichern (G 6.1 (1)) und die Landschaft zu schützen (G 6.1.1 (1)):

- Verbot der Umwandlung landwirtschaftlicher Flächen ab einer Wertzahl von 50 (Z 4.5 (2)),
- Vorbehaltsgebiete Landwirtschaft (G 4.5 (3)),
- Walderhaltung (G 4.5 (9)),
- Vorrang- und Vorbehaltsgebiete Naturschutz und Landschaftspflege (Z 6.1 (6) und G 6.1 (7)) sowie
- Vorranggebiete Hochwasserschutz und Vorbehaltsgebiete Hochwassergefahr (Z 6.2 (1) und G 6.2 (2))

An die Regionalplanung ergeht der Auftrag, Vorranggebiete Landwirtschaft aus den Vorbehaltsgebieten des LREP M-V 2016 zu entwickeln (G 4.5 (4)), Waldmehrungsgebiete (G 4.5 (11)), bedeutsame Kulturlandschaften (G 4.7 (7)), Vorrang- und Vorbehaltsgebiete Naturschutz und Landschaftspflege (Z 6.1 (9)), Vorrang- und Vorbehaltsgebiete Gewässerentwicklung (G 6.1.2 (5)) sowie Vorrang- und Vorbehaltsgebiete Rohstoffgewinnung (G 7.3 (1)) regional abgestimmt auszuweisen.<sup>556</sup>

---

<sup>552</sup> Vgl. ebenda, S. 48f.

<sup>553</sup> Vgl. ebenda, S. 50.

<sup>554</sup> Vgl. ebenda, S. 53.

<sup>555</sup> Vgl. ebenda, S. 67.

<sup>556</sup> Vgl. ebenda, S. 57ff.

### **2.3 Zielsetzung und Instrumente im Regionalen Raumentwicklungsprogramm Mittleres Mecklenburg/Rostock 2011 für eine flächensparende Siedlungsentwicklung**

Als Steuerungsinstrument der räumlichen Ordnung und Entwicklung in der Region Rostock dient das Regionale Raumentwicklungsprogramm. Im Jahr 1994 trat das erste Regionale Raumordnungsprogramm Mittleres Mecklenburg/Rostock in Kraft. Die Auswirkungen eines starken Bevölkerungsrückgangs im Zuge des demografischen Wandels sowie der Suburbanisierungsprozesse um die Jahrtausendwende auf die Siedlungsentwicklung der Region Rostock gaben den Anlass für eine Überarbeitung des Regionalplans.<sup>557</sup> Das gesamtfortgeschriebene Regionale Raumentwicklungsprogramm Mittleres Mecklenburg/Rostock (RREP MM/R) wurde am 22. August 2011 für verbindlich erklärt.

Mit dem Leitbild „Wachstumsregion an der Ostsee – innovativ, maritim, naturnah“ wird die nachhaltige Entwicklung der Planungsregion angestrebt. In den Leitlinien der nachhaltigen Regionalentwicklung wird unter Punkt 9) der grundsätzlich sparsame und schonende Umgang mit natürlichen Ressourcen beschrieben, der die regionale Natur und Landschaft in ihrer vorhandenen hohen Qualität erhalten und schützen soll.<sup>558</sup> Konkretere Aussagen zu Siedlungsstrukturen und zur Siedlungsentwicklung werden in den Leitlinien einer nachhaltigen Regionalentwicklung nicht getroffen. Insgesamt steht eine flächensparende Siedlungsentwicklung weniger im Vordergrund.

#### **Regionale Standortsteuerung und Mengensteuerung einer flächensparenden Siedlungs- und insbesondere Wohnbauflächenentwicklung im Regionalen Raumentwicklungsprogramm Mittleres Mecklenburg/Rostock 2011**

Für die Formulierung differenzierter Entwicklungsziele werden in Konkretisierung des damals gültigen LREP M-V 2005 im RREP MM/R die Raumtypen Ländliche Räume, Tourismusräume (Tourismusschwerpunkträume und Tourismusedwicklungsräume als Vorbehaltsgebiete Tourismus (G 3.1.3(1))), Landwirtschaftsräume (als Vorbehaltsgebiete Landwirtschaft (G 3.1.4 (1))) und der Stadt-Umland-Raum (SUR) Rostock (Z 3.1.2 (1)) unterschieden.<sup>559</sup> Mit Ausnahme des SUR, für den ergänzende Regelungen bestehen, richtet sich die Siedlungsentwicklung in allen Räumen der Region Rostock nach folgenden Vorgaben:

---

<sup>557</sup> Vgl. Landesverordnung über das Regionale Raumentwicklungsprogramm Mittleres Mecklenburg/Rostock (RREP MMR-LVO M-V) vom 22. August 2011, GS M-V Gl. Nr. 230 - 1 - 15, hier nach: Regionaler Planungsverband Mittleres Mecklenburg/Rostock (Hrsg.) (2011): Regionales Raumentwicklungsprogramm Mittleres Mecklenburg/Rostock, Rostock, S. 9.

<sup>558</sup> Vgl. ebenda, S. 16.

<sup>559</sup> Vgl. ebenda, S. 29ff.

- Ausgehend von der Hansestadt Rostock werden sechs **Siedlungsachsen** ausgewiesen (G 4.1 (4)) und in der Grundkarte der räumlichen Ordnung dargestellt (vgl. Abbildung 41). Am Ende dieser befindet sich jeweils ein Zentraler Ort (Bad Doberan, Schwaan, Laage, Tessin, Rövershagen, Satow). Mit dem Grundsatz, die Siedlungsentwicklung an bestehenden Schienenstrecken und Hauptverkehrsstraßen dieser Achsen zu orientieren, erfolgt eine Bündelung von Siedlungs- und Verkehrsstruktur. Neuauszuweisende Wohnbau- und Gewerbeflächen sollen vorrangig in den Einzugsbereichen der Haltepunkte des Schienenverkehrs angeordnet werden,<sup>560</sup> um einem möglichst großen Teil der Bevölkerung Zugang zu den Angeboten des ÖPNV zu gewähren. Hinsichtlich einer flächensparenden Siedlungsentwicklung mit dem Ziel der Erhaltung von Freiräumen wird dadurch dem ringförmigen Zusammenwachsen von Siedlungsbereichen um das Oberzentrum Rostock im Zuge von Suburbanisierungsprozessen entgegengewirkt.<sup>561</sup>
- Grundsätzlich ist die Siedlungsentwicklung im Allgemeinen auf die **Zentralen Orte** zu konzentrieren (G 4.1 (1)).<sup>562</sup> Damit soll sichergestellt werden, „dass zukünftige Ansiedlungspotenziale der Stärkung der Zentralen Orte dienen und eine Zersiedlung des ländlichen Raumes verhindert wird.“<sup>563</sup> Es gilt zudem zu beachten, dass bei Grundzentren die zentralörtliche Funktion immer nur dem Gemeindehauptort zugeordnet ist (Z 3.2.2 (1)), um einer weiteren Zersplitterung des Siedlungsgefüges in Großgemeinden vorzubeugen. Mit der Verfolgung des regionalplanerischen Leitbildes der dezentralen Konzentration durch diese Regelungen soll die bestehende, einer rückläufigen Einwohnerentwicklung ausgesetzte Siedlungsstruktur erhalten und gefestigt werden.<sup>564</sup> Quantitative Einschränkungen für die Siedlungsentwicklung in den Zentralen Orten bestehen nicht. Separate Regelungen gelten für den SUR.
- Die Neuausweisung von Wohnbauflächen ist außerhalb der Zentralen Orte nur im Rahmen des **Eigenbedarfs** (Z 4.1 (2)) zulässig. Eigenbedarf wird im RREP MM/R in diesem Zusammenhang als eine Flächenentwicklung definiert, die eine Zunahme des Wohnungsbestandes um bis zu 3 % erlaubt. Er soll den Bedarf aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung decken und berücksichtigt auch veränderte Parameter der Haushaltsgröße und -ausstattung. Als Orientierungswert bei der Umrechnung von Wohneinheiten auf die mögliche im Rahmen des Eigenbedarfs zu entwickelnde Wohnbaufläche dient gemäß der Begründung zu diesem Planelement der Ansatz von 15-20 Wohneinheiten je Hektar. Der Zeithorizont entspricht der Geltungsdauer des RREP MM/R, welche auf etwa zehn Jahre angelegt ist. Angesichts eines prognostizierten anhaltenden Bevölkerungsrückgangs soll so eine unverhältnismäßige Neuinanspruchnahme von Freifläche für Siedlungszwecke vermieden werden.<sup>565</sup>

---

<sup>560</sup> Vgl. ebenda, S. 37.

<sup>561</sup> Vgl. ebenda, S. 39.

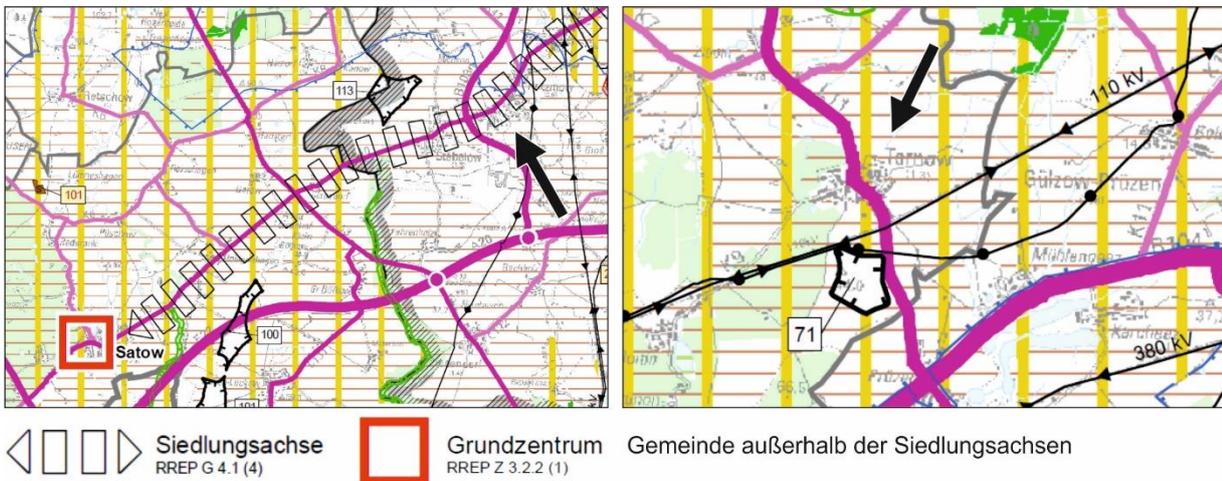
<sup>562</sup> Vgl. ebenda, S. 37.

<sup>563</sup> Ebenda, S. 38.

<sup>564</sup> Vgl. ebenda, S. 31ff.

<sup>565</sup> Vgl. ebenda, S. 37f.

**Abbildung 41: Zeichnerische Darstellung der Festlegungen zur Steuerung einer flächensparenden Wohnbauflächenentwicklung im Regionalen Raumentwicklungsprogramm Mittleres Mecklenburg/Rostock**



Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2018.  
 Quelle: Landesverordnung über das Regionale Raumentwicklungsprogramm Mittleres Mecklenburg/Rostock (RREP MMR-LVO M-V) vom 22. August 2011, GS M-V Gl. Nr. 230 - 1 – 15, Grundkarte der räumlichen Gliederung.

Das raumplanerische Prinzip des **Vorrangs der Innenentwicklung** vor der Ausweisung neuer Siedlungsflächen ist als ein weiteres Ziel der Raumordnung im Regionalplan festgelegt (Z 4.1 (3)), um die Inanspruchnahme neuer Siedlungsflächen zu verringern und die Auslastung bestehender Infrastruktureinrichtungen zu erhöhen. Zur Identifizierung von Siedlungsflächenreserven in bestehenden Bauleitplanungen und im Innenbereich wird den amtsfreien Gemeinden und den Verwaltungsämtern das Führen eines Baulückenkatasters empfohlen. Leerstehende, sich vorrangig an den städtischen Randgebieten befindende Großwohnsiedlungen sollen bei anhaltendem Leerstand zurückgebaut werden (G 4.2 (1)), sodass einer Perforierung der Siedlungsstruktur vorgebeugt wird und kompakte Strukturen erhalten bleiben.<sup>566</sup>

Eine Besonderheit der Planungsregion Rostock ist ihre hohe naturräumliche Attraktivität, die vor allem durch die Küstenlandschaft der Ostsee geprägt wird. Der küstennahe Raum steht daher unter einem speziellen Siedlungsdruck für Wohnen, Gewerbe, Fremdenverkehr und Erholung. In den Gemeinden, Städten und Ortsteilen, die zum küstennahen Raum zählen, soll aufgrund dessen eine sensible Ausweisung der Siedlungsflächen nach dem Grundsatz 4.1 (7) erfolgen, um die Natur- und Landschaftsräume zu erhalten und Zersiedlungen zu vermeiden.<sup>567</sup>

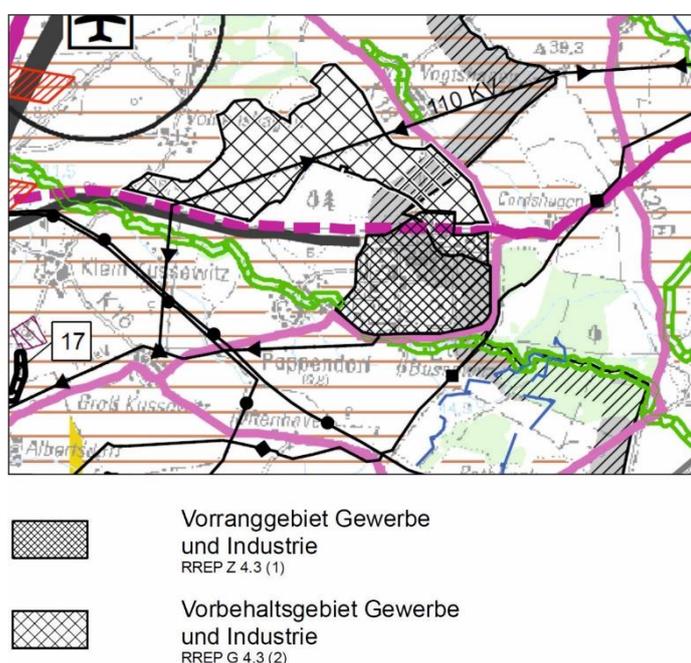
<sup>566</sup> Vgl. ebenda, S. 37ff.

<sup>567</sup> Vgl. ebenda, S. 40.

## Standortsicherung für eine flächensparende Gewerbe- und Industrie- sowie Verkehrsflächenentwicklung im Regionalen Raumentwicklungsprogramm Mittleres Mecklenburg/Rostock 2011

Die die Standortsicherung und Konzentration der gewerblichen Entwicklung erfolgt über die Ausweisung von drei Vorranggebieten Gewerbe und Industrie (Z 4.3. (1)) für vorzugsweise flächenintensive Großinvestitionen sowie sechs Vorbehaltsgebieten Gewerbe und Industrie (G 4.3. (2)) insbesondere für hafen- und logistikaffine Unternehmen (vgl. Abbildung 42). Außerhalb dieser sollen im ländlichen Raum neue Gewerbe- und Industrieansiedlungen vorrangig in den Zentralen Orten erfolgen (G 4.3 (3)).<sup>568</sup>

**Abbildung 42: Zeichnerische Darstellung der Festlegungen zur Steuerung einer flächensparenden Gewerbe- und Industrieflächenentwicklung im Regionalen Raumentwicklungsprogramm Mittleres Mecklenburg/Rostock**



Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2018.

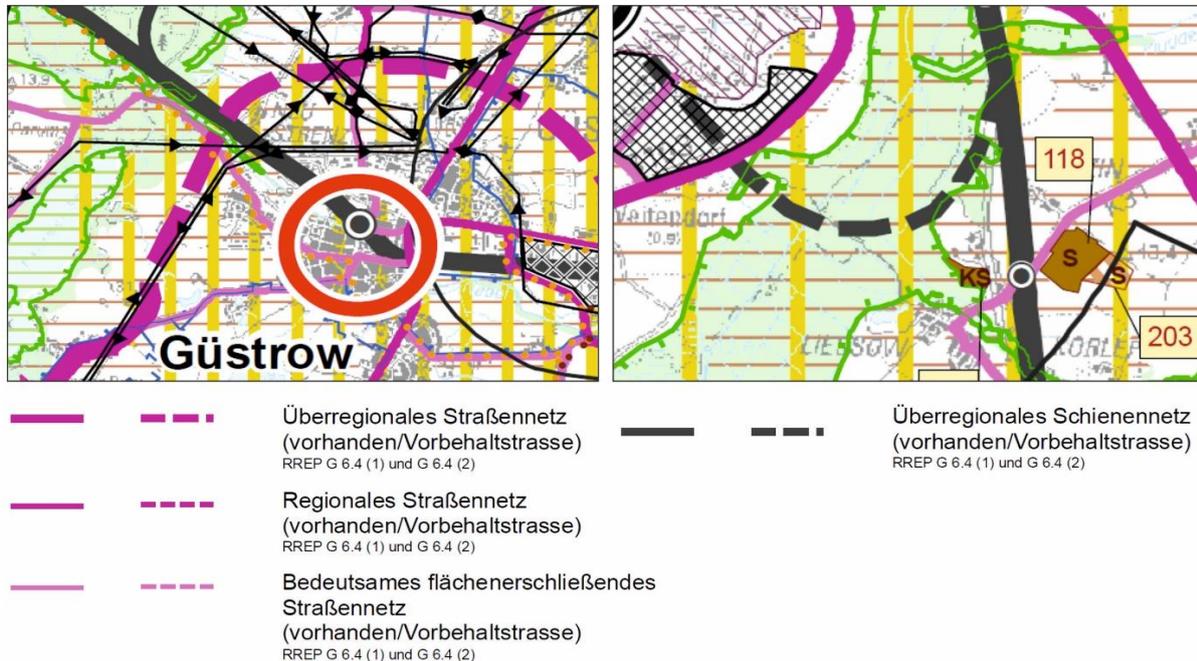
Quelle: Landesverordnung über das Regionale Raumentwicklungsprogramm Mittleres Mecklenburg/Rostock (RREP MMR-LVO M-V) vom 22. August 2011, GS M-V Gl. Nr. 230 - 1 – 15, Grundkarte der räumlichen Gliederung.

Hinsichtlich einer flächensparenden Verkehrsentwicklung ist RREP MM/R der Grundsatz der Erhaltung und dem bedarfsgerechten Ausbau des Straßen- und Schienennetzes ((G 6.4 (1)) hervorzuheben. Dieser beschränkt zwar nicht direkt die Flächenneuanspruchnahme für Verkehrszwecke, kann aber durch die Verknüpfung zu Bedarfen, welche allerdings nicht quantifiziert werden, zu einer Verminderung dieser beitragen. Durch Vorbehaltstrassen für den Straßenbau und Schienenwege (G 6.4 (2)) (vgl. Abbildung 43) soll die Verkehrsflächenentwicklung auf raumordnerisch geeignete Bereiche gelenkt werden. Im Sinne des Freiraumschutzes sollen sich neue Verkehrswege an der bestehenden Siedlungs- und Verkehrsstruktur orientieren und große unzerschnittene Freiräume nicht beeinträchtigen (G 6.4 (3)).<sup>569</sup>

<sup>568</sup> Vgl. ebenda, S. 42ff.

<sup>569</sup> Vgl. ebenda, S. 76.

**Abbildung 43: Zeichnerische Darstellung der Festlegungen zur Steuerung einer flächensparenden Verkehrsflächenentwicklung im Regionalen Raumentwicklungsprogramm Mittleres Mecklenburg/Rostock**



Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2018.  
 Quelle: Landesverordnung über das Regionale Raumentwicklungsprogramm Mittleres Mecklenburg/Rostock (RREP MMR-LVO M-V) vom 22. August 2011, GS M-V Gl. Nr. 230 - 1 - 15, Grundkarte der räumlichen Gliederung.

### **Spezifische Festlegungen für die Siedlungsentwicklung im Stadt-Umland-Raum Rostock im Regionalen Raumentwicklungsprogramm Mittleres Mecklenburg/Rostock 2011**

In den vorangestellten Leitlinien zur nachhaltigen Raumentwicklung werden unter Punkt 7) die zu intensivierenden Kooperationen zwischen dem Oberzentrum Rostock und den Umlandgemeinden hervorgehoben.<sup>570</sup> Dass die interkommunale Abstimmung auch und vor allem auf die Siedlungsentwicklung zu beziehen ist, wird in den Aussagen zur Entwicklung im Stadt-Umland-Raum in Kapitel 3.1.2 des RREP MM/R deutlich.<sup>571</sup> Aus dem Abstimmungs- und Kooperationsgebot im SUR Rostock (Z 3.1.2 (3)) resultiert eine Besonderheit bei der Governance der Siedlungsentwicklung in der Region Rostock. Die räumliche Festlegung des SUR und die Entwicklung eines verbindlichen Entwicklungsrahmens sind als Ziel der Raumordnung im Regionalplan verankert (Z 3.1.2 (1)). Folgende Gemeinden werden dem SUR Rostock zugeordnet:

- die Stadt Rostock,
- direkte Nachbargemeinden, die eine gemeinsame Gemeindegrenze mit Rostock haben, und
- sonstige benachbarte Gemeinden, die sich durch ein hohes Bevölkerungswachstum, große Auspendleranteile, besondere planerische Erfordernisse aufweisen oder zur Arrondierung einbezogen werden müssen.

<sup>570</sup> Vgl. ebenda, S. 16.  
<sup>571</sup> Vgl. ebenda, S. 19ff.

Die planerische Steuerung der Siedlungsentwicklung im SUR Rostock erfolgt im RREP MM/R anhand folgender spezifischer Festlegungen:

- Eine weitere, über den kommunalen Eigenbedarf (3 %-Regelung) hinausgehende Wohnbauflächenentwicklung im SUR ist außerhalb des Oberzentrum Rostocks nur durch interkommunale Abstimmungen möglich (Z 3.1.2 (3)). So wird die Neuinanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungszwecke begrenzt. Gleichzeitig soll ein flexibles Reagieren auf Wohnbedarfe ermöglicht werden.
- Standorte für flächenintensive Gewerbe- und Industrievorhaben sollen das Oberzentrum Rostock sowie die zwei sich im SUR befindlichen Vorranggebiete Gewerbe- und Industrie Rostock-Mönchhagen und Rostock-Poppendorf sein. Für nichtflächenintensive Unternehmensansiedlungen sollen die festgelegten Vorbehaltsgebiete Gewerbe und Industrie genutzt werden sowie Gewerbe- und Industrieflächenpotenziale, die im SUR-Entwicklungsrahmen benannt sind (G 3.1.2 (2)).
- Auch ein Einzelhandelsentwicklungskonzept, auf dessen Grundlage die Abstimmung von Einzelhandelsvorhaben der Gemeinden erfolgt, soll Bestandteil des verbindlichen Entwicklungsrahmens sein (G 3.1.2 (4)).<sup>572</sup>

Die derzeit beschlossene, aber noch nicht verbindliche Fortschreibung des RREP MM/R im Kapitel ‚Stadt-Umland-Raum‘<sup>573</sup> basierend auf dem LREP M-V 2016 sieht vor, die Wohnbauflächenentwicklung in den nicht-zentralörtlichen Umlandgemeinden des SUR von der pauschalen 3 %-Regelung als Maß der Eigenentwicklung zu lösen. Der Eigenbedarf soll sich zukünftig anhand des tatsächlichen Ersatz- und Neubaubedarfs sowie der aktuellen Bevölkerungsentwicklung bestimmen. Hintergrund ist die – entgegen der Annahme einer Stagnation der Einwohnerentwicklung im RREP MM/R 2011 – prognostizierte deutliche Einwohnerzunahme, welcher „nach den vorliegenden Erkenntnissen derzeit kein kurzfristig verfügbares und ausreichendes Wohnbauflächenpotenzial in der Kernstadt sowie in den Umlandgemeinden gegenüber[steht].“<sup>574</sup> Eine über die Eigenentwicklung hinausgehende Bereitstellung von Wohnbauland an infrastrukturell geeigneten Orten ist innerhalb des abgestimmten Entwicklungsrahmens<sup>575</sup> weiterhin möglich.<sup>576</sup> So bietet die Änderungen zwar die Grundlage für eine höhere Flächenneuanspruchnahme für Siedlungsflächen, bieten aber gleichzeitig Entlastungsstandorte für die Kernstadt Rostock. Eine Konzentration der Siedlungsentwicklung auf geeignete Standorte soll weiterhin verfolgt werden. Des Weiteren wird die vollständige Gemeinden Dummerstorf in den SUR Rostock einbezogen, während die Gemeinden Gelbensande, Benitz und Börgerende-Rethwisch den Stadt-Umland-Raum diesem nicht weiter angehören.<sup>577</sup>

### **Negativ-planerische Festlegungen zur Steuerung der Siedlungsentwicklung im Regionalen Raumentwicklungsprogramm Mittleres Mecklenburg/Rostock 2011**

Eine flächensparende Siedlungsentwicklung wird in der Region Rostock neben den bereits aufgeführten positiv-planerischen Festlegungen des Weiteren durch die negativ-planerischen Elemente Siedlungsachsenfreiräume und Siedlungszäsuren ergänzt, welche einerseits die Siedlungstätigkeit einschränken und andererseits den Schutz des Freiraums verfolgen. Sied-

---

<sup>572</sup> Vgl. ebenda, S. 19f.

<sup>573</sup> Vgl. Kapitel III.2.4.

<sup>574</sup> Planungsverband Region Rostock (2019): Raumentwicklungsprogramm Region Rostock, Fortschreibung des Kapitels 3.1.2 – Stadt-Umland-Raum, Rostock, S. 4.

<sup>575</sup> Vgl. Kapitel III.2.5.

<sup>576</sup> Vgl. Planungsverband Region Rostock (2019): a.a.O., S. 3.

<sup>577</sup> Vgl. ebenda.

lungsachsenfrei- und -zwischenräume (G 4.1 (5)) beschreiben Freiräume auf den Siedlungsachsen, welche den Achsenverlauf durch die Trennung der vorhandenen Siedlungsflächen gliedern sollen und darüber hinaus ökologische Funktionen übernehmen können. Zulässig in den Siedlungsachsenfreiräumen sind Vorhaben der technischen Infrastruktur, jedoch keine Bebauung oder Versiegelung. Zur Sicherung dieser dienen die Siedlungsachsen (Z 4.1. (6)). Insgesamt sind in der Planungsregion Rostock zehn Siedlungsachsen als Ziel der Raumordnung festgelegt und in der Grundkarte der räumlichen Ordnung dargestellt (vgl. Abbildung 44). Sie sollen das bandartige Zusammenwachsen der Siedlungseinheiten und deren ungesteuerte Erweiterung in noch bestehende Freiräume verhindern, indem sie die Grenzen der Siedlungsflächen, denen sie jeweils zugeordnet wurden, fixieren. Zusätzlich erfüllen sie die Funktion, Zersiedlungstendenzen entgegenzuwirken und die Frischluftversorgung zu erhalten.<sup>578</sup> Siedlungsachsen sind nur für den SUR Rostock festgelegt, was den besonderen Entwicklungsdruck auf die vorhandenen Freiflächen im SUR verdeutlicht.

**Abbildung 44: Zeichnerische Darstellung der Festlegungen zur Steuerung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung im Regionalen Raumentwicklungsprogramm Mittleres Mecklenburg/Rostock**



Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2018.  
 Quelle: Landesverordnung über das Regionale Raumentwicklungsprogramm Mittleres Mecklenburg/Rostock (RREP MMR-LVO M-V) vom 22. August 2011, GS M-V Gl. Nr. 230 - 1 - 15, Grundkarte der räumlichen Gliederung.

Darüber hinaus werden im Regionalplan auch dem Umwelt- und Naturschutz dienende Vorranggebiete für Naturschutz und Landschaftspflege (Z 5.1 (1)) festgelegt und in der Grundkarte der räumlichen Ordnung dargestellt (vgl. Abbildung 44). Sie tragen im Sinne flächensparender und freiraumschonender Siedlungsstrukturen zum Erhalt der Freiraumfunktionen bei. Als Grundsätze der Raumordnung sind Vorbehaltsgebiete Naturschutz und Landschaftspflege im RREP MM/R verankert, ebenso wie der Schutz der Flächen des Biotopverbundes sowie der unzerschnittenen landschaftlichen Freiräume und Vogelrastplätze vor zerschneidenden Maßnahmen (G 5.1 (2), (3) und (4)). Sofern deren Funktionen entgegenwirkende Maßnahmen nicht zu vermeiden sind, sollen die Beeinträchtigungen möglichst minimiert und kompensiert werden. Dafür hat die Regionalplanung eigens Vorbehaltsgebiete Kompensation und Entwicklung (G 5.1(6)) ausgewiesen.<sup>579</sup> Darüber hinaus soll durch die Regionalplanung auf ein regionales

<sup>578</sup> Vgl. Landesverordnung über das Regionale Raumentwicklungsprogramm Mittleres Mecklenburg/Rostock (RREP MMR-LVO M-V) vom 22. August 2011, GS M-V Gl. Nr. 230 - 1 - 15, hier nach: Regionaler Planungsverband Mittleres Mecklenburg/Rostock (Hrsg.) (2011): a.a.O., S. 38ff.

<sup>579</sup> Vgl. ebenda, S. 46.

Kompensationsflächenmanagement hingewirkt werden (G 5.1 (7)), um die tatsächliche Verfügbarkeit von Flächen mit Kompensationsmaßnahmen sicherzustellen und auf diese Weise Planungs- und Verfahrensverzögerungen von bauleitplanerischen Verfahren zu vermeiden.<sup>580</sup>

Regionalspezifische Festlegungen zu Boden (Funktionsfähigkeit der Böden, sparsamer Umgang mit Grund und Boden), Klima (Klimaschutz, Erhaltung und Verbesserung der lokalen Klimaverhältnisse, klimatische Ausgleichsleistungen) und Luft (Geringhaltung der Luftbelastung), die über die Vorgaben des LREP M-V 2016 hinausgehen, wurden durch die Regionalplanung im RREP MM/R nicht getroffen. Jedoch können folgende Instrumente zum Schutz einzelner Natur- und Freiraumfunktionen indirekt zu einer flächensparenden Siedlungsentwicklung beitragen:

- Vorbehaltsgebiete Küsten- und Hochwasserschutz (G 5.3(1)) sowie überflutungs- und überschwemmungsgefährdete Gebiete (G 5.3 (2) und (3)), welche Einschränkungen der Bebaubarkeit und Versiegelung bedingen,
- Vorbehaltsgebiete Landwirtschaft (G 5.4 (1)),
- Vermeidung von Eingriffen in und Belastungen der Wälder (G 5.4 (7)) sowie
- Vorrang- und Vorbehaltsgebiete Rohstoffsicherung (Z 5.6 (1), G 5.6 (2)).

Landschaftsräume, die eine herausragende oder besondere Bedeutung für die landschaftsgebundene Erholung besitzen (G 5.2 (1)), werden zudem mit dem Ziel der Sicherung der Naherholung und der touristischen Grundlagen im Regionalplan ausgewiesen und schützen die Erholungsfunktion des Freiraums.<sup>581</sup>

## **2.4 Handlungskoordination im Aufstellungs- und Umsetzungsprozess des Regionalen Raumentwicklungsprogramms Mittleres Mecklenburg/Rostock 2011**

Die Aufstellung des RREP MM/R erfolgte über einen Zeitraum von 13 Jahre von 2004 bis 2011. Der Beschluss über die Aufstellung eines neuen RREP erfolgte am 25. November 2004. Rund drei Jahre später wurde der Beschluss über den Vorentwurf gefasst. Während der Erarbeitung des Vorentwurfs erfolgte ein frühzeitiger Beteiligungsschritt mit öffentlicher Auslegung des Vorentwurfs. Ende Mai 2009 kam es zur Beschlussfassung bezüglich des RREP MM/R-Entwurfs sowie des Entwurfs des Umweltberichts. Im Rahmen der förmlichen Beteiligung bestand die Möglichkeit, innerhalb von rund drei Monaten Stellung zum Entwurf zu nehmen. Am 25. November 2010 wurde die Endfassung des neuen RREP MM/R beschlossen. Damit der RREP MM/R verbindlich werden konnte, bedurfte es der Einleitung eines Rechtssetzungsverfahrens, bei dem die Landesregierung den Inhalt des RREP MM/R sowie die Einhaltung der vorgegebenen formalen Verfahrensschritte prüfte. Am 02. August 2011 erklärte das Kabinett den RREP MM/R durch Beschluss zur Rechtsverordnung. Mit der Bekanntmachung vom 22. August 2011 im Gesetz- und Verordnungsblatt Mecklenburg-Vorpommern erlangte das RREP MM/R Verbindlichkeit (vgl. Tabelle 7).<sup>582</sup>

---

<sup>580</sup> Vgl. ebenda, S. 50.

<sup>581</sup> Vgl. ebenda, S. 52ff.

<sup>582</sup> Vgl. Landesverordnung über das Regionale Raumentwicklungsprogramm Mittleres Mecklenburg/Rostock (RREP MMR-LVO M-V) vom 22. August 2011, GS M-V Gl. Nr. 230 - 1 - 15, hier nach: Regionaler Planungsverband Mittleres Mecklenburg/Rostock (Hrsg.) (2011): a.a.O., S. 1f.

**Tabelle 7: Zeitlicher Ablauf des Aufstellungsprozesses des Regionalplans Mittleres Mecklenburg/Rostock**

Datum / Zeitraum	Verfahrensschritt
25. November 2004	Beschluss über die Neuaufstellung des RREP MM/R
13. Dezember 2007	Beschluss über den Vorentwurf des RREP MM/R
11. Februar 2008 – 14. Mai 2008	Öffentliche Auslegung des Vorentwurfs (erstes Beteiligungsverfahren)
28. Mai 2009	Beschluss über den Entwurf des RREP MM/R
03. August 2009 – 30. Oktober 2009 (Landkreis Güstrow: Verlängerung bis 13. November 2009)	Zweites Beteiligungsverfahren
25. November 2010	Beschluss über die Endfassung des RREP, den Umweltbericht und die Abwägungsdokumentation
Dezember 2010 – August 2011	Durchführung des Rechtssetzungsverfahrens durch die Landesregierung
02. August 2011	Kabinetts-Beschluss über das RREP MM/R
22. August 2011	Verkündung der Landesverordnung über das RREP MM/R
04. November 2011	Veröffentlichung des RREP MM/R im Amtsblatt Mecklenburg-Vorpommern (Ausgabe Nr. 46, 2011)

Entwurf: Eigene Darstellung. Kaiserslautern 2018.  
 Quelle: Landesverordnung über das Regionale Raumentwicklungsprogramm Mittleres Mecklenburg/Rostock (RREP MMR-LVO M-V) vom 22. August 2011, GS M-V Gl. Nr. 230 - 1 - 15, hier nach: Regionaler Planungsverband Mittleres Mecklenburg/Rostock (Hrsg.) (2011): a.a.O., S. 1f.

Im Juni 2018 wurde die Fortschreibung des Kapitels ‚Stadt-Umland-Raum‘ des RREP MM/R beschlossen. Grund für die Fortschreibung dieses Kapitels sind unter anderem landesplanerische Änderungen, die sich auf den SUR Rostock sowie auf Regelungen zum Wohnungsneubau in diesem Raum beziehen. Nachdem der Beschluss über diese Fortschreibung am 05. Juni 2018 gefasst wurde, erfolgte das erste Beteiligungsverfahren zum ersten Entwurf von Juli 2018 bis Anfang September 2018. Nach einem zweiten Beteiligungsverfahren von Juni bis Juli 2019 wurde am 17. Dezember 2019 von der Verbandsversammlung beschlossen. Die förmliche Bekanntmachung der Fortschreibung als Rechtsverordnung durch die Landesregierung steht derzeit noch aus.<sup>583</sup>

Auf die Umsetzung des RREP MM/R wirkt der PVRR selbst durch Stellungnahmen im Rahmen der förmlichen Beteiligung ein. Darüber hinaus stellt die Pflicht der Gemeinden, ihre Planungsabsichten zu allen Bauleitplänen der unteren Landesplanungsbehörde zu melden (§ 17 Abs. 1 LPIG M-V), im Hinblick auf die Doppelfunktion des AfRL RR einen Vorteil für die Handlungskoordination dar. So wird sie sowohl als Planungsstelle des PVRR als auch als untere Landespla-

<sup>583</sup> Vgl. Homepage des Planungsverbands Region Rostock, unter: <https://www.planungsverband-rostock.de/regionalplanung/fortschreibung-stadt-umland-raum/> (aufgerufen am 28.02.2020).

nungsbehörde frühzeitig über Vorhaben der Siedlungsentwicklung sowohl im Flächennutzungsplan als auch in den nachfolgenden Bebauungsplänen informiert. Durch die landesplanerische Stellungnahme können Konflikte zwischen Zielen des RREP MM/R und der gemeindlichen Bauleitplanung frühzeitig thematisiert werden. Es bietet sich des Weiteren die Möglichkeit, vor Fertigstellung der Planungsentwürfe in den Austausch zu treten. Dies wird von einigen Gemeinden regelmäßig genutzt.<sup>584</sup>

**Abbildung 45: Räumliche Abgrenzung des Stadt-Umland-Raums Rostock**



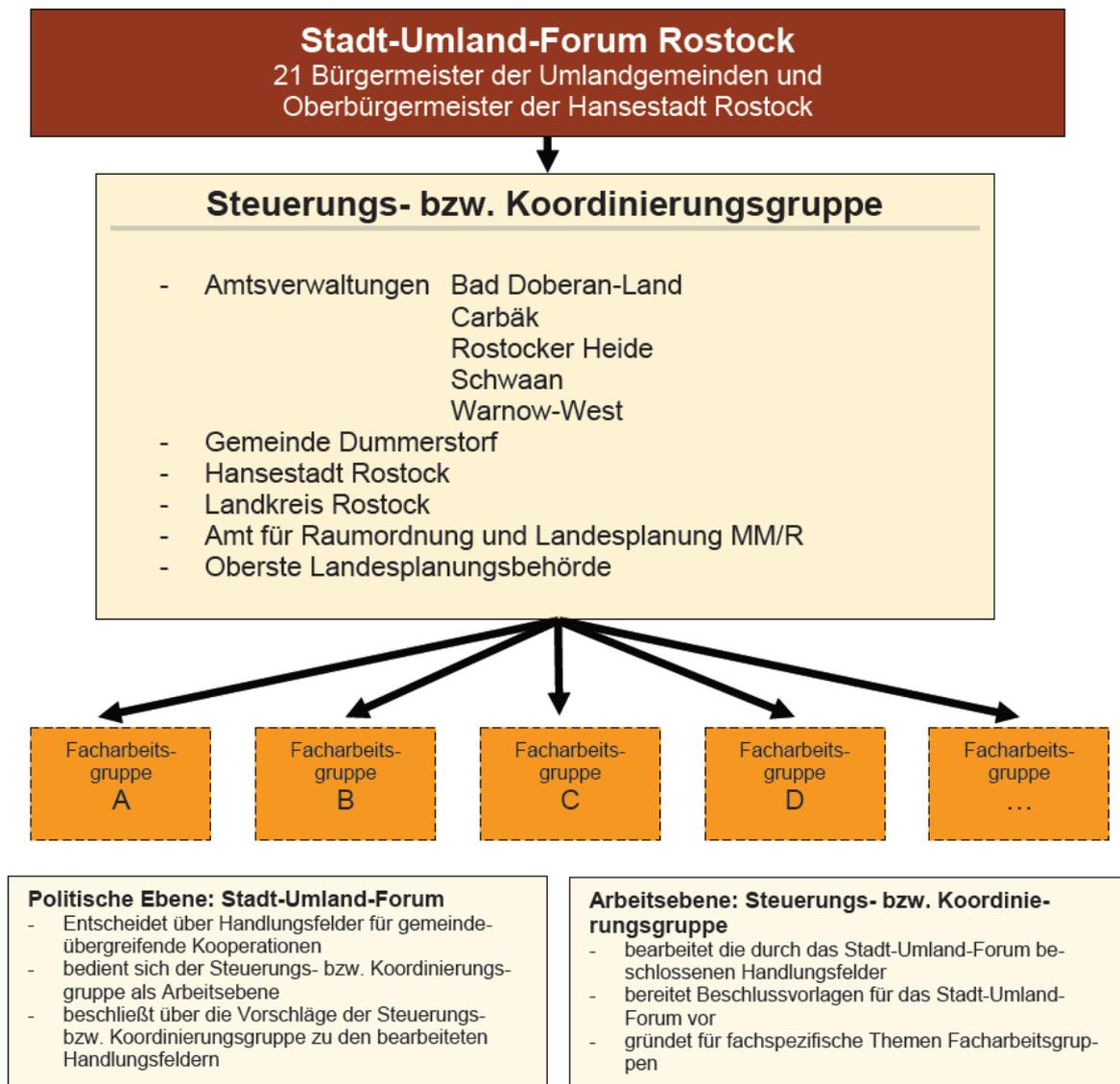
Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2018.  
 Quelle: Homepage des Planungsverbands Region Rostock, unter: <https://www.planungsverband-rostock.de/themenprojekte/stadt-umland-planung/> (aufgerufen am 24.10.2018).

<sup>584</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern der Geschäftsstelle des Planungsverbands Region Rostock, Rostock 2018.

## 2.5 Informelles Konzept für eine flächensparende Siedlungsentwicklung in der Region Rostock – Interkommunale Zusammenarbeit auf Grundlage des Entwicklungsrahmens Stadt-Umland-Raum Rostock

Zur Förderung der interkommunalen Kooperation ist in § 16a LPIG M-V die Bildung von Stadt-Umland-Räumen verankert, in denen die Gemeinden „einem besonderen Kooperation- und Abstimmungsgebot [unterliegen]“. Die Abgrenzung des SUR Rostock erfolgte zunächst 2005 im LEP M-V durch qualitative Kriterien (Z 3.1.2 (2)), anhand welcher dieser im RREP MM/R räumlich dargestellt wurde (Z 3.1.2 (1)).<sup>585</sup> Der LEP M-V 2016 konkretisierte den SUR Rostock nach Lage und Abgrenzung (Z 3.3.3 (1)).

**Abbildung 46 Organisation des Stadt-Umland-Raums Rostock (Stand 2011)**



Quelle: Homepage des Planungsverbands Region Rostock, unter: <https://www.planungsverband-rostock.de/themenprojekte/stadt-umland-planung/> (aufgerufen am 24.10.2018).

<sup>585</sup> Vgl. Landesverordnung über das Regionale Raumentwicklungsprogramm Mittleres Mecklenburg/Rostock (RREP MMR-LVO M-V) vom 22. August 2011, GS M-V Gl. Nr. 230 - 1 - 15, hier nach: Regionaler Planungsverband Mittleres Mecklenburg/Rostock (Hrsg.) (2011): a.a.O., Rostock, S. 19.

Ziel ist die Stärkung der Stadt-Umland-Räume als wirtschaftliche Zentren des Landes. Dazu unterliegen sie einem besonderen Kooperations- und Abstimmungsgebot (Z 3.3.3 (2)). Basis für die interkommunale Abstimmung ist dabei eine konzeptionelle Ausarbeitung zur:

- Siedlungs- und Wirtschaftsentwicklung,
- Infrastrukturentwicklung sowie
- Freiraumentwicklung (Z 3.3.3 (3)).

Verantwortlich für die Aufstellung dieses sowie die Organisation und Moderation des Kooperationsprozesses ist als untere Landesplanungsbehörde das AfRL RR (Z 3.3.3 (3)).<sup>586</sup>

Der ‚Entwicklungsrahmen Stadt-Umland-Raum Rostock‘ aus dem Jahr 2011 stellt dieses Konzept für den SUR Rostock dar. Dieser wurde durch eine gemeinsame Erklärung fast aller Bürgermeister der Stadt-Umland-Kommunen bestätigt. Aufbauend auf Bestandsanalysen werden für die drei genannten Strukturbereiche jeweils Leitlinien formuliert. Insbesondere die Leitvorstellungen zur Wohn- und Gewerbeentwicklung weisen Aspekte einer flächensparenden Siedlungsentwicklung auf (vgl. Tabelle 8).

Im Juni 2018 wurde das Kapitel ‚Wohnentwicklung‘ fortgeschrieben. Alle Umlandgemeinden stimmten dieser ohne Einschränkung zu. Die Zustimmung der Hansestadt Rostock erfolgte unter dem Vorbehalt von Ausgleichsleistungen, welche von den Umlandkommunen bei der Realisierung von Wohnungsneubau an die Stadt gezahlt werden müssen.<sup>587</sup>

Inhaltlich wurde die Leitlinie der vorrangigen Entwicklung von Wohnbauflächen in der Kernstadt und ausgewählten Standorten ausdifferenziert. Es wurde als Ausgangswert ein Entwicklungskontingent ‚Grundbedarf‘ der Wohnbauentwicklung für alle Umlandgemeinden des SUR Rostock in Höhe von 700 Wohneinheiten (1,8 Wohneinheiten je 1.000 Einwohner und Jahr im Zeitraum 01/2017 bis 12/2025) festgelegt. Die geeigneten Standorte, welche sich über den Eigenbedarf hinaus entwickeln dürfen, wurden in diesem Zuge von drei auf neun Ortslagen (Bentwisch, Broderstorf, Dummerstorf, Kavelstorf, Kritzmow, Lambrechtshagen, Sievershagen, Roggentin und Rövershagen) erhöht. Diese erhalten ein Entwicklungskontingent ‚Privilegierung‘ und können insgesamt rund 400 zusätzliche Wohneinheiten schaffen. Bei begründeten Bedarfen können die aufgezeigten Bedarfe um bis zu 200 Wohneinheiten überschritten werden. Das AfRL RR evaluiert die zukünftigen Entwicklungen im Rahmen eines Monitorings in den Bereichen Wohnungsbau, Bevölkerung und Infrastrukturausstattung, um ggf. eine angepasste Fortschreibung der Leitlinien zu veranlassen. Durch weitere ergänzende Vorgaben wird die Aktualisierung über 15 Jahre alter Flächennutzungspläne sowie die Ermittlung potenzieller Baulücken im Zuge des Aufstellungs- bzw. Fortschreibungsprozesses von Flächennutzungsplänen.<sup>588</sup>

---

<sup>586</sup> Vgl. Landesverordnung über das Landesraumentwicklungsprogramm (LEP-LVO M-V) vom 27.05.2016, GVOBl. M-V 2016, S. 322, hier nach: Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.) (2016): a.a.O., S. 39.

<sup>587</sup> Vgl. Homepage des Planungsverbands Region Rostock, unter: <https://www.planungsverband-rostock.de/themenprojekte/stadt-umland-planung/> (aufgerufen am 24.10.2018).

<sup>588</sup> Vgl. Amt für Raumentwicklung Region Rostock (2018): Beschlussfassung des Stadt-Umland Forums über die Erste Fortschreibung des Stadt-Umland-Entwicklungsrahmen im Kapitel Wohnentwicklung (Leitlinien), 2018, Rostock, S. 2f.

**Tabelle 8: Aussagen des Entwicklungsrahmens Stadt-Umland-Raum Rostock zu einer flächensparenden Siedlungsentwicklung**

Thema	Leitlinie	Funktion für eine flächensparende Siedlungsentwicklung
II. A 1 Wohnentwicklung	1. Vorrangige Sicherung der Wohnflächenentwicklung in der Kernstadt und im Bedarfsfall an ausgewählten Standorten (Rövershagen, Kritzmow, Nienhagen)	Konzentration der Siedlungsentwicklung auf wenige raumordnerisch geeignete Standorte
	2. Vorrangige Umsetzung von planungsrechtlich gesicherten Bauleitplanungen	Effiziente Flächennutzung, Vermeidung von Zersiedlung
	3. Vorrangige Nutzung der Innenbereichsflächen	
	4. Ausrichtung neuer Planvorhaben auf die Siedlungsachsen und Standorte mit gut erschlossener Infrastruktur, z.B. Nahverkehrshaltepunkten	Siedlungsschwerpunkte mit Erreichbarkeitsvorteilen zur Vermeidung der Inanspruchnahme neuer Verkehrsflächen
	5. Sicherung siedlungsgliedernder Freiräume	Vermeidung von Zersiedlung
II. A 2 Gewerbeentwicklung	2. Schwerpunktgemeinden für eine interkommunale Zusammenarbeit	Konzentration der Siedlungsentwicklung, effiziente Flächennutzung
	3. Einrichtung eines interkommunalen Flächenmanagements	Effiziente Flächennutzung
II. B 1 Freiflächenentwicklung	1. Erhalt und Sicherung von Biotop- und Ökosystemstrukturen	Schutz des Freiraums vor Besiedlung
	2. Erhalt und Förderung von Teilräumen mit ökologischen Ausgleichsfunktionen	
	3. Erhalt und Sicherung von Landschaften und Gebieten, die der naturbezogenen Naherholung dienen	

Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2018.  
 Quelle: Arbeitskreis „Stadt-Umland-Raum Rostock“ (2011): Entwicklungsrahmen Stadt-Umland-Raum Rostock, S.II. A 1 17ff.

## 2.6 Umsetzung der regionalplanerischen Vorgaben in der Bauleitplanung – teilräumliche Untersuchungen

Die Stadt Bad Doberan und die Gemeinde Dummerstorf wurden aufgrund der Auswahlkriterien für die teilräumlichen Untersuchungsbereiche (vgl. Kapitel I.5.2) in der Region Rostock als Beispielkommunen ausgewählt. Beide liegen im weiteren Umland der Hansestadt Rostock (vgl. Abbildung 47), wobei Dummerstorf nach Verbindlicherklärung der Fortschreibung des RREP MM/R dem Stadt-Umland-Bereich zugeordnet sein wird. Beide Kommunen werden in Zukunft von der starken Entwicklung des Oberzentrums Rostock profitieren. Während das Heilbad Bad

Doberan mit dem Hauptort Bad Doberan und dem Ostseebad Heiligendamm an der Ostsee eine relativ kompakte Siedlungsstruktur aufweist, ist die Gemeinde Dummerstorf eine Flächen-gemeinde mit sechs Ortsteilen.

**Abbildung 47: Lage der Stadt Bad Doberan und der Gemeinden Dummerstorf in der Region Rostock**



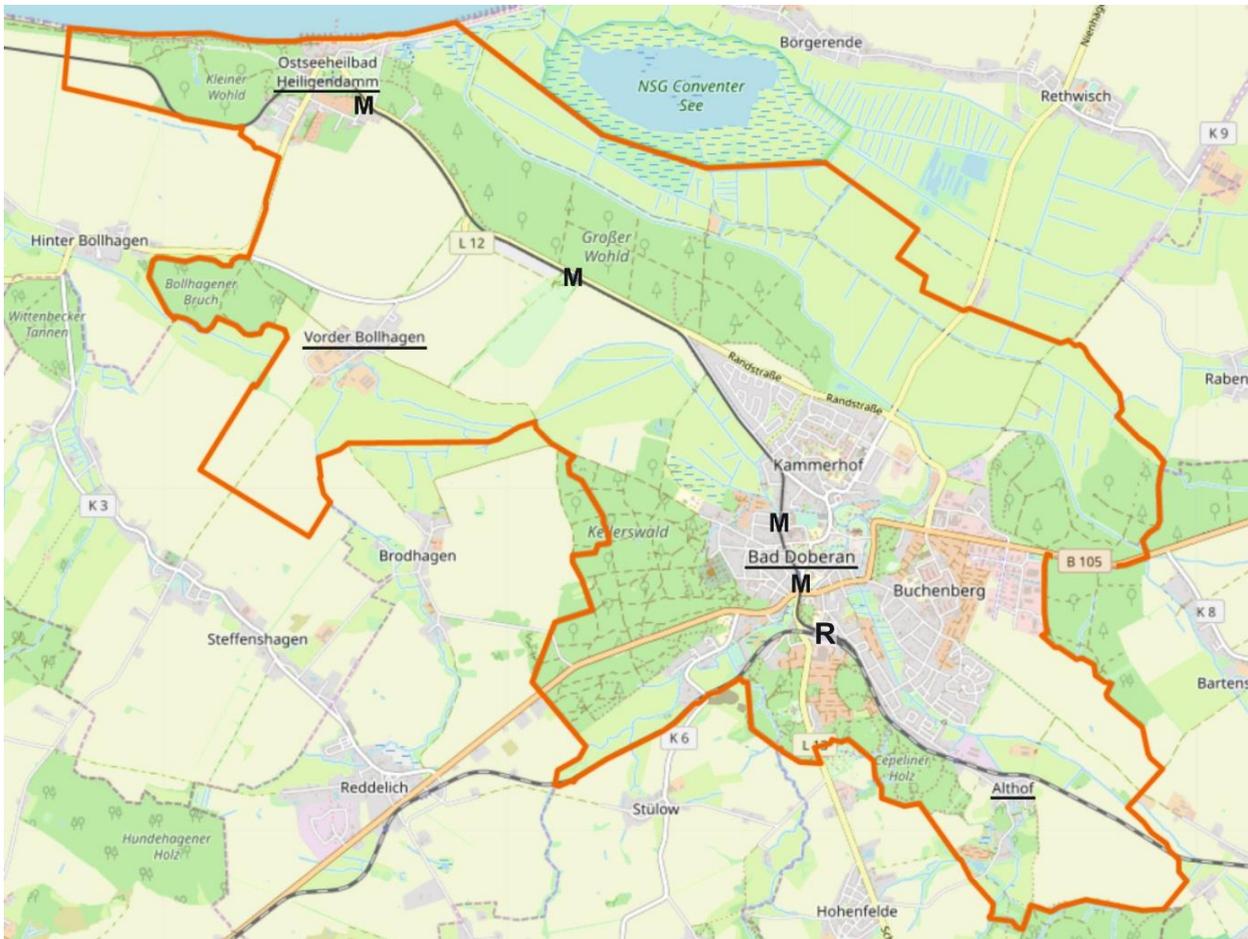
Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2018.

### 2.6.1 Flächensparende Siedlungsentwicklung in der Stadt Bad Doberan

Die Stadt Bad Doberan liegt westlich der kreisfreien Hansestadt Rostock. Sie grenzt im Norden an die Ostsee. Nachbargemeinden im Osten sind die Gemeinden Börgerende-Rethwisch, Admannshagen-Bargeshagen sowie Bartenshagen-Parkentin. Südlich befinden sich die Gemeinden Hohenfelde und Retschow. Reddelich, Steggenshagen und Wittenbeck sind die Nachbargemeinden westlich der Stadt Bad Doberan (vgl. Abbildung 47). Die Bundesstraße B 105 verläuft südlich durch die Stadt und stellt die Hauptstraßenverbindung dar. Diese führt Richtung Osten nach Rostock und ermöglicht dort die Weiterfahrt auf der Bundesstraße B 103, welche

Anschluss an die Autobahnen A 19 und A 20 bietet. In südwestlicher Richtung bindet die B 105 Bad Doberan an das Autobahnkreuz Wismar an. Der Bahnhof in Bad Doberan wird vom Regionalverkehr (R) bedient. Des Weiteren erschließt die touristische Mecklenburgische Bäderbahn ‚Molli‘ (M) die Ostseeküste über Heiligendamm bis nach Kühlungsborn (vgl. Abbildung 48).<sup>589</sup>

**Abbildung 48: Raumstruktur und verkehrliche Einbindung der Stadt Bad Doberan**



Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2018.  
 Quelle: Homepage von OpenStreetMap, unter: <https://www.openstreetmap.org> (aufgerufen am 24.10.2018).

Die Bäderstadt besitzt neben dem Hauptort drei weitere Ortsteile: Althof, Vorder Bollhafen und Heiligendamm (vgl. Abbildung 48). Die meisten Einwohner (ca. 12.000) weist der Hauptort Bad Doberan auf. Trotz negativer natürlicher Bevölkerungsentwicklung profitierte die Stadt in den letzten Jahren von einem Einwohnerzuwachs, welches sich in Zukunft fortsetzen wird (vgl. Tabelle 9). Die Wirtschaftsstruktur wird insbesondere durch kleine Betriebe und den Mittelstand geprägt. Aufgrund des Heilbadstatus' dominieren insbesondere Gewerbe- und Dienstleistungsangebote im Bereich Tourismus und Kur. Hervorzuheben ist der Ortsteil und Küstenort Heiligendamm, welcher das europaweit älteste Heilbad aufweist.<sup>590</sup>

<sup>589</sup> Vgl. Homepage der Stadt Bad Doberan, unter: <http://bad-doberan-heiligendamm.de/stadt-region/geschichte-tradition.html> (03.11.2018).

<sup>590</sup> Vgl. Homepage der Stadt Bad Doberan, unter: <http://bad-doberan-heiligendamm.de/buergerservice/daten-fakten.html> (03.11.2018).

**Tabelle 9: Strukturelle Kenndaten der Stadt Bad Doberan**

Indikator	Strukturdaten
Fläche	33,7 km <sup>2</sup>
Bevölkerungsdichte 2015	369,6 Einwohner/km <sup>2</sup>
Bevölkerungszahl 2015	12.409 Einwohner
Natürlicher Saldo	-50 Personen
Wanderungssaldo	370 Personen
Bevölkerungsentwicklung 2005-2015	+5,9 %
Bevölkerungsprognose bis 2025	+5,6 %
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort 2015	4.375
Pendlersaldo 2015	+229 Pendler
Gewerbesteuereinnahmen 2015	146,02 Euro/Einwohner
Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an Gesamtfläche 2015	20,9 %
Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche 2005-2015	+16,7 %

Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2020.  
 Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2017): Bevölkerungsstand: Bevölkerung nach Geschlecht - Stichtag 31.12. - regionale Tiefe: Gemeinden, Samt-/Verbandsgemeinden, 31.12.2015, Deutschland, Excel-Format.  
 Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2017): Bevölkerungsstand: Bevölkerung nach Geschlecht - Stichtag 31.12. - regionale Tiefe: Gemeinden, Samt-/Verbandsgemeinden, 31.12.2005, Deutschland, Excel-Format.  
 Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (o.J.): Natürlicher Saldo, Wanderungssaldo Gemeinden, 2015, SIS-Daten überlassen vom Planungsverband Region Rostock, Excel-Format.  
 Landkreis Rostock (Hrsg.) (2017): Bevölkerungsprognose 2030 Landkreis Rostock, Rostock, S. 256ff.  
 Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2017): Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort nach Geschlecht und Nationalität - Stichtag 30.06. – regionale Tiefe: Gemeinden, 30.06.2015, Deutschland, Excel-Format.  
 Bundesagentur für Arbeit (2016): Beschäftigungsstatistik, Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte - Pendler nach Gemeinden, Hannover, Excel-Format.  
 Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2018): Istaufkommen, Grundbeträge, Hebesätze, Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer, Gewerbesteuerumlage und Gewerbesteuererinnahmen- Jahressumme - regionale Tiefe: Gemeinden, Samt-/Verbandsgemeinden, Realsteuervergleich, Jahr: 2015, Deutschland, Excel-Format;  
 Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (o.J.): Bodenfläche am 31.12.2015 nach Art der tatsächlichen Nutzung und regionaler Gliederung, SIS-Daten überlassen vom Planungsverband Region Rostock, Excel-Format.  
 Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (o.J.): Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung in ha, 2005, SIS-Daten überlassen vom Planungsverband Region Rostock, Excel-Format.

Die Siedlungs- und Verkehrsfläche nimmt in Bad Doberan mit 686 ha ein Fünftel der insgesamt 33,7 km<sup>2</sup> Bodenfläche ein und liegt regionsweit im oberen Bereich. Die Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche zwischen 2005 und 2015 belief sich auf eine Zunahme von 98 ha

bzw. leicht überdurchschnittliche 16,7 %. Auch im Verhältnis zur Bevölkerung ergab sich eine starke Zunahme von 514 m<sup>2</sup>/Einwohner im Jahr 2005 auf 567 m<sup>2</sup>/Einwohner im Jahr 2015. Der Flächenzuwachs resultiert vor allem aus der Entwicklung von Sonderbauflächen. Sowohl die Wohnbaufläche (3 ha bzw. 1,9 %) als auch insbesondere die Gewerbe- und Industrieflächen (-49 ha bzw. -74,2 %) gingen statistisch innerhalb des zehnjährigen Zeitraums zurück.<sup>591</sup> Dies begründet sich durch die Rücknahme von Bauflächen im Flächennutzungsplan und verzerrt statistisch die tatsächliche Siedlungsflächenentwicklung.<sup>592</sup> In Relation zur Siedlungs- und Verkehrsfläche war der Anteil der Wohnbaufläche 2015 mit 22,3 % leicht überdurchschnittlich, der der Gewerbe- und Industriefläche mit 2,5 % im Vergleich zu den anderen Kommunen der Region Rostock gering. Ebenfalls einen eher kleinen Anteil machte auch die Verkehrsfläche aus, welche sich seit 2005 in ihrem Umfang nicht veränderte.<sup>593</sup>

## **Regionalplanerische Vorgaben sowie deren Umsetzung in der Bauleitplanung**

Bei der Gestaltung ihrer Siedlungstätigkeit hat die Stadt Bad Doberan im Hinblick auf eine flächensparenden Siedlungsentwicklung die diesbezüglich allgemeingültigen Vorgaben des RREP MM/R einzubeziehen. Insbesondere ist hier das Ziel der Raumordnung zur Innen- vor Außenentwicklung zu nennen. Die meisten weiteren gebietspezifischen Festlegungen können der Grundkarte des RREP MM/R entnommen werden (vgl. Abbildung 49).

Bad Doberan ist im LEP M-V 2016 als Mittelzentrum festgesetzt (Z 3.2 (3))<sup>594</sup> und bildet damit nach dem RREP MM/R einen Entwicklungsschwerpunkt im ländlichen Raum (G 3.1.1 (2)). Zudem spielt die Stadt als traditioneller Kur- und Erholungsort eine bedeutende Rolle als Standort für Gesundheits- und Wellnesstourismus (G 3.1.3 (9)) und ist daher als Tourismus-schwerpunkt an der Küste festgelegt (G 3.1.3 (2)).<sup>595</sup>

Durch den Status als Zentraler Ort kann die Siedlungsentwicklung über die Eigenentwicklung hinaus erfolgen (G 4.1 (1)). Bad Doberan stellt zudem den Endpunkt einer von Rostock ausgehenden Entwicklungsachse dar (G 4.1 (4)). Auch die gewerbliche Entwicklung ist im ländlichen Raum auf die Zentralen Orte zu konzentrieren (G 4.3 (3)), sodass Bad Doberan hier eine zentrale Bedeutung zukommt. Trotz der Konzentrationsfunktion für die Siedlungsentwicklung ist in dem küstennahen Raum eine besonders sensible Ausweisung von Siedlungsflächen vorzunehmen (G 4.1. (7)).<sup>596</sup> Zu berücksichtigen sind des Weiteren die Belange der Vorbehaltsgebiete Landwirtschaft (G 3.1.4 (1)), Naturschutz und Landschaftspflege (G 5.1 (2)), Kompensation und Entwicklung (G 5.1 (6)) sowie Küsten- und Hochwasserschutz (G 5.3. (1)). Dem Freiraum kommt eine herausragende Bedeutung für die landschaftliche Erholung zu (G 5.2 (1)).<sup>597</sup> Die

---

<sup>591</sup> Vgl. Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (o.J.): Bodenfläche am 31.12.2015 nach Art der tatsächlichen Nutzung und regionaler Gliederung, SIS-Daten überlassen vom Planungsverband Region Rostock, Excel-Format. Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (o.J.): Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung in ha, 2005, SIS-Daten überlassen vom Planungsverband Region Rostock, Excel-Format.

<sup>592</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern der Geschäftsstelle des Planungsverbands Region Rostock, Rostock 2018.

<sup>593</sup> Vgl. Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (o.J.): Bodenfläche am 31.12.2015 nach Art der tatsächlichen Nutzung und regionaler Gliederung, SIS-Daten überlassen vom Planungsverband Region Rostock, Excel-Format. Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (o.J.): Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung in ha, 2005, SIS-Daten überlassen vom Planungsverband Region Rostock, Excel-Format.

<sup>594</sup> Vgl. Landesverordnung über das Landesraumentwicklungsprogramm (LEP-LVO M-V) vom 27.05.2016, GVOBl. M-V 2016, S. 322, hier nach: Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.) (2016): a.a.O., S. 26.

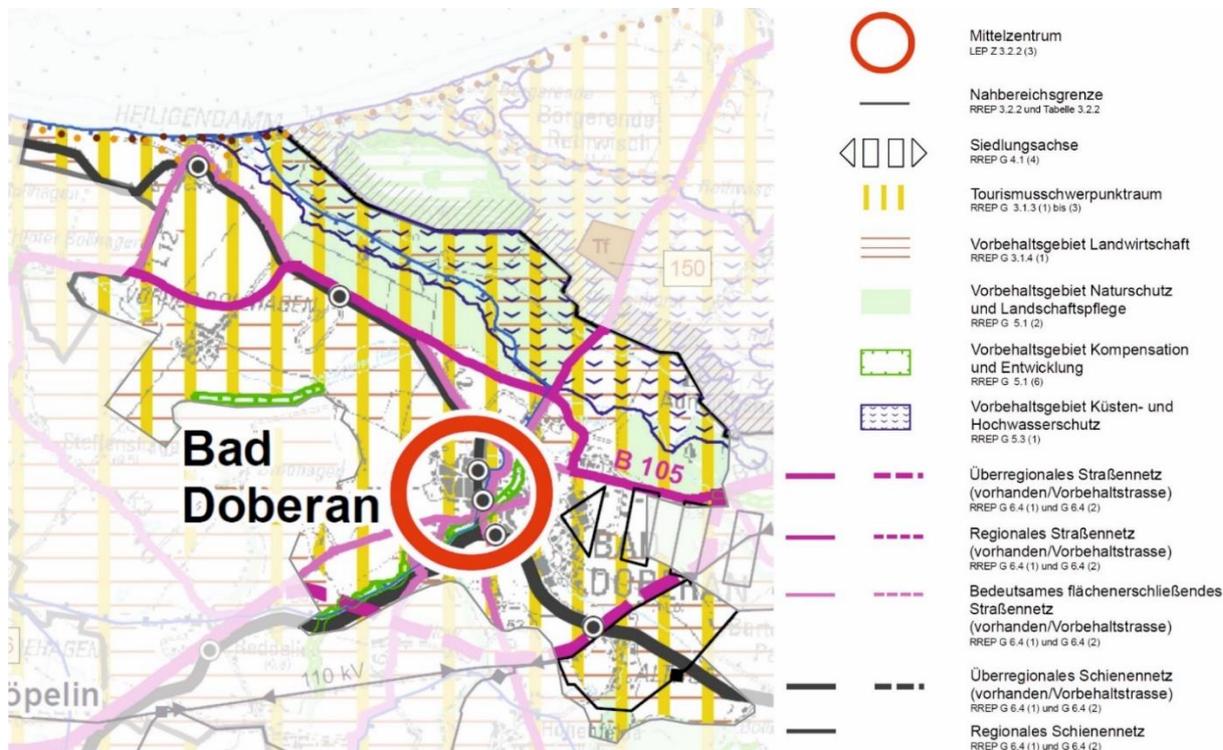
<sup>595</sup> Vgl. Landesverordnung über das Regionale Raumentwicklungsprogramm Mittleres Mecklenburg/Rostock (RREP MMR-LVO M-V) vom 22. August 2011, GS M-V Gl. Nr. 230 - 1 - 15, hier nach: Regionaler Planungsverband Mittleres Mecklenburg/Rostock (Hrsg.) (2011): a.a.O., Rostock, S. 17ff.

<sup>596</sup> Vgl. ebenda, S. 37ff.

<sup>597</sup> Vgl. ebenda, S. 46ff.

Fläche für eine Ortsumgehung südlich der Kernstadt, welche im Bundesverkehrswegeplans aus dem Jahr 2003 vorgesehen war, wird als Vorbehaltstrasse Straßenbau gesichert.<sup>598</sup>

**Abbildung 49: Ausschnitt der Stadt Bad Doberan in der Grundkarte des Regionalen Raumentwicklungsprogramms Mittleres Mecklenburg/Rostock 2011**



Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2018.  
 Quelle: Landesverordnung über das Regionale Raumentwicklungsprogramm Mittleres Mecklenburg/Rostock (RREP MMR-LVO M-V) vom 22. August 2011, GS M-V Gl. Nr. 230 - 1 – 15, Grundkarte der räumlichen Gliederung.

Die 3. Änderung des Flächennutzungsplans der Stadt Bad Doberan wurde 2016 rechtswirksam und ist ein Umsetzungsinstrument für die im Regionalplan festgelegten Ziele und Grundsätze der Raumordnung. Grund für die Änderung war der Abgleich und die Anpassung der derzeitigen Nutzungen im Gemeindegebiet mit dem rechtskräftigen Flächennutzungsplan aus dem Jahr 2008. Auch Waldflächen sollten im Rahmen der 3. Änderung des Flächennutzungsplans aktualisiert werden.<sup>599</sup> In Bezug auf eine flächensparende Siedlungsentwicklung ist im Flächennutzungsplan eine Konzentration der Bauflächen auf dem Hauptort zu erkennen. Mit Ausnahme einzelner Sondergebiete sowie weniger Wohnbauflächen südlich Bad Doberans bestehen alle Flächen im Siedlungszusammenhang. Eine verstärkte Siedlungsentwicklung am Regionalbahn-Haltepunkt besteht allerdings nicht. Konflikte mit dem regionalen Freiraumschutz sind ebenfalls nicht offensichtlich. Seit 1992 erfolgten in der Stadt Bad Doberan Satzungsbeschlüsse für insgesamt 39 Bebauungspläne, welche die strategischen Vorstellungen zur Siedlungsentwicklung aus dem Flächennutzungsplan drittverbindlich festsetzen.<sup>600</sup>

<sup>598</sup> Vgl. ebenda, 78.

<sup>599</sup> Vgl. Stadt Bad Doberan (2016): 3. Änderung Flächennutzungsplan – Begründung mit Umweltbericht und zusammenfassender Erklärung zu den Umweltbelangen, S. 3.

<sup>600</sup> Vgl. Homepage der Stadt Bad Doberan, unter: <http://bad-doberan-heiligendamm.de/bauen-wohnen-wirtschaft/stadtplanung.html> (03.11.2018).

Weitere Leitlinien der kommunalen Siedlungsentwicklung hat die Stadt Bad Doberan in ihrem ‚Integrierten Stadtentwicklungskonzept‘ verankert, welches im März 2015 zum zweiten Mal fortgeschrieben wurde. Es dient u.a. als Fördergrundlage für die Stadtentwicklungsgebiete mit Förderhilfen.<sup>601</sup> Aufbauend auf einer Struktur- und SWOT-Analyse werden Handlungsbedarfe identifiziert und anhand eines Leitbildes mit Entwicklungszielen Maßnahmen in unterschiedlichen Handlungsfeldern formuliert. Wenngleich ein starker Fokus auf der Weiterentwicklung der touristischen Grundlagen liegt, sind auch Handlungsansätze im Sinne einer flächensparenden Siedlungsentwicklung Teil des Konzepts (vgl. Tabelle 10). So wird – auch im Sinne der Vorgaben des RREP MM/R – insbesondere eine doppelte Innenentwicklung angestrebt sowie die „Schaffung von attraktiven Wohnbauflächen auf in den Stadtorganismus integrierten Standorten.“<sup>602</sup>

**Tabelle 10: Aspekte einer flächensparenden Siedlungsentwicklung im Integrierten Stadtentwicklungskonzept der Stadt Bad Doberan**

Handlungsfeld	Schwerpunkte	Handlungsziele
A – Stadtkultur, Denkmalschutz, Wohnen	Vielfältige Wohnungsangebote bei Erhalt charakteristischer städtebaulicher Merkmale	Verbesserung stadträumlicher Qualitäten durch Schließen von Baulücken
		Ausweisung attraktiver Wohnstandorte
B –Tourismus, Natur, Wohnumfeld	Städtebauliche Maßnahmen zur Erschließung und Entwicklung stadtnaher Brachflächen, Wohnumfeldgestaltung und Grünvernetzung	Verbesserung der städtischen Umweltqualität durch Entwicklung von Brachen
		Erhöhung der Lebensqualität der Bewohner in Großwohnsiedlungen durch Aufwertung des Wohnumfeldes mit Grünvernetzungen
C – Wirtschaft und Verkehr	investorenfreundliche Stadt – Ansiedlung aller Wirtschaftsbe- reiche und Brachflächenent- wicklung	-

Quelle: Stadt Bad Doberan (2015): Integriertes Stadtentwicklungskonzept – 2. Fortschreibung, S. 105f.

Aktuelle Vorhaben der Siedlungsentwicklung in Bad Doberan konzentrieren sich auf die Schließung von Baulücken (vgl. Abbildung 50), die Revitalisierung von Brachflächen sowie die Entwicklung der im Flächennutzungsplan gesicherten Flächen. Für letztere ist überwiegend eine Einfamilienhausbebauung vorgesehen. Geschosswohnungsbau soll allerdings im Bereich der ‚Dammchausee‘, welche von der Kernstadt nach Heiligendamm führt, sowie in einem neuen Wohngebiet im Stadtteil Buchenberg südlich des Gewerbegebiets realisiert werden.<sup>603</sup> In Bad Doberan besteht bisher nahezu kein Angebot an Mietwohnungen.<sup>604</sup> Konflikthaft stellt sich derweil die städtebauliche Entwicklung Heiligendamms durch einen privaten Investor dar, der im Süden des Stadtteils eine große Ferienhausanlage mit erheblicher Flächenneuanspruch-

<sup>601</sup> Vgl. Stadt Bad Doberan (2015): Integriertes Stadtentwicklungskonzept – 2. Fortschreibung, S. 5.

<sup>602</sup> Ebenda, S. 105.

<sup>603</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern der Stadt Bad Doberan, Bad Doberan 2018.

<sup>604</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern der Geschäftsstelle des Planungsverbands Region Rostock, Rostock 2018.

nahme errichten möchte. In einem Mediationsverfahren wurde das weitere Vorgehen verhandelt. Dieses sieht zunächst eine Sanierung der Altstadt bis 2023 sowie die Ausschöpfung der Innenentwicklungspotenziale vor, bevor unter der Voraussetzung der Herstellung der erforderlichen Infrastruktur die Entwicklung des Ferienhausgebietes stattfinden kann.<sup>605</sup>

#### **Abbildung 50: Baulücke und Wohnbebauung in der Bad Doberaner Innenstadt**



Quelle: Eigene Aufnahme, Bad Doberan 2018.

Hindernissen bei der Entwicklung von Industriebrachen sah sich die Stadt im Industriegebiet Walkenhagen östlich der Kernstadt an der B 105 ausgesetzt. Altlasten erschwerten die Revitalisierung. Erst in einem Insolvenzverfahren konnte die Stadt die Fläche erwerben, mithilfe eines Förderprogramms die Altlasten beseitigen und die Fläche weiterveräußern.<sup>606</sup>

Eine über die im aktuellen Flächennutzungsplan festgelegten Flächen hinausgehende städtebauliche Wohnbauentwicklung ist zukünftig nicht vorgesehen. Das Ziel einer Vermeidung von Flächenneuanspruchnahme steht dabei strategisch allerdings nicht im Vordergrund. Um die Lebensqualität in der Stadt zu erhalten und die Erforderlichkeit neuer Infrastrukturen zu vermeiden wird eine Entwicklung über einer Einwohnerzahl von 15.000 Personen abgelehnt. Gleichwohl soll die Gewerbeflächenentwicklung vorangetrieben werden, um Arbeitsplätze für die Bevölkerung bereitzustellen. Das nur noch geringe Potenzial an Erweiterungsflächen stellt dabei eine Herausforderung dar. Aspekte einer kompakten Bauweise oder flächensparender Lösungen werden dabei nicht thematisiert.<sup>607</sup>

In den verschiedenen Handlungsansätze der Stadtplanung Bad Doberans sind einige Potenziale für eine flächensparende Siedlungsentwicklung zu identifizieren. Der bewusste Freiraumschutz trägt zum Erhalt wichtiger Freiräume und ihrer Funktionen bei. Kompakte Siedlungsstrukturen können durch die Praxis einer kommunalen Baulandentwicklung verfolgt werden. Die Innenentwicklung als Leitsatz der Stadtentwicklung steht ebenfalls im Sinne der Leitvorstellung. Die Schließung von Baulücken wird zwar von den Eigentümern privat finanziert, die Stadt steht aber beratend zur Seite.

<sup>605</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern der Stadt Bad Doberan, Bad Doberan 2018.

<sup>606</sup> Vgl. ebenda.

<sup>607</sup> Vgl. ebenda.

Hemmend im regionalen Kontext kann sich die Weigerung der Stadt bezüglich einer weiteren Siedlungsentwicklung über eine Einwohnerzahl von 15.000 Personen auswirken, da sie als Mittelzentrum einen geeigneten Konzentrationspunkt für die Wohn- und Gewerbeentwicklung der Region darstellt. Die starke Fokussierung auf die touristische Entwicklung bindet darüber hinaus einen hohen Anteil der planerischen Kapazitäten,<sup>608</sup> wodurch siedlungsstrukturelle Aspekte in den Hintergrund rücken können. Weitere Hemmnisse ergeben sich hinsichtlich der Nachfrageseite. Einerseits werden von der Bevölkerung, überwiegend jungen Familien, fast ausschließlich Einfamilienhäuser nachgefragt, während gleichzeitig Investoren ebenso wenig Interesse am Geschosswohnungsbau zeigen. Ein Bewusstsein für kompaktes Bauen im gewerblichen Bereich ist ebenfalls nicht vorhanden. Altlasten erschweren zusätzlich die Revitalisierung von Industriebrachen.<sup>609</sup>

## **2.6.2 Flächensparende Siedlungsentwicklung in der Gemeinde Dummerstorf**

Die Gemeinde Dummerstorf befindet sich rund zehn Kilometer südöstlich der kreisfreien Hansestadt Rostock. Im Norden grenzt sie an Rostock, Roggentin und Broderstorf an. Die Kommunen Sanitz und Wardow befinden sich östlich, Dolgen am See und Wiendorf südlich von Dummerstorf. Die Nachbarn im Westen sind Papendorf, Pölchow und Benitz (vgl. Abbildung 47). Mit drei Autobahnanschlussstellen und dem Autobahnkreuz Rostock im Nordwesten verfügt die Gemeinde Dummerstorf über eine gute straßenverkehrliche Anbindung. Eine dieser Anschlussstellen ermöglicht die Auffahrt auf die Ostseeautobahn A 20. Die anderen zwei befinden sich an der Autobahn A 19, welche Rostock mit Berlin verbindet. Die Anbindung an den S-Bahnverkehr (S) nach Rostock und Güstrow ist durch die Bahnhöfe in Kavelstorf und Scharstorf gewährleistet (vgl. Abbildung 51).

Dummerstorf besteht aus sechs Ortsteilen mit jeweils zugehörigen Siedlungen:<sup>610</sup>

- Dummerstorf mit Bandelstorf, Göldenitz, Pankelow, Schlage, Waldeck, Dishley und Klein Schwarfs,
- Damm mit Reez, Groß Viegeln und Klein Viegeln,
- Kavelstorf mit Klingendorf, Niex und Griebnitz,
- Kessin mit Beselin und Hohen Schwarfs,
- Lieblingshof mit Petschow, Godow und Wolfsberg und
- Prisannowitz mit Groß Potrems, Scharstorf, Wendorf und Klein Potrems (vgl. Abbildung 51).

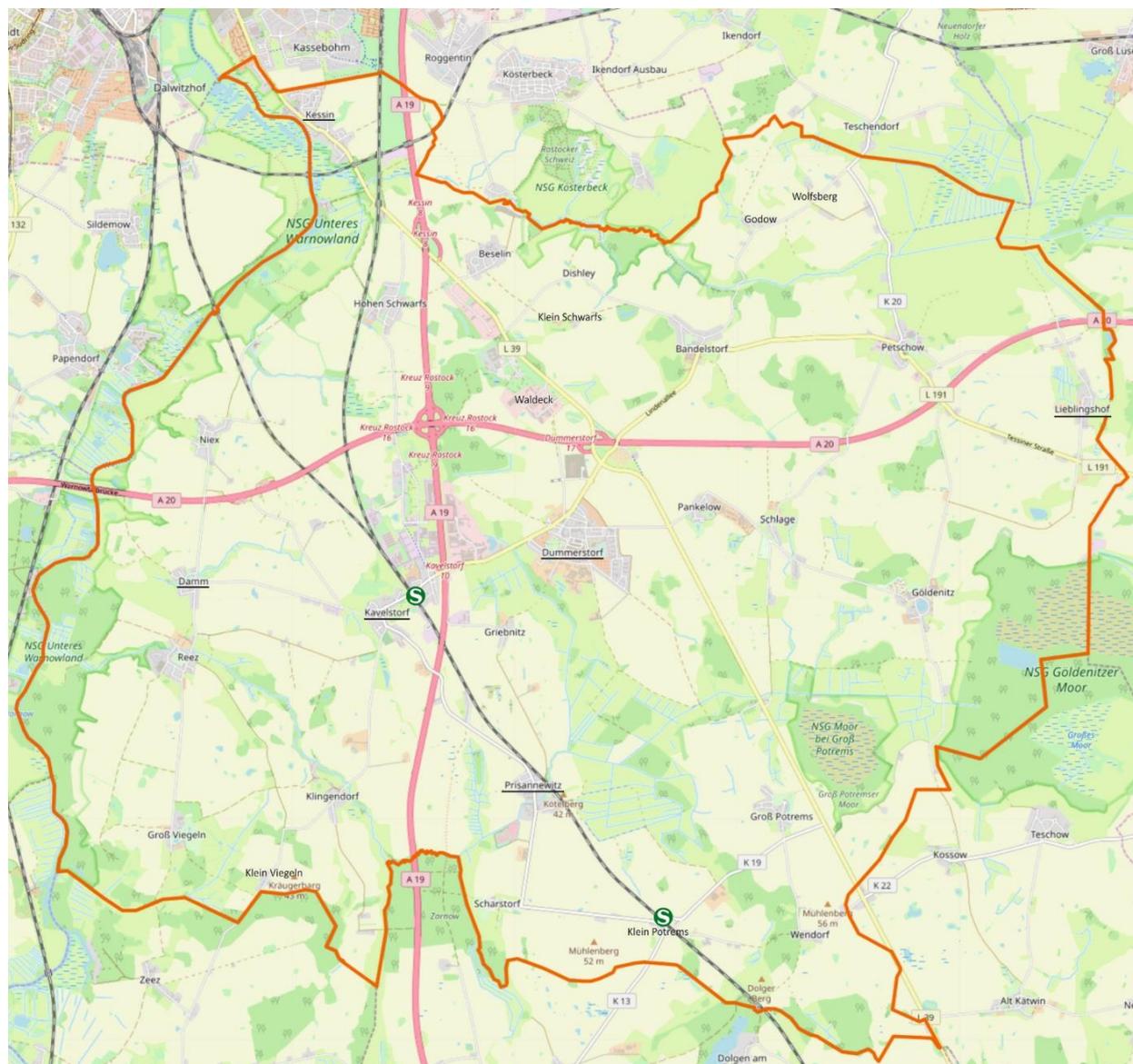
---

<sup>608</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern der Geschäftsstelle des Planungsverbands Region Rostock, Rostock 2018.

<sup>609</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern der Stadt Bad Doberan, Bad Doberan 2018.

<sup>610</sup> Vgl. Gemeinde Dummerstorf (2016): Gemeinde Dummerstorf – Bürgerinformationsbroschüre, Dummerstorf, S. 3.

**Abbildung 51: Siedlungsstruktur und verkehrliche Einbindung der Gemeinde Dummerstorf**



Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2018.

Quelle: Homepage von OpenStreetMap, unter: <https://www.openstreetmap.org> (aufgerufen am 24.10.2018).

Entgegen der leicht rückläufigen Einwohnerentwicklung in der Gemeinde Dummerstorf wird für die Zukunft ein Bevölkerungszuwachs von knapp 7 % erwartet. Das Forschungsinstitut für die Biologie landwirtschaftlicher Nutztiere, die Experimentieranlagen für Tierhaltungsforschung der Universität Rostock und das Landesgut, u.a. als Standort für die Überleitung von Forschungsergebnissen in die landwirtschaftliche Praxis stellen bedeutende Institutionen in der landwirtschaftlich geprägten Gemeinde dar. Außerdem sind die Justizvollzugsanstalt im Ortsteil Waldeck sowie das Polizeipräsidium Rostock von wirtschaftlicher Relevanz.<sup>611</sup> Sie bieten eine Reihe an Arbeitsplätzen und bedingen so den positiven Pendlersaldo (vgl. Tabelle 11).

<sup>611</sup> Vgl. ebenda, S. 5f.

**Tabelle 11: Strukturelle Kenndaten der Gemeinde Dummerstorf**

Indikator	Strukturdaten
Fläche	120,9 km <sup>2</sup>
Bevölkerungsdichte 2015	61 Einwohner/km <sup>2</sup>
Bevölkerungszahl 2015	7.316 Einwohner
Natürlicher Saldo	15 Personen
Wanderungssaldo	92 Personen
Bevölkerungsentwicklung 2005-2015	-0,6 %
Bevölkerungsprognose bis 2025	+6,9 %
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort 2015	3.210
Pendlersaldo 2015	+207 Pendler
Gewerbesteuereinnahmen 2015	329,14 Euro/Einwohner
Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an Gesamtfläche 2015	9,5 %
Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche 2005-2015	+16,4 %

Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2020.  
Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2017): Bevölkerungsstand: Bevölkerung nach Geschlecht - Stichtag 31.12. - regionale Tiefe: Gemeinden, Samt-/Verbandsgemeinden, 31.12.2015, Deutschland, Excel-Format.  
Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2017): Bevölkerungsstand: Bevölkerung nach Geschlecht - Stichtag 31.12. - regionale Tiefe: Gemeinden, Samt-/Verbandsgemeinden, 31.12.2005, Deutschland, Excel-Format.  
Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (o.J.): Natürlicher Saldo, Wanderungssaldo Gemeinden, 2015, SIS-Daten überlassen vom Planungsverband Region Rostock, Excel-Format.  
Landkreis Rostock (Hrsg.) (2017): Bevölkerungsprognose 2030 Landkreis Rostock, Rostock, S. 256ff.  
Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2017): Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort nach Geschlecht und Nationalität - Stichtag 30.06. – regionale Tiefe: Gemeinden, 30.06.2015, Deutschland, Excel-Format.  
Bundesagentur für Arbeit (2016): Beschäftigungsstatistik, Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte - Pendler nach Gemeinden, Hannover, Excel-Format.  
Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2018): Istaufkommen, Grundbeträge, Hebesätze, Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer, Gewerbesteuerumlage und Gewerbesteuerereinnahmen- Jahressumme - regionale Tiefe: Gemeinden, Samt-/Verbandsgemeinden, Realsteuervergleich, Jahr: 2015, Deutschland, Excel-Format;  
Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (o.J.): Bodenfläche am 31.12.2015 nach Art der tatsächlichen Nutzung und regionaler Gliederung, SIS-Daten überlassen vom Planungsverband Region Rostock, Excel-Format.  
Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (o.J.): Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung in ha, 2005, SIS-Daten überlassen vom Planungsverband Region Rostock, Excel-Format.

Dörfliche Eigenheimsiedlungen bestimmen heute die Siedlungsstruktur der Ortsteile. Prisannewitz wird stark durch die Landwirtschaft beeinflusst.<sup>612</sup> Die gewerbliche Siedlungsentwicklung konzentrierte sich in der Vergangenheit aufgrund der Autobahnnähe in Kavelstorf. Für den Ortsteil Dummerstorf wird darüber hinaus ein Gewerbe- und Logistikzentrum an der Autobahnanschlussstelle realisiert.<sup>613</sup>

Von der rund 120 km<sup>2</sup> umfassenden Bodenfläche der amtsfreien Gemeinde Dummerstorf wurden im Jahr 2015 nur knapp ein Zehntel (1.141 ha) für Siedlungs- und Verkehrszwecke in Anspruch genommen. Dies entsprach etwa dem durchschnittlichen Wert in der Region Rostock. Die Siedlungs- und Verkehrsfläche stieg zwischen 2005 und 2015 um eine mittlere Rate von 16,4 % und absolut um 161 ha an. Eine deutliche Steigerung erfuhr diese gemessen an der Einwohnerzahl. Sie wuchs in diesen zehn Jahren von 1.332 m<sup>2</sup>/Einwohner auf 1.560 m<sup>2</sup>/Einwohner. Während die Wohnbaufläche um 55 ha bzw. 48,2 % zunahm, verringerte sich die Gewerbe- und Industriefläche um -76 ha bzw. -52,4 %.<sup>614</sup> Auch hier sind Rücknahmen im Flächennutzungsplan anzuführen.<sup>615</sup> Beide Flächenkategorien besaßen 2015 mit 14,8 % und 6,0 % leicht unterdurchschnittliche Anteile an der gesamten Siedlungs- und Verkehrsfläche. Im Vergleich zu den anderen Kommunen verzeichnete die Verkehrsfläche mit 43,8 % einen höheren Anteil. Diese erfuhr nach der Hansestadt Rostock den zweitgrößten Zuwachs zwischen 2005 und 2015 von 399 ha auf 500 ha. Dies entsprach einer Zunahme von 25,3 %.<sup>616</sup> Zu beachten ist allerdings, dass die Zahlen zur Flächennutzung aufgrund der Eingemeindungen verfälscht sein können.

### **Regionalplanerische Vorgaben sowie deren Umsetzung in der Bauleitplanung**

Die Siedlungsentwicklung in der Gemeinde Dummerstorf wird neben anderen Faktoren durch die überörtlichen Vorgaben der räumlichen Planung beeinflusst. In Hinblick auf die Umsetzung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung sind alle allgemein für die gesamte Region formulierten Festlegungen, wie z.B. der Vorrang der Innenentwicklung, einzubeziehen. Des Weiteren werden durch die Regionalplanung gemeindespezifische Vorgaben für Dummerstorf getätigt, welche zusätzlich in der Grundkarte des RREP MM/R dargestellt sind (vgl. Abbildung 52).

---

<sup>612</sup> Vgl. ebenda, S. 7.

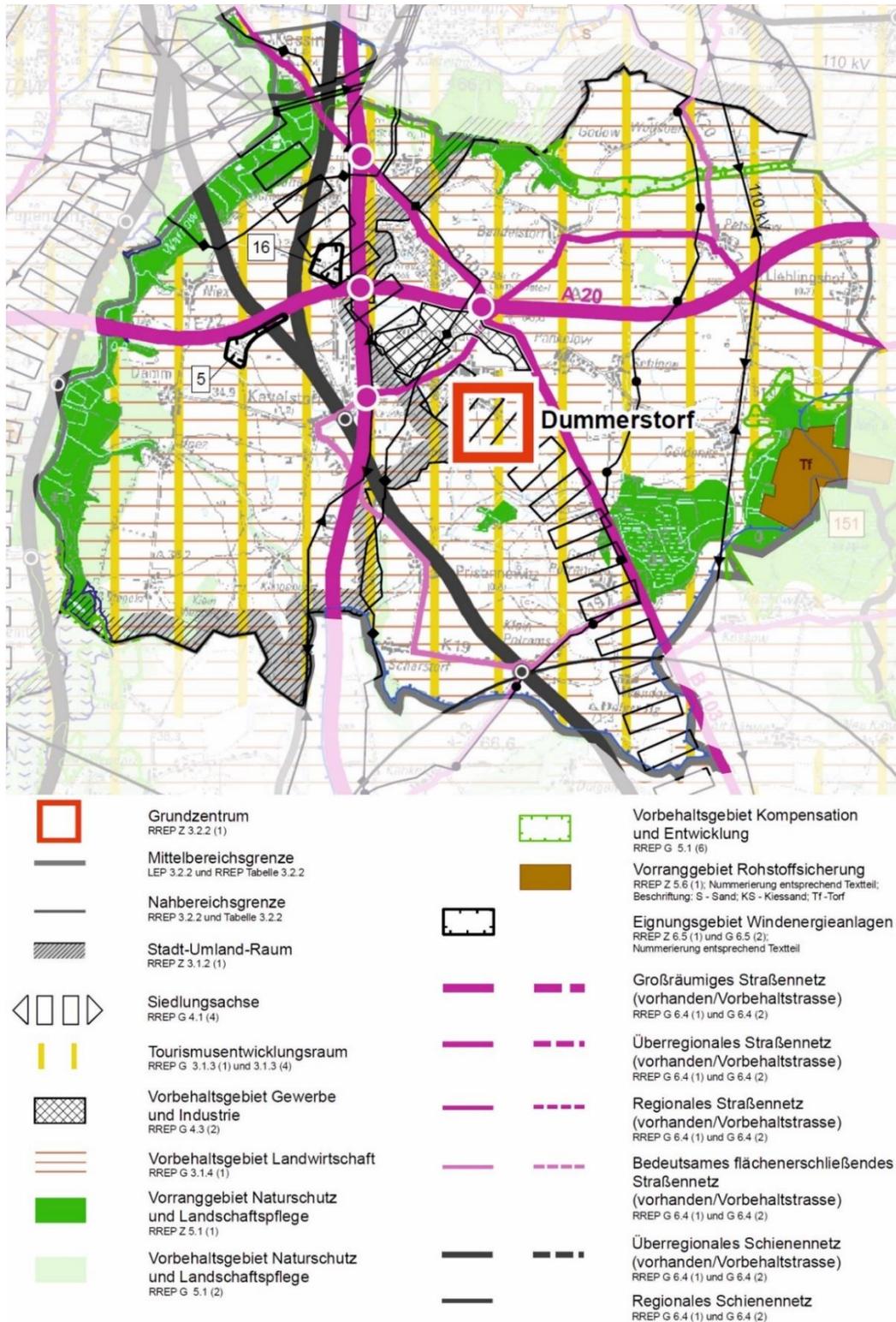
<sup>613</sup> Vgl. Homepage der Gemeinde Dummerstorf, unter: <https://dummerstorf.de/bebauungsplaene.php> (aufgerufen am 02.11.2018).

<sup>614</sup> Vgl. Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (o.J.): Bodenfläche am 31.12.2015 nach Art der tatsächlichen Nutzung und regionaler Gliederung, SIS-Daten überlassen vom Planungsverband Region Rostock, Excel-Format. Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (o.J.): Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung in ha, 2005, SIS-Daten überlassen vom Planungsverband Region Rostock, Excel-Format.

<sup>615</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern der Geschäftsstelle des Planungsverbands Region Rostock, Rostock 2018.

<sup>616</sup> Vgl. Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (o.J.): Bodenfläche am 31.12.2015 nach Art der tatsächlichen Nutzung und regionaler Gliederung, SIS-Daten überlassen vom Planungsverband Region Rostock, Excel-Format. Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (o.J.): Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung in ha, 2005, SIS-Daten überlassen vom Planungsverband Region Rostock, Excel-Format.

**Abbildung 52: Ausschnitt der Gemeinde Dummerstorf in der Grundkarte des Regionalen Raumentwicklungsprogramms Mittleres Mecklenburg/Rostock 2011**



Entwurf:  
Quelle:

Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2018.  
Landesverordnung über das Regionale Raumentwicklungsprogramm Mittleres Mecklenburg/Rostock (RREP MMR-LVO M-V) vom 22. August 2011, GS M-V Gl. Nr. 230 - 1 – 15, Grundkarte der räumlichen Gliederung.

Gemäß regionalplanerischer Festlegung aus dem Jahr 2011 stellt die Gemeinde Dummerstorf ein Grundzentrum (Z 3.2.2 (1)) dar, welches sich hinsichtlich seiner Siedlungstätigkeit grundsätzlich über den Eigenbedarf hinaus entwickeln darf (G 4.1 (1)). Des Weiteren schneidet die Entwicklungsachse Rostock-Laage (G 4.1 (4)) das Gemeindegebiet und zielt damit auf eine Konzentration der Siedlungsentwicklung an dieser.<sup>617</sup> Allerdings werden die ehemals eigenständigen Ortsteile Damm, Kavelisdorf und Kessin vom Stadt-Umland-Raum (Z 3.1.2 (1)) erfasst und nach Z 3.1.2 (3) auf eine Entwicklung im Rahmen des Eigenbedarfs begrenzt. Dummerstorf, Lieblingshof und Prisannewitz zählen zurzeit noch zum ländlichen Raum.<sup>618</sup>

Mit der beschlossenen Fortschreibung des RREP im Kapitel ‚Stadt-Umland-Raum‘ wird die gesamte Gemeinde Dummerstorf in den SUR einbezogen und verliert seinen Status als Grundzentrum. Die Siedlungsentwicklung unterliegt damit im Folgenden den Vorgaben des fortgeschriebenen Entwicklungsrahmens SUR Rostock 2018:

- Die vorrangige Sicherung der Wohnflächenentwicklung im SUR Rostock soll in der Kernstadt oder an ausgewählten Standorten des SUR erfolgen. Da die Ortsteile Damm, Kavelisdorf und Kessin der Gemeinde Dummerstorf nicht zu letzteren zählen, unterliegt deren Siedlungsentwicklung Wohnen gemäß der Leitlinie II. A 1 Nr. 1 der Eigenentwicklung.<sup>619</sup>
- Der Ortsteil Kavelisdorf ist in Leitlinie II. A 2 Nr. 2 als Schwerpunktgemeinde der interkommunalen Zusammenarbeit zur gewerblichen Flächenbedarfsdeckung benannt.<sup>620</sup>
- Mit der Fortschreibung des Entwicklungsrahmens im Kapitel „Wohnentwicklung“ erhalten die Ortsteile Kavelisdorf und Dummerstorf als gemeinsame Ortslage den Status eines Siedlungsschwerpunkts. Somit verfügen sie zusätzlich zu ihrem „Grundbedarf“ über ein Entwicklungskontingent „Privilegierung“ gemäß II. A 1 Nr. 1.2.<sup>621</sup>

Weitere Vorgaben der Regionalplanung für die Gemeinde Dummerstorf erfolgen vor einem wirtschaftlichen Hintergrund. So zählt das gesamte Gebiet zum Tourismusentwicklungsraum (G 3.1.3 (1)), in welchem weitere Beherbergungseinrichtungen nur in Anbindung an Siedlungen oder an touristische Infrastrukturangebote entwickelt werden dürfen (G 3.1.3 (4)).<sup>622</sup> Das nördlich des Kernortes befindliche Vorbehaltsgebiet Gewerbe und Industrie dient der Konzentration der gewerblichen Entwicklung (G 4.3 (2)).<sup>623</sup> Grundsatz 6.2.1 (3) verfolgt die Unterstützung der regionalbedeutsamen Forschungseinrichtung.<sup>624</sup>

---

<sup>617</sup> Vgl. Landesverordnung über das Regionale Raumentwicklungsprogramm Mittleres Mecklenburg/Rostock (RREP MMR-LVO M-V) vom 22. August 2011, GS M-V Gl. Nr. 230 - 1 - 15, hier nach: Regionaler Planungsverband Mittleres Mecklenburg/Rostock (Hrsg.) (2011): a.a.O., Rostock, S. 31ff.

<sup>618</sup> Vgl. ebenda, S. 19f.

<sup>619</sup> Vgl. Arbeitskreis „Stadt-Umland-Raum Rostock“ (2011): a.a.O., S. II. A1 17.

<sup>620</sup> Vgl. ebenda, S. II. A 2 12

<sup>621</sup> Vgl. Amt für Raumentwicklung Region Rostock (2018): a.a.O., S. 1ff.

<sup>622</sup> Vgl. Landesverordnung über das Regionale Raumentwicklungsprogramm Mittleres Mecklenburg/Rostock (RREP MMR-LVO M-V) vom 22. August 2011, GS M-V Gl. Nr. 230 - 1 - 15, hier nach: Regionaler Planungsverband Mittleres Mecklenburg/Rostock (Hrsg.) (2011): a.a.O., Rostock, S. 22f.

<sup>623</sup> Vgl. ebenda, S. 42.

<sup>624</sup> Vgl. ebenda, S. 67.

Restriktive Vorgaben im Sinne des Freiraumschutzes oder anderer Freiraumnutzungen erfolgen für Dummerstorf durch:

- Vorbehaltsgebiete „Landwirtschaft (G 3.1.4 (1)),
- Vorrang- und Vorbehaltsgebiete „Naturschutz und Landschaftspflege“ (Z 5.1 (1); G 5.1 (2)),
- Vorbehaltsgebiete „Kompensation und Entwicklung (G 5.1 (6)),
- Vorranggebiete „Rohstoffsicherung“ für Torf (Z 5.6 (1)) sowie
- Eignungsgebiete „Windenergieanlagen“ (Z 6.5 (1)).<sup>625</sup>

Zur Sicherung wird außerdem das bestehende Straßen- und Schienennetz in Dummerstorf in der Grundkarte des RREP MM/R dargestellt (G 6.4 (1)).<sup>626</sup>

In der Gemeinde Dummerstorf wurden fünf Teilflächennutzungspläne für die einzelnen Ortsteile Damm, Dummerstorf, Kavelstorf, Kessin und Prisannewitz aufgestellt. Der Flächennutzungsplan der Gemeinde Prisannewitz stammt aus dem Jahr 1996. Die Teilflächennutzungspläne der Ortsteile Damm und Kavelstorf wurden im Jahr 2000 rechtskräftig. 1998 sind die Flächennutzungspläne der Ortsteile Kessin und Dummerstorf in Kraft getreten.<sup>627</sup> Letzterer erfuhr 2000 und 2012 jeweils Änderungen.<sup>628</sup> Insgesamt wurden für das gesamte Gemeindegebiet der Gemeinde Dummerstorf in der Vergangenheit 19 Bebauungspläne als Satzung beschlossen, wodurch die strategischen Vorstellungen der Flächennutzungspläne drittverbindlich wurden.<sup>629</sup> Bebauungspläne für neue Wohngebiete wurden 1996 für Petschow (Ortsteil Lieblingshof) sowie 1997 für Reez (Ortsteil Damm) beschlossen. Ein Jahr später trat der Bebauungsplan für ein Wohngebiet in Kavelstorf in Kraft. In jüngerer Vergangenheit wurden Wohngebiete in Dummerstorf am Meiereiweg sowie in Kessin und im Dorfzentrum Dummerstorf geschaffen.<sup>630</sup> Zwar ist die Siedlungsstruktur der Gemeinde Dummerstorf stark durch kleinere, dispers im Raum verteilte Siedlungseinheiten geprägt, im Flächennutzungsplan ist aber zu erkennen, dass die größeren Hauptorte auf der Entwicklungsachse Rostock-Laage liegen. Eine Konzentration der Wohnbauentwicklung an Haltestellen des SPNV findet bisher nicht statt. Die Innenentwicklung wird auf Basis von Innenbereichssatzungen forciert. Auch wird deutlich, dass sich Gewerbeentwicklungen an den Hauptverkehrsstrassen orientieren und somit kurze Transportwege begünstigen. Im Einklang mit den regionalplanerischen Vorgaben erfolgt die Realisierung eines Gewerbegebiets nördlich des Hauptortes Dummerstorf in der Nähe der Autobahn A 20.<sup>631</sup> Die Fläche ist im RREP MM/R als Vorbehaltsgebiet Gewerbe und Industrie festgelegt (vgl. Abbildung 52).

---

<sup>625</sup> Vgl. ebenda, S. 46ff.

<sup>626</sup> Vgl. ebenda, S. 78.

<sup>627</sup> Vgl. Homepage der Gemeinde Dummerstorf, unter: <https://dummerstorf.de/flaechennutzungsplaene.php> (aufgerufen am 02.11.2018).

<sup>628</sup> Vgl. Homepage des Bau- und Planungsportal M-V, unter: <https://bplan.geodaten-mv.de/#landkreis=Landkreis+Rostock&gemeinde=Dummerstorf> (aufgerufen am 07.11.2018)

<sup>629</sup> Vgl. Homepage der Gemeinde Dummerstorf, unter: <https://dummerstorf.de/flaechennutzungsplaene.php> (aufgerufen am 02.11.2018).

<sup>630</sup> Vgl. Homepage der Gemeinde Dummerstorf, unter: <https://dummerstorf.de/bebauungsplaene.php> (aufgerufen am 02.11.2018).

<sup>631</sup> Vgl. Expertengespräch mit einem politischen Vertreter der Gemeinde Dummerstorf, Dummerstorf 2018.

**Abbildung 53: Neubaugebiet und Geschosswohnungsbau im Hauptort Dummerstorf**



Quelle: Eigene Aufnahme, Dummerstorf 2018.

Aktuell zeichnen sich in der Gemeinde zwei Tendenzen ab, welche die Siedlungsentwicklung in ihrer baulichen Ausprägung beeinflussen. Zum einen werden aufgrund des demografischen Wandels zunehmend Wanderungen älterer Personen in den Kernbereich beobachtet. In diesem Zuge wird auch der Geschosswohnungsbau relevanter. Zum anderen ziehen (junge) Familien in die kleinen Ortsteile und nehmen große Grundstücke für Einfamilienhäuser mit Garten in Anspruch. Ein Überhang an Arbeitsplätzen stellt die Kommune zukünftig vor die Herausforderung, entsprechend der hohen Nachfrage Wohnbauflächen bereit zu stellen. Des Weiteren ergibt sich im Hinblick auf eine flächensparende Siedlungsentwicklung ein Nachnutzungspotenzial ehemaliger Standorte der industriellen Landwirtschaft im Außenbereich.<sup>632</sup>

Die Realisierung kompakter, flächensparender Siedlungsstrukturen stellt in der Gemeinde Dummerstorf aufgrund ihrer vielen Ortsteile eine Herausforderung dar, da jeder dieser eine gewisse Wohnbauentwicklung für sich beansprucht. Durch den Verlust der grundzentralen Funktion der Gemeinde mit Einbezug in den SUR Rostock entfällt auch das Ziel der Raumordnung, die Siedlungsentwicklung auf den Gemeindehauptort zu konzentrieren. Dies könnte eine Zersiedlung in der Gemeinde begünstigen. Die innere Nachverdichtung wird einerseits durch Spekulationen von Grundstücksbesitzern von Brachflächen und Baulücken sowie andererseits durch Restriktionen des Naturschutzes gehemmt. So können in diesem Kontext bereits kleine Baumbestände, die rechtlich als Wald gelten, Pflichten für Abstandsflächen auslösen. Weiterhin spielt auch die Akzeptanz der Bevölkerung für verdichtete Siedlungsstrukturen eine Rolle. Im Zusammenhang mit der Erhaltung der dörflichen Lebensqualität sind Gebäude mit mehr als vier Geschossen nicht erwünscht. In den meisten Fällen wird die Bauform des Einfamilienhauses nachgefragt (vgl. Abbildung 53). Potenziale einer flächensparenden Siedlungsentwicklung ergeben sich allerdings durch den demografischen Wandel, der die Nachfrage nach kleineren Wohnungen im Geschosswohnungsbau erhöht und damit eine effiziente Flächennutzung befördert.<sup>633</sup>

---

<sup>632</sup> Vgl. ebenda.

<sup>633</sup> Vgl. ebenda.

## **2.7 Zwischenfazit: Erfolge, Defizite und Einflussfaktoren des Governance-Regimes der Regionalplanung für eine flächensparende Siedlungsentwicklung in der Region Rostock**

In der Region Rostock sind die Erfordernisse einer flächensparenden Siedlungsentwicklung zunehmend im Bewusstsein der Akteure der Regionalplanung verankert. Sie nutzen ein durch Hierarchie geprägtes Governance-Regime, innerhalb welches sie teilträumlich auch Formen der Verhandlung einbetten. Die Koordination erfolgt in erster Linie durch den RREP MM/R, welcher insbesondere Vorgaben zur Siedlungsentwicklung an die Träger der Bauleitplanung richtet. Im Rahmen der Aufstellungs- und Umsetzungsprozesse des RREP MM/R kommt der Governance-Mechanismus der gegenseitigen Beeinflussung zum Tragen, welcher das first-order governing maßgeblich prägt. Der Mechanismus des Verhandels lässt sich vor allem im, das Governance-Regime ergänzenden, Konstrukt des SUR Rostock finden. Die untere Landesplanungsbehörde und gleichzeitig Planungsstelle des PVRR ist daran maßgeblich koordinierend beteiligt. Als Form des second-order governing wurde der SUR zwar hierarchisch durch die Landesplanung vorgegeben, aber in der Governance-Form der Verhandlung (im Sinne eines co-governing zu den Vorgaben des RREP MM/R) angelegt. Innerhalb des SUR zeigen sich Strukturen eines Netzwerkes sowie aufgrund der Mitgliederzusammensetzung des politischen Wettbewerbs. Der Einfluss der Landesplanung auf das Governance-Regime der Regionalplanung wird hier erneut deutlich. Als institutioneller Rahmen formt er dieses insbesondere durch seine organisatorischen und materiellen Vorgaben. Gleichzeitig werden in der Region Rostock die raumstrukturellen Bedingungen als wesentliche Einflussfaktoren der Steuerung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung offenbar. Sie bedingen ebenfalls Potenziale und Defizite der Umsetzung der regionalplanerischen Vorstellungen auf der kommunalen Ebene.

### **2.7.1 Erfolge und Defizite der Governance-Formen der Regionalplanung für eine flächensparende Siedlungsentwicklung in der Region Rostock**

Als wesentliches Steuerungsinstrument der Regionalplanung greift das RREP MM/R 2011 die Leitvorstellung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung in verschiedenen Facetten auf. Zwar spielt diese in den übergeordneten Leitlinien zur räumlichen Entwicklung der Region keine Rolle, jedoch wird sie in den einzelnen Festlegungen zur Siedlungs- und Freiraumstruktur – fast ausschließlich durch Grundsätze der Raumordnung – aufgegriffen. Rechtlichen Zielcharakter haben der Vorrang der Innenentwicklung, die Eigenentwicklung für Nicht-Zentrale Orte, die Konzentration der gewerblichen Siedlungsentwicklung auf wenige geeignete Standorte sowie einige Festlegungen zum Schutz des Freiraums. Eine kompakte, flächensparende Siedlungsentwicklung steht im regionalplanerischen Steuerungskonzept aber nicht im Vordergrund.<sup>634</sup>

Im RREP MM/R werden zur hierarchischen Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung Instrumente der positiv-planerischen regionalen Standortsteuerung eingesetzt. Eine Mengensteuerung im weiteren Sinne erfolgt durch die Begrenzung der Siedlungsentwicklung außerhalb der Zentralen Orte auf den Eigenbedarf. Kleinräumig sichernd greift die Regionalplanung nur in die gewerbliche und industrielle Entwicklung in Form von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten ein. Im Sinne negativ-planerischer Siedlungssteuerung sind die Siedlungszäsuren zum Schutz der Siedlungsachsenfrei- und -zwischenräume zentral im RREP MM/R. Sie stellen neben den Vorranggebieten für den Naturschutz und Landschaftspflege die stärksten Instrumente zum Erhalt des (siedlungsnahen) Freiraums dar.<sup>635</sup>

---

<sup>634</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern der Geschäftsstelle des Planungsverbands Region Rostock, Rostock 2017.

<sup>635</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern der Geschäftsstelle des Planungsverbands Region Rostock, Rostock 2018.

**Tabelle 12: Festlegungen im Regionalen Raumentwicklungsprogramm Mittleres Mecklenburg/Rostock 2011 zur Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung**

Steuerungsansatz	Norm	Planelement
Regionale Standortsteuerung		
Konzentration auf Zentrale Orte	G	Über Eigenbedarf hinausgehende und überörtliche Neuausweisung von Siedlungsflächen auf die Zentralen Orte (G 4.1 (1))
	G	Realisierung neuer Gewerbe- und Industrieansiedlungen vorrangig in Zentralen Orten (G 4.3 (3))
Siedlungsachsen	G	Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf die bestehenden Schienenstrecken und Hauptverkehrsachsen (G 4.1 (4))
	G	Neuausweisung von Wohn- und Gewerbeflächen vorrangig in den Einzugsbereichen der Haltepunkte des Schienenverkehrs (G 4.1 (4))
Konzentration auf Hauptsiedlungskern	Z	Bezug der zentralörtlichen Funktionen auf den Gemeindehauptort in Grundzentren (Z 3.2.2 (1))
Vorrang der Innenentwicklung	Z	Vorrang der Nutzung erschlossener Standortreserven sowie der Umnutzung, Erneuerung und Verdichtung bebauter Gebiete (Z 4.1 (3))
Standortsicherung		
Wohnen	-	-
Gewerbe	Z	Vorranggebiete Gewerbe und Industrie (Z 4.3 (1))
	G	Vorbehaltsgebiete Gewerbe und Industrie (G 4.3 (2))
Verkehr	G	Verbindungsfunktionen Straßen- und Schienennetz (G 6.4 (1)) (Bestand)
	G	Vorbehaltstrassen Straßen- und Schienennetz (G 6.4 (2)) (Planung)
Mengensteuerung		
Bedarfsnachweis	-	-
Eigenentwicklung	Z	Eigenentwicklung für Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung (Z 4.1.(2))
Dichtewerte	-	Orientierungswert 15-20 Wohneinheiten/ha für die Umrechnung der Wohnbedarfe der Eigenentwicklung auf benötigte Wohnbaufläche (Begründung)

Steuerungsansatz	Norm	Planelement
Negativ-planerische Standortsteuerung		
Siedlungs-/Grünzäsuren	Z	Siedlungszäsuren (Z 4.1 (6))
Multifunktionaler Gebietsschutz	G	Siedlungsachsenfrei- und Siedlungsachsenzwischenräume (G 4.1 (5))
Monofunktionaler Gebietsschutz	Z	Vorranggebiete für Naturschutz und Landschaftspflege (Z 5.1 (1))
	G	Vorbehaltsgebiete für Naturschutz und Landschaftspflege (G 5.1 (2))
	G	Vorbehaltsgebiete Kompensation und Entwicklung (G 5.1 (6))
	G	Vorbehaltsgebiete Küsten- und Hochwasserschutz (G 5.3. (1))
	G	Vorbehaltsflächen Landwirtschaft (G 3.1.4 (1))
	Z	Vorranggebiete Rohstoffsicherung (Z 5.6 (1))
	G	Vorbehaltsgebiete Rohstoffsicherung (G 5.6. (2))
Interkommunale Kooperation		
Allgemein	G	Anstreben von interkommunaler Zusammenarbeit im Ländlichen Räumen (G 3.1.1 (4))
Wohnen	Z	Wohnbauflächenentwicklung über den kommunalen Eigenbedarf hinaus außerhalb des Oberzentrums Rostock im Stadt-Umland-Raum Rostock nur durch interkommunale Abstimmungen (Z 3.1.2 (3))
Zeichenerklärung: Z = Ziel der Raumordnung G = Grundsatz der Raumordnung		

Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2018.

Der Instrumentenmix im Regionalplan wird seitens der Geschäftsstelle des PVRR als ein wesentlicher Erfolgsfaktor für eine wirksame Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung in der Region Rostock angegeben. Insbesondere der Vorrang der Innenentwicklung als Ziel der Raumordnung und die Begrenzung auf die Eigenentwicklung führen zur verstärkten Inanspruchnahme von Flächen in bestehenden Siedlungsinnenbereichen. Das Einhalten der Eigenbedarfsgrenze erfolgt im ländlich geprägten Raum der Region in der Regel problemlos. Die vorgeschlagenen Siedlungsdichten werden dagegen selten umgesetzt. Dazu tragen unter anderem Unsicherheiten der Kommunen hinsichtlich des Bezugs des Wertes auf Brutto- oder Nettoflächen bei. Ein Nachhalten der Siedlungsdichten durch die Regionalplanung bzw. das AfRL RR erfolgt nicht, da es sich nur um Orientierungswerte ohne raumordnungsrechtliche Verbindlichkeit handelt.<sup>636</sup>

<sup>636</sup> Vgl. ebenda.

In beiden teilträumlichen Untersuchungsbereichen wurde eine grundsätzliche Akzeptanz der regionalplanerischen Vorgaben deutlich. Die aktuelle Siedlungsentwicklung in den Kommunen folgt überwiegend den übergeordneten Festlegungen. Dabei wurde vor allem das Ziel des Vorrangs der Innentwicklung umgesetzt.<sup>637</sup>

Ein Hemmnis hinsichtlich einer flächensparenden Siedlungsentwicklung stellte in der Vergangenheit eine geringe Stringenz im Handeln der Regionalplanung bei früheren Konversionen an Standorten mit nicht ausreichender infrastruktureller Ausstattung im ländlichen Raum der Region dar. Die Entwicklung dieser zwar meist im Siedlungsverband liegenden Flächen zugunsten der Altlastenbeseitigung stand häufig einer konzeptionell abgeschlossenen Siedlungsentwicklung entgegen. In der Folge wurden dadurch raumordnerisch weniger für die Siedlungsentwicklung geeignete Standorte gestärkt. Ein Steuerungsdefizit ist in naher Zukunft bezüglich der Siedlungsachsen im unmittelbaren Umfeld der Hansestadt Rostock zu erwarten. Eine weitere Konzentration an den bisherigen Schwerpunkten der Siedlungsentwicklung führt zunehmend zu einer Überlastung der Verkehrsinfrastruktur und bedingt entweder die Suche nach alternativen Standorten oder die Erweiterung des Verkehrsnetzes.<sup>638</sup>

Die Regelungen zum SUR Rostock eröffnen für diesen Bereich einen kooperativen Ansatz zur Verhandlung von erweiterten Entwicklungspotenzialen. Im Hinblick auf eine flächensparende Siedlungsentwicklung wird weiterhin die Konzentration der Siedlungstätigkeit auf wenige geeignete Standorte verfolgt, wenngleich diese bedarfsgerecht durch interkommunales Aushandeln erweitert werden. Auch der Vorrang der Innenentwicklung und die Begrenzung der Flächenneuinanspruchnahme durch eine Deckelung des Wohnbaukontingents sollen weiterhin zur Ausbildung kompakter und damit flächensparender Siedlungsstrukturen beitragen. Allerdings verläuft der Aushandlungsprozess über das informelle Instrument des Entwicklungsrahmens SUR Rostock zur Entwicklung von Entlastungsstandorten bisher weniger erfolgreich. Der PVRR bzw. das AfRL RR hat durch seine Moderationsfunktion Einfluss auf die Gestaltung des Kooperationsprozesses, jedoch erschweren Akzeptanzprobleme der Mitgliedskommunen und die freiwillige Selbstbindung die Umsetzung.<sup>639</sup> Grundsätzlich wird die Intention, alternative Standorte für die Siedlungsentwicklung außerhalb der Hansestadt Rostock zu identifizieren, von den kommunalen Akteuren gutgeheißen. Kritik erfolgt im Hinblick auf die starke Politisierung der Thematik. Vor diesem Hintergrund erscheint auch ein konsequentes, fachliches Intervenieren durch die Regionalplanung denkbar.<sup>640</sup>

Darüber hinaus finden auch von Seiten der Landesplanung und der Stadt Rostock einzelne informelle Veranstaltungen und Aktivitäten hinsichtlich einer flächensparenden Siedlungsentwicklung statt. Häufig werden diese allerdings zu einseitig oder komplex und ohne Ergebnismehrwert empfunden. Von Seiten der Regionalplanung werden aufgrund fehlender Kapazitäten außerhalb des SUR Rostock-Prozesses kaum weitere informelle Aktivitäten durchgeführt.<sup>641</sup>

---

<sup>637</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern der Stadt Bad Doberan, Bad Doberan 2018;

Expertengespräch mit einem politischen Vertreter der Gemeinde Dummerstorf, Dummerstorf 2018.

<sup>638</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern der Geschäftsstelle des Planungsverbands Region Rostock, Rostock 2018;

<sup>639</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern der Geschäftsstelle des Planungsverbands Region Rostock, Rostock 2017.

<sup>640</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern der Stadt Bad Doberan, Bad Doberan 2018;

Expertengespräch mit einem politischen Vertreter der Gemeinde Dummerstorf, Dummerstorf 2018.

<sup>641</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern der Geschäftsstelle des Planungsverbands Region Rostock, Rostock 2018.

## 2.7.2 Bedeutung des institutionellen und raumstrukturellen Rahmens für das Governance-Regime der Regionalplanung in der Region Rostock

Der institutionelle Rahmen übt einen merklichen Einfluss auf das Governance-Regime für eine flächensparende Siedlungsentwicklung in der Region Rostock aus. Insbesondere die Organisation eröffnet Chancen und Hemmnisse für die Umsetzung der Leitvorstellung. Im Mischmodell mit kommunalverbandlichem Entscheidungsorgan und staatlich verankerter Planungsstelle wird auch in der Region Rostock eine Zweiteilung des Akteurs Regionalplanung deutlich, wobei diese weniger konfliktär als in Bayern erscheint bzw. sich diese aktuell eher in den Handlungsbereich des SUR Rostock verschiebt. Die Doppelfunktion des AfRL RR und die personelle Verschränkung als untere Landesplanungsbehörde und Geschäftsstelle des PVRR bietet Vorteile bei der Vermittlung und Umsetzung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung. Dies wird insbesondere bei der gemeindlichen Angabe von Planungsabsichten zu allen Bauleitplänen deutlich. In diesem Rahmen kann als AfRL RR und Regionalplanungsstelle einheitlich reagieren und beraten. Auch durch die direkte Information über raumwirksame Vorhaben anhand des Raumordnungskatasters ergeben sich Vorteile bei der Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung. Maßgeblich ist auch die Beteiligung im informellen Aushandlungsprozess des SUR Rostock, auf deren Grundlage die Regionalplanung ihre Governance-Formen erweitern kann.

Inhaltlich-materiell entfalten auch das Landesrecht und das LREP M-V eine wesentliche Wirkung auf das Governance-Regime. Durch die Grundsätze in § 2 LPIG M-V werden die Zielvorstellungen eines sparsamen Umgangs mit dem Boden, der Vermeidung von Zersiedlung sowie der Stärkung der Zentralen Orte betont. Das LREP M-V konkretisiert das Leitziel der Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme und verleiht dem Vorrang der Innenentwicklung sowie der Vermeidung von Zersiedlung die rechtliche Qualität von Zielen der Raumordnung. Die Thematik einer flächensparenden Siedlungsentwicklung wird dadurch hinsichtlich seiner qualitativen Komponente unterstützt. Diese Vorgaben werden die Leitvorstellung bei der Fortschreibung im RREP MM/R stärken.

Aber auch nicht-institutionelle Rahmenbedingungen wirken sich in der Region Rostock auf die Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung aus. Insbesondere die unerwartete, von den Prognosen abweichende positive Bevölkerungsentwicklung im Oberzentrum Rostock und dessen Umland in der sonst von Bevölkerungsrückgang betroffenen Region führte zu einem Steuerungsdefizit durch das regionalplanerische Instrumentarium. Diese führt derzeit zu einer Überlastung der bisherigen Konzentrationsstandorte der Siedlungstätigkeit für die Wohnfunktion. Aufgrund hoher Folgekosten und infrastruktureller Grenzen ist die ausschließliche Lenkung der Siedlungsentwicklung auf diese aus regionalplanerischer Sicht nicht mehr vertretbar.<sup>642</sup> Gleichzeitig erfordert die Situation, eine bedarfsgerechte Siedlungsentwicklung möglichst flächensparend zu vollziehen und das Governance-Regime der Regionalplanung differenziert an die Herausforderungen der wachsenden und schrumpfenden Teilräume anzupassen. Dabei stellen Bedarfsänderung an Wohnformen bedingt durch den demografischen Wandel, insbesondere durch die Alterung der Bevölkerung und die Verkleinerung der Haushalte, eine Chance für den Geschosswohnungsbau dar, durch welche eine effizientere Flächennutzung erreicht werden kann.<sup>643</sup>

---

<sup>642</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern der Geschäftsstelle des Planungsverbands Region Rostock, Rostock 2017; Expertengespräch mit Vertretern der Geschäftsstelle des Planungsverbands Region Rostock, Rostock 2018.

<sup>643</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern der Geschäftsstelle des Planungsverbands Region Rostock, Rostock 2017; Expertengespräch mit einem politischen Vertreter der Gemeinde Dummerstorf, Dummerstorf 2018.

Die Fokussierung der wirtschaftlichen Struktur auf die Hansestadt Rostock verursacht einerseits starke Pendlerströme in der Stadt und ihrem Umland sowie andererseits eine weitere Konzentration der gewerblichen, aber auch wohnungsbezogenen Siedlungsentwicklung auf die bereits überlasteten Entwicklungsachsen.<sup>644</sup> Des Weiteren rückt für viele Kommunen angesichts des Siedlungsdrucks durch die Wohnungsnachfrage die Bereitstellung von Gewerbe- und Industrieflächen in den Hintergrund. Dies vermindert die Potenziale für gewerbliche Entlastungsstandorte und kann so die zukünftige ökonomische Entwicklung beeinträchtigen.<sup>645</sup>

In der insgesamt relativ dünn besiedelten Planungsregion ist außerhalb des SUR Rostock die Problematik der Flächenknappheit praktisch nicht gegeben.<sup>646</sup> Trotz des Bevölkerungsrückgangs nahm die Siedlungs- und Verkehrsfläche stetig zu. Dabei ist die Neuinanspruchnahme vor allem auf die Wohnbauentwicklung zurückzuführen. Insbesondere in den peripheren Gemeinden an den Grenzen und im südlichen Teil der Region wird eine deutliche Diskrepanz zwischen aus der Bevölkerungsentwicklung abgeleiteten Bedarf und Angebot von Wohnbauflächen deutlich. Durch die Bauleitplanung werden dort mitunter bewusst sehr große Grundstücke ausgewiesen und somit eine disperse, wenig flächensparende Siedlungsstruktur gefördert.<sup>647</sup>

### **2.7.3 Einflussfaktoren bei der Umsetzung der regionalplanerischen Governance-Ansätze auf kommunaler Ebene in der Region Rostock**

Die Bedeutung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung, insbesondere vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung, ist im Bewusstsein der Regionalplanungsakteure in der Region Rostock verankert. Aber auch bei den Planenden der kommunalen Bauleitplanung wird eine zunehmende Beschäftigung mit der Thematik festgestellt. Vermehrte Anfragen an die Regionalplanung zu Arbeitsgruppen oder Ausschüssen zeigen ein Interesse auf, sich über Problemlagen, Zuständigkeiten und Lösungsansätze zu informieren.<sup>648</sup>

Im kommunalpolitischen Rahmen ist das Ziel einer Verringerung der Flächenneuanspruchnahme durchaus bekannt. Es wird allerdings auf der Agenda hinter der ökonomischen und touristischen Weiterentwicklung der Kommunen behandelt. Die größte Relevanz entfaltet das Prinzip der Innen- vor Außenentwicklung in den Gemeinden. Der Freiraumschutz spielt ebenso eine wesentliche Rolle bei der Siedlungsentwicklung. Natur und Landschaft werden dabei vor allem als wichtige Potenziale des regionalen Tourismus betrachtet. Die Umsetzung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung erfolgt folglich weniger direkt als vielmehr im Hinblick auf andere Zielsetzungen der Regionalentwicklung.

---

<sup>644</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern der Geschäftsstelle des Planungsverbands Region Rostock, Rostock 2018; Expertengespräch mit Vertretern der Stadt Bad Doberan, Bad Doberan 2018.

<sup>645</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern der Geschäftsstelle des Planungsverbands Region Rostock, Rostock 2018.

<sup>646</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern der Geschäftsstelle des Planungsverbands Region Rostock, Rostock 2017.

<sup>647</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern der Geschäftsstelle des Planungsverbands Region Rostock, Rostock 2018.

<sup>648</sup> Vgl. ebenda; Expertengespräch mit Vertretern der Stadt Bad Doberan, Bad Doberan 2018.

In den meisten Fällen führen fiskalisch motivierte Überlegungen hinsichtlich zu steigender Steuereinnahmen durch Neubürger zu einer verstärkten Flächenneuanspruchnahme durch Ausweisungen von Wohnbauflächen. Fläche wird in der Region Rostock überwiegend als bedeutsamer Standortfaktor verstanden.<sup>649</sup> Konflikte ergeben sich in diesem Kontext insbesondere in großen zusammengeschlossenen Flächengemeinden im Hinblick auf die Eigenentwicklung, da jeder Ortsteil eine Entwicklung beansprucht. Die Konzentration der Siedlungsentwicklung auf einen Hauptort gestaltet sich in diesen Fällen schwierig und führt nicht selten zu einer dispersen Siedlungsstruktur.<sup>650</sup>

Zudem hemmt das ‚Kirchturmdenken‘ einiger kommunalpolitischer Vertreter die gezielte siedlungsstrukturelle Entwicklung zur Entlastung innerhalb des SUR Rostock. Zu berücksichtigen sind dabei auch immer personelle Konstellationen, die Aushandlungsprozesse befördern oder erschweren können.<sup>651</sup> Dennoch sind die Bestrebungen einiger Kommunen, die Siedlungsentwicklung durch eigene Verfahren und Einrichtungen zu beeinflussen, positiv hervorzuheben. Von Vorteil zeigen sich Beschlüsse zu einer kommunalen Baulandentwicklung oder kommunale Wohnungsbaugesellschaften, durch welche eine kompakte, flächensparende Siedlungsentwicklung mit erhöhten Dichten und effizienter Flächennutzung stringenter verfolgt werden kann. Mit wenigen Ausnahmen, wie beispielsweise Bad Doberan oder Dummerstorf, sind solche Strukturen in der Region Rostock nicht gegeben.<sup>652</sup>

Einerseits der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme zuträglich, andererseits der dezentralen Konzentration der Siedlungsentwicklung an raumordnerisch geeigneten Standorten mit entsprechender infrastruktureller Ausstattung entgegenstehend, wird in einzelnen Siedlungsschwerpunkten (Mittel- und Grundzentren) eine weitere Siedlungsentwicklung von den politischen Akteuren negiert. Dies gründet vor allem in einer geringen Akzeptanz einer (flächensparenden) Siedlungsentwicklung in der Bevölkerung. Der Wunsch nach dem Erhalt von dörflichen oder kleinstädtischen Strukturen bzw. Lebensqualitäten führt zu einer ineffizienten Flächennutzung, da insbesondere stärker verdichtete bauliche Strukturen als die bisher bestehenden abgelehnt werden. Diese sind überwiegend durch Einfamilienhäuser geprägt.<sup>653</sup>

Hemmend auf die Umsetzung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung wirken darüber hinaus Verhaltensweisen einiger Grundstückseigentümer von Baulücken oder Brachflächen. Das spekulative Zurückhalten dieser beschränkt die Innenentwicklung und somit eine effiziente Flächennutzung.<sup>654</sup> Des Weiteren behindern auch Wirtschaftsakteure durch spekulative Flächenfonds einen nachhaltigen Umgang mit geeigneten Standorten für die Siedlungsentwicklung. Von Seiten der Unternehmen in der Region Rostock herrscht im Hinblick auf deren Flächennutzung bisher ebenfalls kein Bewusstsein für flächensparende Lösungen.<sup>655</sup>

---

<sup>649</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern der Geschäftsstelle des Planungsverbands Region Rostock, Rostock 2017.

<sup>650</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern der Geschäftsstelle des Planungsverbands Region Rostock, Rostock 2018.

<sup>651</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern der Geschäftsstelle des Planungsverbands Region Rostock, Rostock 2017; Expertengespräch mit einem politischen Vertreter der Gemeinde Dummerstorf, Dummerstorf 2018.

<sup>652</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern der Geschäftsstelle des Planungsverbands Region Rostock, Rostock 2018.

<sup>653</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern der Stadt Bad Doberan, Bad Doberan 2018; Expertengespräch mit einem politischen Vertreter der Gemeinde Dummerstorf, Dummerstorf 2018.

<sup>654</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern der Geschäftsstelle des Planungsverbands Region Rostock, Rostock 2017; Expertengespräch mit Vertretern der Stadt Bad Doberan, Bad Doberan 2018.

Expertengespräch mit einem politischen Vertreter der Gemeinde Dummerstorf, Dummerstorf 2018;

<sup>655</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern der Geschäftsstelle des Planungsverbands Region Rostock, Rostock 2018.

**Tabelle 13: Zusammenfassung der Handlungsansätze, Erfolge und Defizite des Governance-Regimes der Regionalplanung für eine flächensparende Siedlungsentwicklung in der Region Rostock**

Handlungsansätze des regionalplanerischen Governance-Regimes	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Hierarchie:</b> Steuerung der Bauleitplanung durch Festlegungen im Regionalplan               <ul style="list-style-type: none"> <li>o Positiv- und negativ-planerische regionale Standortsteuerung</li> <li>o Teilweise Standortsicherung</li> <li>o Ansatzweise Mengensteuerung</li> </ul> </li> <li>- <b>Hierarchie:</b> (gegenseitiges) Beeinflussen in formellen Beteiligungsverfahren zur Aufstellung und Umsetzung des Regionalplans</li> <li>- Teilräumlich: institutionalisierte <b>Verhandlung</b> im Stadt-Umland-Raum (SUR) Rostock               <ul style="list-style-type: none"> <li>o Verhandeln im Netzwerk/politischen Wettbewerb mit kommunalpolitischen Akteuren</li> </ul> </li> </ul>	
Erfolge	Defizite
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Durchsetzung des hierarchischen Steuerungsinstrumentariums des Regionalplans</li> <li>- Bewusstsein und Engagement der operativen Ebene der Regionalplanung</li> <li>- Etablierung einer ergänzenden Governance-Form im SUR Rostock</li> <li>- Begünstigung der Handlungsmöglichkeiten durch institutionellen Rahmen (materiell durch LPIG M-V, formelle Zuständigkeiten im Umsetzungsverfahren)</li> <li>- Teilräumlich: Akzeptanz des hierarchischen Steuerungsinstrumentariums und zunehmendes Bewusstsein für die Thematik seitens der Planadressaten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nicht vollständiges Ausnutzen der hierarchischen Steuerungsmöglichkeiten (Festlegungen im Regionalplan)</li> <li>- Teilweise Steuerungsverlust der Festlegungen im Regionalplan aufgrund Änderung der raumstrukturellen Rahmenbedingungen</li> <li>- Raumstrukturelle „Zweiteilung“: Handlungsdruck im SUR Rostock bindet Kapazitäten → kein Einsatz alternativer Governance-Formen/ -Mechanismen wie Netzwerke/Verhandeln im peripheren Raum</li> <li>- Kaum flächensparende Siedlungsentwicklung in peripheren Teilräumen</li> <li>- Zum großen Teil geringe Akzeptanz für Handlungsansätze seitens kommunalpolitischer Adressaten</li> </ul>

Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2020.

### 3 Verstädterte Raum unter Wachstumsdruck – Region Stuttgart

Die Region Stuttgart entspricht einer städtischen Region gemäß den siedlungsstrukturellen Regionstypen des BBSR.<sup>656</sup> Auch auf Kreisebene ist die Siedlungsstruktur durch die kreisfreie Großstadt Stuttgart und fünf städtische Kreise geprägt.<sup>657</sup> Das Oberzentrum Stuttgart beeinflusst maßgeblich die Entwicklung der gesamten Region. Naturräumlich erstreckt sich die Region Stuttgart zwischen Stromberg und den Löwensteiner Bergen und grenzt an den Schwarzwald sowie die Schwäbische Alb. Der Neckar und seine Zuflüsse gliedern die Landschaft, die sich durch Landwirtschaftsflächen und Wälder auszeichnet.<sup>658</sup>

Die Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung in der Region Stuttgart obliegt dem Verband Region Stuttgart (VRS), welcher in seinem Regionalplan die landesplanerischen Rahmenvorgaben aus dem Landesplanungsgesetz und dem Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg umsetzt und konkretisiert. Dabei kommt ein umfassendes und abgestimmtes System von Planelementen zum Einsatz. Das Governance-Regime wird ergänzt um informelle Aktivitäten des VRS hinsichtlich der Vermittlung wichtiger Aspekte der Leitvorstellung und der Erprobung neuer Steuerungs- und Koordinationsformen. Trotz wesentlicher Erfolge bei der Umsetzung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung in der Region Stuttgart zeigen sich auch hier Grenzen der Governance-Ansätze.

#### 3.1 Raumstrukturelles Profil der Region Stuttgart

Die Region Stuttgart liegt im Zentrum Baden-Württembergs. Sie grenzt im Norden an die Landkreise Heilbronn und Schwäbisch Hall, im Osten an den Ostalbkreis und den Landkreis Heidenheim. Im Süden der Region befinden sich der Alb-Donau-Kreis sowie die Landkreise Reutlingen und Tübingen. Die westliche Grenze teilt sie sich mit dem Landkreis Calw und dem Enzkreis (vgl. Abbildung 54). Zusammen mit den Regionen Heilbronn-Franken und Ostwürttemberg bildet die Region Stuttgart den Regierungsbezirk Stuttgart (Regierungspräsidium Stuttgart 2018).<sup>659</sup> Sie ist außerdem Teil der Europäischen Metropolregion Stuttgart, zu dessen metropolitanem Verflechtungsbereich auch die Regionen Heilbronn-Franken, Neckar-Alb, Nordschwarzwald und Ostwürttemberg gehören.<sup>660</sup>

Die Region Stuttgart besteht aus den fünf Landkreisen Böblingen, Esslingen, Göppingen, Ludwigsburg und Rems-Murr-Kreis sowie dem Stadtkreis Stuttgart. Insgesamt gehören 179 Städte und Gemeinden dieser an. Davon liegen mit 26 die wenigsten im Landkreis Böblingen und mit 44 die meisten im Landkreis Esslingen. Der Landkreis Göppingen zählt 38, der Landkreis Ludwigsburg 39 und der Rems-Murr-Kreis 31 Städte und Gemeinden (vgl. Abbildung 54).

---

<sup>656</sup> Vgl. Homepage des Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), unter: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/regionen/Regionstypen/regionstypen-node.html> (aufgerufen am 30.08.2019).

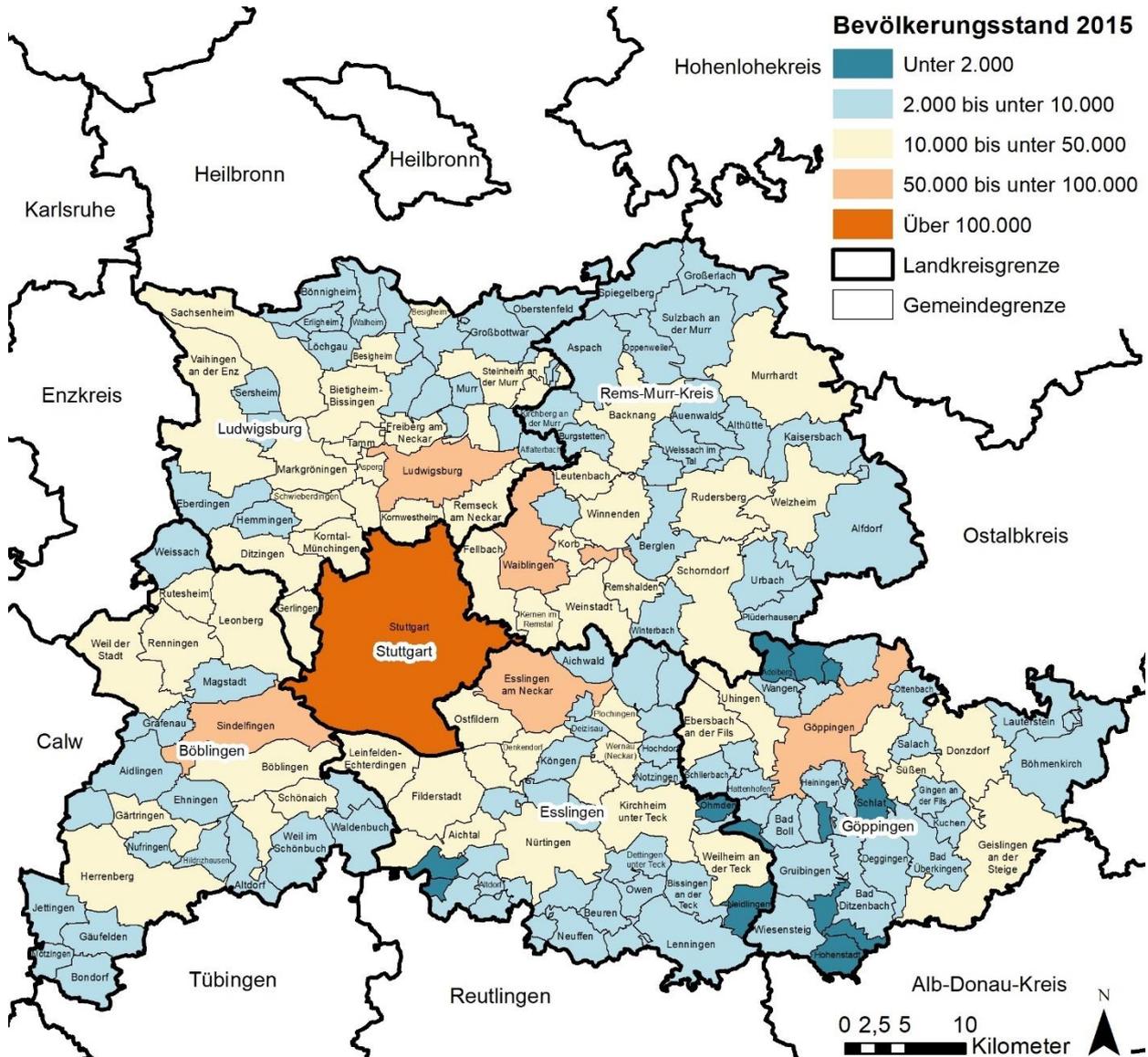
<sup>657</sup> Vgl. Homepage des Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), unter: [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/kreise/Kreistypen4/kreistypen\\_node.html](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/kreise/Kreistypen4/kreistypen_node.html) (aufgerufen am 30.08.2019).

<sup>658</sup> Vgl. Homepage des Verbands Region Stuttgart, unter: <https://www.region-stuttgart.org/information-und-download/region-in-zahlen/lage/> (aufgerufen am 23.01.2018).

<sup>659</sup> Vgl. Homepage des Regierungspräsidiums Stuttgart, unter: <https://rp.baden-wuerttemberg.de/rps/wir/Seiten/Regierungsbezirk.aspx> (aufgerufen am 23.01.2018).

<sup>660</sup> Vgl. Homepage des Verbands Region Stuttgart, unter: <https://www.region-stuttgart.org/aufgaben-und-projekte/metropolregion-stuttgart/koordinierungsausschuss-emrs/> (aufgerufen am 23.01.2018).

**Abbildung 54: Administrative Einordnung und Bevölkerungsstand der Städte und Gemeinden in der Region Stuttgart 2015**



Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2018.  
 Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): Bevölkerung insgesamt am 31.12.2015 nach Geschlecht und Altersgruppen, Jugendquotient und Altenquotient, Stuttgart, Excel-Format.

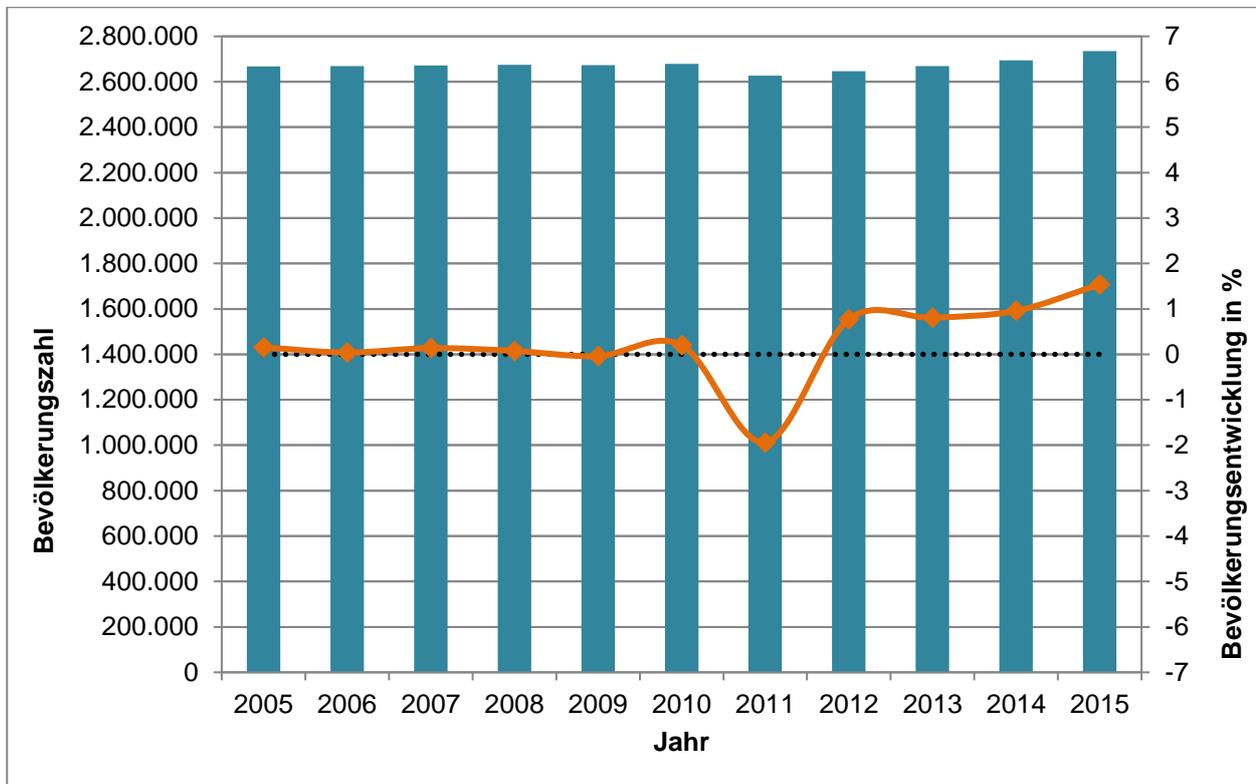
### 3.1.1 Bevölkerungsstruktur und -entwicklung in der Region Stuttgart

In der Region Stuttgart lebten im Jahr 2015 rund 2,7 Millionen Einwohner. Die größte Bevölkerungszahl wies mit 623.738 Personen das Oberzentrum Stuttgart auf. Diesem folgen die Kreisstädte Ludwigsburg mit 92.973 Einwohnern und Esslingen am Neckar mit 91.271 Einwohnern. Die kleinsten Gemeinden sind Drackenstein und Hohenstadt. Deren Bevölkerungszahl belief sich 2015 auf 408 bzw. 817 Personen (vgl. Abbildung 54).

Die Bevölkerungsentwicklung in der Region Stuttgart zwischen 2005 und 2015 war überwiegend durch Wachstum gekennzeichnet. Zwischenzeitlich schwächte sich dieses bis hin zu einer Stagnation in den Jahren 2006 und 2009 ab. Seitdem stieg die Bevölkerungszahl wieder an.

Der signifikante Rückgang im Jahr 2011 begründet sich durch eine Korrektur des Bevölkerungsstandes aufgrund des Zensus 2011. Mit +1,5 % nahm die Einwohnerzahl im Jahr 2015 besonders stark zu. Insgesamt wuchs die Region Stuttgart seit 2005 in zehn Jahren mit einer Zunahme von 67.659 Personen auf 2.735.425 um +2,5 % (vgl. Abbildung 55).

**Abbildung 55: Bevölkerungsentwicklung in der Region Stuttgart 2005-2015**



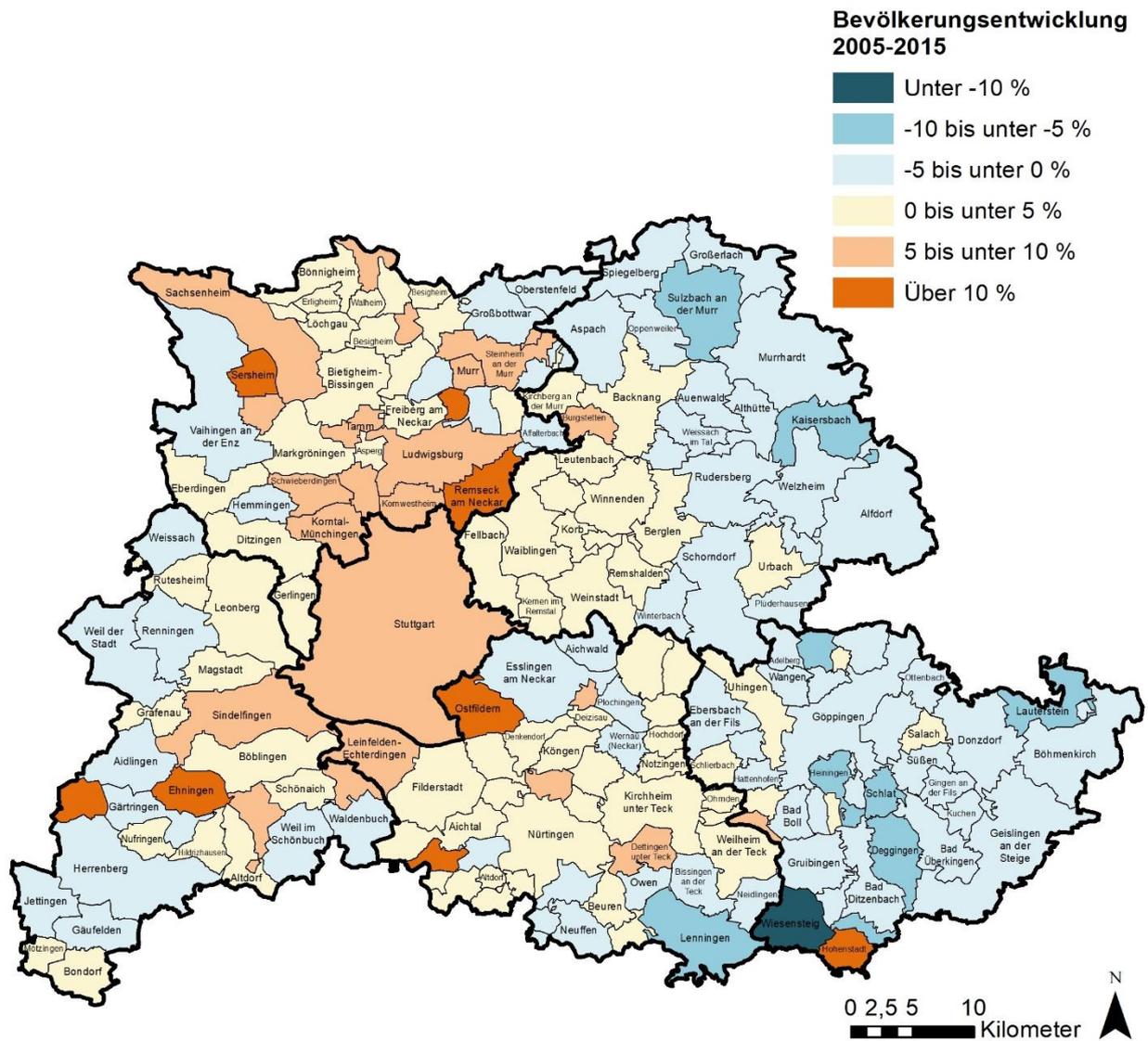
Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2018.  
 Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): Gemeindegebiet, Bevölkerung und Bevölkerungsdichte seit 1961, Region Stuttgart, Stuttgart, Excel-Format.

Allerdings war dieser Trend auf kommunaler Ebene nicht überall zu beobachten. Hier wurden deutliche Unterschiede zwischen Kernregion und weiterem Umland deutlich. Insbesondere im Osten der Region wiesen die Kommunen rückläufige Bevölkerungszahlen auf. Das stärkste Wachstum fand dagegen im Oberzentrum Stuttgart sowie den nördlich und südlich angrenzenden Kommunen statt. Ihre Einwohnerzahl stieg zwischen 2005 und 2015 um +5,3 %. Ein positiver natürlicher Wanderungssaldo wurde dabei um ein Vielfaches durch Zuwanderung verstärkt. Insgesamt 10.319 Personen zogen im Jahr 2015 nach Stuttgart. Der natürliche Saldo lag bei 930. Auch das Wachstum in den Umlandgemeinden wurde maßgeblich durch Wanderungsgewinne generiert.<sup>661</sup> Während 2015 eine mindestens moderate Zuwanderung in den meisten Kommunen stattfand, stellte sich die natürliche Bevölkerungsentwicklung sehr

<sup>661</sup> Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2018): Geburten: Lebendgeborene nach Geschlecht - Jahressumme - regionale Tiefe: Gemeinden, Samt-/Verbandsgemeinden, 2015, Deutschland, Excel-Format; Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2018): Sterbefälle: Gestorbene nach Geschlecht - Jahressumme - regionale Tiefe: Gemeinden, Samt-/Verbandsgemeinden, 2015, Deutschland, Excel-Format; Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2018): Zu- und Fortzüge nach Geschlecht und Altersgruppen (über Gemeindegrenzen) - Jahressumme - regionale Tiefe: Gemeinden, Samt-/Verbandsgemeinden, 2015, Deutschland, Excel-Format.

unterschiedlich dar. Knapp die Hälfte der Kommunen wies einen negativen natürlichen Saldo auf. Ohne Ausgleich dieses durch entsprechende Zuzüge kam es daher vor allem in den peripher gelegenen Städten und Gemeinden der Region zu schrumpfenden Bevölkerungszahlen. Die höchsten Wachstumsraten der Bevölkerungszahl zwischen 2005 und 2015 wiesen Remseck am Neckar (+14,9 %), Benningen am Neckar (+14,4 %) und Ehningen (+13,8 %) auf. Die größten Verluste verzeichneten Wiesensteig (-11,1 %), Deggingen (-6,8 %) und Heiningen (-6,7 %) (vgl. Abbildung 56).

**Abbildung 56: Bevölkerungsentwicklung in den Städten und Gemeinden der Region Stuttgart 2005-2015**



Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2018.  
 Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): Bevölkerung insgesamt am 31.12.2005 nach Geschlecht und Altersgruppen, Jugendquotient und Altenquotient, Stuttgart, Excel-Format;  
 Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): Bevölkerung insgesamt am 31.12.2015 nach Geschlecht und Altersgruppen, Jugendquotient und Altenquotient, Stuttgart, Excel-Format.

In der Region Stuttgart zeigte zwischen 2005 und 2015 die Veränderung des Jugend- und Altenquotienten eine Alterung der Bevölkerung. Der Jugendquotient<sup>662</sup> sank von 33 auf einen Wert von 31. Auch auf kommunaler Ebene ist ein Rückgang der jüngeren Bevölkerung zu erkennen. Dieser ist in einzelnen Kommunen wie Hohenstadt (Abnahme von 46 auf 30) oder Spiegelberg (Abnahme um 14 auf einen Jugendquotienten von 27) sehr hoch, während er beispielsweise in Stuttgart stagniert. Beim Altenquotienten<sup>663</sup> fand zwischen 2005 und 2015 fast durchgängig eine Erhöhung statt. Der regionale Durchschnitt stieg um drei von 29 auf 32 an. Der Wert von 28 stagnierte in Stuttgart. Den höchsten Anteil an Älteren besaßen 2015 die Gemeinden Aichwald und Bad Überkingen mit jeweils 49.<sup>664</sup>

Entsprechend einer Bevölkerungsprognose für die Region Stuttgart wird bis 2035 ein Anstieg der Bevölkerung um 3,5 % stattfinden. Es sollen dann 2.830.140 Personen in der Region leben.<sup>665</sup> Die Gewinne werden sich voraussichtlich aus der Zuwanderung aus dem Ausland ergeben. Die Wanderungsbilanz Baden-Württembergs mit anderen Bundesländern ist dagegen ausgeglichen. Die natürliche Bevölkerungsentwicklung wird tendenziell auch in Zukunft negativ bleiben, da die Zahl der Sterbefälle die der Geburten weiterhin übertreffen wird.<sup>666</sup> Trotz dieser positiven Prognose werden auf kommunaler Ebene auch demografisch schrumpfende Teilräume im Osten der Region erwartet. Die Verluste sollen in Wiesensteig (-12,7 %), Schlat und Adelberg (beide -12,0 %) besonders hoch sein. Große Bevölkerungszuwächse werden vor allem für die unmittelbar an Stuttgart grenzenden Kommunen, aber auch vereinzelt für an den Grenzen der Region gelegene Bereiche prognostiziert. Auffällig ist die Gemeinde Hohenstadt an der südöstlichen Grenze mit einer prognostizierten Zunahme von 31,0 % der Bevölkerung zwischen 2015 und 2035. Ebenfalls zu den Kommunen mit den höchsten erwarteten Bevölkerungsgewinnen zählen mit +18,2 % Altdorf im Landkreis Esslingen und mit +16,3 % Rutesheim. Für die Landeshauptstadt Stuttgart wird von einem Wachstum um +3,9 % ausgegangen (vgl. Abbildung 57).

Hinsichtlich der Altersstruktur wird für die Region ein starker Anstieg des Anteils der älteren Bevölkerung vorausberechnet. Der Altenquotient soll bis 2035 auf 45 zunehmen. In zwei Dritteln der Kommunen wird dieser künftig bei über 50 liegen. Am geringsten wird die Alterung in der Stadt Stuttgart erwartet. Der Altenquotient soll von einem Wert von 28 im Jahr 2015 auf einen Wert von 33 im Jahr 2035 anwachsen. Im Gegensatz zu vielen anderen Regionen wird der Jugendquotient in der Region allerdings stabil bleiben. Insgesamt soll er sogar leicht auf 34 steigen. Der Höchstwert von 38 wird für Spiegelberg prognostiziert, den geringsten Wert wird Stuttgart mit 29 erreichen.<sup>667</sup>

---

<sup>662</sup> Bevölkerung unter 20 Jahren bezogen auf die Bevölkerung von 20 bis unter 65 Jahre.

<sup>663</sup> Bevölkerung 65 Jahre und älter bezogen auf die Bevölkerung von 20 bis unter 65 Jahre.

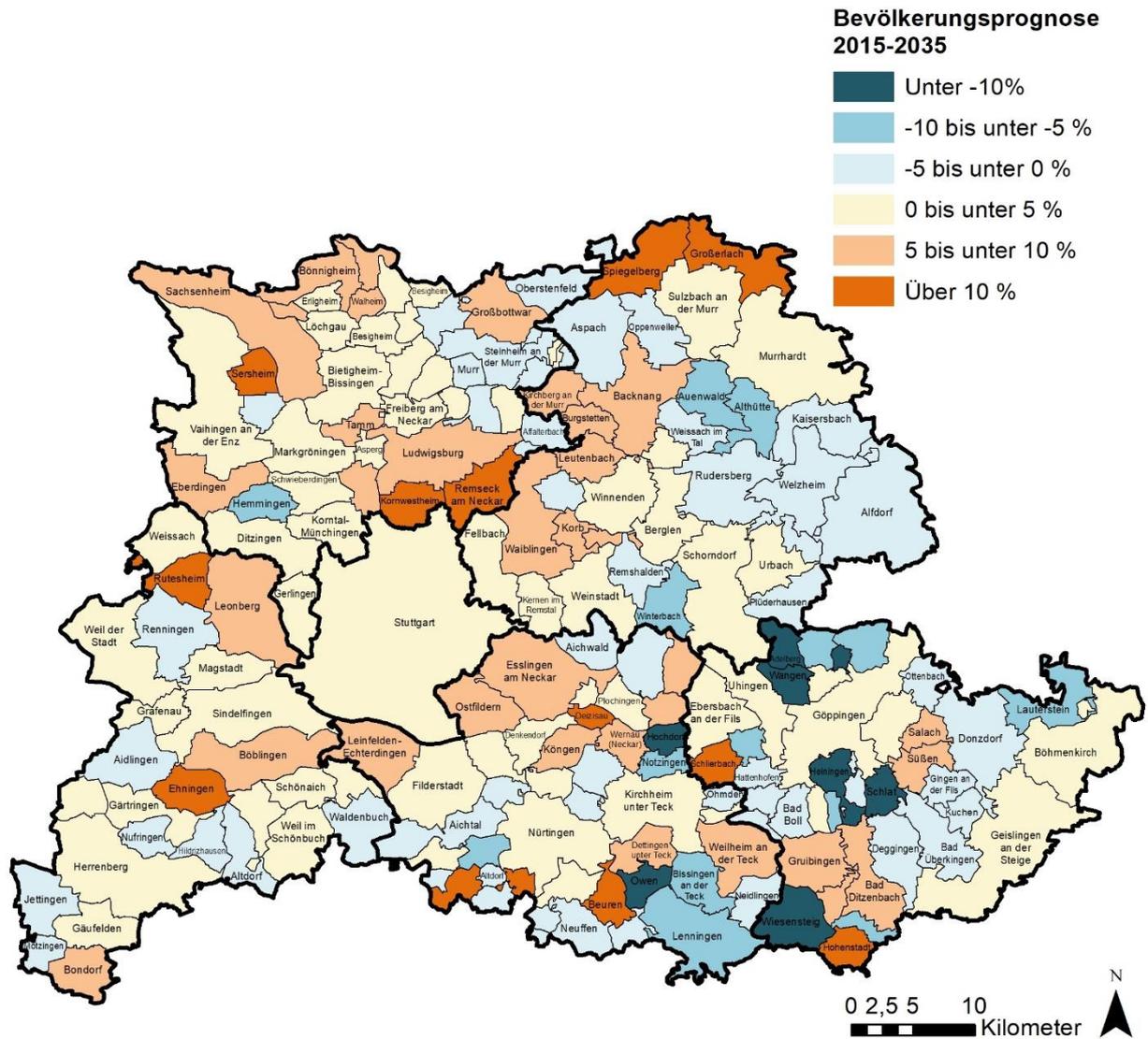
<sup>664</sup> Vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): Bevölkerung insgesamt am 31.12.2005 nach Geschlecht und Altersgruppen, Jugendquotient und Altenquotient, Stuttgart, Excel-Format; Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): Bevölkerung insgesamt am 31.12.2015 nach Geschlecht und Altersgruppen, Jugendquotient und Altenquotient, Stuttgart, Excel-Format.

<sup>665</sup> Vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): Bevölkerung insgesamt am 31.12.2014\* (Basis) und voraussichtliche Entwicklung der Bevölkerung insgesamt 2035\*\* (Hauptvariante) nach Geschlecht und Altersgruppen, Jugendquotient und Altenquotient, Stuttgart, Excel-Format.

<sup>666</sup> Vgl. Homepage des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg, unter: <https://www.statistik-bw.de/Presse/Pressemitteilungen/2015333> (aufgerufen am 22.05.2018).

<sup>667</sup> Vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): Bevölkerung insgesamt am 31.12.2014\* (Basis) und voraussichtliche Entwicklung der Bevölkerung insgesamt 2035\*\* (Hauptvariante) nach Geschlecht und Altersgruppen, Jugendquotient und Altenquotient, Stuttgart, Excel-Format.

**Abbildung 57: Bevölkerungsprognose für die Städte und Gemeinden der Region Stuttgart 2015-2035**



Entwurf:  
Quelle:

Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2018.  
 Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): Bevölkerung insgesamt am 31.12.2015 nach Geschlecht und Altersgruppen, Jugendquotient und Altenquotient, Stuttgart, Excel-Format;  
 Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): Bevölkerung insgesamt am 31.12.2014\*) (Basis) und voraussichtliche Entwicklung der Bevölkerung insgesamt 2035\*\*) (Hauptvariante) nach Geschlecht und Altersgruppen, Jugendquotient und Altenquotient, Stuttgart, Excel-Format.

### 3.1.2 Wirtschaftliche Kenndaten und Beschäftigungsstruktur in der Region Stuttgart

Die Region Stuttgart verfügt über eine starke Wirtschaftskraft. Von 2005 bis 2015 wuchs das BIP um +41,9 % auf einen Umsatz von 140.852 Mio. Euro an. Sie erwirtschaftete somit im Jahr 2015 knapp ein Drittel des BIP des Bundeslandes Baden-Württemberg.<sup>668</sup> Der produzierende Sektor prägt die Wirtschaftsstruktur der Region Stuttgart. Dieser generierte im Jahr 2015 42,6 % der regionalen Bruttowertschöpfung. Den größten Anteil hielt allerdings der tertiäre Sektor mit 57,2 % im Jahr 2015. Kaum mehr eine Rolle spielt der primäre Sektor, dessen Anteil sich im Jahr 2015 lediglich auf 0,1 % verringerte.<sup>669</sup>

Die Schwerpunktbranchen der Region sind der Maschinen- und Fahrzeugbau, die Informationstechnologie mit dem Fokus industriebezogene Dienstleistungen sowie die Kreativwirtschaft.<sup>670</sup> Zahlreiche Universitäten und Forschungsinstitute, wie die Fraunhofer- oder Max-Planck-Institute, sowie eine überdurchschnittlich hohe Investitionsquote in dem Bereich Forschung und Entwicklung qualifizieren die Hochschul- und Forschungslandschaft.<sup>671</sup> Im Jahr 2015 waren die meisten der knapp 70.000 Betriebe in der Region Stuttgart Kleinbetriebe mit weniger als zehn Mitarbeitern (54.286 Betriebe). Diese machten 78,1 % der Betriebe aus. 21,0 % der regionalen Betriebe beschäftigten zwischen zehn und 249 Mitarbeiter. Großbetriebe ab 250 Mitarbeitern gab es 595 in der Region. Dies entsprach einem Anteil von nur 0,9 %. Allerdings boten diese 472.302 (40,3 %) sozialversicherungspflichtig Beschäftigten einen Arbeitsplatz. Die meisten Beschäftigten waren aber in den Klein- und Mittelbetrieben tätig (46,1 %), die wenigsten in den Kleinbetrieben (13,6 %).<sup>672</sup>

---

<sup>668</sup> Vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): Bruttoinlandsprodukt und Bruttowertschöpfung seit 1991 nach Wirtschaftsbereichen in jeweiligen Preisen\*, Region Stuttgart, Stuttgart, Excel-Format; Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): Bruttoinlandsprodukt und Bruttowertschöpfung in Baden-Württemberg seit 1991 nach Wirtschaftsbereichen in jeweiligen Preisen, Stuttgart, Excel-Format.

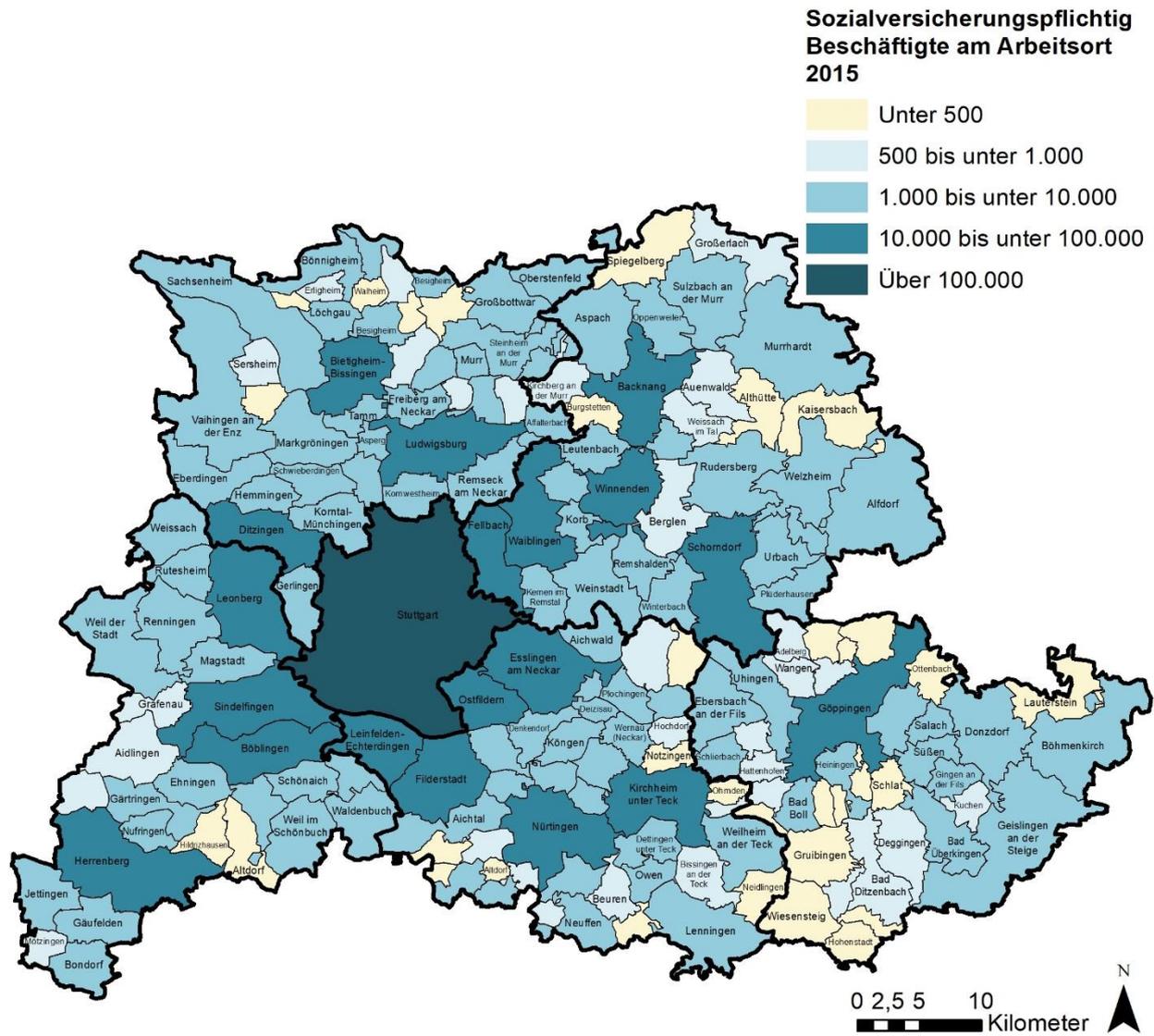
<sup>669</sup> Vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): Bruttoinlandsprodukt und Bruttowertschöpfung seit 1991 nach Wirtschaftsbereichen in jeweiligen Preisen\*, Region Stuttgart, Stuttgart, Excel-Format.

<sup>670</sup> Vgl. Homepage der Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH, unter: <https://www.region-stuttgart.de/die-region-stuttgart/wirtschaft-arbeit/uebersicht/seite/1.html> (aufgerufen am 23.05.2018).

<sup>671</sup> Vgl. Homepage der Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH, unter: <https://www.region-stuttgart.de/die-region-stuttgart/lernen-forschen/uebersicht.html> (aufgerufen am 23.05.2018).

<sup>672</sup> Vgl. IHK Region Stuttgart (2016): Statistik 2016 – Die Wirtschaft Baden-Württembergs und der Region Stuttgart, Stuttgart, S. 14.

**Abbildung 58: Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort in den Städten und Gemeinden der Region Stuttgart 2015**



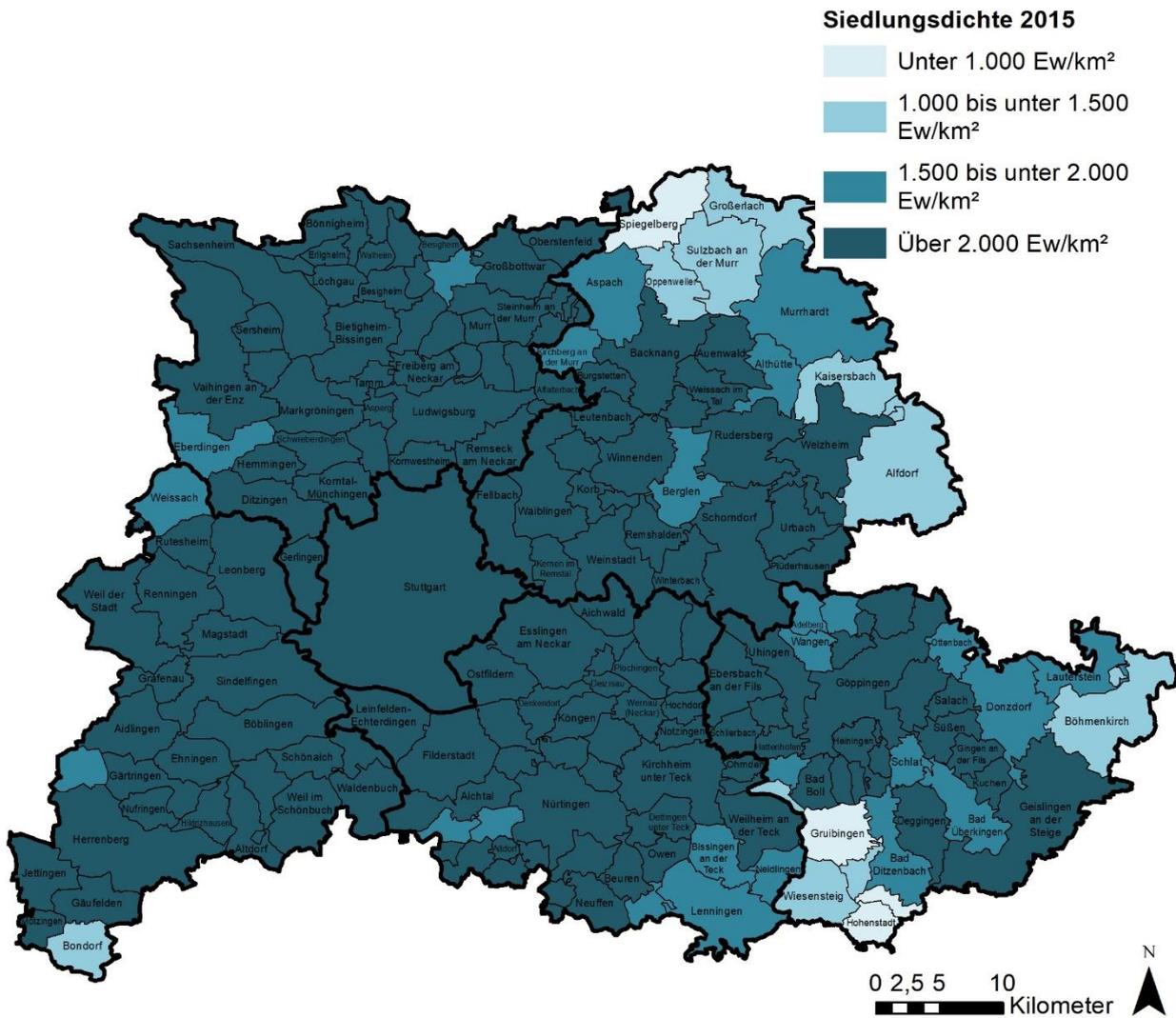
Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2019.  
 Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2019): Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort nach Geschlecht und Nationalität - Stichtag 30.06. – regionale Tiefe: Gemeinden, 31.06.2015, Deutschland, Excel-Format.

Insgesamt waren in der Region Stuttgart im Jahr 2015 1.172.954 Personen sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Dies entsprach knapp einem Drittel aller in Baden-Württemberg sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Nach einem Tiefpunkt der regionalen Beschäftigtenzahl im Jahr 2005 (1.029.562) wuchs diese wieder stetig an. Bis 2015 nahm sie um +13,9 % zu.<sup>673</sup> Innerhalb der Region Stuttgart lag der Schwerpunkt der Beschäftigung mit 350.273 Personen (29,9 %) in der Landeshauptstadt Stuttgart. Die wenigsten sozialversicherungspflichtig Beschäftigten arbeiteten im Landkreis Göppingen (79.843) (vgl. Abbildung 58). Analog dazu sind in der Region starke Pendlerströme in das Oberzentrum Stuttgart zu verzeichnen. Dieses wies 2015 die meisten Pendlerüberschüsse (+164.595) auf. Während der Landkreis Böblingen ebenfalls

<sup>673</sup> Vgl. ebenda, S. 9.

mehr Ein- als Auspendler (+13.565) verzeichnete, verließen in den restlichen Landkreisen mehr Beschäftigte zum Arbeiten das Gebiet als es aufsuchten. Neben Stuttgart waren es insbesondere die Kreisstädte, die Einpendlerüberschüsse zeigten. Die Stadt Sindelfingen stach mit 51.525 Einpendlern im Jahr 2015 hervor, welche die Auspendler (15.534) deutlich übertrafen. Hohe Auspendlerraten wurden an den Grenzen der Region, aber auch im nahen Umland der Landeshauptstadt erfasst. Die höchsten negativen Pendlersalden wiesen 2015 Remseck am Neckar (-8.149), Kornwestheim (-5.362), Filderstadt (-4.777) und Sachsenheim (-4.424) auf.<sup>674</sup>

**Abbildung 59: Siedlungsdichte in den Städten und Gemeinden der Region Stuttgart 2015**



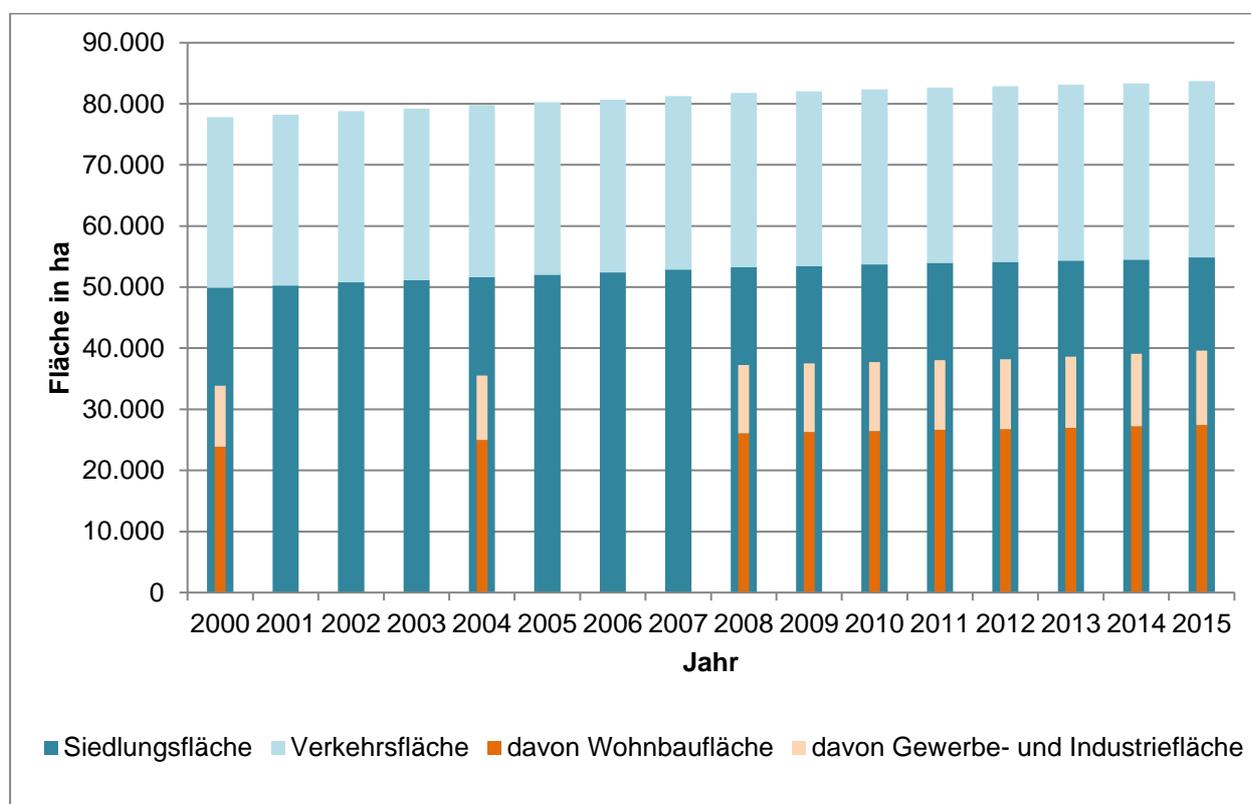
Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2018.  
 Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): 2.21 Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung in den Gemeinden und Gemarkungen Baden-Württembergs 31.12.2015 Stuttgart, Excel-Format;  
 Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): Bevölkerung insgesamt am 31.12.2015 nach Geschlecht und Altersgruppen, Jugendquotient und Altenquotient, Stuttgart, Excel-Format.

<sup>674</sup> Vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): 1.1.1 Berufspendler sowie Erwerbstätige am Wohn- und Arbeitsort nach Gemeinden im Regierungsbezirk Stuttgart 2015, Stuttgart, Excel-Format.

### 3.1.3 Struktur und Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche in der Region Stuttgart

Im Jahr 2015 betrug die Gebietsfläche der Region Stuttgart 3.654 km<sup>2</sup>. Die Bevölkerungsdichte lag im Jahr 2015 bei 749 Einwohnern/km<sup>2</sup>.<sup>675</sup> Bezogen auf die Siedlungs- und Verkehrsfläche wies die Region eine sehr hohe Siedlungsdichte von 3.281 Einwohnern je km<sup>2</sup> auf. Teilräumlich verzeichnete die Landeshauptstadt Stuttgart den höchsten Wert von 5.828 Einwohner je km<sup>2</sup> Siedlungs- und Verkehrsfläche. Nur in wenigen Städte und Gemeinden leben weniger als 2.000 Einwohner je km<sup>2</sup>. Dies betrifft einzelne Gemeinden an der westlichen Grenze der Region, vor allem aber diejenigen an der Ostgrenze der Region. Die geringsten Siedlungsdichten wiesen 2015 Grubingen (961 Einwohner je km<sup>2</sup>), Drackenstein (785 Einwohner je km<sup>2</sup>) und Hohenstadt (610 Einwohner je km<sup>2</sup>) auf (vgl. Abbildung 59).

**Abbildung 60: Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche in der Region Stuttgart 2000-2015**



Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2018.  
 Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche (SuV) seit 2000\*, Region Stuttgart, Stuttgart, Excel-Format.

### Struktur und Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche

Im Jahr 2015 wurden in der Region Stuttgart 83.372 ha der Bodenfläche für Siedlung und Verkehr in Anspruch genommen. Dies entsprach einem Anteil von 22,8 %. Je Einwohner betrug die Siedlungs- und Verkehrsfläche 304,8 m<sup>2</sup>. Den größten Anteil an der Gesamtfläche nahmen

<sup>675</sup> Vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): 2.21 Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung in den Gemeinden und Gemarkungen Baden-Württembergs 31.12.2015 Stuttgart, Excel-Format; Altersgruppen, Jugendquotient und Altenquotient, Stuttgart, Excel-Format.

landwirtschaftlich genutzte Flächen mit 45,0 %, gefolgt von Waldflächen mit 30,3 % ein.<sup>676</sup> Die Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche war zwischen 2005 und 2015 von einem stetigen Wachstum gekennzeichnet. In zehn Jahren nahm sie um +4,3 % bzw. 3.428 ha zu. Die Wachstumsraten verringerten sich dabei leicht. Während zwischen 2000 und 2008 die Zunahme zwischen +0,5 % und +0,8 % lag, betrug diese zwischen 2009 und 2015 nur noch +0,3 % bis +0,4 % (vgl. Abbildung 60).

Auf kommunaler Ebene stellte sich der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche 2015 differenziert dar. Die höchsten Werte erreichten Asperg im Landkreis Ludwigsburg (57,8 %), die Landeshauptstadt Stuttgart (51,6 %) sowie Altbach im Landkreis Esslingen (48,4 %). Aufgrund des hohen Siedlungs- und Verkehrsflächenanteils wird inzwischen in der Landeshauptstadt von einer Ausweisung von Bauland im Außenbereich abgesehen.<sup>677</sup> Im Gegensatz dazu lagen die Anteile in Altdorf, Wiesensteig, Lauterstein und Spiegelberg nur bei rund sieben bis acht Prozent. Insgesamt wies der Kern der Region Stuttgart größere Siedlungs- und Verkehrsflächen gemessen an der Bodenfläche auf als die Kommunen an den Grenzen.<sup>678</sup> Hinsichtlich der Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche zwischen 2004 und 2015 wurden unterschiedliche Dynamiken in der Region deutlich. Zwar wiesen Stuttgart mit 256 ha (+2,5 %) und Sindelfingen mit 160 ha (+9,1 %) als räumlich zentrale Städte in der Region absolut die größten Zuwächse der Siedlungs- und Verkehrsfläche auf, allerdings erfolgte in einige peripheren Städten und Gemeinden relativ eine deutlich höhere Flächenneuanspruchnahme. Insbesondere die Kommunen im Westen der Region und nordöstlich Stuttgarts verzeichneten einen stärkeren Zuwachs. Die größte anteilige Zunahme von +30,1 % fand in der Gemeinde Weissach an der westlichen Grenze der Region statt. Sersheim und Aspach im Norden der Region wiesen Werte von +19,9 % auf. Mit zwei bis 36 ha war die Flächenneuanspruchnahme für Siedlung und Verkehr in den letzten Jahren in den Städten und Gemeinden des Landkreises Göppingen am geringsten. Insbesondere die Städte in den Landkreisen Esslingen, Göppingen und dem Ludwigsburg fand in diesem Zeitraum nur ein geringer Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche statt (vgl. Abbildung 61).

Gemessen an der dort niedrigeren Bevölkerungszahl liegen in den peripher zum Oberzentrum Stuttgart gelegenen Kommunen die jährlichen Freiraumverluste je Einwohner zwischen 2004 und 2015 wesentlich höher als im Zentrum der Region. Den größten Rückgang wies die Gemeinde Weissach, in welcher ein Entwicklungszentrum der Dr. Ing. h.c. F. Porsche AG angesiedelt ist,<sup>679</sup> mit jährlich 11,4 ha je Einwohner auf. Dieser Wert ist auf einen hohen Zuwachs der Verkehrsfläche in diesem Zeitraum zurückzuführen.<sup>680</sup> Auch Aspach (9,1 ha) oder Sersheim (6,4 ha) verzeichneten in peripherer Lage besonders hohe Freiraumverluste (vgl. Abbildung 62).

---

<sup>676</sup> Vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): 2.21 Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung in den Gemeinden und Gemarkungen Baden-Württembergs 31.12.2015, Stuttgart, Excel-Format.

<sup>677</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern des Verbands Region Stuttgart, Bereich Planung, Stuttgart, 2017.

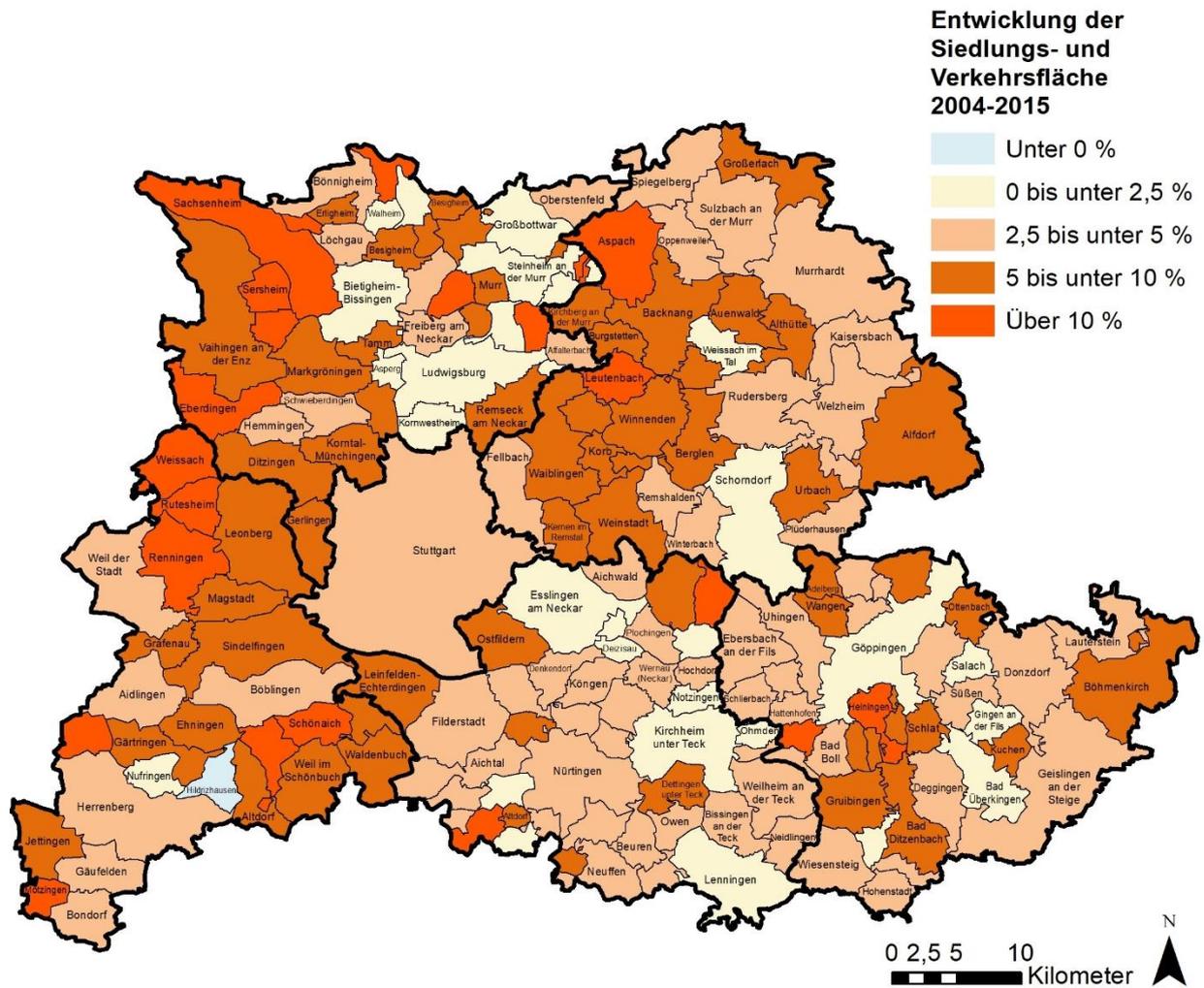
<sup>678</sup> Vgl. ebenda.

<sup>679</sup> Vgl. Homepage der Dr. Ing. h.c. F. Porsche AG, unter:

<https://www.porsche.com/germany/dialog/contact/locations/locations-porscheag/locationsporscheag-weissach/> (aufgerufen am 03.06.2018).

<sup>680</sup> Vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): 2.10 Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung in den Gemeinden und Gemarkungen Baden-Württembergs 31.12.2004, Stuttgart, Excel-Format; Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): 2.21 Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung in den Gemeinden und Gemarkungen Baden-Württembergs 31.12.2015, Stuttgart, Excel-Format.

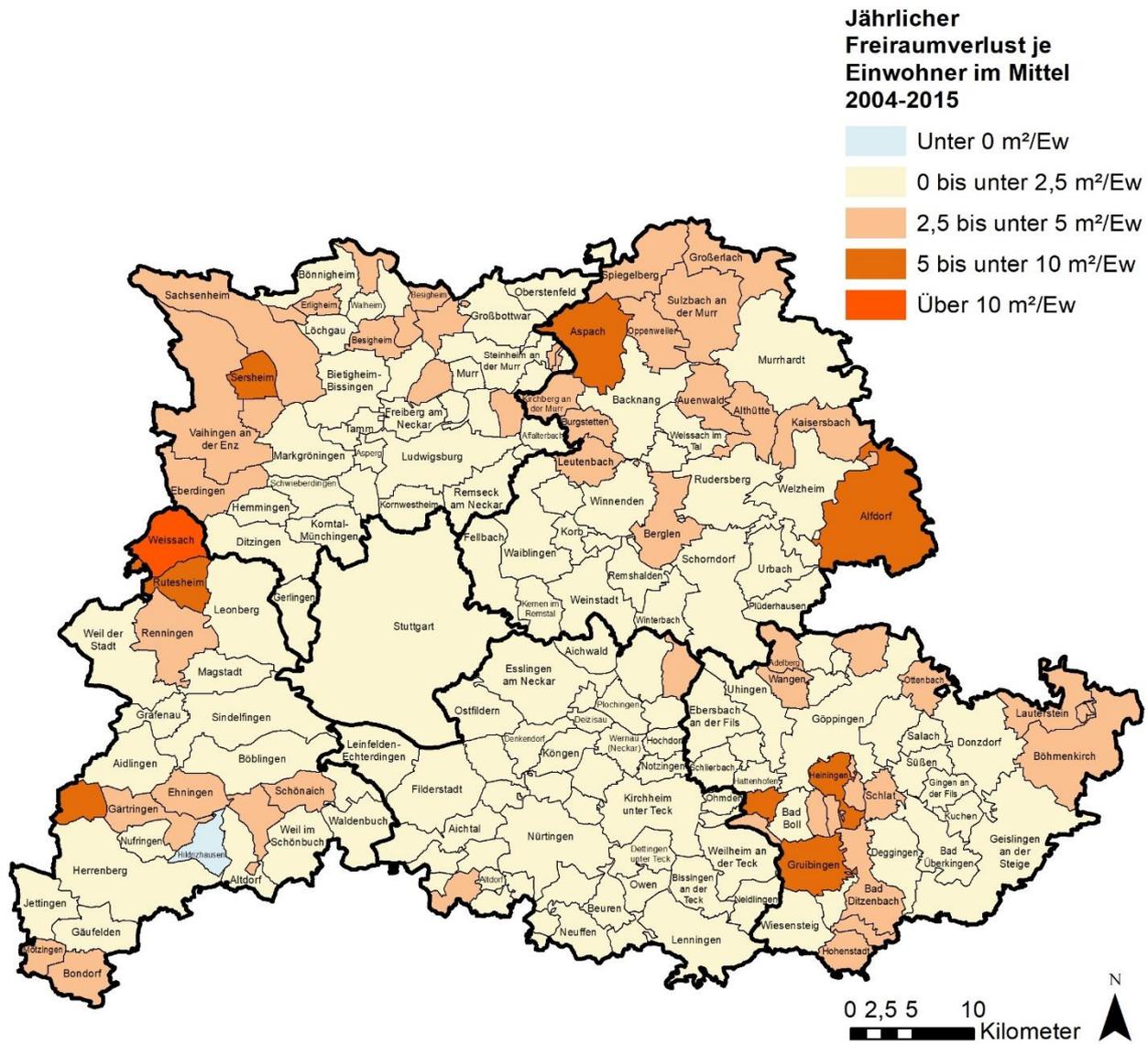
Abbildung 61: Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche in den Städten und Gemeinden der Region Stuttgart 2004-2015<sup>681</sup>



Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2018.  
 Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): 2.10 Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung in den Gemeinden und Gemarkungen Baden-Württembergs 31.12.2004, Stuttgart, Excel-Format;  
 Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): 2.21 Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung in den Gemeinden und Gemarkungen Baden-Württembergs 31.12.2015, Stuttgart, Excel-Format.

<sup>681</sup> Die Abnahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche in der Gemeinde Hildrizhausen ist auf einen Rückgang der Verkehrsfläche um 16 % zurückzuführen.

**Abbildung 62: Jährlicher Freiraumverlust je Einwohner im Mittel 2004-2015 in den Städten und Gemeinden der Region Stuttgart**



Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2019.  
 Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): 2.10 Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung in den Gemeinden und Gemarkungen Baden-Württembergs 31.12.2004, Stuttgart, Excel-Format;  
 Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): 2.21 Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung in den Gemeinden und Gemarkungen Baden-Württembergs 31.12.2015, Stuttgart, Excel-Format.  
 Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): Bevölkerung insgesamt am 31.12.2015 nach Geschlecht und Altersgruppen, Jugendquotient und Altenquotient, Stuttgart, Excel-Format.

## Struktur und Entwicklung der Wohnbaufläche

Die Siedlungsfläche in der Region Stuttgart, welche 2015 knapp zwei Drittel der Siedlungs- und Verkehrsfläche und 15,5 % der gesamten Bodenfläche der Region Stuttgart betrug, wuchs seit 2004 um 6,3 % von 51.614 ha auf 54.850 ha an. Als Teil der Siedlungsfläche nahm auch die Wohnbaufläche in der Region zu. Die Flächeninanspruchnahme für Wohnbauzwecke stieg um ein Zehntel von 24.972 ha auf 27.440 ha. Sie entsprach 2015 32,9 % der Siedlungs- und Verkehrsfläche.<sup>682</sup>

Kleinräumig beliefen sich die Anteile der Siedlungsfläche an der jeweiligen Siedlungs- und Verkehrsfläche auf 36,7% (Aichelberg und Gruibingen) bis 78,6% (Mötzingen). Im zehnjährigen Verlauf wuchs diese mit wenigen Ausnahmen in ähnlicher Verteilung wie die gesamte Siedlungs- und Verkehrsfläche. Im Detail zeigt sich auch für die kommunalen Wohnbauflächen in der Region Stuttgart ein vergleichbares Bild. Kommunal wurden Anteile bis 51,5 % (Birenbach im Landkreis Göppingen) erreicht. Mit 11,2 % besaß Hohenstadt (Landkreis Göppingen) den geringsten Wohnbauflächenanteil. Hinsichtlich der Entwicklung der Wohnbaufläche in den Kommunen der Region Stuttgart ist auch hier der Landkreis Ludwigsburg hervorzuheben, in welchem insbesondere die Gemeinden nördlich und westlich von Ludwigsburg hohe Wachstumsraten zwischen 20 und 30 % aufwiesen. Leutenbach im Rems-Murr-Kreis verzeichnete mit +40,0 % (+34 ha) das größte Wachstum der Wohnbaufläche zwischen 2005 und 2015. In Stuttgart waren es mit 138 ha +3,8 %. Rückgänge der Wohnbaufläche traten nicht auf. Allein Altbach im Landkreis Esslingen verbrauchte in diesem Zeitraum keine Fläche für den Wohnungsbau. Insgesamt befinden sich die meisten Kommunen mit niedrigen Wachstumsraten in diesem Landkreis.<sup>683</sup>

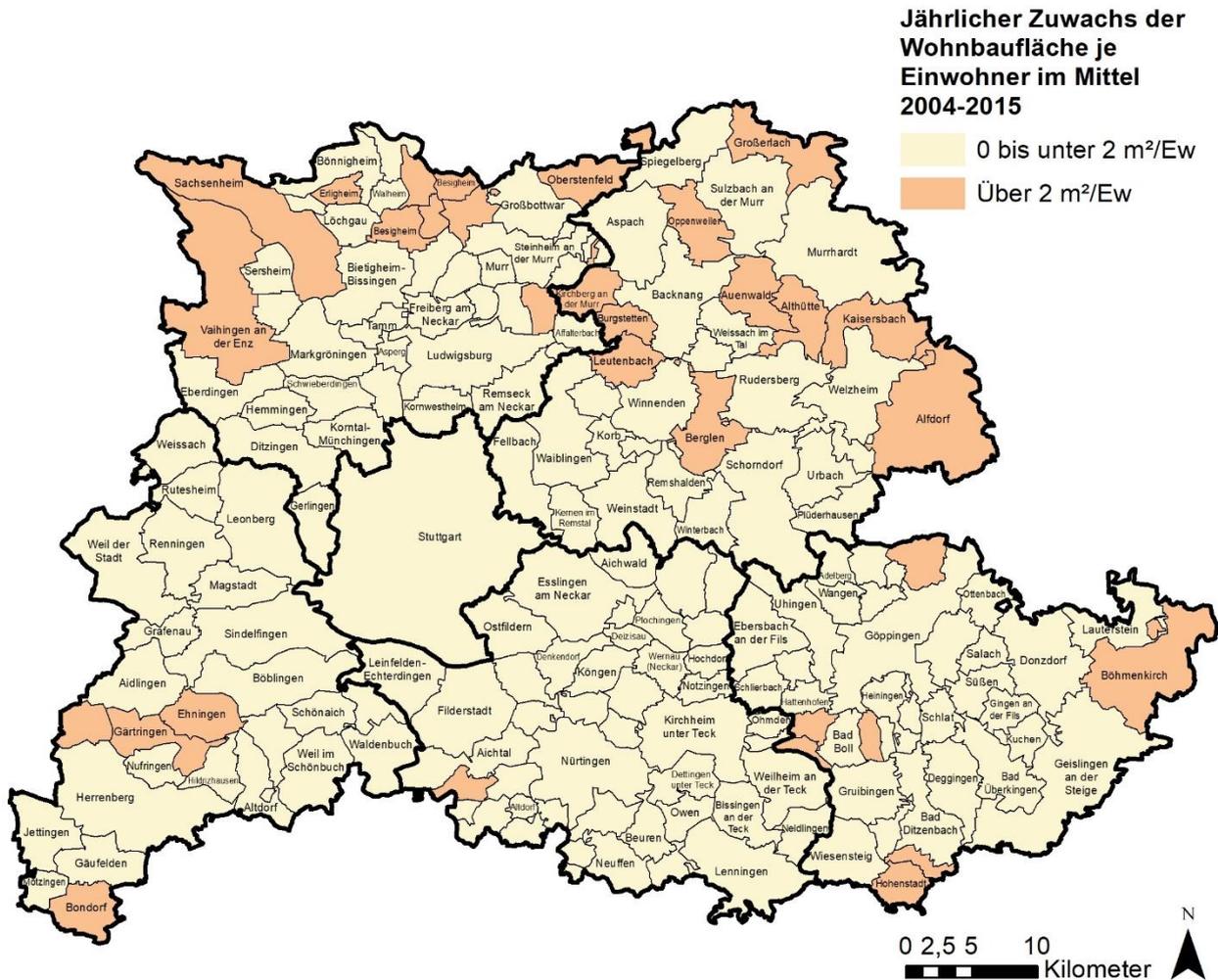
Im Detail zeigt sich die Flächenneuanspruchnahme für den Wohnungsbau in Relation zur Bevölkerungszahl in der Region Stuttgart sehr moderat. Aber auch hier wird der Unterschied zwischen Kernraum um die Landeshauptstadt Stuttgart und den Städten und Gemeinden an den Grenzen der Region deutlich. Gemessen an ihrer Einwohnerzahl hatten zwischen 2004 und 2015 die Gemeinden Aichelberg im Landkreis Göppingen mit 3,5 ha je Einwohner, Altdorf im Landkreis Böblingen mit 3,4 ha je Einwohner und Alfdorf im Rems-Murr-Kreis mit 3,1 je Einwohner den höchsten Flächenverbrauch für Wohnungsbau (vgl. Abbildung 63). Erstere wies in diesem Zeitraum ein Bevölkerungswachstum von +5,6 % auf, während letztere -2,3 % seiner Einwohner verlor (vgl. Abbildung 56).

---

<sup>682</sup> Vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): 2.10 Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung in den Gemeinden und Gemarkungen Baden-Württembergs 31.12.2004, Stuttgart, Excel-Format; Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): 2.21 Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung in den Gemeinden und Gemarkungen Baden-Württembergs 31.12.2015, Stuttgart, Excel-Format.

<sup>683</sup> Vgl. ebenda.

**Abbildung 63: Jährlicher Zuwachs der Wohnbaufläche je Einwohner im Mittel 2004-2015 in den Städten und Gemeinden der Region Stuttgart**

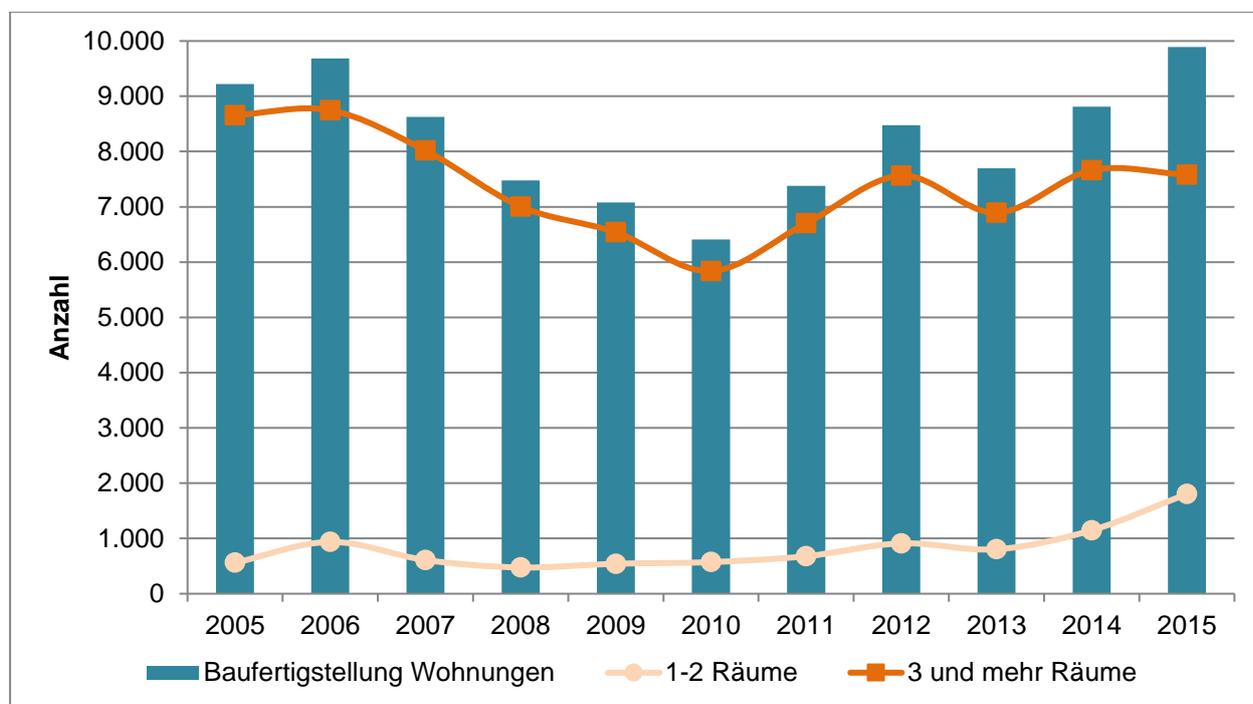


Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2019.  
 Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): 2.10 Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung in den Gemeinden und Gemarkungen Baden-Württembergs 31.12.2004, Stuttgart, Excel-Format;  
 Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): 2.21 Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung in den Gemeinden und Gemarkungen Baden-Württembergs 31.12.2015, Stuttgart, Excel-Format.  
 Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): Bevölkerung insgesamt am 31.12.2015 nach Geschlecht und Altersgruppen, Jugendquotient und Altenquotient, Stuttgart, Excel-Format.

Die Wohnbaufläche in der Region wird zum größten Teil für Wohnungen mit drei und mehr Zimmern genutzt. Von den insgesamt 9.683 fertiggestellten Wohnungen im Jahr 2015 besaßen 5.998 Wohnungen sogar fünf oder mehr Räume. Dies lässt vor allem auf einen dominierenden Einfamilienhausbau schließen. Die Bautätigkeit war zwischen 2005 und 2015 von Schwankungen gekennzeichnet. Während der Wirtschaftskrise nahmen die Baufertigstellungen zwischen 2007 und 2010 ab, stiegen seitdem aber mit Ausnahme von 2013 wieder deutlich an. So ist im Verlauf, insbesondere zwischen 2014 und 2015, auch ein deutlicher Anstieg von Baufertigstellungen von Ein- und Zweizimmerwohnungen zu beobachten. Diese beliefen sich 2015 auf 1.804 Wohnungen (vgl. Abbildung 64). Räumlicher Schwerpunkt der Bautätigkeit bildete die Landeshauptstadt Stuttgart mit 2.129 Wohnungen im Jahr 2015. In den Landkreisen Esslingen und

Ludwigsburg waren es rund 1.800 Wohnungen. Am wenigsten Fertigstellungen gab es im Landkreis Göppingen (753 Wohnungen). Kleinere Wohnungen wurden dabei vor allem im Stuttgart gebaut. Wohnungen ab drei Räumen wurden vor allem in den direkt angrenzenden Landkreisen realisiert.<sup>684</sup>

**Abbildung 64: Entwicklung der Baufertigstellung von Wohnungen in der Region Stuttgart 2005-2015**



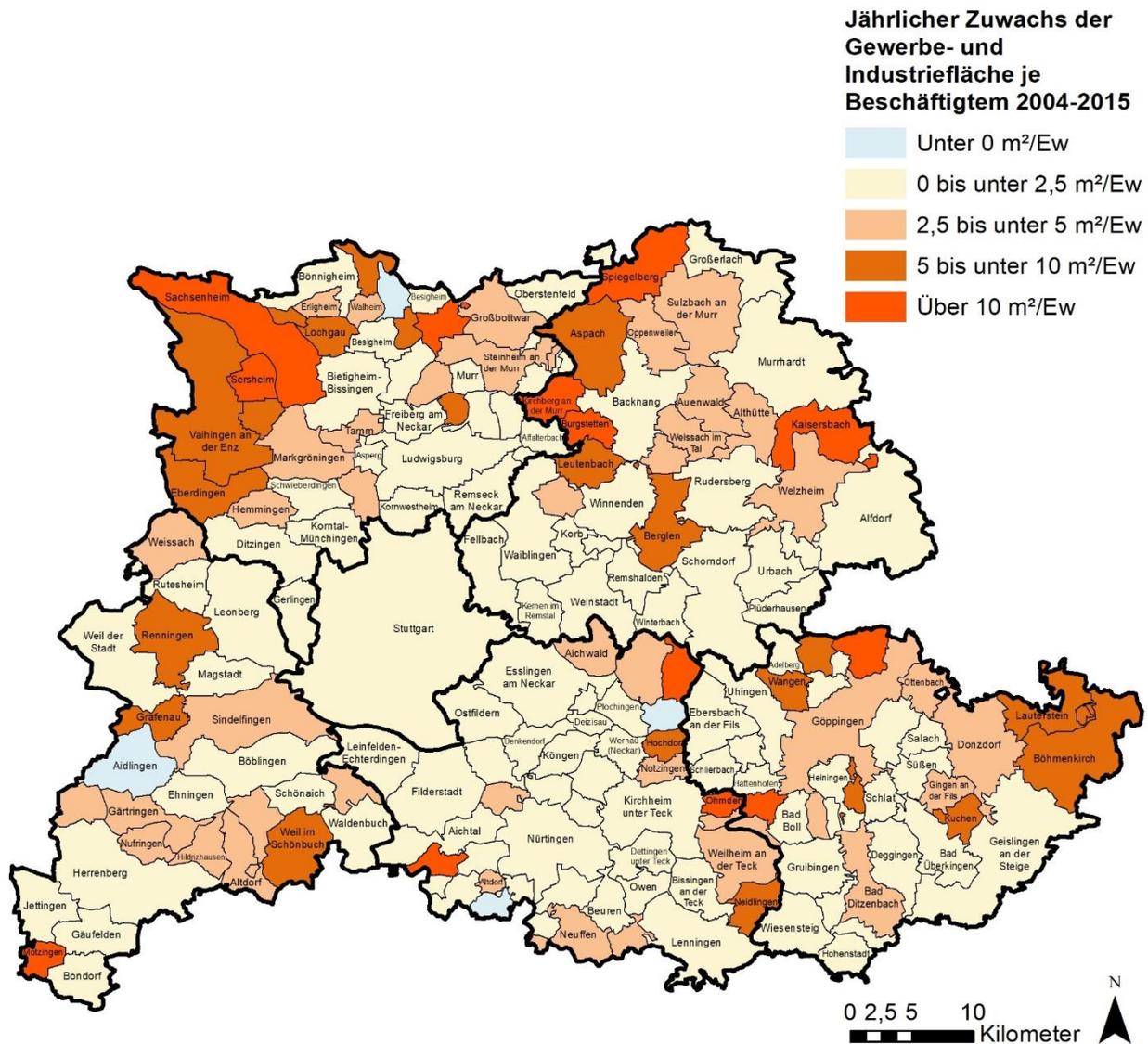
Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2018.  
 Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2018): Fertigstellung von Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden nach Zahl der Räume - Jahressumme - regionale Tiefe: Kreise und krfr. Städte, 2005-2015, Deutschland, Excel-Tabelle.

Die Wohnungsbedarfsprognose des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln zeigt für die Region Stuttgart einen Bedarf von zusätzlich 94.535 neuen Wohnungen bis zum Jahr 2030 auf. Besonders hoch ist der Druck in der Landeshauptstadt Stuttgart, wo mit 44,8 % (42.365 Wohnungen) der Großteil dieser benötigt werden wird. Zur Befriedigung der Nachfrage müssten in naher Zukunft bis 2020 jährlich 3.491 Wohnungen neu geschaffen werden, danach sollten es bis 2030 jährlich 2.491 Einheiten sein. Hier zeigt sich eine enorme Diskrepanz zur aktuellen Bautätigkeit in Stuttgart. Ausgeglichenere stellt sich die Lage in den Landkreisen Esslingen, Ludwigsburg und dem Rems-Murr-Kreis dar. Diese benötigen bis 2020 im Vergleich zur aktuellen Zahl der Wohnungsfertigstellungen eine nur leicht höhere Rate von 1.940, 2.403 bzw. 1.287 Wohnungen jährlich, welche bis 2030 wieder leicht absinkt. In den Landkreisen Böblingen und Göppingen werden in Zukunft pro Jahr sogar weniger neue Wohnungen gebraucht als derzeit fertig gestellt werden. Insgesamt wird sich die Nachfrage in letzterem bis 2030 auf 6.405 Wohnungen belaufen.<sup>685</sup>

<sup>684</sup> Vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2018): Fertigstellung von Wohnungen in Wohn- und Nichtwohngebäuden nach Zahl der Räume - Jahressumme - regionale Tiefe: Kreise und krfr. Städte, 2005-2015, Deutschland, Excel-Tabelle.

<sup>685</sup> Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.) (2015): a.a.O., S. 22.

**Abbildung 65: Jährlicher Zuwachs der Gewerbe- und Industriefläche je sozialversicherungspflichtig Beschäftigtem im Mittel 2004-2015 in den Städten und Gemeinden der Region Stuttgart**



Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2019.  
 Quelle: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): 2.10 Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung in den Gemeinden und Gemarkungen Baden-Württembergs 31.12.2004, Stuttgart, Excel-Format;  
 Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): 2.21 Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung in den Gemeinden und Gemarkungen Baden-Württembergs 31.12.2015, Stuttgart, Excel-Format.  
 Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2019): Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort nach Geschlecht und Nationalität - Stichtag 30.06. – regionale Tiefe: Gemeinden, 31.06.2015, Deutschland, Excel-Format.

### Struktur und Entwicklung der Gewerbe- und Industriefläche

Ein noch deutlicheres Wachstum zeigte die Gewerbe- und Industriefläche in der Region Stuttgart. Zwischen 2004 und 2015 nahm sie um +15,0 % auf 12.152 ha zu. Ihr Anteil an der Siedlungs- und Verkehrsfläche stieg damit auf 14,6 % im Jahr 2015 an. Der kommunale Spitzenwert

des Anteils der Gewerbe- und Industriefläche an der Siedlungs- und Verkehrsfläche betrug 33,3 % in Altbach im Landkreis Esslingen. Hohenstadt im Landkreis Göppingen wies dagegen kaum Gewerbe- und Industrieflächen auf (0,7 %). Die Schwerpunkte der Entwicklung lagen zwischen 2004 und 2015 in den Landkreisen Böblingen und Ludwigsburg. Auf Gemeindeebene fand der größte prozentuale Flächenverbrauch mit +147,2 % (53 ha) in der Stadt Sachsenheim im Landkreis Ludwigsburg statt. Absolut wuchs die Gewerbe- und Industriefläche in den Städten Sindelfingen (+117 ha/+39,6 %) und Göppingen (+107 ha/+40,7 %) am meisten. In 14 Kommunen gab es keine oder sogar eine rückläufige Flächenentwicklung in Bezug auf Gewerbe und Industrie. Diese liegen überwiegend in den Landkreisen Esslingen und Göppingen.<sup>686</sup>

Die jährliche Flächenneuanspruchnahme für Gewerbe- und Industriezwecke je sozialversicherungspflichtig Beschäftigtem im Zeitraum 2004 bis 2015 ist ebenfalls in den peripheren Städten und Gemeinden der Region zum Teil deutlich höher als im Regionskern. Den höchsten jährlichen Flächenverbrauch wiesen Sersheim (30,3 ha) und Mundelsheim (15,9 ha) im Landkreis Ludwigsburg sowie Kaisersbach (16,6 ha) im Rems-Murr-Kreis auf (vgl. Abbildung 65).

### **Struktur und Entwicklung der Verkehrsfläche**

Die Verkehrsfläche betrug im Jahr 2015 mit 34,6 % etwas mehr als ein Drittel der Siedlungs- und Verkehrsfläche in der Region Stuttgart. Der Anteil an der Bodenfläche belief sich auf 7,9 %. Sie nahm zwischen 2004 und 2015 um 2,4 % auf 28.847 ha zu. Es wurden somit in diesem Zeitraum 688 ha Fläche neu für den Verkehr in Anspruch genommen. Auf Gemeindeebene zeigten sich die höchsten Werte vor allem an der Grenze der Region, beispielsweise in Hohenstadt (64,2 %), Gruibingen (63,8 %) und Aichelberg (63,3 %) im Landkreis Göppingen. Den geringsten Verkehrsflächenanteil besaß Altbach im Landkreis Esslingen mit 21,6 %. Die Entwicklung zeigte allerdings nur vereinzelt größere Zunahmen der Verkehrsfläche zwischen 2004 und 2015. In den meisten Kommunen lag sie nur bei wenigen Hektar. Auch Rückgänge bei der Verkehrsfläche waren zu verzeichnen, beispielsweise in Hildrizhausen im Landkreis Böblingen um -24,2 % (-16 ha). Die meiste Fläche für Verkehr hatte die Landeshauptstadt Stuttgart in Anspruch genommen (+77 ha bzw. + 2,6 %).<sup>687</sup>

#### **3.1.4 Bedeutung der raumstrukturellen Rahmenbedingungen hinsichtlich einer flächensparenden Siedlungsentwicklung in der Region Stuttgart**

Die raumstrukturellen Rahmenbedingungen in der Region Stuttgart deuten auf Erfolge hinsichtlich einer flächensparenden Siedlungsentwicklung in den letzten Jahren hin. Nichtsdestotrotz ergeben sich angesichts der analysierten Indikatoren weitere Herausforderungen für die regionalplanerische Governance dieser Leitvorstellung.<sup>688</sup> Die Region Stuttgart weist in großen Teilen eine starke städtische Prägung mit deutlichen Wachstumserscheinungen auf, welche maßgeblich vom Oberzentrum Stuttgart sowie den Mittelzentren der umgebenden Landkreise beeinflusst wird. Mit zunehmender räumlicher Entfernung nimmt deren Einfluss jedoch ab, sodass in den Kommunen an der östlichen Grenze der Region, insbesondere im Nordosten des Rems-Murr-Kreises sowie im Süden und Osten des Landkreises Göppingen, auch eher ländlich geprägte Strukturen und Schrumpfungstendenzen vorherrschen. Insgesamt zeigt sich daher in der Region Stuttgart sich keine homogene Entwicklung auf kommunaler Ebene. Es bestehen teil-

<sup>686</sup> Vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): 2.10 Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung in den Gemeinden und Gemarkungen Baden-Württembergs 31.12.2004, Stuttgart, Excel-Format; Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): 2.21 Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung in den Gemeinden und Gemarkungen Baden-Württembergs 31.12.2015, Stuttgart, Excel-Format.

<sup>687</sup> Vgl. ebenda.

<sup>688</sup> Zur Auswahl und Bedeutung der gewählten Indikatoren vgl. Kapitel III.1.1.4.

räumliche Schwerpunkte mit teils gegenläufigen, teils sich verstärkenden oder abschwächenden raumstrukturellen Merkmalen, welche unterschiedliche Auswirkungen auf eine flächensparende Siedlungsentwicklung haben.

Die Region Stuttgart im Gesamten ist von einem Bevölkerungswachstum gekennzeichnet, welches sich zukünftig weiter verstärken wird. Dieses ist allerdings von Wanderungsbewegungen abhängig und konzentriert sich maßgeblich auf die Landeshauptstadt bzw. deren direktes Umland. Mit dem starken demografischen Wachstumsdruck geht ein entsprechender Wohnungs- und damit Flächenbedarf einher. Aufgrund der bereits sehr hohen Siedlungsdichte sowie eines hohen Anteils der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche im Kernraum der Region stellt sich hier die Herausforderung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung vor allem vor dem Hintergrund des Schutzes von Freiräumen und einer effizienten regionalen Flächennutzung, um der Nachfrage gerecht zu werden. Insbesondere bedarf es der Entwicklung von Entlastungsstandorten für das Oberzentrum sowie der Schaffung kleinerer, preisgünstiger Wohnungen.<sup>689</sup> Kleinräumig betrachtet zeigen sich jedoch auch Schrumpfungstendenzen. Insbesondere an den Grenzen der Region verlieren die Kommunen zunehmend Bevölkerung, da die Wanderungsbilanzen die Geburtendefizite nicht mehr ausgleichen können. Zukünftig werden die Bevölkerungsverluste zwar zurückgehen, im Osten der Region werden aber einige Kommunen weiterhin schrumpfen. In Bezug auf eine flächensparende Siedlungsentwicklung gilt es hier, eine Flächenneuanspruchnahme zu vermeiden und bestehende Siedlungsstrukturen effizient zu nutzen. Im Hinblick auf die Entwicklung der Altersstruktur wird sich der Anteil der jüngeren Bevölkerung kaum verändern, wohingegen der der älteren Bevölkerung deutlich ansteigen wird. Dies geht mit dem Erfordernis der Anpassung der Siedlungs- und Verkehrsstrukturen an die Bedürfnisse einer alternden Gesellschaft einher.

Die stetig wachsende Wirtschaftskraft und der starke sekundäre Sektor stellen positive Faktoren der Entwicklung der Region Stuttgart dar. Zur Erhaltung der prosperierenden Wirtschaft, aber auch zur Ermöglichung eines Strukturwandels angesichts der Trends in der die Region prägende Automotive-Branche ist die Bereitstellung geeigneter Gewerbe- und Industrieflächen notwendig.<sup>690</sup> Dies wird vermutlich mit einer weiteren Flächenneuanspruchnahme, insbesondere für flächenintensive Produktions- und Logistikstandorte, einhergehen. Hinsichtlich der Leitvorstellung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung stellt sich die Herausforderung, diese möglichst flächeneffizient zu realisieren und ggf. die Neu- und Umnutzung von Gewerbe- und Industrieflächen zu forcieren. Neue Wirtschaftszweige aus insbesondere Forschung und Kreativwirtschaft bieten darüber hinaus die Chance, neue Nutzungsformen in einer kompakten Siedlungsstruktur zu schaffen. Starke Pendlerströme in der Region belasten die Verkehrsinfrastrukturstruktur. Der Ausbau dieser erfordert eine weitere Flächenneuanspruchnahme und steht in Konkurrenz zu anderen Nutzungen bzw. Flächenbedarfen. Auch hier bedarf es der Governance durch die Regionalplanung im Sinne einer flächensparenden Siedlungsentwicklung.

Die stark monozentrische Prägung der Region Stuttgart wird auch im Hinblick auf die Entwicklung der Siedlungsfläche deutlich. Das Oberzentrum Stuttgart und die umgebenden Kommunen weisen wesentlich höhere Bevölkerungs- und Siedlungsdichten sowie Anteile der Siedlungs- und Verkehrsfläche auf als die Städte und Gemeinden in peripherer Lage. Insgesamt erscheint die Flächenneuanspruchnahme in der Region Stuttgart überwiegend als bedarfsgerecht und moderat. Dies ist allerdings auch vor dem Hintergrund der bereits sehr hohen Flächeninanspruch-

---

<sup>689</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern des Verbands Region Stuttgart, Bereich Planung, Stuttgart, 2017.

<sup>690</sup> Vgl. ebenda.

spruchnahme und der Verdichtung im Kern der Region zu sehen. Die Neuinanspruchnahme von Flächen stellt sich vor allem im westlichen und nordöstlichen Umland Stuttgarts höher dar. Signifikante Flächenverbrauche zeigen sich aber auch in manchen Kommunen an der westlichen Grenze sowie im Osten der Region. Im Abgleich mit der Bevölkerungsentwicklung bestehen hier allerdings leichte Diskrepanzen bei der Entwicklung der Wohnbauflächen, da die Bevölkerungszahl im selben Zeitraum rückläufig war. Aber auch die Neuinanspruchnahme für Gewerbe- und Industrieflächen konzentriert sich zunehmend an Standorten mit bisher weniger Arbeitsplätzen. Dies verdeutlicht das Ausweichen in das weitere Umland des wirtschaftlichen Zentrums Stuttgart aufgrund der hohen Verdichtung und ausgeschöpfter oder nicht mobilisierbarer Flächenreserven.<sup>691</sup> Angesichts weiterer Wachstumstendenzen in diesem Bereich sowie Diskrepanzen zwischen der demografischen und flächenbezogenen Entwicklung an den Grenzen der Region erscheint hier im Sinne einer flächensparenden Siedlungsentwicklung eine Governance der Regionalplanung (weiterhin) sinnvoll.

### **3.2 Institutioneller Rahmen für die Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung in der Region Stuttgart durch die Regionalplanung**

Das Land Baden-Württemberg hat mit dem Erlass des Landesplanungsgesetzes (LplG B-W) das ROG ergänzt und regelt darin die Organisation, Aufgaben und Verfahren der Landes- und Regionalplanung. Darüber hinaus konkretisiert der Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg (LEP B-W) die Grundsätze der Raumordnung des § 2 ROG für das gesamte Land als Ziele und Grundsätze der Raumordnung. Die Regionalplanung hat im Sinne des Gegentromprinzips die Grundsätze der Raumordnung des LEP B-W wiederum im Regionalplan im Rahmen der Vorgaben des LplG B-W für die jeweilige Region auszuformen.

#### **3.2.1 Organisation der Landesplanung in Baden-Württemberg und der Regionalplanung in der Region Stuttgart**

Die Landesplanung in Baden-Württemberg ist zweistufig organisiert. Als oberste Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde fungiert gemäß § 30 Abs. 1 LplG B-W das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg.<sup>692</sup> Diesem obliegt damit die Aufstellung des Landesentwicklungsplans (§ 9 Abs. 1 LplG B-W) und das Einpflegen dessen Festlegungen in ein digitales Informationssystem sowie die Raumbenutzung (§ 28 Abs. 3 und 1 LplG B-W). Außerdem berät es andere Ministerien bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen und unterrichtet die Regionalverbände über die in Betracht kommenden Gesichtspunkte der Raumordnung und Landesplanung (§ 14 Abs. 1 und 2 LplG B-W). Als Ministerium ist es des Weiteren oberste Rechtsaufsichtsbehörde und als oberste Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde Fachaufsicht für die Regionalverbände (§ 44 Abs. 1 und 2 LplG B-W).

---

<sup>691</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern des Verbands Region Stuttgart, Bereich Planung, Stuttgart, 2017.

<sup>692</sup> Vgl. Homepage des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg, unter: <https://wm.baden-wuerttemberg.de/de/ministerium/organisation-und-aufgaben/> (aufgerufen am 27.06.2018).

Höhere Raumordnungsbehörde sind die Regierungspräsidien (§ 30 Abs. 2 LplG B-W). Die Regierungspräsidien sind außerdem (obere) Rechtsaufsichtsbehörde der Regionalverbände (§ 44 Abs. 1 LplG B-W). Die Aufgaben der höheren Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde umfassen:

- die Beratung der Träger der Bauleitplanung und anderer Planungsträger (§ 14 Abs. 3 LplG B-W),
- die Durchführung von Raumordnungsverfahren (§ 18 und 19 LplG B-W),
- die Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen (§ 20 LplG B-W),
- die Durchführung von Zielabweichungsverfahren (§ 24 LplG B-W) sowie
- das Führen eines digitalen Raumordnungskatasters zum Zweck der Raumbesichtigung (§ 28 Abs. 1 und 2 LplG B-W).

Die Organisation der Regionalplanung erfolgt in Baden-Württemberg in einem kommunalverbandlich organisierten Modell durch Regionalverbände mit eigenen Verbandsversammlungen als Beschlussgremium und eigener Planungsverwaltung (§§ 31-45 LplG B-W). Diese haben für ihre Region Regionalpläne aufzustellen und fortzuschreiben. Außerdem können sie ergänzend räumliche und sachliche Teilpläne erarbeiten (§ 12 Abs. 1 LplG B-W). Sie sollen des Weiteren:

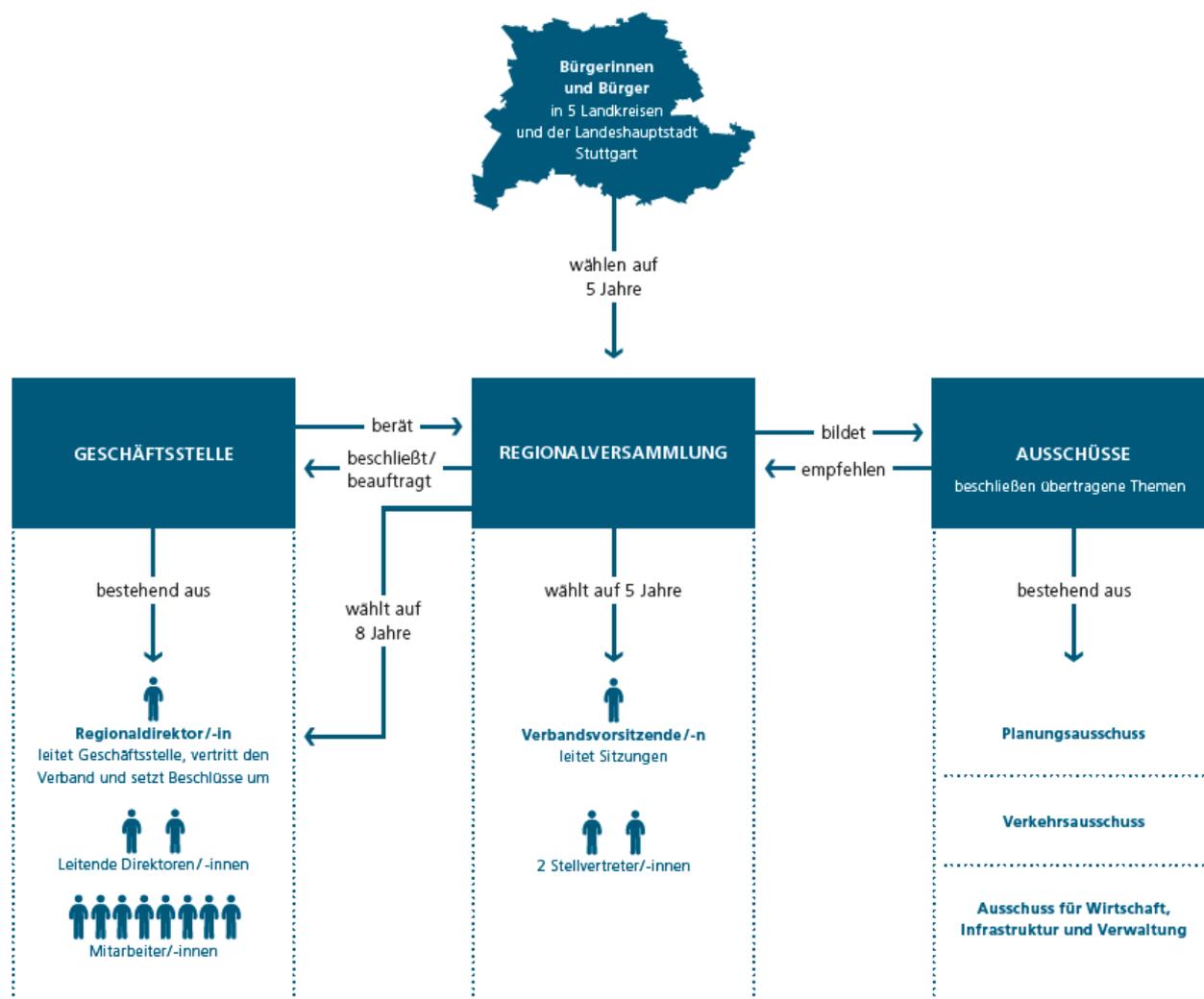
- auf die Verwirklichung der Regionalpläne hinwirken, indem sie insbesondere die Zusammenarbeit der Adressaten, beispielsweise durch regionalen Entwicklungskonzepte, und die Kooperation von Gemeinden zur Stärkung der teilräumlichen Entwicklung unterstützen (§ 15 LplG B-W),
- Stellungnahmen im Rahmen der Beteiligung von Raumordnungsverfahren abgeben (§ 19 Abs. 4 Nr. 2 LplG B-W),
- bei Fachplanungen des Landes und optional bei den weisungsfreien Planungen der Gemeinden und Landkreise mitwirken (§ 25 LplG B-W) sowie
- die Festlegungen des Regionalplans in das digitale Informationssystem einpflegen (§ 28 Abs. 4 LplG B-W).

Eine organisatorische Besonderheit stellt die Regionalplanung in der Region Stuttgart dar. Träger der Regionalplanung ist der Verband Region Stuttgart (VRS) (§ 31 Abs. 1 Nr. 1 LplG B-W), welcher durch das Gesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart (GVRS) konstituiert wird. Der VRS als rechtsfähige Körperschaft des öffentlichen Rechts (§ 1 Abs. 2 GVRS) umfasst das Gebiet des Stadtkreises Stuttgart und der Landkreise Böblingen, Esslingen, Göppingen, Ludwigsburg und Rems-Murr-Kreis (§ 31 Abs. 1 Nr. 1 LplG B-W/§ 2 GVRS). Seine Ursprünge reichen bis in das Jahr 1974 zurück. Damals wurde der ‚Regionalverband Mittlerer Neckar‘ als einheitliche Planungsorganisation aus den Planungsgemeinschaften Rems-Murr, Neckar-Fils und Württemberg-Mitte gegründet. Anfang der 1990er Jahre fanden auf Initiative der Landesregierung Regionalkonferenzen statt, in denen eine regionale Neuordnung vorbereitet wurde. Die Umbenennung in ‚Regionalverband Stuttgart‘ erfolgte im Jahr 1992. Zwei Jahre später wurde am 2. Februar 1994 das GVRS verabschiedet, wodurch der ‚Verband Region Stuttgart‘ zusätzlich zur Regionalplanung weitere Kompetenzen und eine direkt gewählte Regionalversammlung ausgestattet wurde. 1996 übernahm der VRS zusätzlich die Trägerschaft der S-Bahn; 1999 erweiterte der Landtag dessen Kompetenzen erneut.<sup>693</sup>

---

<sup>693</sup> Vgl. Homepage des Verbands Region Stuttgart, unter: <https://www.region-stuttgart.org/politik-und-verwaltung/rueckblick/?noMobile=mjhrnjlo%20onfocus%3DblurLink> (aufgerufen am 27.06.2018).

Abbildung 66: Organisation des Verbands Region Stuttgart



Quelle: Verband Region Stuttgart (o.J.): Governance – Direktwahl auf regionaler Ebene, Stuttgart, unter: <https://www.region-stuttgart.org/index.php?eID=d.umpFile&t=f&f=8682&token=c420a499484740e37cac09b1a7e74aadb223147c> (aufgerufen am 08.03.2020).

Neben der Trägerschaft für die Regionalplanung obliegen ihm daher u.a. als Pflichtaufgaben auch:

- die Aufstellung und Fortschreibung des Landschaftsrahmenplans,
- die Konzeption und Planung des Landschaftsparks Region Stuttgart,
- die Regionalverkehrsplanung,
- der regionalbedeutsame öffentliche Personennahverkehr (S-Bahn, SPNV, Expressbusse),
- die Abfallentsorgung,
- die regionalbedeutsame Wirtschaftsförderung sowie
- das regionale Tourismus-Marketing (§ 3 Abs. 1 GVRS).

Des Weiteren kann der VRS als weitere Aufgabe beispielsweise die Trägerschaft und Koordination neuer Messen oder Kongresse, Kultur- und Sportveranstaltungen übernehmen (§ 3 Abs. 3 GVRS). Gemäß § 4 a GVRS ist ihm auch die Übernahme weisungsfreier kommunaler

Planungsaufgaben mit Ausnahme der Bauleitplanung möglich. Durch das LplG B-W ist er außerdem zur Regionalentwicklung und Beratung der Gemeinden in Fragen der Raumentwicklung verpflichtet (§§ 14-17 LplG B-W).

Der VRS verfügt nach § 6 GVRS über drei Organe: die Regionalversammlung, den ehrenamtlichen Verbandsvorsitzenden und den hauptamtlichen Regionaldirektor. Die alle fünf Jahre von den Bürgern der Region Stuttgart direkt gewählte Regionalversammlung mit mindestens 80 Mitgliedern (§ 8 GVRS) ist als regionales Parlament einzigartig in Baden-Württemberg.<sup>694</sup> Sie entscheidet u.a. über Themen der Regionalplanung – darunter die Feststellung des Regionalplans als Satzung –, der Wirtschaftsförderung, des Nahverkehrs, der Messe sowie Kultur- und Sportförderung (§ 7 GVRS). Außerdem hat die Regionalversammlung drei beschließenden Ausschüsse gebildet (§ 15 GVRS). Der Ausschuss für Wirtschaft, Infrastruktur und Verwaltung, der Planungsausschuss sowie der Verkehrsausschuss können zu den ihnen zugeordneten Themenfeldern Beschlüsse fassen und die Regionalversammlung beratend unterstützen.<sup>695</sup> Letztere wählt den Verbandsvorsitzenden und seine Stellvertreter. Die Aufgabe des Verbandsvorsitzenden ist die Vorbereitung und Leitung der Sitzungen der Regionalversammlung sowie der Ausschüsse (§ 16 GVRS). Er wird vom Ältestenrat, bestehend aus Verbandsvorsitzendem, der Vorsitzenden aller Fraktionen und der Regionaldirektorin, unterstützt.<sup>696</sup> Auch der Regionaldirektor wird von der Regionalversammlung als Beamter auf Zeit gewählt. Die Amtszeit beträgt acht Jahre und ihm obliegen die Vertretung des Verbandes, die Leitung der Verbandsverwaltung sowie der Vollzug der Beschlüsse der Regionalversammlung und der Ausschüsse (§ 17 GVRS). Für die Geschäftsbereiche Planung sowie Wirtschaft und Infrastruktur werden leitende Direktoren gewählt, welche darüber hinaus als Stellvertreter der Regionaldirektorin fungieren.<sup>697</sup>

### **3.2.2 Materielle Vorgaben für die Regionalplanung im Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg**

Als Teil der Raumordnung besteht die Aufgabe der Regionalplanung in der Region Stuttgart in der übergeordneten, überörtlichen und zusammenfassenden Planung für die und Mitwirkung an der räumliche/n Ordnung und Entwicklung des Landes sowie die Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen (§ 1 LplG B-W). Materielle Vorgaben im Hinblick auf eine flächensparende Siedlungsentwicklung enthält § 2 LplG B-W. Bei der Verwirklichung der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung sind der Schutz und die Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen zu verfolgen (§ 2 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 LplG B-W). Zentral für eine flächensparende Siedlungsentwicklung ist das Postulat, die Inanspruchnahme bislang unbebauter Flächen für Siedlung und Verkehr unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Entwicklung und ökologischer Belange spürbar zurückzuführen, um die Gestaltungsmöglichkeiten der Raumnutzung langfristig offen zu halten (§ 2 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 LplG B-W). Einen quantifizierten Bezugswert zu diesem Ziel enthält das LplG B-W allerdings nicht. Eigene Grundsätze der Raumordnung werden im LplG B-W ebenso nicht formuliert. Es wird an verschiedenen Stellen auf die Grundsätze der Raumordnung des § 2 ROG verwiesen.

---

<sup>694</sup> Vgl. Homepage des Verbands Region Stuttgart, unter: <https://www.region-stuttgart.org/politik-und-verwaltung/> (aufgerufen am 27.06.2018).

<sup>695</sup> Vgl. Homepage des Verbands Region Stuttgart, unter: <https://www.region-stuttgart.org/politik-und-verwaltung/regionalversammlung/arbeitsweise/> (aufgerufen am 27.06.2018).

<sup>696</sup> Vgl. ebenda.

<sup>697</sup> Vgl. Homepage des Verbands Region Stuttgart, unter: <https://www.region-stuttgart.org/politik-und-verwaltung/regionaldirektorin/direktoren/> (aufgerufen am 27.06.2018).

### **3.2.3 Formelle Vorgaben für die Regionalplanung im Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg**

Das LplG B-W enthält neben materiellen Richtlinien auch Vorgaben zur formalen Ausgestaltung der Regionalplanung, insbesondere des Regionalplans. Weitere Angaben macht die Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums über die Aufstellung von Regionalplänen und die Verwendung von Planzeichen (VwV Regionalpläne). Diese enthält prozessuale und redaktionelle Vorgaben für die Aufstellung der Regionalpläne in Baden-Württemberg.

Als zentrales Instrument der Regionalplanung hat der Regionalplan die anzustrebende räumliche Entwicklung und Entwicklung der jeweiligen Region festzulegen (§ 11 Abs. 1 LplG B-W). Seine Aufstellung und Fortschreibung ist verpflichtend (§ 12 Abs. 1 LplG B-W). Er enthält die konkretisierten Ziele und Grundsätze der Raumordnung für den jeweiligen Teilraum und einen regelmäßig mittelfristigen Zeitraum (§ 3 Abs. 1 LplG B-W). Letzterer beträgt in der Regel 15 Jahre (Nr. 3 VwV Regionalpläne). Die Festlegungen sind in beschreibender und zeichnerischer Darstellung als Ziele und Grundsätze der Raumordnung auszugestalten und jeweils mit ‚Z‘ und ‚G‘ zu kennzeichnen (§ 11 Abs. 1 LplG B W). Diese können auch in Form von Vorrang-, Vorbehalts- oder Ausschlussgebieten getroffen werden (§ 11 Abs. 7 LplG B W). Die entsprechenden zeichnerischen Darstellungen sind gemäß des Planzeichenkatalogs der VwV Regionalpläne zu gestalten (§ 11 Abs. 1 LplG B-W).

In § 11 Abs. 3 LplG B-W werden die festzulegenden Planinhalte aufgelistet, welche bei Regionalbedeutsamkeit in den Regionalplan aufzunehmen sind. Diese umfassen im Hinblick auf die Steuerung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung u.a. Siedlungsbereiche für eine verstärkte Siedlungstätigkeit, Gemeinden beschränkt auf ihre Eigenentwicklung, Regionalen Grünzüge und Gebiete für besondere Nutzungen im Freiraum. Des Weiteren sind im Regionalplan die Raumkategorien, höheren Zentralen Orte und Landesentwicklungsachsen aus dem LEP B-W sowie Bereiche, Trassen und Standorte mit ihren Entwicklungsaufgaben aus Fachplänen nachrichtlich zu übernehmen (§ 6 Abs. 11 LplG B-W).

Das Aufstellungs-, Fortschreibungs- und Änderungsverfahren der Regionalpläne umfasst die in Kapitel II.3.2 genannten Schritte. Diese sind in den § 2a, 11 Abs. 8, 12 und 13 LplG B-W sowie Nr. 5 und 6 der VwV Regionalpläne geregelt. Der Regionalplan der Region Stuttgart wird als Satzung festgestellt (§ 12 Abs. 10 LplG B-W) und durch die oberste Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde durch Genehmigung für verbindlich erklärt (§ 13 Abs. 1 LplG B-W).

### **3.2.4 Vorgaben im Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg**

Der Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg (LEP B-W) ist für das ganze Land aufzustellen (§ 6 Abs. 2 LplG B-W) und enthält die Ziele und Grundsätze der Raumordnung für die räumliche Entwicklung und Ordnung des Landes (§ 7 Abs. 1 LplG B-W). Letztere sind neben den Grundsätzen der Raumordnung nach § 2 ROG durch die Regionalpläne zur konkretisieren (§ 11 Abs. 2 LplG B-W). Der LEP B-W wurde zuletzt 2002 fortgeschrieben.

Die Leitvorstellung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung wird bereits im Leitbild der räumlichen Entwicklung des LEP B-W deutlich. Unter dem Prinzip der Nachhaltigkeit (G 1.1) wird u.a. eine dezentrale Siedlungsstruktur und die Stärkung der Zentralen Orte verfolgt. Die Siedlungsentwicklung ist auf diese sowie auf Entwicklungsachsen auszurichten und die Siedlungstätigkeit vorrangig in Siedlungsbereichen und -schwerpunkten zu konzentrieren (G 1.3). Die an den Bedürfnissen und Aufgaben der Gemeinden ausgerichtete Entwicklung ist möglichst flächensparend zu verwirklichen (G 1.4), sodass die Inanspruchnahme von Freiraum für Sied-

lungs- und Verkehrsflächen deutlich zurückgeführt wird und die natürlichen Funktionen dieses geschützt werden (G 1.9).<sup>698</sup>

Zur Gliederung der Raumstruktur in Baden-Württemberg werden im LEP B-W folgende Instrumente festgelegt:

- Gemäß seinen siedlungsstrukturellen Gegebenheiten wird das Landesgebiet in die **Raumkategorien** Verdichtungsräume – darunter der Verdichtungsraum Stuttgart (Z 2.2.1) –, Randzonen um die Verdichtungsräume sowie Ländliche Räume – in den Abstufungen Verdichtungsgebiete sowie Ländliche Räume im engeren Sinn – (Z 2.1.1) unterteilt. Für diese werden jeweils Entwicklungsziele als Ziele und Grundsätze der Raumordnung aufgestellt. Auch hier werden eine dezentrale Konzentration (Z 2.2.3.2, Z 2.3.1.1, G 2.3.1.3, G 2.4.1.1) und eine flächensparende Siedlungsentwicklung zum Schutz des Freiraums (Z 2.2.3.1, Z 2.2.3.3, G 2.3.1, Z 2.3.1.2) verankert.
- **Zentrale Orte und Verflechtungsbereiche:** Im LEP B-W werden die Oberzentren (Z 2.5.8) und die Mittelzentren mit ihren Verflechtungsbereichen (Z 2.5.9) sowie Entwicklungsziele für die in den Regionalplänen festzulegenden Unter- und Kleinzentren (Z 2.5.10 und Z 2.5.11) festgelegt. Hinsichtlich einer flächensparenden Siedlungsentwicklung soll die Siedlungstätigkeit auf die Zentralen Orte konzentriert werden (G 2.5.3).
- Die **Landesentwicklungsachsen** (Z 2.6.2) ergänzen das zentralörtliche System (G 2.6.1) und dienen der Konzentration der Siedlungsentwicklung und dem Erhalt der Freiräume (Z 2.6.4). Eine bandartige Entwicklung darf allerdings nicht stattfinden (Z 2.6.4.1). Zusätzlich durch die Regionalplanung ausgewiesene regionale Entwicklungsachsen sollen insbesondere in den Verdichtungsräumen in Verbindung mit dem SPNV stehen (G 2.6.2).<sup>699</sup>

Des Weiteren macht der LEP B-W dezidierte Vorgaben, wie die Siedlungsentwicklung in den Regionalplänen zu steuern ist. Dazu sind in diesen folgende Planelemente festzulegen:

- Siedlungsbereiche (Z 3.1.3),
- regionalbedeutsame Schwerpunkte des Wohnungsbaus und
- regionalbedeutsame Schwerpunkte für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungseinrichtungen, die jeweils in der Region Stuttgart gebiets-scharf ausgewiesen werden müssen (Z 3.1.4) sowie
- auf Eigenentwicklung begrenzte Gemeinden (Z 3.1.5). Die Eigenentwicklung wird als Bedarf zur Schaffung von Wohnraum und Arbeitsplätzen aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung, dem inneren Bedarf sowie für die Aufnahme von Spätaussiedlern definiert.

Die Siedlungsentwicklung ist dabei vornehmlich im Bestand zu realisieren und die Inanspruchnahme von Böden zu minimieren (Z 3.1.9). Die Bauflächen sind am öffentlichen Verkehr auszurichten und die Siedlungsschwerpunkte müssen an den SPNV angebunden sein. Dies beugt u.a. der Inanspruchnahme von Freiraum für neue Verkehrsflächen vor. Um vor allem im Verdichtungsraum eine Konzentration an den Haltestellen des SPNV zu erreichen, soll durch Mindestwerte für Siedlungsdichten eine verdichtete Bebauung angestrebt werden (Z 3.2.5). Einzelhandelsgroßprojekte sind in der Regel nur in Zentralen Orten zulässig (Z 3.3.7).<sup>700</sup>

---

<sup>698</sup> Vgl. Verordnung der Landesregierung über die Verbindlicherklärung des Landesentwicklungsplans 2002 vom 23.07.2002, GBl. 2002, 301, hier nach: Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (2002): Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg, Broschüre, Stuttgart, S. 13f.

<sup>699</sup> Vgl. ebenda, S. 15ff.

<sup>700</sup> Vgl. ebenda, S. 25ff.

Die Förderung des SPNV und ÖPNV sowie der Binnenschifffahrt, die Schaffung regional und lokal kurzer Wege und der Vorrang des bedarfsgerechten Ausbaus vor dem Neubau von Verkehrswegen (G 4.1.1, Z 4.1.4, Z 4.1.6, Z 4.1.7, G 4.1.10, G 4.1.15, Z/G 4.1.16) als Festlegungen im LEP B-W forcieren im weiteren Sinne eine flächensparende Verkehrsentwicklung. Grundsätzlich ist neben einer flächensparenden Siedlungsentwicklung auch auf Erschließungsformen mit geringer Flächenneuanspruchnahme zu achten (G 3.2.4). Bei der Verortung von Großstandorten, z.B. Einrichtungen mit großem Verkehrsaufwand oder Güterverkehrszentren, ist des Weiteren eine Konzentration auf die Verkehrswege der Entwicklungsachsen sowie bestenfalls den SPNV anzustreben (Z 4.1.18).<sup>701</sup>

Die Sicherung ausreichender Freiräume ist im LEP B-W ein Ziel der Raumordnung (Z 5.1.1). Durch verschiedene negativ-planerischen Vorgaben wird demnach die Siedlungstätigkeit koordiniert, wodurch diese indirekt zur einer flächensparenden Siedlungsentwicklung beitragen. So wird die Freiraumsicherung durch Festlegung verschiedener überregional bedeutsamer naturnaher Landschaftsräume als Bestandteile zur Entwicklung eines ökologisch wirksamen großräumigen Freiraumverbunds verfolgt (Z. 5.1.2, Z 5.1.2.5), um die Funktions- und Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts zu erhalten und zu verbessern. Beeinträchtigende Planungen und Maßnahmen innerhalb dieser sind verboten (Z 5.1.2.1). Eine Zerschneidung der Landschaft soll möglichst vermieden werden (Z 5.1.2.2). Auch land- und forstwirtschaftlich bedeutsame Bereiche sowie der Wald werden durch Ziele der Raumordnung vor einer Inanspruchnahme geschützt (Z 5.3.2, Z 5.3.4, Z 5.3.5). In den Regionalplänen sind zusätzlich Regionale Grünzüge, Grünzäsuren und schutzbedürftige Bereiche, Abbau- und Sicherungsbereiche für Rohstoffe sowie Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für den vorbeugenden Hochwasserschutz auszuweisen, die zum Freiraumschutz beitragen und als Restriktion für die Siedlungsentwicklung fungieren (Z 5.1.3, Z 5.2.3, Z 4.3.6.1, G 4.3.6.2). Auch Freizeiteinrichtungen und Erholungsräume sollen im Hinblick auf die Schonung des Naturhaushalts und die umweltverträgliche Gestaltung in bestehende Siedlungen integriert bzw. siedlungsnah gesichert und realisiert sowie möglichst an den ÖV angeschlossen werden (G 5.4.3, G 5.4.6).<sup>702</sup>

### **3.3 Zielsetzung und Instrumente im Regionalplan für die Region Stuttgart vom 22.07.2009 für eine flächensparende Siedlungsentwicklung**

Der Regionalplan für die Region Stuttgart wurde am 22.07.2009 von der Regionalversammlung des VRS als Satzung beschlossen. Der Eintritt der Verbindlichkeit erfolgte mit der öffentlichen Bekanntmachung am 12.11.2010 im Staatsanzeiger für Baden-Württemberg. Er ersetzt somit die Fortschreibung des Regionalplans für die Region Stuttgart vom 22.07.1998 und deren fünf Änderungen und zwei Teilfortschreibungen.<sup>703</sup> Der aktuelle Regionalplan wurde bisher einmal hinsichtlich einer Festlegung von regionalen Schwerpunkten für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungseinrichtungen im Jahr 2015 geändert. Im selben Jahr erfolgte ein qualifizierter Zwischenbeschluss im Verfahren zur Teilfortschreibung dieses zur Festlegung von Vorranggebieten zur Windkraftnutzung.<sup>704</sup>

---

<sup>701</sup> Vgl. ebenda, S. 29ff.

<sup>702</sup> Vgl. ebenda, S. 34ff.

<sup>703</sup> Vgl. Satzung des Verbandes Stuttgart über die Feststellung des Regionalplans für die Region Stuttgart vom 22. Juli 2009, hier nach: Verband Region Stuttgart (Hrsg.) (2010): Regionalplan, Stuttgart, S. 0-X.

<sup>704</sup> Vgl. Homepage des Verbandes Region Stuttgart, unter: <https://www.region-stuttgart.org/regionalplan/verbindlichkeit-stand> (aufgerufen am 09.03.2020).

Das Leitbild der Regionalentwicklung im Regionalplan für die Region Stuttgart besteht in der Erhaltung der hohen wirtschaftlichen Leistungskraft und integriert dabei auch das Ziel einer flächensparenden Siedlungsentwicklung. Als Grundlage dieser angestrebten Entwicklung sollen neben einer ausreichenden Wohnungsversorgung und dem Erhalt bzw. der Schaffung von Arbeitsplätzen gleichzeitig Freiräume geschützt werden. Die Siedlungs-, Freiraum- und Verkehrsentwicklung hat sich dabei u.a. an einer sparsamen Inanspruchnahme natürlicher Ressourcen zu orientieren (1.1.1 (G)). Im Sinne einer nachhaltigen und ressourcenschonenden Raumentwicklung (1.2.2 (G)) sollen Landschaft, Siedlung und Infrastruktur als eine Einheit geplant werden, um Siedlungs-, Umwelt- und Lebensqualität zu erhalten bzw. zu verbessern (1.1.6 (G) (1) und (3)).<sup>705</sup> Insbesondere die Grundsätze zur räumlichen Ordnung unter 1.4 bilden einige Teilziele einer flächensparenden Siedlungsentwicklung ab. So sollen:

- Freiräume und ihre natürlichen Funktionen für Flora, Fauna und den Menschen gesichert (1.4.1.1 (Z)),
- Siedlungserweiterungen bestehenden Infrastrukturen zugeordnet (1.4.2.4 (G)),
- der Innenentwicklung Vorrang vor der Außenentwicklung gegeben (1.4.2.5 (G)),
- eine Konzentration der Siedlungsentwicklung an Entwicklungsachsen und Zentralen Orten und die Schonung der Räume zwischen den Entwicklungsachsen verfolgt (1.4.2.6 (G)),
- an geeigneten Standorten Potenziale des Rückbaus und der Zurücknahme von Planungen geprüft (1.4.2.7 (G)) sowie
- Infrastrukturen zum Schutz zusammenhängender Freiflächen gebündelt werden (1.4.3.2 (G)).<sup>706</sup>

### **Regionale Standortsteuerung für eine flächensparenden Siedlungsentwicklung im Regionalplan für die Region Stuttgart**

Die Region Stuttgart wird im Regionalplan nachrichtlich gemäß den Vorgaben des LEP B-W siedlungsstrukturell in die Raumkategorien Verdichtungsraum (2.1.1.(N)), Randzone um den Verdichtungsraum (2.1.2 (N)) und Ländlicher Raum im engeren Sinne (2.1.3 (N)) eingeteilt. Für diese gelten jeweils eigene Entwicklungsziele hinsichtlich der Siedlungsentwicklung. Diese enthalten, jeweils raumspezifisch angepasst, Aspekte, welche eine flächensparende Siedlungsentwicklung fördern. So sind die Flächenneuanspruchnahme möglichst gering zu halten (2.1.1.2 (1) (G), 2.1.2.1 (3) (N/Z), 2.1.3.2 (2) (N/Z)), vorhandene Freiflächen bzw. der Freiraum zu schützen (2.1.1.2 (2) (G), 2.1.2.2 (2) (G), 2.1.3.1 (3) (N/G), 2.1.3.2 (2) (N/Z)) und die Entwicklung auf bestehende (dezentrale) (Infra-)Strukturen, insbesondere im Verdichtungsraum und in der Randzone auf den ÖPNV, zu konzentrieren (2.1.1.2 (1) (G), 2.1.2.2 (1) (G), 2.1.3.1 (3) (N/G), 2.1.3.2 (2) (N/Z)).<sup>707</sup>

<sup>705</sup> Vgl. Satzung des Verbandes Stuttgart über die Feststellung des Regionalplans für die Region Stuttgart vom 22. Juli 2009, hier nach: Verband Region Stuttgart (Hrsg.) (2010): a.a.O., S. 3ff.

<sup>706</sup> Vgl. ebenda, S. 7f.

<sup>707</sup> Vgl. ebenda, S. 21ff.

Zur konkreten räumlichen Steuerung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung werden im Regionalplan für die Region Stuttgart folgende, ineinander verschränkte Instrumente eingesetzt (vgl. Abbildung 67):

- Großräumig ist die Siedlungsentwicklung vorrangig auf die Siedlungsachsen zu konzentrieren (2.2.3 (Z)). Die aus dem LEP B-W übernommenen und konkretisierten Landesentwicklungsachsen (2.2.1 (N/Z)) und die im Regionalplan festgelegten **regionalen Entwicklungsachsen** (2.2.2 (Z)) zeichnen sich durch eine leistungsfähige Bandstruktur aus, die Schienenstrecken, Straßen für den überregionalen Verkehr, ausreichende Energie- und Wasserversorgung sowie Abwasserentsorgung sowie Potenziale für eine leitungsgebundene Wärmeversorgung und hochleistungsfähige Telekommunikationseinrichtungen umfasst (2.2.3 (G)). Eine bandartige Siedlungsentwicklung soll aber unbedingt vermieden werden.<sup>708</sup>
- Zur Konzentration auf geeignete Standorte werden Gemeinden oder Gemeindeteile mit verstärkter Siedlungstätigkeit (**Siedlungsbereiche**) als Vorranggebiete (2.4.1.4 (Z)) ausgewiesen, innerhalb welcher die Siedlungstätigkeit verstärkt zu vollziehen ist (2.4.1.1 (Z)). Sie sind mit Symbolen in der zeichnerischen Darstellung gekennzeichnet. Mit Ausnahme dreier Standorte (2.4.1.2 (Z)), welche aufgrund einer im Takt verkehrenden SPNV-Anbindung bzw. zur Stabilisierung im ländlichen Raum in ihrer Siedlungstätigkeit gestärkt werden sollen, liegen diese an den Entwicklungsachsen (2.4.1.1 (Z)). Die Entwicklung soll sich in die überörtliche und örtliche Siedlungs-, Freiraum- und Infrastruktur einfügen (2.4.1.3 (G)).<sup>709</sup>
- Die Festlegung von **Gemeinden beschränkt auf Eigenentwicklung** (2.4.2 (Z)) soll einerseits die Sicherung ausreichend großer, zusammenhängender, wenig zerschnittener Freiräume unterstützen, andererseits die Erhaltung und Weiterentwicklung der gewachsenen Gemeindestrukturen ermöglichen. Kriterien für die Einstufung sind u.a. Freiraumbelange, natürliche Gegebenheiten oder die Lage im Raum.<sup>710</sup> Innerhalb dieser werden Ortslagen benannt, „die aus regionalplanerischer Sicht als ‚Schwerpunkte‘ der Eigenentwicklung innerhalb einer Gemeinde besonders geeignet erscheinen.“<sup>711</sup>

---

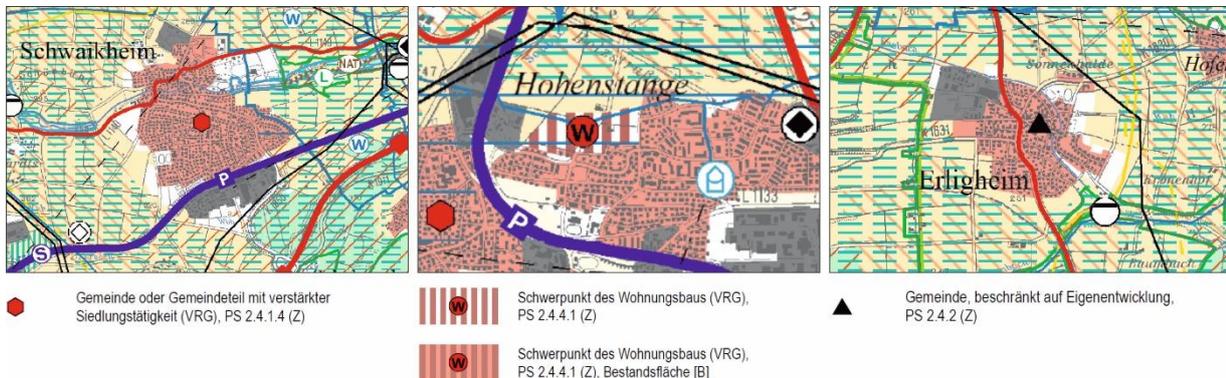
<sup>708</sup> Vgl. ebenda, S. 33ff.

<sup>709</sup> Vgl. ebenda, S. 67ff.

<sup>710</sup> Vgl. ebenda, S. 33f.

<sup>711</sup> Ebenda, S. 82.

**Abbildung 67: Zeichnerische Darstellung der Festlegungen zur Steuerung einer flächensparenden Wohnbauflächenentwicklung im Regionalplan für die Region Stuttgart**



Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2018.  
 Quelle: Satzung des Verbandes Stuttgart über die Feststellung des Regionalplans für die Region Stuttgart vom 22. Juli 2009, Raumnutzungskarte - gesamt -.

Unabhängig von den Rahmenbedingungen für die Siedlungsentwicklung in den Städten und Gemeinden der Region Stuttgart, z.B. durch die Lage im Siedlungsbereich, gilt immer das Prinzip der **Innen- vor Außenentwicklung** (2.4.0.6 (1) (Z), 2.4.1.3 (Z)), sodass Potenziale im Bestand stets in die Gesamtflächenbilanz einzurechnen sind (2.4.0.6 (2) (Z)). Ersatzbedarfe im Rahmen der Sanierung und Modernisierung dürfen nicht mit Flächenneuausweisungen gedeckt werden (2.4.0.6 (3) (Z)).<sup>712</sup>

Zur Vermeidung einer Zersiedlung und Inanspruchnahme von Flächen für neue Infrastrukturen sind Einzelhandelsgroßprojekten und Veranstaltungszentren gemäß dem Ziel der Raumordnung 2.4.3.2.2 nur im Oberzentrum und den Mittel- und Unterzentren zulässig.<sup>713</sup> Die Zentralen Orte mit ihren Verflechtungsbereichen übernimmt bzw. legt der Regionalplan unter den Punkten 2.3.1 bis 2.3.3 fest.<sup>714</sup> Es findet somit eine Konzentration auf Standorte mit einer angemessenen Ausstattung und Anbindung statt.

Hinsichtlich der Verkehrsflächenentwicklung soll das Prinzip der kurzen Wege verfolgt und die Belange u.a. des Freiraum-, Klima- und Umweltschutzes sowie der sparsamen Flächenneuinanspruchnahme einbezogen werden (4.1.03 (G)).<sup>715</sup> Zur Weiterentwicklung des Verkehrsnetzes werden für den Straßen- und für den Schienenverkehr Trassen als Vorranggebiete gesichert. Diese dienen sowohl dem Ausbau (Straße und Eisenbahn) (4.1.1.8 (Z), 4.1.2.1.4 (Z)) als auch dem Neubau (Straße, Eisenbahn und Stadtbahn) (4.1.1.7 (Z), 4.1.2.1.3 (Z), 4.1.2.1.9 (Z)) und der Sicherung (Schienenverkehr) (4.1.2.1.5 (Z)) (vgl. Abbildung 68), wobei für das regionalbedeutsame Straßennetz die Erhöhung der Leistungsfähigkeit Vorrang vor dem Ausbau und zuletzt dem Neubau von Trassen zukommen soll (4.1.1.2 (G)). Die Flächenneuinanspruchnahme für Straßenbaumaßnahmen und Zerschneidungseffekte sollen so gering wie möglich gehalten werden (4.1.1.9 (G)).<sup>716</sup>

<sup>712</sup> Vgl. ebenda, S. 55ff.

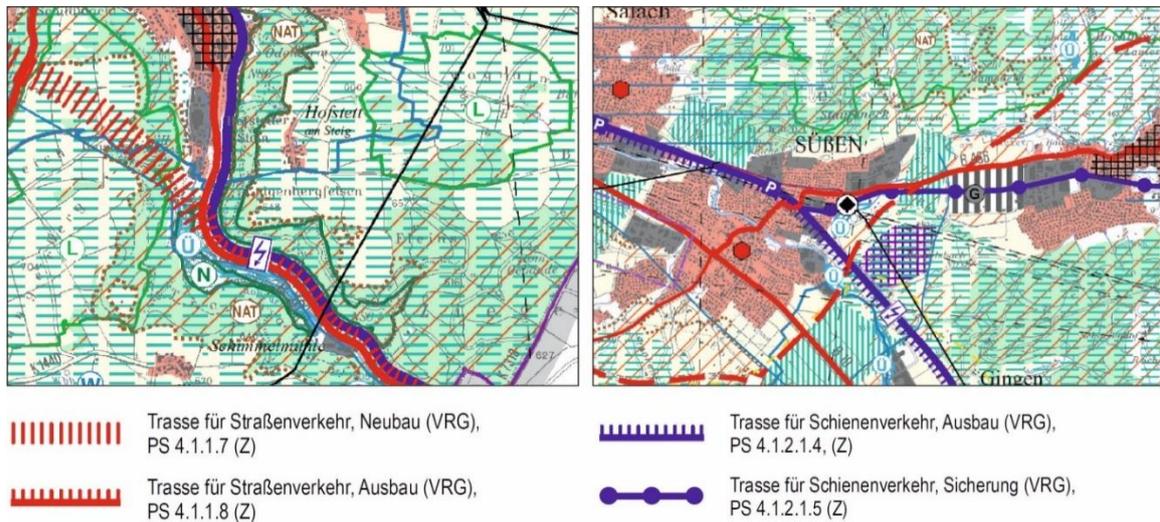
<sup>713</sup> Vgl. ebenda, S. 103.

<sup>714</sup> Vgl. ebenda, S. 39f.

<sup>715</sup> Vgl. ebenda, S. 233.

<sup>716</sup> Vgl. ebenda, S. 234ff.

**Abbildung 68: Zeichnerische Darstellung der Festlegungen zur Steuerung einer flächensparenden Verkehrsflächenentwicklung im Regionalplan für die Region Stuttgart**



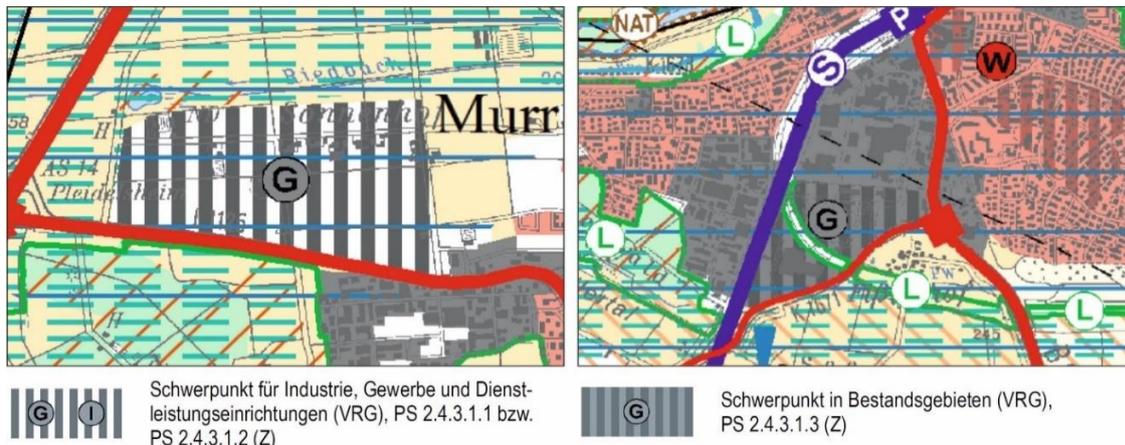
Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2018.  
 Quelle: Satzung des Verbandes Stuttgart über die Feststellung des Regionalplans für die Region Stuttgart vom 22. Juli 2009, Raumnutzungskarte - gesamt -.

### **Standortsicherung für eine flächensparende Wohnbau- sowie Gewerbe- und Industrieflächenentwicklung im Regionalplan für die Region Stuttgart**

Die regionale Standortsteuerung der Siedlungsentwicklung wird ergänzt um eine gebietscharfe Sicherung von **Schwerpunkten des Wohnungsbaus**. Diese werden an 41 Standorten als Vorranggebiete (2.4.4.2 (Z)) (vgl. Abbildung 67) festgelegt und dienen der Konzentration der Siedlungsentwicklung, indem in ihnen eine verstärkte Wohnungsbautätigkeit erfolgen soll (2.4.4.1 (Z)). Ihre Regionalbedeutsamkeit ergibt sich u.a. aus der Zuordnung zu einem Siedlungsschwerpunkt, der Lage innerhalb eines engeren Suchbereiches mit dem Radius 500/1.000 m um einen bestehenden oder neuen SPNV-Haltepunkt und der Freiheit von Restriktionen durch den regionalen Freiraumschutz.<sup>717</sup>

<sup>717</sup> Vgl. ebenda, S. 139ff.

**Abbildung 69: Zeichnerische Darstellung der Festlegungen zur Steuerung einer flächensparenden Gewerbe- und Industrieflächenentwicklung im Regionalplan für die Region Stuttgart**



Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2018.  
 Quelle: Satzung des Verbandes Stuttgart über die Feststellung des Regionalplans für die Region Stuttgart vom 22. Juli 2009, Raumnutzungskarte - gesamt -.

Auch die Steuerung der Gewerbe- und Industrieflächenentwicklung erfolgt anhand der kleinräumigen Sicherung geeigneter Standorte zur Konzentration der gewerblichen Siedlungstätigkeit (vgl. Abbildung 69). Im Hinblick auf eine flächensparende Siedlungsentwicklung dient dies insbesondere dazu, bestehende Infrastrukturen zu nutzen und kleinteilige Strukturen zu vermeiden, welche einer Zersiedelung Vorschub leisten könnten. Zu diesem Zweck werden im Regionalplan folgende Gebiete festgelegt (vgl. Abbildung 69):

- **Schwerpunkte für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungseinrichtungen** (2.4.3.1.1 (Z), 2.4.3.1.6 (Z)) werden als 45 Vorranggebiete ausgewiesen. Ziel dieser ist es, „in der in Teilen schon hoch verdichteten Region an geeigneten Standorten mittel- und langfristige Entwicklungsmöglichkeiten zu sichern.“<sup>718</sup>
- **Schwerpunkte für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungseinrichtungen in Bestandsgebieten** (2.4.3.1.3 (Z)) werden ebenfalls als Vorranggebiete ausgewiesen. Hier besteht die Besonderheit, dass insbesondere auf Brach- und Umnutzungsflächen eine anteilige Ausweisung von Freiflächen der ausgewiesenen Nutzung nicht entgegensteht.
- Insgesamt vier Vorranggebiete sind als **Schwerpunkte für Industrie und Logistik** (2.4.3.1.2 (Z)) für erheblich belästigende Gewerbebetriebe und Logistikbetriebe festgelegt. Ihre Eignung ergibt sich vor allem aus den Erschließungspotenzialen durch Straße und Schiene sowie der Lage abseits der Wohnstandorte.

Eine Ausweisung von Einzelhandelsgroßprojekten und Veranstaltungszentren ist in diesen Gebieten außerhalb des Bestandes ausgeschlossen, um eine effiziente Flächennutzung zu gewährleisten (2.4.3.1.4 (Z)).<sup>719</sup> Die Anrechnung von Bestandspotenzialen gilt ebenso für die Bilanzierung des Gewerbeflächenbedarfs (2.4.0.6),<sup>720</sup> welcher im Rahmen der Bauleitplanung örtlich spezifisch ermittelt wird.<sup>721</sup>

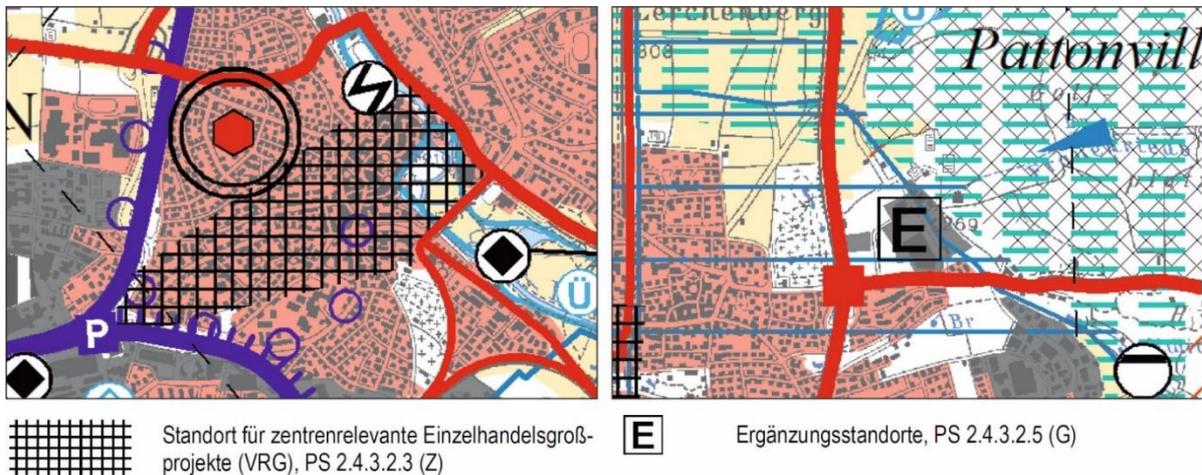
<sup>718</sup> Ebenda, S. 95.

<sup>719</sup> Vgl. ebenda, S. 89ff.

<sup>720</sup> Vgl. ebenda, S. 55.

<sup>721</sup> Vgl. ebenda, S. 95.

**Abbildung 70: Zeichnerische Darstellung der Festlegungen zur Steuerung einer flächensparenden Entwicklung von Einzelhandelsgroßprojekten im Regionalplan für die Region Stuttgart**



Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2018.  
 Quelle: Satzung des Verbandes Stuttgart über die Feststellung des Regionalplans für die Region Stuttgart vom 22. Juli 2009, Raumnutzungskarte - gesamt -.

Ebenso wird die Standortsteuerung der Einzelhandelsgroßprojekte durch eine Standortsicherung ergänzt. Diese erfolgt durch die Festlegung von Standorten für zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte (Ausschlussgebiete) (2.4.3.2.3 (Z)) und die Ergänzungsstandorte (2.4.3.2.5 (G)) (vgl. Abbildung 70),<sup>722</sup> welche neben den zentralörtlichen Siedlungs- und Versorgungskernen (2.3.5 (G))<sup>723</sup> weitere Standorte für (nicht) zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte definieren.

### **Mengensteuerung der Wohnbauflächenentwicklung für eine flächensparende Siedlungsentwicklung im Regionalplan für die Region Stuttgart**

Neben der räumlichen Verortung der Siedlungsentwicklung wird auch der quantitative Umfang dieser im Regionalplan bestimmt. Die Gemeinden haben das Erfordernis von Neuausweisungen von Bauflächen für Wohnen und Gewerbe in qualitativer und quantitativer Hinsicht unter Anrechnung vorhandener Flächenreserven und Innenbereichspotenziale stets zu begründen (1.4.2.5 (Z)).

Ausgangspunkt für die Bestimmung des Wohnflächenbedarfs ist dabei die Annahme, dass bis zum Planjahr 2020 eine Gesamtbevölkerungszahl von 2.700.000 Einwohnern in der Region Stuttgart bestehen wird (2.4.0.1 (G)). Diese ergibt sich aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung ggf. in Kombination mit Wanderungen (2.4.0.2 (G)) und wird bis 2020 eine zu erwartende Nachfrage nach zusätzlich 105.000 Wohneinheiten bedingen (2.4.0.3 (G)). Basis der Berechnung ist der Stand am 31.12.2004 (1,23 Mio. Wohneinheiten) bzw. am 31.12.2006 (1,25 Mio. Wohneinheiten) (2.0.4.3 (G)). Dieser Bedarf ist Grundlage für die Bemessung der in der Region Stuttgart benötigten Wohnbaufläche, der sich anhand weiterer Vorgaben genauer für die einzelnen Städte und Gemeinden bestimmt:

<sup>722</sup> Vgl. ebenda, S. 103f.

<sup>723</sup> Vgl. ebenda, S. 40.

- **Gemeinden innerhalb der Siedlungsbereiche:** Die Ausformung der Siedlungstätigkeit – sowohl für Wohnbau- als auch für Gewerbe- und Industrieflächen – ist im Rahmen des Bedarfs zulässig, der sich aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung und zusätzlich den Wanderungsgewinnen ergibt (2.4.0.4 (Z)). Unter Berücksichtigung der Veränderung der Haushaltsstruktur wird für die Siedlungsbereiche im Regionalplan daher als **Orientierungswert ein Zuwachs von 1,5 % der Wohneinheiten je fünf Jahre** zugrunde gelegt (2.4.0.4.1 (G) i.V.m. 2.4.0.5.1 (G)).
- **Schwerpunkte des Wohnungsbaus:** In diesen im Siedlungsbereich gelegenen Schwerpunktstandorten ist von erhöhten Wanderungsgewinnen auszugehen, sodass hier eine zusätzliche Konzentration der Bautätigkeit stattfinden soll (2.4.0.4.1 (G)).
- **Gemeinden beschränkt auf Eigenentwicklung:** Der Wohnbau- und Gewerbeflächenbedarf ergibt sich in den Gemeinden beschränkt auf Eigenentwicklung nur aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung und dem inneren Bedarf, von dem nur in durch beispielsweise erhöhte Einpendler- oder Geburtenüberschüsse begründeten Fällen Ausnahmen erlassen werden können (2.4.0.5 (Z)). Grundsätzlich gilt als **Orientierungswert ein Zuwachs von 1,0 % der Wohneinheiten je fünf Jahre**. Zusätzlich sind die Hinweise und Vorgaben der Obersten Landesplanungsbehörde bei der Berechnung hinzuzuziehen (2.4.0.5.1 (G)).
- **Bruttowohndichten (2.4.0.8 (Z)):** Bei der Planung aller neu zu erschließenden Wohnsiedlungen sind in der Region Stuttgart Bruttowohndichten anzuwenden und zu realisieren. Diese werden gestaffelt für unterschiedliche Bereiche vorgegeben (vgl. Abbildung 71) und dienen als maßgebliches Instrument zur Verringerung der Flächenneuanspruchnahme und dem Schutz des Freiraums. So soll durch höhere Dichten insbesondere im Oberzentrum Stuttgart und den Schwerpunkten des Wohnungsbaus eine effiziente Flächennutzung erreicht werden.

**Abbildung 71: Festlegung von Bruttowohndichten zur Mengensteuerung einer flächensparenden Wohnsiedlungsentwicklung im Regionalplan für die Region Stuttgart**

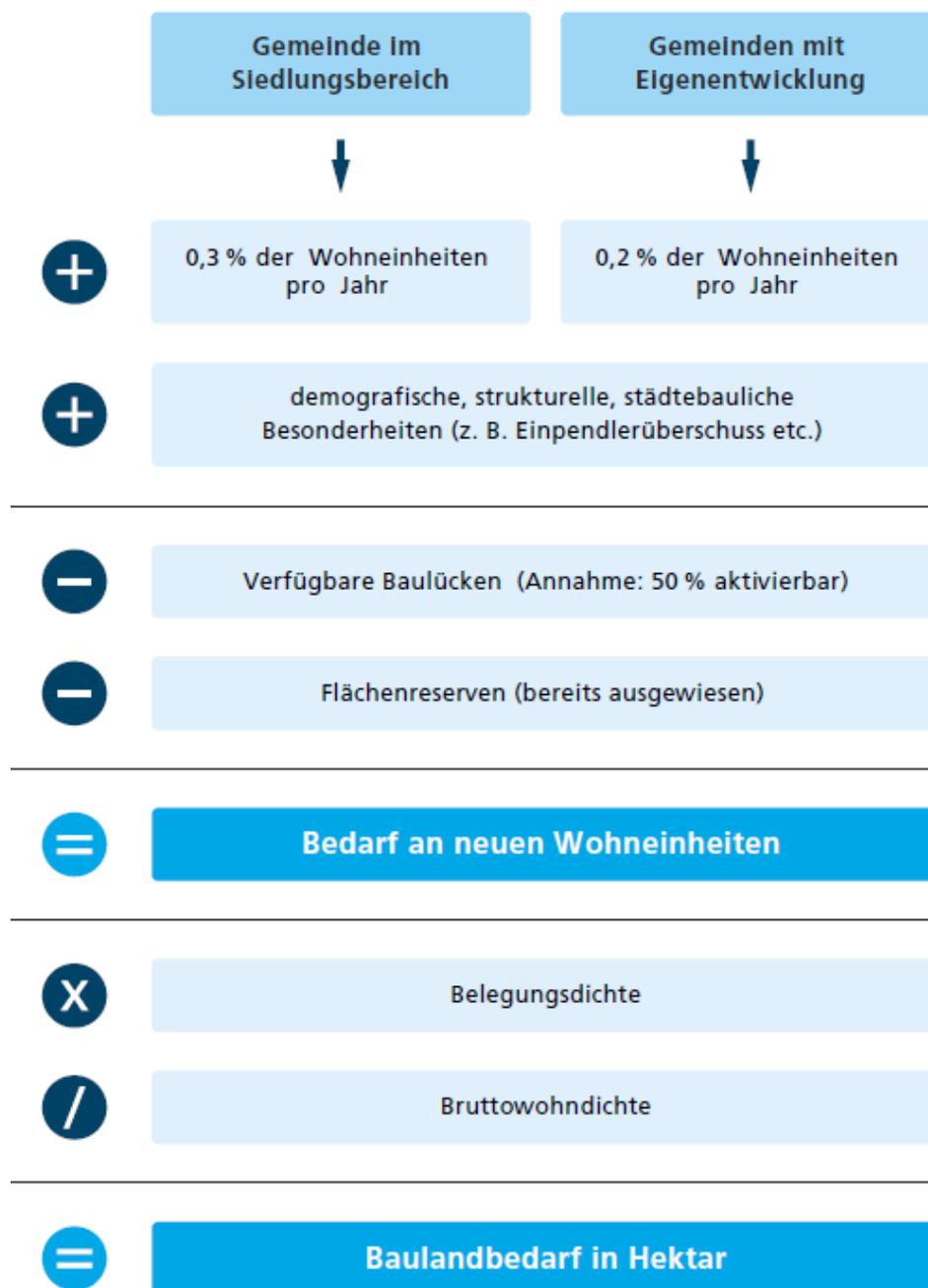
2.4.0.8 (Z) Freiraumsicherung / Bruttowohndichte	Zur Reduzierung der Belastung von Freiräumen durch neue Siedlungsflächenanspruchnahme ist bei allen Neubebauungen eine angemessene Bruttowohndichte festzulegen. In der Region werden für neu zu erschließende Wohnsiedlungen die folgende Werte vorgegeben:	
	Oberzentrum	90 EW*/ha
	Schwerpunkte des Wohnungsbaus	90 EW*/ha
	Mittelzentren	80 EW*/ha
	Unterzentren	70 EW*/ha
	sonstige Gemeinden mit verstärkter Siedlungstätigkeit	60 EW*/ha
	Gemeinden beschränkt auf Eigenentwicklung im Verdichtungsraum und der Randzone um den Verdichtungsraum	55 EW*/ha
	übrige Gemeinden beschränkt auf Eigenentwicklung	50 EW*/ha

Quelle: Satzung des Verbandes Stuttgart über die Feststellung des Regionalplans für die Region Stuttgart vom 22. Juli 2009, hier nach: Verband Region Stuttgart (Hrsg.) (2010): a.a.O., S. 56.

Damit gibt die Regionalplanung ein detailliertes Berechnungsverfahren (vgl. Abbildung 72) für den kommunalen Siedlungsflächenbedarf für Wohnen vor, welcher unter Berücksichtigung der gemeindlichen Rahmenbedingungen durchgeführt und zur Genehmigung des Flächennut-

zungsplans vorgelegt werden muss.<sup>724</sup> Durch die Festlegung von Orientierungswerten und Bruttowohndichten findet im Sinne einer flächensparenden Siedlungsentwicklung eine quantitative Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme statt.

**Abbildung 72: Berechnung des Siedlungsflächenbedarfs nach Vorgabe des Regionalplans für die Region Stuttgart**



Quelle: Verband Region Stuttgart (Hrsg.) (2015): Regionalplanung in der Region Stuttgart, Schlaglichter, Stuttgart, S. 9.

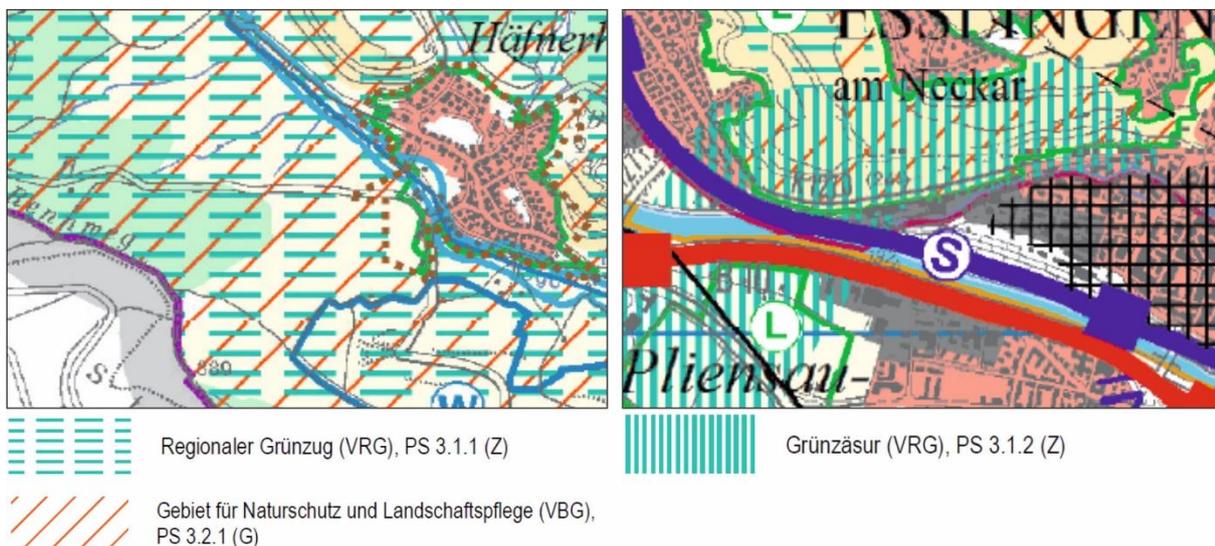
<sup>724</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern des Verbands Region Stuttgart, Bereich Planung, Stuttgart, 2017.

## Negativ-planerische Standortsteuerung für eine flächensparende Siedlungsentwicklung im Regionalplan für die Region Stuttgart

Wesentliche Aspekte einer flächensparenden Siedlungsentwicklung sind der Schutz des Freiraums vor Inanspruchnahme durch Siedlungs- und Verkehrsfläche sowie der Erhalt dieses in seiner Qualität, sodass er seine natürlichen Funktionen erfüllen und gleichzeitig als Erholungsmöglichkeit zu gesunden Lebensbedingungen der Einwohner der jeweiligen Regionen beitragen kann. Bereits in den Grundsätzen zur räumlichen Ordnung sowie den Zielsetzungen für die unterschiedlichen Raumkategorien in der Region Stuttgart sind der Freiraumschutz und die Freiraumversorgung integrativer Bestandteil (1.4.1.1 (Z), 2.1.2.1 (3) (Z), 2.1.2.2 (2) (G), 2.1.3.1 (3) (G), 2.1.3.2 (2) (Z), 2.4.3.1.3 (Z)).<sup>725</sup> Für letztere sind große, zusammenhängende Freiräume zu sichern, um eine landschaftsbezogene, ruhige Erholung zu gewährleisten (3.0.11 (G)).<sup>726</sup>

Durch eine Vielzahl von im Regionalplan festgelegten Vorrang- und Vorbehaltsgebieten soll die „vegetationsbestimmte [...] Landschaft und ihr [...] natürliche[s] Leistungsvermögen [...]“<sup>727</sup> gesichert und geschützt werden. Multifunktional wirken Regionale Grünzüge zum Erhalt des Freiraums sowie dem Schutz der Freiraumfunktionen. In diesen ist eine zusätzliche Belastung in Form von Bebauung ausgeschlossen (3.1.1 (Z)). Maßgeblichen Einfluss auf die Siedlungsentwicklung üben ebenso Grünzäsuren (3.1.2 (Z)) „als die besiedelten Bereiche gliedernde Freiräume“<sup>728</sup> aus. Sie dienen der Erhaltung der gewachsenen Siedlungseinheiten, der Vermeidung von Siedlungsbändern und schützen den (siedlungsnahen) Freiraum (vgl. Abbildung 73).<sup>729</sup>

**Abbildung 73: Zeichnerische Darstellung von negativ-planerischen Festlegungen zur Steuerung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung im Regionalplan für die Region Stuttgart**



Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2018.  
 Quelle: Satzung des Verbandes Stuttgart über die Feststellung des Regionalplans für die Region Stuttgart vom 22. Juli 2009, Raumnutzungskarte - gesamt -.

<sup>725</sup> Vgl. Satzung des Verbandes Stuttgart über die Feststellung des Regionalplans für die Region Stuttgart vom 22. Juli 2009, hier nach: Verband Region Stuttgart (Hrsg.) (2010): a.a.O., S. 7ff.

<sup>726</sup> Vgl. ebenda, S. 150.

<sup>727</sup> Ebenda, S. 149.

<sup>728</sup> Ebenda, S. 161.

<sup>729</sup> Vgl. ebenda, S. 174.

Weitere monofunktionale regionalplanerische Schutzgebietsausweisungen sind:

- die Gebiete für Naturschutz und Landschaftspflege (Vorbehaltsgebiete) (3.2.1 (G)) (vgl. Abbildung 73),
- die Gebiete für die Landwirtschaft (Vorbehaltsgebiete) (3.2.2 (G)) und der Grundsatz zur Sicherung ausreichender Flächen für die Landwirtschaft (3.0.7 (G)),
- die Gebiete für Forstwirtschaft und Waldfunktionen (Vorbehaltsgebiete) (3.2.3 (G)) sowie der Grundsatz der Erhaltung der Wandflächen (3.0.9 (G)),
- die Gebiete für Landschaftsentwicklung (Vorbehaltsgebiete) (3.2.5 (G)),
- die Gebiete zur Sicherung von Wasservorkommen (Vorbehaltsgebiete) (G 3.3.1 (G)),
- die Gebiete für den vorbeugenden Hochwasserschutz (Vorranggebiete), die von weiterer Bebauung freizuhalten sind (3.4.2 (Z)) und
- die Gebiete für den Abbau oberflächennaher Rohstoffe bzw. Gebiete zur Sicherung von Rohstoffvorkommen (Vorranggebiete) (3.5.1/3.5.2 (Z)) sowie der Grundsatz der Raumordnung zur Rekultivierung von abgeschlossenen Abbauvorhaben (3.5.0.4 (G)).

Insgesamt sollen die Böden der Region gesichert und möglichst wenig belastet werden (3.0.8 (G)).<sup>730</sup> Im Hinblick auf ihre Funktion der Niederschlagsversickerung und der Beschleunigung des Wasserabflusses soll daher bei Raum beanspruchenden Maßnahmen die neue Versiegelung so gering wie möglich gehalten werden (3.4.2 (G)).<sup>731</sup>

### **3.4 Handlungskoordination im Aufstellungs- und Umsetzungsprozess des Regionalplans für die Region Stuttgart vom 22.07.2009**

Das förmliche Verfahren zur Aufstellung des Regionalplans für die Region Stuttgart nahm insgesamt vier Jahre in Anspruch. Am 04. Oktober 2006 leitete die Regionalversammlung dieses ein. Daraufhin wurden im Rahmen einer frühzeitigen informellen Beteiligung die Träger öffentlicher Belange (TÖB) sowie die Kommunen angeschrieben und zur Stellungnahme gebeten.<sup>732</sup> Im Juni und Juli 2007 erfolgten öffentliche Veranstaltungen, bei denen Diskussionen zum Thema ‚Raum für Zukunft‘ stattfanden. In elf Fachveranstaltungen eruierten Planer, Fachleute und Bürger verschiedene Themenschwerpunkte der Regionalplanung. Weitere sieben Informations- und Diskussionsveranstaltungen richteten sich speziell an die Bürger der Region.<sup>733</sup> Mit dem Schreiben vom 28. Februar 2008 begann die formale Beteiligung aller Kommunen und TÖB. Die Beteiligung der Öffentlichkeit erfolgte vom 19. Mai bis zum 19. Juni 2008. Die eingegangenen Stellungnahmen und Anregungen zum Planentwurf wurden von Dezember 2008 bis Februar 2009 öffentlich erörtert. Im Juli 2009 beschloss die Regionalversammlung den neuen Regionalplan als Satzung, wonach im Oktober 2010 das zuständige Ministerium die Genehmigung erteilte. Am 12. November 2010 wurde diese im Staatsanzeiger Baden-Württemberg Nr. 44 bekannt gemacht (vgl. Tabelle 14). Dadurch erlangte der Regionalplan für die Region Stuttgart Rechtsverbindlichkeit. Der formale Aufstellungsprozess wurde mit der frühzeitigen informellen Beteiligung, den öffentlichen Diskussionsveranstaltungen sowie der öffentlichen Erörterung um

---

<sup>730</sup> Vgl. ebenda, S. 149ff.

<sup>731</sup> Vgl. ebenda, S. 209.

<sup>732</sup> Vgl. ebenda, S. 0.

<sup>733</sup> Vgl. Verband Region Stuttgart (Hrsg.) (2015): Regionalplanung in der Region Stuttgart, Schlaglichter, Stuttgart, S. 3.

zusätzliche informelle Verfahrensschritte erweitert, um eine breitere Planungsgrundlage sowie eine größere Akzeptanz zu erzielen.<sup>734</sup>

**Tabelle 14: Zeitlicher Ablauf des Aufstellungsprozesses des Regionalplans für die Region Stuttgart**

Datum/Zeitraum	Verfahrensschritt
04. Oktober 2006	Beschluss zur Einleitung des Verfahrens durch die Regionalversammlung
27. Februar 2007	Beginn der frühzeitigen informellen Beteiligung der Städte und Gemeinden sowie TÖB
Juni / Juli 2007	Öffentliche Diskussionsveranstaltungen „Raum für Zukunft“
28. Februar 2008	Beginn der Beteiligung der Städte und Gemeinden sowie TÖB
19. Mai 2008 - 19. Juni 2008	Öffentliche Auslegung
Dezember 2008 - Februar 2009	Termine zur öffentlichen Erörterung der Stellungnahmen
22. Juli 2009	Satzungsbeschluss durch die Regionalversammlung
19. Oktober 2010	Genehmigung durch das Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg
12. November 2010	Öffentliche Bekanntmachung der Genehmigung im Staatsanzeiger Baden-Württemberg Nr. 44 und Eintritt der Verbindlichkeit

Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2018.

Quelle: Satzung des Verbandes Stuttgart über die Feststellung des Regionalplans für die Region Stuttgart vom 22. Juli 2009, hier nach: Verband Region Stuttgart (Hrsg.) (2010): a.a.O., S. 0.

Einfluss auf die Umsetzung der Inhalte des Regionalplans hinsichtlich einer flächensparenden Siedlungsentwicklung kann der VRS durch die Beratung der Träger der Bauleitplanung (und anderer Planungsträger) (§ 14 Abs. 3 LplG B-W) ausüben. Im Rahmen der formalen Beteiligung im Bauleitplanungsverfahren ist die Regionalplanung als TÖB einzubeziehen. Die Genehmigung der Flächennutzungspläne und ggf. Bebauungspläne erfolgt bei kreisfreien Städten und Stadtkreisen durch das Regierungspräsidium Stuttgart, bei sonstigen Gemeinden durch das jeweilige Landratsamt.<sup>735</sup>

Des Weiteren hat der VRS die Möglichkeit, Gebrauch von einem Planungsgebot gemäß § 21 Abs. 1 LplG B-W zu machen. Mithilfe dieses können die Träger der Bauleitplanung dazu verpflichtet werden, ihre Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen. Dies erstreckt sich insbesondere auch auf die erstmalige Aufstellung von Bauleitplänen. Voraussetzung für die Anwendung des Planungsgebotes ist die Erforderlichkeit zur Verwirklichung von regionalbedeutsamen Vorhaben oder der Erreichung anderer Ziele der Raumordnung (§ 21 Abs. 1 LplG B-W).

<sup>734</sup> Vgl. Satzung des Verbandes Stuttgart über die Feststellung des Regionalplans für die Region Stuttgart vom 22. Juli 2009, hier nach: Verband Region Stuttgart (Hrsg.) (2010): a.a.O., S. 0.

<sup>735</sup> Vgl. Homepage der Regierungspräsidien Baden-Württemberg, unter: <https://rp.baden-wuerttemberg.de/Themen/Bauen/Bauleitplanung/Seiten/default.aspx> (aufgerufen am 22.06.2018).

### 3.5 Informelle Konzepte und Maßnahmen für eine flächensparende Siedlungsentwicklung in der Region Stuttgart

Den formellen Planungs- und Umsetzungsprozess der Regionalplanung ergänzt der VRS durch informelle Aktivitäten zur Förderung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung. So hat sich beispielsweise die Teilnahme von Vertretern der Regionalplanung an Treffen von Planungsakteuren der kommunalen Bauleitplanung aus Gemeinden über 200.000 Einwohnern oder an Gemeinderatssitzungen als förderlich für die Zusammenarbeit und Vernetzung erwiesen.<sup>736</sup> Projektbezogen können insbesondere aktuell zwei Vorhaben unter Leitung bzw. Beteiligung des VRS zu einer flächensparenden Siedlungsentwicklung in der Region Stuttgart beitragen.

#### 3.5.1 Das Aktionsprogramm Wohnen in der Region Stuttgart

In der Region Stuttgart wurden mehrere informelle Veranstaltungen im Rahmen eines Aktionsprogramms zum Thema ‚Wohnen‘ durchgeführt. Ziel dieses war es, insbesondere die Akteure der kommunalen Ebene für eine nachhaltige Befriedigung des aktuellen Wohnraumbedarfs in der Region zu sensibilisieren und zu qualifizieren.<sup>737</sup>

- Am 26. Juli 2018 veranstaltete der VRS in Kooperation mit dem Regierungspräsidium Stuttgart eine **Fachtreffen zum Thema ‚Ermittlung und Begründung des Wohnbauflächenbedarfs‘** in der Region Stuttgart. Unter den 120 Teilnehmern waren vor allem Mitarbeiter aus Planungsbüros sowie Akteure kommunaler Verwaltungen. Diese bildeten sich im Rahmen der Veranstaltung hinsichtlich der Ermittlung des Bedarfs an neuen Wohnbauflächen sowie der rechtlichen bzw. raumordnerischen Rahmenbedingungen fort. Dabei wurden insbesondere regionalplanerische Vorgaben beleuchtet und beispielhafte Vorgehen bei der Bedarfsermittlung in den Kommunen als auch hilfreiche Parameter zur Ermittlung der Bedarfe vorgestellt.<sup>738</sup> In Bezug auf eine flächensparende Siedlungsentwicklung wurde dadurch eine fundierte Ermittlung des Wohnbauflächenbedarfs eine nachfrageorientierte Ausweisung von Wohnbauflächen unterstützt. Dies kann zu einer Vermeidung erhöhter Flächeninanspruchnahme infolge angebotsorientierter Wohnbauflächenausweisung beitragen.
- Beim **‚Wohnbau-Forum‘** des VRS wurden verschiedenste Herausforderungen erörtert, die sich infolge des Mangels an Wohnraum in der Region Stuttgart ergeben. Der Fokus des Forums lag auf verdichtetem Bauen, Flächenmobilisierung und Liegenschaftspolitik. Außerdem wurde auf partizipative Planungsprozesse eingegangen.<sup>739</sup> Anhand von kommunalen **Praxisbeispielen** wurde aufgezeigt, wie sich eine kompakte Bebauung realisieren lässt.<sup>740</sup> Diese Sensibilisierung für kompakte Siedlungsstrukturen kann durch die Förderung einer effizienten Flächennutzung auch positive Effekte für das Flächensparen bewirken.

---

<sup>736</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern des Verbands Region Stuttgart, Bereich Planung, Stuttgart, 2018.

<sup>737</sup> Vgl. Homepage des Verbands Region Stuttgart, unter: <https://www.region-stuttgart.org/wohnen/> (aufgerufen am 10.03.2020).

<sup>738</sup> Vgl. Verband Region Stuttgart; Regierungspräsidium Stuttgart (Hrsg.) (2017): Ermittlung und Begründung des Wohnbauflächenbedarfs, Dokumentation der Fachtagung am 26. Juli 2017 in Stuttgart, Stuttgart, S. 2ff.

<sup>739</sup> Vgl. Homepage des Verbands Region Stuttgart, unter: <https://www.region-stuttgart.org/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=6197&token=65870401a62d35bcfe496bef064cafbfa69dd4a0> (aufgerufen am 09.10.2018).

<sup>740</sup> Vgl. Homepage des Verbands Region Stuttgart, unter: <https://www.region-stuttgart.org/wohnen/> (aufgerufen am 10.03.2020).

- Im Sommer 2018 fand eine dritte Veranstaltung in Form einer **Fachtagung zum Thema ‚Vom Plan zum Kran – Aktivierungsbausteine bei der Baulandentwicklung‘** statt. Die vom VRS veranstaltete Tagung beinhaltete insbesondere Vorträge zu Problemen und Hindernissen bei der Entwicklung und Realisierung von Wohnbauflächen. Es wurden in den verschiedenen Themenblöcken unter anderem die Aspekte der Innenentwicklung und der Bestandssanierung aufgegriffen.<sup>741</sup> Die stringente Verfolgung der Innenentwicklung fördert die Kompaktheit von Siedlungsstrukturen und wirkt einem hohen Zersiedelungsgrad durch Vorhaben im Außenbereich entgegen. Eine entsprechende Bewusstseinsbildung durch die Veranstaltung unterstützt die Umsetzung der regionalplanerischen Vorstellungen zu einer flächensparenden Siedlungsentwicklung.

Im November 2018 fand außerdem eine weitere Tagung zum Thema ‚Akzeptanz für mehr Wohnungsneubau in Stadt und Region‘ statt. Diese war Bestandteil einer Reihe des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat und wurde in Kooperation mit dem VRS organisiert. Wenngleich eine flächensparende Siedlungsentwicklung nicht Kernthema der Veranstaltung war, wurden durch Hinweise und Fallbeispiele für eine innerstädtische Entwicklung von Wohnbauvorhaben auch Aspekte der Innenentwicklung thematisiert.<sup>742</sup>

### 3.5.2 Internationale Bauausstellung 2027 StadtRegion Stuttgart

Zwischen 2017 und 2027 findet in der Region Stuttgart die Internationale Bauausstellung (IBA) 2027 StadtRegion Stuttgart statt. Sie soll die Region zu einem stadtplanerischen und städtebaulichen Experimentierfeld machen, indem modellhaft innovative Lösungen für eine nachhaltige Stadt- und Regionalentwicklung erprobt werden.<sup>743</sup> Initiiert von der Regionalversammlung und organisiert von Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH wurde 2016 ein partizipativer Plattformprozess für eine IBA in der Region Stuttgart durchgeführt, an welchem sich rund 500 Personen aus Zivilgesellschaft, Politik, Planung, Architektur, Kunst und Wirtschaft beteiligten. Die Ergebnisse, u.a. die inhaltliche Ausrichtung, wurden im ‚Memorandum IBA 2027 StadtRegion Stuttgart‘ festgehalten und bei einer Abschlussveranstaltung präsentiert.<sup>744</sup> Die Steuerung der IBA 2027 StadtRegion Stuttgart obliegt der Gesellschaft Internationale Bauausstellung 2027 StadtRegion Stuttgart GmbH i.G., welche im September 2017 gegründet wurde. Deren Hauptgesellschafter ist die Landeshauptstadt Stuttgart mit 45%. Der VRS hält 25,1% und die Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH 19,9 %. Mit je 5 % sind die Architektenkammer Baden-Württemberg und die Universität Stuttgart beteiligt. Ein Intendant übernimmt die künstlerisch-inhaltliche Leitung.<sup>745</sup>

Den inhaltlichen Rahmen für die IBA 2027 StadtRegion Stuttgart bilden vier verschiedene thematische Komplexe:<sup>746</sup>

<sup>741</sup> Vgl. Homepage des Verbands Region Stuttgart, unter: <https://www.region-stuttgart.org/index.php?elD=dumpFile&t=f&f=7692&token=368acb47be418be195f024d873aeb909367cb8c4> (aufgerufen am 09.10.2018).

<sup>742</sup> Vgl. Homepage des Verbands Region Stuttgart, unter: <https://www.region-stuttgart.org/wohnen/> (aufgerufen am 10.03.2020).

<sup>743</sup> Vgl. Homepage der IBA 2027 StadtRegion Stuttgart GmbH, unter: <https://iba2027.de/#> (aufgerufen am 11.10.2018).

<sup>744</sup> Vgl. Homepage der IBA 2027 StadtRegion Stuttgart GmbH, unter: <https://www.iba27.de/> (aufgerufen am 16.04.2019).

<sup>745</sup> Vgl. Homepage des Verbands Region Stuttgart, unter: <https://www.region-stuttgart.org/iba2017/> (aufgerufen am 16.04.2019).

<sup>746</sup> Vgl. Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH (Hrsg.) (2016): Memorandum IBA 2027 StadtRegion Stuttgart, Stuttgart, S. 9ff.

- Der Themenkomplex ‚Baukultur einer neuen Moderne‘ beschäftigt sich mit der der Entwicklung eines entsprechenden neuen städtebaulichen und planerischen Leitbilds (‚Charta von Stuttgart‘), welches insbesondere die Problematik des Wohnungsmangels und die Aspekte Nutzungsmischung, Dichte, nachhaltige Mobilität sowie Integration der Landschaft in der Stadt aufgreift. Hinsichtlich einer flächensparenden Siedlungsentwicklung ist vor allem die Entwicklung flächeneffizienter Lösungen relevant, um die Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke zu reduzieren.
- Ein weiteres IBA-Thema stellen ‚Integrierte Quartiere‘ mit Funktionsmischung dar, in denen bezahlbarer Wohnraum vorgehalten sowie auf aktuelle Bedürfnisse, wie generationsübergreifende Wohnformen und wohnungsnaher Freiräume, eingegangen wird. Für die integrierten Quartiere sollen vor dem Hintergrund des hohen Siedlungsdrucks in der Stadt-Region innovative, flächensparende Lösungen erarbeitet werden.
- Der Themenkomplex ‚Neue Technologien für die lebenswerte StadtRegion‘ bezieht sich auf ressourcen- und energieeffizientes Bauen und die Digitalisierung in der Stadt- und Regionalentwicklung und bietet möglicherweise neue digitale Planungsansätze und -methoden für eine effizientere Flächenentwicklung in der Region.
- ‚Region ist Stadt und Stadt ist Region‘ lautet der vierte Themenbereich der IBA 2027 in der StadtRegion Stuttgart. Dieser verdeutlicht die Bedeutung einer regionalen Bündelung von Kräften für eine integrierte Regionalentwicklung. Im Zusammenhang mit einer flächensparenden Siedlungsentwicklung ist hier beispielsweise die (Weiter-)Entwicklung interkommunaler Kooperationslösungen denkbar.

Als Querschnittsqualitäten sollen eine regionale Mobilität, Nachhaltigkeit, Solidarität und Partizipation mit allen vier Themenkomplexen verwoben werden.<sup>747</sup> Sichtbare Ergebnisse sind in Form der IBA-Quartiere vorgesehen, welche sich u.a. als Paradebeispiele für Nutzungsmischung und verdichtete Siedlungsstrukturen darstellen. Außerdem soll durch die Entwicklung von Projekten im Rahmen der IBA 2027 ein IBA-Netz entstehen: zum einen durch Wissenstransfer und Forschungsarbeiten in der Stadt- und Regionalentwicklung als virtuelles Netzwerk und zum anderen durch Bau- und Infrastrukturmaßnahmen als reales IBA-Netz. Des Weiteren sind bis zum Abschlussfestival der IBA StadtRegion Stuttgart im Jahr 2027 weitere IBA-Festivals als Ausstellungen für temporäre experimentelle Gebäude in den Jahren 2023 und 2025 vorgesehen. Diese sollen nach Abschluss der IBA in die StadtRegion integriert und nachgenutzt werden.<sup>748</sup>

Der VRS sieht die IBA als ein Instrument der Regionalentwicklung und erhofft sich im Hinblick auf eine flächensparende Siedlungsentwicklung Anregungen und Lösungsansätze zur:

- Förderung der Bereitstellung baureifer Flächen,
- Umsetzung der Baureife auf Zeit,
- Schaffung von Akzeptanz für kompakte Siedlungsstrukturen,
- Überprüfung des regionalplanerischen Handelns angesichts fehlender Umsetzungsinstrumente sowie
- Neuinterpretation der Rolle der Mittelzentren in der Region und allgemein in Regionen mit Siedlungsflächenwachstum.<sup>749</sup>

---

<sup>747</sup> Vgl. ebenda, S. 9

<sup>748</sup> Vgl. Homepage der IBA 2027 StadtRegion Stuttgart GmbH, unter: <https://iba2027.de/#> (aufgerufen am 11.10.2018).

<sup>749</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern des Verbands Region Stuttgart, Bereich Planung, Stuttgart, 2018.

### 3.6 Umsetzung der regionalplanerischen Vorgaben in der Bauleitplanung – teilräumliche Untersuchungen

Als teilräumliche Untersuchungsbereiche hinsichtlich der Umsetzung der regionalplanerischen Governance-Ansätze für eine flächensparende Siedlungsentwicklung in der Region Stuttgart dienen die beiden Städte Backnang und Schorndorf. Die Auswahl erfolgte anhand der in Kapitel I.5.2. Beide liegen im Rems-Murr-Kreis (vgl. Abbildung 74) am Rand des Verdichtungsraums und verfügen über einen Schienenanschluss an das Oberzentrum Stuttgart. Sie weisen allerdings leicht abweichende demografische und flächenbezogene Entwicklungstrends auf.

**Abbildung 74: Lage der Städte Backnang und Schorndorf in der Region Stuttgart**



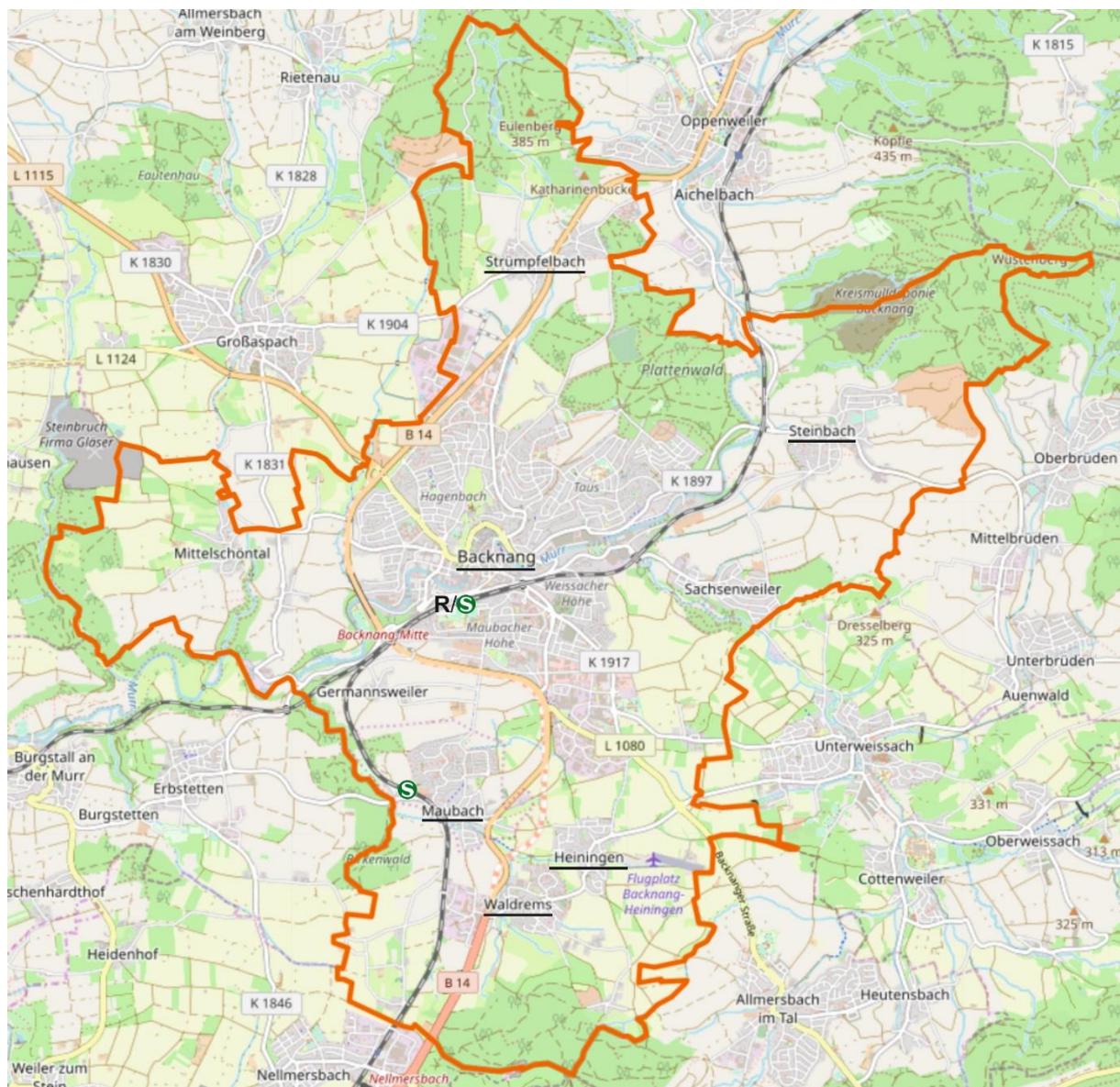
Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2018.

#### 3.6.1 Flächensparende Siedlungsentwicklung in der Stadt Backnang

Die Stadt Backnang liegt nordöstlich der Landeshauptstadt Stuttgart im Rems-Murr-Kreis. Im Norden grenzt sie an die Gemeinden Aspach und Oppenweiler und im Osten an die Gemeinden Auenwald, Weissach im Tal sowie Allmersbach im Tal an. Winnenden, Leutenbach, Burgstetten und Kirchberg an der Murr sind die Nachbargemeinden im Südwesten Backnangs (vgl. Abbildung 74). Backnang weist einen Regionalbahnhof (R) mit Verbindungsmöglichkeiten nach Stuttgart und Nürnberg auf. Eine bedeutende Verbindung in den Stuttgarter Raum stellen die beiden S-Bahnhalte (S) dar. Die Bundesstraße B 14 verläuft in Nord-West-Richtung durch das Stadtgebiet von Backnang. Weiterhin besteht über die Landesstraße L 1115 ein Autobahnan-

schluss an die Autobahn A 81, welche westlich Backnangs verläuft. Im Süden der Stadt liegt das Fluggelände Backnang-Heiningen für einmotorige Flugzeuge (vgl. Abbildung 75).<sup>750</sup>

**Abbildung 75: Raumstruktur und verkehrliche Einbindung der Stadt Backnang**



Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2018.  
 Quelle: Homepage von OpenStreetMap, unter: <https://www.openstreetmap.org> (aufgerufen am 24.10.2018).

Die Stadt besteht neben der Kernstadt aus den fünf Stadtteilen Heiningen, Maubach, Waldrems, Strümpfelbach und Steinbach (vgl. Abbildung 75).<sup>751</sup> Im Jahr 1973 verlor Backnang seinen Status als Kreisstadt, da die ehemaligen Landkreise Backnang und Waiblingen im Landkreis Rems-Murr-Kreis aufgingen. Im Rahmen der Gemeindegebietsreform erfolgte zudem die

<sup>750</sup> Vgl. Homepage der Stadt Backnang, unter: <https://www.backnang.de/start/Wirtschaft/Fakten+und+Faktoren> (aufgerufen am 09.11.2018).

<sup>751</sup> Vgl. Homepage der Stadt Backnang, unter: <https://www.backnang.de/start/Stadt+Backnang/Stadtteile> (aufgerufen am 09.11.2018).

Eingemeindungen der bis dato eigenständigen Kommunen Maubach, Heiningen, Waldrems sowie Strümpfelbach.<sup>752</sup> Die eingemeindeten Stadtteile weisen einen ländlichen bzw. dörflichen Charakter auf und stellen eigene von der Kernstadt abgegrenzte Siedlungskörper dar.<sup>753</sup> Die naturräumlichen Gegebenheiten sind prägend für die Siedlungsstruktur der Stadt. So bettet sich die Altstadt Backnangs in eine Windung des Flusses Murr ein und auch die restliche Kernstadt wird von diesem Fließgewässer durchquert.<sup>754</sup>

Derzeit sind etwa 76 % der Gesamtbevölkerung Backnangs in der Kernstadt wohnhaft. Im Stadtteil Maubach leben rund 10 % und in den restlichen Stadtteilen jeweils lediglich 3 bis 5 % der Backnanger Bevölkerung.<sup>755</sup> Voraussichtlich wird sich die positive Bevölkerungsentwicklung Backnangs in den kommenden Jahren noch verstärken (vgl. Tabelle 15). Der Wirtschaftsstandort Backnang ist aufgrund der räumlichen Lage in der Region Stuttgart geprägt durch die Verflechtungen mit Unternehmen der regionalen Leitbranchen Automobilindustrie und Maschinenbau. Die Daimler AG, einer der wichtigsten Konzerne in der Region, ist über die B 14 in knapp einer halben Stunde Fahrtzeit zu erreichen.<sup>756</sup> Lokal gewann in der Nachkriegszeit die Elektro- und Nachrichtentechnik zunehmend an Bedeutung und prägt auch heute noch die industrielle Struktur.<sup>757</sup> Backnang zeichnet sich durch eine hohe Konzentration von Arbeitsplätzen in der Satellitenkommunikationstechnik und einen starken Einzelhandel aus.<sup>758</sup> Dass Backnang mit +765 Personen einen positiven Pendlersaldo aufweist, ist insbesondere vor dem Hintergrund der naheliegenden Landeshauptstadt Stuttgart als Pendlerzentrum beachtlich (vgl. Tabelle 15).

Die Gesamtfläche der Stadt Backnang beträgt gut 39 km<sup>2</sup>. Davon wurden im Jahr 2015 1.156 ha für Siedlungs- und Verkehrszwecke in Anspruch genommen. Dies entspricht einem im regionalen Vergleich etwas erhöhtem Anteil von 29,3 %. Seit dem Jahr 2004 wuchs diese um 61 ha bzw. 5,6 % an, womit sich die Zunahme im regionalen Durchschnitt befand. In Relation zur Bevölkerung fand eine Steigerung von 306 m<sup>2</sup>/Einwohner im Jahr 2004 auf 319 m<sup>2</sup>/Einwohner im Jahr 2015 statt. Die Neuinanspruchnahme ging dabei hauptsächlich zulasten landwirtschaftlicher Flächen.<sup>759</sup> Eine differenzierte Betrachtung der Zusammensetzung der Siedlungs- und Verkehrsfläche zeigte im Jahr 2015 mit 37,3 % und 17,6 % Anteile im oberen regionalen Bereich bei der Wohnbau- sowie Gewerbe- und Industriefläche. Die Verkehrsfläche lag bei 30,9 %. Dabei erfuhr die Wohnbaufläche eine relativ moderate Zunahme (+9,4 % bzw. 37 ha) seit 2004. Demgegenüber erfolgten überdurchschnittliche Steigerungen der Gewerbe- und Industriefläche (+20,8 % bzw. 35 ha) sowie der Verkehrsfläche (+2,9 % bzw. 10 ha).<sup>760</sup>

---

<sup>752</sup> Vgl. Güll, Reinhard (2017): Im Blickpunkt: Die Stadt Backnang, in: Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 09/2017, Stuttgart, S. 60.

<sup>753</sup> Vgl. Homepage der Stadt Backnang, unter: <https://www.backnang.de/start/Stadt+Backnang/Stadtteile> (aufgerufen am 09.11.2018).

<sup>754</sup> Vgl. Güll, Reinhard (2017): a.a.O., S. 60.

<sup>755</sup> Vgl. Homepage der Stadt Backnang, unter: <https://www.backnang.de/start/Wirtschaft/Fakten+und+Faktoren> (aufgerufen am 09.11.2018).

<sup>756</sup> Vgl. Homepage der Stadt Backnang, unter: <https://www.backnang.de/start/Wirtschaft> (aufgerufen am 09.11.2018).

<sup>757</sup> Vgl. Homepage der Stadt Backnang, unter: <https://www.backnang.de/start/Zu+Gast/Geschichte+Backnangs> (aufgerufen am 16.11.2018).

<sup>758</sup> Vgl. Homepage der Stadt Backnang, unter: <https://www.backnang.de/start/Wirtschaft> (aufgerufen am 09.11.2018).

<sup>759</sup> Vgl. Expertengespräch mit einem Vertreter der Stadt Backnang, Stadtplanungsamt, Backnang, 2018.

<sup>760</sup> Vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): 2.10 Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung in den Gemeinden und Gemarkungen Baden-Württembergs 31.12.2004, Stuttgart, Excel-Format; Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): 2.21 Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung in den Gemeinden und Gemarkungen Baden-Württembergs 31.12.2015, Stuttgart, Excel-Format.

**Tabelle 15: Strukturelle Kenndaten der Stadt Backnang**

Indikator	Strukturdaten
Fläche	39,4 km <sup>2</sup>
Bevölkerungsdichte 2015	920 Einwohner/km <sup>2</sup>
Bevölkerungszahl 2015	36.266 Einwohner
Natürlicher Saldo	- 34 Personen
Wanderungssaldo	933 Personen
Bevölkerungsentwicklung 2005-2015	+ 1,4 %
Bevölkerungsprognose bis 2025	+ 5,8 %
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort 2015	14.042
Pendlersaldo 2015	765 Personen
Gewerbesteuereinnahmen 2015	469,83 Euro/Einwohner
Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an Gesamtfläche 2015	29,3 %
Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche 2004-2015	+5,6 %

Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2018.  
 Quelle: <sup>761</sup>

<sup>761</sup> Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): Bevölkerung insgesamt am 31.12.2005 nach Geschlecht und Altersgruppen, Jugendquotient und Altenquotient, Stuttgart, Excel-Format;  
 Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): Bevölkerung insgesamt am 31.12.2015 nach Geschlecht und Altersgruppen, Jugendquotient und Altenquotient, Stuttgart, Excel-Format;  
 Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2018): Geburten: Lebendgeborene nach Geschlecht - Jahressumme - regionale Tiefe: Gemeinden, Samt-/Verbandsgemeinden, 2015, Deutschland, Excel-Format;  
 Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2018): Sterbefälle: Gestorbene nach Geschlecht - Jahressumme - regionale Tiefe: Gemeinden, Samt-/Verbandsgemeinden, 2015, Deutschland, Excel-Format;  
 Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2018): Zu- und Fortzüge nach Geschlecht und Altersgruppen (über Gemeindegrenzen) - Jahressumme - regionale Tiefe: Gemeinden, Samt-/Verbandsgemeinden, 2015, Deutschland, Excel-Format;  
 Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): Bevölkerung insgesamt am 31.12.2014\* (Basis) und voraussichtliche Entwicklung der Bevölkerung insgesamt 2035\*\* (Hauptvariante) nach Geschlecht und Altersgruppen, Jugendquotient und Altenquotient, Stuttgart, Excel-Format;  
 Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2019): Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort nach Geschlecht und Nationalität - Stichtag 30.06. – regionale Tiefe: Gemeinden, 31.06.2015, Deutschland, Excel-Format;  
 Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): 1.1.1 Berufspendler sowie Erwerbstätige am Wohn- und Arbeitsort nach Gemeinden im Regierungsbezirk Stuttgart 2015, Stuttgart, Excel-Format;  
 Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2018): Istaufkommen, Grundbeträge, Hebesätze, Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer, Gewerbesteuerumlage und Gewerbesteuer-einnahmen- Jahressumme - regionale Tiefe: Gemeinden, Samt-/Verbandsgemeinden, Realsteuervergleich, Jahr: 2015, Deutschland, Excel-Format;  
 Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): 2.10 Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung in den Gemeinden und Gemarkungen Baden-Württembergs 31.12.2004, Stuttgart, Excel-Format;  
 Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): 2.21 Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung in den Gemeinden und Gemarkungen Baden-Württembergs 31.12.2015, Stuttgart, Excel-Format.



## Regionalplanerische Vorgaben sowie deren Umsetzung in der Bauleitplanung

Bei der Entwicklung ihrer Siedlungsstruktur unterliegt die Stadt Backnang den Vorgaben der überörtlichen Planung, welche für sie insbesondere im Regionalplan verankert sind. Hinsichtlich einer flächensparenden Siedlungsentwicklung hat sie bei der Bauleitplanung neben den regionsweit geltenden Vorschriften, wie beispielsweise dem Vorrang der Innenentwicklung, vor räumlich konkreten Festlegungen für ihr Stadtgebiet zu beachten bzw. zu berücksichtigen. Diese sind auch überwiegend in der Raumnutzungskarte des Regionalplans für die Region Stuttgart zeichnerisch dargestellt (vgl. Abbildung 76).

Backnang liegt auf der Landesentwicklungsachse Stuttgart – Waiblingen/Fellbach – Backnang (–Schwäbisch Hall) (2.2.1 (Z) c)) und damit in einem Korridor, auf welchen sich die künftige Siedlungsentwicklung der Region konzentrieren soll (2.2.3 (Z)). Die Kernstadt ist als Mittelzentrum (2.3.2 (G)) klassifiziert und bildet ohne Sachsenweiler gleichzeitig den zentralörtlichen Versorgungskern (2.3.5 (G)).<sup>762</sup> Die Festlegung der Kernstadt, Maubachs, Waldrems', Heiningens und Sachsenweilers als Siedlungsbereich (Vorranggebiet) (2.4.1.4 (Z)) weist diese als geeignete Standorte für eine verstärkte Siedlungstätigkeit aus.<sup>763</sup> Die Wohn- und Gewerbeentwicklung kann sich demnach im Rahmen der Bedarfe aus natürlicher Entwicklung und Wandergewinnen entfalten. Es gilt für Backnang der Orientierungswert eines Zuwachses von 1,5 % der Wohneinheiten in fünf Jahren (2.4.0.4.1 (G)).<sup>764</sup> Des Weiteren sind mit ‚Backnang-Maubach‘ und ‚Backnang-Aspacher Tor‘ in der Kernstadt zwei Schwerpunkte des Wohnungsbaus (2.4.4.2 (Z)) ausgewiesen (vgl. Abbildung 76), die einer weiteren Konzentration der Wohnbautätigkeit dienen (2.4.4.1 (Z)).<sup>765</sup> Für diese gilt entsprechend der Annahme erhöhter Wandergewinne eine höhere zu realisierende Bruttowohndichte von 90 Einwohnern/ha als für das restliche Mittelzentrum mit 80 Einwohnern/ha (2.4.0.8 (Z)).<sup>766</sup> Das gemeinsame Vorranggebiet für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungen ‚Lerchenäcker‘ (2.4.3.1.6 (Z)) mit Aspach im Nordwesten der Stadt (vgl. Abbildung 76) bildet einen gewerblichen Entwicklungsschwerpunkt.<sup>767</sup>

Fast der gesamte Freiraumbereich der Stadt wird im Regionalplan für die Region Stuttgart durch regionale Grünzüge geschützt, welche eine weitere Bebauung verbieten (3.1.1 (Z)). Verstärkt wird der Schutz des Freiraums und der Erhalt seiner Funktionen durch die den besiedelten Bereich gliedernde Grünzäsuren (3.1.2 (Z)) zwischen der Kernstadt und Maubach sowie nördlich des Gewerbegebietes ‚Lerchenäcker‘ und Strümpfelbach.

---

<sup>762</sup> Vgl. Satzung des Verbandes Stuttgart über die Feststellung des Regionalplans für die Region Stuttgart vom 22. Juli 2009, hier nach: Verband Region Stuttgart (Hrsg.) (2010): a.a.O., S. 33ff.

<sup>763</sup> Vgl. ebenda, S. 70.

<sup>764</sup> Vgl. ebenda, S. 55.

<sup>765</sup> Vgl. ebenda, S. 139.

<sup>766</sup> Vgl. ebenda, S. 56.

<sup>767</sup> Vgl. ebenda, S. 92.

Weitere die Siedlungsentwicklung einschränkende Schutzgebietsausweisungen im Regionalplan sind:

- Gebiete für Naturschutz und Landschaftspflege (Vorbehaltsgebiete) (3.2.1 (G)),
- Gebiete für die Landwirtschaft (Vorbehaltsgebiete) (3.2.2 (G)) im südlichen Bereich der Stadt,
- Gebiete für Forstwirtschaft und Waldfunktionen (Vorbehaltsgebiete) (3.2.3 (G)) überwiegend im Norden,
- Gebiete für Landschaftsentwicklung (Vorbehaltsgebiete) (3.2.5 (G)) nördlich und westlich der Kernstadt sowie
- das Gebiet für den Abbau oberflächennaher Rohstoffe bzw. das Gebiet zur Sicherung von Rohstoffvorkommen für Naturstein (Vorranggebiete) (3.5.1/3.5.2 (Z)) an der westlichen Grenze der Stadt (vgl. Abbildung 76).<sup>768</sup>

Neben den nachrichtlich übernommenen bestehenden Verkehrswegen und feststehenden Planungen zum Ausbau von Straßen tangiert das Vorranggebiet zum Ausbau der K 1830 Richtung Aspach (4.1.1.8 (Z)) das Gebiet der Stadt Backnang. Zudem wird die Trasse für Schienenverkehr Richtung Oppenweiler als Vorranggebiet zum Ausbau gesichert (4.1.2.1.4 (Z)) (vgl. Abbildung 76).<sup>769</sup>

Der Flächennutzungsplan der vereinbarten Verwaltungsgemeinschaft Backnang im Bereich der Großen Kreisstadt Backnang enthält die vorbereitende Bauleitplanung der Stadt Backnang und setzt die regionalplanerischen Vorgaben zur Siedlungs- und Verkehrsentwicklung durch entsprechende zeichnerische und textliche Darstellungen um. Dieser wurde im April 2007 mit der ortsüblichen Bekanntmachung rechtskräftig.<sup>770</sup> Die zeichnerische Darstellung zeigt die Sicherung von Baugebieten in den regionalplanerisch vorgegebenen Schwerpunkten des Wohnungsbaus bzw. für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungen. Das Gewerbegebiet ‚Lerchenäcker‘ wurde im interkommunalen Zweckverband entwickelt.<sup>771</sup> Eine im Flächennutzungsplan gesicherte Erweiterung des Gewerbegebietes in Waldrems ist zwar nicht auf überörtlicher Ebene hinterlegt, dem Stadtteil wird aber durch seine Zugehörigkeit zum Siedlungsbereich ein erhöhtes Entwicklungspotenzial zugesprochen. Neue Bauflächen wurden im Flächennutzungsplan im Siedlungszusammenhang ausgewiesen und der Freiraumschutz, insbesondere die Grünzäsuren, eingehalten. Die vorgegebenen Bruttowohndichten konnten bei Wohnbauentwicklungen eingehalten werden.<sup>772</sup>

Ein räumliches Konzept zur Siedlungsentwicklung für das gesamte Stadtgebiet wurde in der Stadt Backnang bisher nicht erarbeitet. Im Rahmen der Bewerbung für das Entwicklungsprogramm ländlicher Raum des Landes Baden-Württemberg, wurde für die dörflichen Siedlungen Ober-, Mittel- und Unterschöntal westlich der Kernstadt im Jahr 2016 ein Ortsentwicklungskonzept erstellt. Dieses enthält angelehnt an eine Bestandsuntersuchung ein Leitbild für die Ortsentwicklung mit entsprechendem Rahmenplan, welcher Maßnahmenvorschläge beinhaltet. Im Hinblick auf Schnittstellen mit einer übergeordneten Vorstellung flächensparenden Siedlungsentwicklung ist hier der Verzicht auf die Ausweisung neuer Siedlungsbereiche sowie die Unter-

---

<sup>768</sup> Vgl. ebenda, S. 161ff.

<sup>769</sup> Vgl. ebenda, S. 237ff.

<sup>770</sup> Vgl. Homepage der Stadt Backnang, unter: <https://www.backnang.de/Flaechennutzungsplan> (aufgerufen am 09.11.2018).

<sup>771</sup> Vgl. Expertengespräch mit einem Vertreter der Stadt Backnang, Stadtplanungsamt, Backnang, 2018.

<sup>772</sup> Vgl. ebenda.

stützung der Innenentwicklung hervorzuheben.<sup>773</sup> Die Stadt kommt damit auch dem Ziel der Raumordnung Innen- vor Außenentwicklung (1.4.2.5 (Z)) des Regionalplans für die Region Stuttgart nach. Bereits 2009 bis 2016 wurden Projekte im Stadtteil Heiningen im Rahmen des Entwicklungsprogramm ländlicher Raum des Landes Baden-Württemberg gefördert. Auch hier lag ein Fokus auf der Schließung von Baulücken.<sup>774</sup>

Im Jahr 2015 wurde außerdem für den Stadtteil Maubach der Prozess zur Aufstellung eines Integrierten Stadtteilentwicklungskonzeptes (IStEK) gestartet. Auch hier sollen auf Grundlage einer Stärken-Schwächen-Analyse wesentliche Entwicklungsziele formuliert und mit Maßnahmen und Projekten hinterlegt werden. Nach einer Bürgerdialogveranstaltung wurde eine Maßnahmenliste erstellt.<sup>775</sup> Diese enthält unter dem Thema ‚Wohnen, Gewerbe und Mobilität‘ das mittelfristige Ziel ‚Nachverdichtung vor Neubauflächen‘ und als langfristige Aufgabe die Prüfung der Erforderlichkeit und Lage der Siedlungserweiterung ‚Wohnen V‘. Als langfristiges Ziel im Bereich ‚Nahversorgung, Freiraum und Ökologie‘ wird der Erhalt bestehender Grün- und Freiflächen angestrebt.<sup>776</sup> So setzt das Maßnahmenprogramm zentrale Aspekte einer flächensparenden Siedlungsentwicklung um.

Aufgrund des wirtschaftlichen Strukturwandels, infolgedessen Unternehmen des Maschinenbaus, der Spinnerei und Gerberei aus dem Stadtgebiet abwanderten, lag in den letzten Jahren vor allem die Innenentwicklung auf den frei gewordenen Flächen im Fokus der Stadtplanung und -entwicklung der Stadt Backnang. Die Brachflächenrevitalisierung erfolgte durch dritte Planungs- und Bauträger in Zusammenarbeit mit der Stadt. Vor dem Hintergrund einer drängenden Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum wurden auf den Flächen Wohnungen in einer höheren Siedlungsdichte geschaffen. So dominieren dreigeschossige Gebäude mit Dachgeschoss die Quartiere. Ein Beispiel stellt das knapp ein Hektar große Wohngebiet ‚Obere Ziegelei‘ an der Maubacher Straße dar. Einen in Bezug auf die Flächenentwicklung effizienten Geschosswohnungsbau verfolgt auch die stadt eigene Wohnbaugesellschaft. Der Verkauf von Wohnungsbeständen in der Vergangenheit erfordert derzeit einen Neubau, bei welchem auch Brachflächen in der Stadt entwickelt werden. Im Hinblick auf höhere Siedlungsdichten wird auch der Einsatz ‚urbaner Gebiete‘ gemäß § 6a BauNVO, welche eine flexiblere Nutzungsmischung und höhere Bebauungsdichten ermöglichen, in Bebauungsplänen für die Kernstadt erprobt.<sup>777</sup>

Dennoch fand zuletzt auch wieder eine Siedlungsentwicklung im Außenbereich der Stadt Backnang statt. Hier ist insbesondere der regionale Siedlungsschwerpunkt im Stadtteil Maubach hervorzuheben. Er ist von Einfamilien-, aber auch einigen Mehrfamilienhäusern geprägt. Hohe Erschließungs- und Folgekosten sowie ein schwacher Bezug der Bürger zur Kernstadt stellen negative Aspekte der Entwicklung dar. Im Prozess zur Aufstellung des IStEK wurde das Gebiet weiter qualifiziert. Weitere Investitionen in den Stadtteil sind im Rahmen der IBA 2027 StadtRegion Stuttgart denkbar. Ziel wäre die Bewusstseins-schaffung für alternative Wohnformen, auch in verdichteten Siedlungsstrukturen. Ebendiese Förderung eines Bewusstseinswandels stellt

---

<sup>773</sup> Vgl. Stadt Backnang (Hrsg.) (2016a): Große Kreisstadt Backnang – Ortsentwicklungskonzept Schöntale, Backnang, S. 42f.

<sup>774</sup> Vgl. Homepage der Stadt Backnang, unter: [https://www.backnang.de/site/Backnang-Internet2014/get/params\\_E-819166803/14084834/ELR-Endbericht-Heiningen\\_17-02-21\\_final.pdf](https://www.backnang.de/site/Backnang-Internet2014/get/params_E-819166803/14084834/ELR-Endbericht-Heiningen_17-02-21_final.pdf) (aufgerufen am 16.11.2018).

<sup>775</sup> Vgl. Homepage der Stadt Backnang, unter [https://www.backnang.de/start/Bauen\\_+Wohnen+und+Umwelt/Stadtplanung/aktuelle+Themen+in+der+Stadtplanung/Buergerdialog+Maubach+++Integriertes+Stadtteilentwicklungskonzept+IStEk](https://www.backnang.de/start/Bauen_+Wohnen+und+Umwelt/Stadtplanung/aktuelle+Themen+in+der+Stadtplanung/Buergerdialog+Maubach+++Integriertes+Stadtteilentwicklungskonzept+IStEk) (aufgerufen am 16.11.2018).

<sup>776</sup> Vgl. Homepage der Stadt Backnang, unter: [https://www.backnang.de/site/Backnang-Internet2014/get/documents\\_E-160829844/backnang/dictionaries/10%20-%20Stadtteile/Maubach/16-07-25%20Anlage%201%20-%20endg%C3%BCltige%20Version.pdf](https://www.backnang.de/site/Backnang-Internet2014/get/documents_E-160829844/backnang/dictionaries/10%20-%20Stadtteile/Maubach/16-07-25%20Anlage%201%20-%20endg%C3%BCltige%20Version.pdf) (aufgerufen am 16.11.2018).

<sup>777</sup> Vgl. Expertengespräch mit einem Vertreter der Stadt Backnang, Stadtplanungsamt, Backnang, 2018.

eine wesentliche Herausforderung für die gesamte Stadtentwicklung dar. Die derzeit hohe Nachfrage nach (bezahlbarem) Wohnraum einerseits und die sich ändernden Anforderungen durch den demografischen Wandel andererseits erfordern eine Anpassung der Siedlungsstruktur in Form kleinerer Wohnungen in höheren Siedlungsdichten, um kurze Wege zu schaffen und alternative Verkehrsangebote zum MIV bereitstellen zu können.<sup>778</sup>

Wenngleich nicht als solche explizit thematisiert stellt eine flächensparende Siedlungsentwicklung in der Stadt Backnang ein aktuelles Thema der Stadtentwicklung dar. Von Seiten der Bauleitplanung wird ein Bewusstsein für deren Erfordernisse deutlich. Insbesondere hinsichtlich der Innenentwicklung sowie einer effizienten Flächennutzung leistet die städtische Wohnbaugesellschaft einen wichtigen Beitrag. Vom Stadtplanungsamt wird außerdem ein Baulückenkataster vorgehalten, wenn auch eine Schließung von Baulücken nicht aktiv forciert wird. Dies begründet sich einerseits durch eine schwierige Mobilisierbarkeit der Potenziale und andererseits durch eine zuletzt hohe Verfügbarkeit von innerstädtischen Gewerbebrachen durch den wirtschaftlichen Strukturwandel. Grundsätzlich stehen der Erwerb und die Entwicklung von Bauland im Innenbereich durch die Stadt Backnang selbst nicht im Vordergrund. Durch städtebauliche Verträge behält sich die Stadt allerdings einen gewissen Einfluss bei der Entwicklung dieser bei. Eine Flächenbevorratung seitens der Stadt im Außenbereich kann dagegen Spekulationen, insbesondere auf landwirtschaftlich genutzte Flächen, welche oft hohe Preise oder Flächentausche hervorrufen, vorbeugen.

Hemmend auf eine flächensparende Siedlungsentwicklung wirkt vor allem die Ablehnung höherer Siedlungsdichten durch die Bevölkerung. Diese bezieht sich vorwiegend auf den Geschosswohnungsbau und einer vermeintlich daraus resultierenden Klientel sozial schwacher Einwohner. Insbesondere in den kleineren Stadtteilen herrscht eine gewisse Distanz gegenüber Nicht-Einheimischen. Im Bauleitplanungsprozess ruft vermehrt eine einseitige ‚Klientelpolitik‘ von direkten ‚Nachbarn‘ Konflikte hervor. Als Argument gegen neue Vorhaben, insbesondere des Geschosswohnungsbaus, wird außerdem oft der Landschaftsschutz als Gegenargument angeführt. Die Intensivierung des informellen Beteiligungsteils in der Bauleitplanung soll daher eine breitere Informationsgrundlage und Bewusstsein schaffen. Gelungene Bauprojekte, beispielsweise die ‚Obere Ziegelei‘ können zudem aufzeigen, dass auch hohe Dichten qualitativ gestaltetbar sind und so zur Sensibilisierung beitragen. Im politischen Bereich stellen politische Eigeninteressen – sowohl zwischen den Stadtteilen, als auch interkommunal – ein Hemmnis bei der Siedlungsentwicklung, vor allem bei der effizienten Flächennutzung des Innenbereichs, dar. Derzeit werden von politischer Seite eher Entwicklungen von Ein- und Zweifamilienhausgebieten im Außenbereich angestrebt. Jedoch schafft das ‚gemeinsame Dilemma‘ der Wohnungsnot einen Konsens, auch verdichtete Innenentwicklung im Stadtkern zu schaffen. Die interkommunale Zusammenarbeit im Gewerbegebiet ‚Lerchenäcker‘ als theoretisches Potenzial einer flächensparenden Gewerbeentwicklung wird durch einen hohen organisatorischen Aufwand beeinträchtigt. Von Seiten der Unternehmen spielt eine flächensparende, kompakte Gewerbeflächenentwicklung keine Rolle.<sup>779</sup>

---

<sup>778</sup> Vgl. ebenda.

<sup>779</sup> Vgl. ebenda.

### 3.6.2 Flächensparende Siedlungsentwicklung in der Stadt Schorndorf

Die Stadt Schorndorf befindet sich im Osten der Region Stuttgart. Sie wird umgeben von den Gemeinden Rudersberg, Welzheim, Urbach, Plüderhausen, Adelberg, Wangen, Uhingen, Lichtenwald, Reichenbach an der Fils, Winterbach, Remshalden und Berglen (vgl. Abbildung 74). Die Bundesstraße B 29, welche Aalen mit der Landeshauptstadt Stuttgart verbindet, verläuft in Ost-West –Richtung durch das Stadtgebiet. In Schorndorf befinden sich zudem die zwei Halte der S-Bahnlinie 2 (S) aus Stuttgart, welche in Schorndorf endet. Der Bahnhof in der Kernstadt wird vom Fern- und Regionalverkehr (IC/R) bedient. Die Wieslaufalbahn hält zudem auf der Strecke Schorndorf – Rudersberg, bedient von der Württembergische Eisenbahn-Gesellschaft mbH, drei Mal (R) (vgl. Abbildung 77).<sup>780</sup> Seit 1967 besitzt sie den Status einer großen Kreisstadt. Zwischen 1972 und 1975 wurden die heutigen Stadtteile (Buhlbronn, Haubersbronn, Miedelsbach, Ober- und Unterberken, Schlichten, Schornbach und Weiler) eingemeindet.<sup>781</sup> Schorndorf ist siedlungsstrukturell durch einen hohen Anteil an gewerblichen Flächen geprägt, die sich vor allem nördlich der Bahngleise konzentrieren. Eine Besonderheit stellt die bandartige Siedlungsstruktur zwischen der Stadt und der Nachbargemeinde Winterbach dar.<sup>782</sup> Diese wird eingerahmt durch einen hohen Anteil an Waldflächen an der gesamten Gemarkungsfläche der Stadt (42,5 %).<sup>783</sup>

Die ‚Daimlerstadt Schorndorf‘ unterteilt sich neben der Kernstadt in die folgenden acht Stadtteile: Buhlbronn, Haubersbronn, Miedelsbach, Ober- und Unterberken, Schlichten, Schornbach und Weiler.<sup>784</sup> Der Großteil der Bevölkerung von ca. 64 % der Gesamtbevölkerung wohnt in der Kernstadt. Weiler ist der zweitgrößte Stadtteil mit rund 10 % der Schorndorfer Bevölkerung. Die restlichen ca. 25,5 % der Einwohner leben in den übrigen sechs Stadtteilen.<sup>785</sup> Von 2005 bis 2015 stagnierte die Bevölkerung der Stadt Schorndorf. Für die kommenden Jahre wird jedoch eine leichte Bevölkerungszunahme prognostiziert (vgl. Tabelle 16). Schorndorf weist insbesondere Betriebe des Mittelstands auf. Analog zum Branchenschwerpunkt in der Region Stuttgart liegt auch in Schorndorf der Fokus auf dem Wirtschaftszweig Maschinenbau.<sup>786</sup> Zu den größten Unternehmen der insgesamt 1.164 Betriebe in Schorndorf gehört die Maschinenbaufirma Oskar Frech GmbH & Co.KG sowie das Pharmaverpackungsunternehmen Catalent Germany Schorndorf GmbH. Außerdem sind die HARTMANN-exact GmbH (Sensorik und Mechatronik) und die Remsdale E-Bike Manufaktur bedeutende Unternehmen der Stadt. Im Jahr 2017 arbeiteten 4.429 Personen der in Schorndorf Lebenden in der Stadt.<sup>787</sup> Dennoch pendelte ein größerer Anteil der Beschäftigten in andere Kommunen aus (vgl. Tabelle 16).

---

<sup>780</sup> Vgl. Homepage der Stadt Schorndorf, unter: <https://www.schorndorf.de/de/Die-Stadt/Stadtportrait/Stadtteile> (aufgerufen am 09.11.2018).

<sup>781</sup> Vgl. Neumann, Markus (2012): Im Blickpunkt: Die Stadt Schorndorf im Remstal, in: Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 6/2012, Stuttgart, S. 47.

<sup>782</sup> Vgl. Gemeinsamer Flächennutzungsplan 2015 Schorndorf-Winterbach, Rems-Murr-Kreis, festgestellt am 04.04.2005, Schorndorf, Bekanntmachung in den Schorndorfern Nachrichten am 27.10.2005.

<sup>783</sup> Vgl. Neumann, Markus (2012): a.a.O., S. 47.

<sup>784</sup> Vgl. Homepage der Stadt Schorndorf, unter: <https://www.schorndorf.de/de/Die-Stadt/Stadtportrait/Stadtteile> (aufgerufen am 09.11.2018).

<sup>785</sup> Vgl. Homepage der Stadt Schorndorf, unter: <https://www.schorndorf.de/ceasy/modules/resources/main.php?id=7313&download=1> (aufgerufen am 09.11.2018).

<sup>786</sup> Vgl. Homepage der Stadt Schorndorf, unter: <https://www.schorndorf.de/de/Wirtschaft/Wirtschaftsstandort> (aufgerufen am 09.11.2018).

<sup>787</sup> Vgl. Homepage der Stadt Schorndorf, unter: <https://www.schorndorf.de/ceasy/modules/resources/main.php?id=7313&download=1> (aufgerufen am 09.11.2018).

Abbildung 77: Raumstruktur und verkehrliche Einbindung der Stadt Schorndorf



Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2018.  
Quelle: Homepage von OpenStreetMap, unter: <https://www.openstreetmap.org> (aufgerufen am 24.10.2018).

**Tabelle 16: Strukturelle Kenndaten der Stadt Schorndorf**

Indikator	Strukturdaten
Fläche	56,84 km <sup>2</sup>
Bevölkerungsdichte 2015	689 Einwohner/km <sup>2</sup>
Bevölkerungszahl 2015	39.172 Einwohner
Natürlicher Saldo	- 155 Personen
Wanderungssaldo	559 Personen
Bevölkerungsentwicklung 2005-2015	- 0,3 %
Bevölkerungsprognose bis 2025	2,1 %
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort 2015	12.266 Personen
Pendlersaldo 2015	-2.589 Personen
Gewerbesteuereinnahmen 2015	342,50 Euro/Einwohner*
Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche 2015	20,4 %
Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche 2004-2015	+1,9 %

Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2018.

Quelle: <sup>788</sup>

<sup>788</sup> Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): Bevölkerung insgesamt am 31.12.2005 nach Geschlecht und Altersgruppen, Jugendquotient und Altenquotient, Stuttgart, Excel-Format;  
 Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): Bevölkerung insgesamt am 31.12.2015 nach Geschlecht und Altersgruppen, Jugendquotient und Altenquotient, Stuttgart, Excel-Format;  
 Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2018): Geburten: Lebendgeborene nach Geschlecht - Jahressumme - regionale Tiefe: Gemeinden, Samt-/Verbandsgemeinden, 2015, Deutschland, Excel-Format;  
 Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2018): Sterbefälle: Gestorbene nach Geschlecht - Jahressumme - regionale Tiefe: Gemeinden, Samt-/Verbandsgemeinden, 2015, Deutschland, Excel-Format;  
 Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2018): Zu- und Fortzüge nach Geschlecht und Altersgruppen (über Gemeindegrenzen) - Jahressumme - regionale Tiefe: Gemeinden, Samt-/Verbandsgemeinden, 2015, Deutschland, Excel-Format;  
 Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): Bevölkerung insgesamt am 31.12.2014\* (Basis) und voraussichtliche Entwicklung der Bevölkerung insgesamt 2035\*\* (Hauptvariante) nach Geschlecht und Altersgruppen, Jugendquotient und Altenquotient, Stuttgart, Excel-Format;  
 Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2019): Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort nach Geschlecht und Nationalität - Stichtag 30.06. – regionale Tiefe: Gemeinden, 31.06.2015, Deutschland, Excel-Format;  
 Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): 1.1.1 Berufspendler sowie Erwerbstätige am Wohn- und Arbeitsort nach Gemeinden im Regierungsbezirk Stuttgart 2015, Stuttgart, Excel-Format;  
 Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2018): Istaufkommen, Grundbeträge, Hebesätze, Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer, Gewerbesteuerumlage und Gewerbesteuerereinnahmen- Jahressumme - regionale Tiefe: Gemeinden, Samt-/Verbandsgemeinden, Realsteuervergleich, Jahr: 2015, Deutschland, Excel-Format;  
 Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): 2.10 Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung in den Gemeinden und Gemarkungen Baden-Württembergs 31.12.2004, Stuttgart, Excel-Format;  
 Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): 2.21 Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung in den Gemeinden und Gemarkungen Baden-Württembergs 31.12.2015, Stuttgart, Excel-Format.

Von der 57 km<sup>2</sup> großen Gesamtfläche der Stadt Schorndorf wurden im Jahr 2015 1.160 ha zur Siedlungs- und Verkehrsfläche gezählt. Ihr Anteil von 20,4 % lag leicht unter dem regionsweiten Durchschnitt. Zwischen 2004 und 2015 erfuhr sie eine vergleichsweise geringe Zunahme um 22 ha bzw. 1,9 %. Dies spiegelt sich auch in der einwohnerbezogenen Betrachtung der Siedlungs- und Verkehrsfläche wider. Sie betrug 289 m<sup>2</sup>/Einwohner im Jahr 2004 und 296 m<sup>2</sup>/Einwohner im Jahr 2015. Die Wohnbaufläche nahm 2015 einen überdurchschnittlichen Anteil von 39,1 % der Siedlungs- und Verkehrsfläche ein. Auch die Gewerbe- und Industriefläche erreichte mit 16,8 % einen hohen Wert. Dagegen lag der Anteil der Verkehrsfläche mit 29,8 % unter dem regionalen Durchschnitt. Alle dieser Teilflächen lagen hinsichtlich ihrer Entwicklung zwischen 2004 und 2015 im regionalen Vergleich im unteren Bereich. Für Wohnbauflächen wurden 31 ha (+ 7,3 %), für Gewerbe- und Industrieflächen 12 ha (+ 6,6 %) sowie für den Verkehr 5 ha (+ 1,5 %) Boden in Anspruch genommen.<sup>789</sup>

### **Regionalplanerische Vorgaben und deren Umsetzung in der Bauleitplanung**

Neben den regional allgemein gültigen Vorgaben des Regionalplans für die Region Stuttgart hinsichtlich einer flächensparenden Siedlungsentwicklung steuert der VRS die Siedlungstätigkeit in der Stadt Schorndorf über räumlich konkrete Festlegungen als Ziele und Grundsätze der Raumordnung. Diese sind zum großen Teil auch in der Raumnutzungskarte dargestellt (vgl. Abbildung 78).

Schorndorf liegt auf einer Landesentwicklungsachse, welche sich von Stuttgart über Waiblingen/Fellbach nach Schorndorf und weiter nach Schwäbisch Gmünd zieht (2.2.1 (Z) d)). Die Kernstadt besitzt den Status eines Mittelzentrums (2.3.2 (G)), welche ohne Weiler, Röhrach und Eichenbach auch den zentralen Versorgungskern Schorndorfs bildet (2.3.5 (G)).<sup>790</sup> Als Siedlungsbereiche sind die Kernstadt, Weiler und Haubersbronn (2.4.1.4 (Z)) festgelegt (vgl. Abbildung 79). Sie sind damit Standorte für die verstärkte Wohnbau- und Gewerbeentwicklung.<sup>791</sup> Als Orientierungswert für die Wohnsiedlungsentwicklung soll daher ein Zuwachs von 1,5 % der Wohneinheiten in fünf Jahren angenommen werden (2.4.0.4.1 (G)).<sup>792</sup> Eine zusätzliche Konzentration der Wohnbautätigkeit (2.4.4.1 (Z)) hat in ‚Schorndorf-Haubersbronn‘ als Schwerpunkt des Wohnungsbaus zu erfolgen (2.4.4.2 (Z)).<sup>793</sup> Die zu realisierenden Bruttowohndichte beträgt für Schorndorf 80 Einwohner/ha, mit Ausnahme des Wohnungsbauswerpunktes, für welchen der Wert 90 Einwohnern/ha vorgegeben ist (2.4.0.8 (Z)).<sup>794</sup> Der Standort Schorndorf/Weiler Nord wird als Vorranggebiet für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungen (2.4.3.1.6 (Z)) ausgewiesen und dient als gewerblicher Entwicklungsschwerpunkt (vgl. Abbildung 78).<sup>795</sup>

---

<sup>789</sup> Vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): 2.10 Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung in den Gemeinden und Gemarkungen Baden-Württembergs 31.12.2004, Stuttgart, Excel-Format; Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): 2.21 Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung in den Gemeinden und Gemarkungen Baden-Württembergs 31.12.2015, Stuttgart, Excel-Format.

<sup>790</sup> Vgl. Satzung des Verbandes Stuttgart über die Feststellung des Regionalplans für die Region Stuttgart vom 22. Juli 2009, hier nach: Verband Region Stuttgart (Hrsg.) (2010): a.a.O., S. 33ff.

<sup>791</sup> Vgl. ebenda, S. 71.

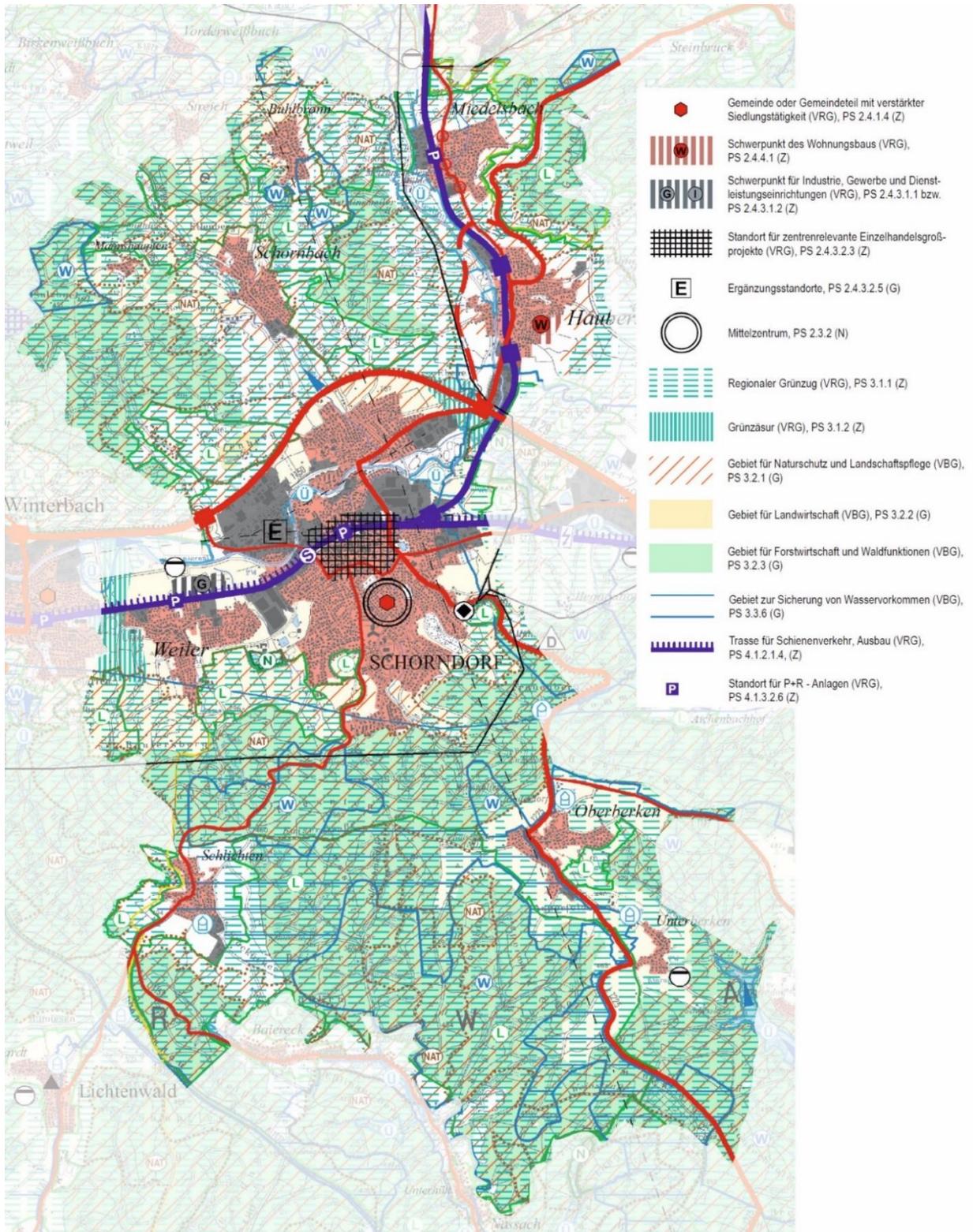
<sup>792</sup> Vgl. ebenda, S. 55.

<sup>793</sup> Vgl. ebenda, S. 139f.

<sup>794</sup> Vgl. ebenda, S. 56.

<sup>795</sup> Vgl. ebenda, S. 92.

**Abbildung 78: Ausschnitt der Stadt Schorndorf in der Raumnutzungskarte des Regionalplans für die Region Stuttgart**



Entwurf:  
Quelle:

Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2018.  
Satzung des Verbandes Stuttgart über die Feststellung des Regionalplans für die Region Stuttgart vom 22. Juli 2009, Raumnutzungskarte - gesamt -

Regionale Grünzüge (3.1.1 8Z)) im gesamten nicht besiedelten Bereich der Stadt Schorndorf schützen den Freiraum vor einer Flächenneuanspruchnahme durch Siedlungstätigkeit. Westlich von Weiler gliedert eine Grünzäsur (3.1.2 (Z)) den Raum. Restriktiv auf die Siedlungsentwicklung wirken des Weiteren folgende Schutzgebietsausweisungen im Regionalplan:

- Gebiete für Naturschutz und Landschaftspflege (Vorbehaltsgebiete) (3.2.1 (G)) flächendeckend im Norden und Süden des Stadtgebiets,
- Gebiete für die Landwirtschaft (Vorbehaltsgebiete) (3.2.2 (G)) vor allem um die Siedlungskörper der Stadtteile,
- Gebiete für Forstwirtschaft und Waldfunktionen (Vorbehaltsgebiete) (3.2.3 (G)) sowie
- Gebiete zur Sicherung von Wasservorkommen (Vorbehaltsgebiete) (3.3.1 (G)) im Süden, östlich von Schlichten (vgl. Abbildung 78).<sup>796</sup>

Nachrichtlich werden für Schorndorf die bestehenden Verkehrswege und die Planungen einer neuen Ortsumgehung um Haubersbronn in der Raumnutzungskarte dargestellt. Zudem wird die Trasse für Schienenverkehr in Ost-West-Richtung als Vorranggebiet zum Ausbau gesichert (4.1.2.1.4 (Z)) (vgl. Abbildung 78).<sup>797</sup>

**Abbildung 79: Wohnbebauung hinter dem Pfeleiderer Areal und die ehemalige Lederfabrik Breuninger in Schorndorf**



Quelle: Eigene Aufnahme, Schorndorf 2018.

Die Flächennutzungsplanung führt die Stadt Schorndorf zusammen mit der Nachbargemeinde Winterbach durch. Der gemeinsame Flächennutzungsplan wurde im Jahr 2005 rechtskräftig und wurde seitdem sieben Mal im Rahmen von Bebauungsplanaufstellungen berichtigt.<sup>798</sup> Zudem erfolgten bis 2015 zehn punktuelle Änderung des Flächennutzungsplans.<sup>799</sup> In der Karte des Flächennutzungsplans ist eine Konzentration des Siedlungskörpers entlang der Infrastrukturen der Entwicklungsachse zu erkennen. Neu ausgewiesene Bauflächen sind überwiegend in der Kernstadt, Weiler und Haubersbronn lokalisiert, welche auch die regionalplanerischen Siedlungsbereich darstellen. Die Schwerpunkte des Wohnungsbaus bzw. für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungen aus dem Regionalplan sind ebenfalls im Flächennutzungsplan gesichert. Vier weitere kleine Wohnbau- bzw. Gewerbegebiete sind in Miedelsbach und Schornbach aus-

<sup>796</sup> Vgl. ebenda, S. 161ff.

<sup>797</sup> Vgl. ebenda, S. 239.

<sup>798</sup> Vgl. Homepage der Stadt Schorndorf, unter: <https://www.schorndorf.de/de/Leben-in-Schorndorf/Bauen-Wohnen/Stadtplanung/Flaechennutzungsplan> (aufgerufen am 09.11.2018).

<sup>799</sup> Vgl. Homepage der Stadt Schorndorf, unter: <https://www.schorndorf.de/ceasy/modules/core/resources/main.php?id=13130&download=1> (aufgerufen am 19.11.2018).

gewiesen.<sup>800</sup> Eine Einhaltung der regionalplanerisch vorgegebenen Bruttowohndichten ist allerdings nicht immer gewährleistet.<sup>801</sup> Die Grünzäsur bei Weiler wird nicht beeinträchtigt.<sup>802</sup>

Aufgrund naturschutzrechtlicher Restriktionen steht in der Stadt Schorndorf derzeit die Brachflächenrevitalisierung im Innenbereich im Fokus der Siedlungsentwicklung.<sup>803</sup> Dabei handelt es sich meist um Gewerbeleerstände, welche nach ihrer Sanierung wieder gewerblich genutzt werden.<sup>804</sup> Ein erfolgreiches Beispiel für die Realisierung eines verdichteten Gewerbegebietes stellen die ‚Erlenwiesen‘ dar. Hier wurden nach Vorgabe des Gemeinderats mehrgeschossige Produktionsgebäude errichtet. Potenzialflächen für die zukünftige Gewerbeentwicklung sind nur noch wenige verfügbar bzw. aktivierbar. Aktuell befindet sich der Umbau der ehemaligen Lederfabrik Breuninger zu einem Mischgebiet mit Wohnen, Gewerbe und Einzelhandel im Verfahren.<sup>805</sup> Ebenfalls nördlich der Innenstadt soll auf dem ehemaligen Produktionsgelände der Firma Pfeleiderer der Neubau von gut 130 Miet- und Eigentumswohnungen in fünf Mehrfamilienhäusern erfolgen. Diese sollen zwischen drei und sechs Geschosse besitzen. Frühere Planungsentwürfe, welche höhere Dichten vorsahen, lösten Widerstände im Gemeinderat aus.<sup>806</sup> Baulückenpotenziale innerhalb der Stadt sind vollständig ausgeschöpft. Langwierige Bauleitplanungsprozesse im Außenbereich hatten den Druck auf dem Wohnungsmarkt verstärkt und die Aktivierung der Reserven begünstigt. Der Entwicklung ging stets ein Erwerb durch die Stadt voraus. Künftige Herausforderung der Siedlungsentwicklung wird die Bereitstellung von Wohnraum darstellen. Politisch wird eine hohe Anzahl an Wohnungen zu moderaten Mieten gefordert. Dies wird von planerischer Seite als schwer umsetzbar eingeschätzt.<sup>807</sup>

Räumliche Schwerpunkte der kommenden Siedlungsentwicklung sollen – entsprechend den Vorgaben der Regionalplanung – die Stadtteile Weiler und Haubersbronn sein. Es sind vor allem Vorhaben der Innenentwicklung und nur noch kleinteilige Erweiterungen des Siedlungskörpers nach Außen vorgesehen. Der Siedlungsschwerpunkt in Haubersbronn soll im Rahmen der IBA 2027 StadtRegion Stuttgart entwickelt werden. Es werden sich neue Ideen für die Umsetzung städtebaulicher Dichte erhofft. Außerdem ist es Ziel, das Bewusstsein der Bürgerschaft für die Themen des „Flächensparens“ und „kompakter Siedlungsstrukturen“ zu stärken bzw. einen Bewusstseinswandel zu initiieren.<sup>808</sup>

Ein strategisches Vorgehen bei der Siedlungsentwicklung in der Stadt Schorndorf stellt einen wesentlichen Erfolgsfaktor bei der Umsetzung einer flächensparenden Siedlungstätigkeit. Förderlich ist die grundsätzlich in kommunaler Verantwortung liegende Baulandentwicklung von Plangebieten. So soll der Blockade durch externe Beteiligte vorgebeugt werden. Zudem betreibt die Stadt Schorndorf eine Wohnbaugesellschaft, welche insbesondere (kostengünstigen) Miet-

---

<sup>800</sup> Vgl. Gemeinsamer Flächennutzungsplan 2015 Schorndorf-Winterbach, Rems-Murr-Kreis, festgestellt am 04.04.2005, Schorndorf, Bekanntmachung in den Schorndorfern Nachrichten am 27.10.2005.

<sup>801</sup> Vgl. Expertengespräch mit einem Vertreter der Stadt Schorndorf, Fachbereich Stadtentwicklung und Baurecht, Schorndorf, 2018.

<sup>802</sup> Vgl. Gemeinsamer Flächennutzungsplan 2015 Schorndorf-Winterbach, Rems-Murr-Kreis, festgestellt am 04.04.2005, Schorndorf, Bekanntmachung in den Schorndorfern Nachrichten am 27.10.2005.

<sup>803</sup> Vgl. Expertengespräch mit einem Vertreter der Stadt Schorndorf, Fachbereich Stadtentwicklung und Baurecht, Schorndorf, 2018.

<sup>804</sup> Vgl. Homepage der Stadt Schorndorf, unter: <https://www.schorndorf.de/de/Wirtschaft/Revitalisierung-und-Grossprojekte> (aufgerufen am 19.11.2018).

<sup>805</sup> Vgl. Expertengespräch mit einem Vertreter der Stadt Schorndorf, Fachbereich Stadtentwicklung und Baurecht, Schorndorf, 2018.

<sup>806</sup> Vgl. Homepage der Stadt Schorndorf, unter: <https://www.schorndorf.de/Stadtnachricht?view=publish&item=article&id=5458> (aufgerufen am 19.11.2018).

<sup>807</sup> Vgl. Expertengespräch mit einem Vertreter der Stadt Schorndorf, Fachbereich Stadtentwicklung und Baurecht, Schorndorf, 2018.

<sup>808</sup> Vgl. ebenda.

wohnungsbau realisiert, da andere Bauträger kaum Interesse daran zeigen. Erschwinglicher Mietwohnungsbau wird auch in Kooperation mit der in Schorndorf ansässigen Wohnbaugenossenschaft hergestellt. Für Revitalisierungsflächen wurde zudem vom Gemeinderat ein Entwicklungsmodell für Wohn- und Mischgebiete beschlossen, nach welchem zwischen zehn und 20 % der Wohnungen für den sozialen Mietwohnungsbau vorzusehen ist. Diese können entweder durch den Investor realisiert oder die Flächen an die städtische Wohnbaugesellschaft abgetreten werden. Bei Neuplanungen ist eine freiwillige Abgabe möglich. Diese Aktivitäten ermöglichen durch Geschosswohnungsbau eine effiziente Flächennutzung zu betreiben, um Flächenneuanspruhen zu vermeiden und den Verlust von Freiraum zu verringern. Eine Baulückenbörse der Stadt bietet ebenfalls Potenziale für die flächeneffiziente Nachverdichtung. Derzeit besteht allerdings kein Angebot, wodurch die Möglichkeiten der Innenentwicklung verringert werden. Hintergrund ist allerdings vor allem ein hoher Wohnungsbedarf und weniger eine bewusste Fokussierung auf das Thema Flächensparen. Zudem sind Entwicklungen im Außenbereich der Stadt Schorndorf durch naturschutzrechtliche Restriktionen eingeschränkt. Die Belange werden vor allem durch den privat organisierten Umweltschutz vertreten.<sup>809</sup> So trägt dies einerseits positiv zum Schutz des Freiraums und seiner Funktionen bei, schränkt aber andererseits die weitere Entwicklung Schorndorfs ein, welche als Mittelzentrum mit Lage auf einer Entwicklungsachse eine Konzentrationsfunktion für die regionale Siedlungsentwicklung besitzt.

Als zentrales Hemmnis für eine kompakte, flächensparende Siedlungsentwicklung offenbart sich die geringe Akzeptanz in der Bürgerschaft für ‚stadtuntypische‘ höhere Siedlungsdichten. Maximal dreigeschossige Bauformen werden als verträglich angesehen. Die regionalplanerisch vorgesehenen Bruttowohndichten sind daher schwer umzusetzen. Insbesondere von direkten Anwohnern neuer Planvorhaben geht das größte Konfliktpotenzial aus. Eine durch das umstrittene Infrastrukturprojekt ‚Stuttgart 21‘<sup>810</sup> verstärkte ‚Beschwerde-Kultur‘ hemmt zudem zunehmend Bauleitplanungsprozesse.

Auf Ebene der kommunalen Politik haben sich in der Vergangenheit Exkursionen zu Plangebietern als hilfreich erwiesen, um Herausforderungen bei der Gebietsentwicklung zu verdeutlichen und das Bewusstsein für Handlungserfordernisse im Sinne einer flächensparenden Siedlungsentwicklung zu verstärken. Auch Best Practice-Beispiele wurden besichtigt. Erfolge konnten zudem bei der Beteiligung von Bürgern in Form einer Zukunftswerkstatt erreicht werden. Auch die Vorgaben im Regionalplan für die Region Stuttgart, insbesondere die Ziele der Raumordnung, werden als hilfreiche Argumente bei der Auseinandersetzung mit Entwicklungsvorstellungen der kleineren Stadtteile geschätzt.<sup>811</sup>

---

<sup>809</sup> Vgl. ebenda.

<sup>810</sup> Das umstrittene Infrastruktur- und Städtebauprojekt in der baden-württembergischen Hauptstadt zum Umbau des Stuttgarter Hauptbahnhofs löste zahlreiche Proteste und einen medienwirksamen Schlichtungsprozess mit anschließender Volksabstimmung aus. In der Folge kam es zu einer umfassenden Diskussion über ein Legitimitätsdefizit der Demokratie und das Ausmaß von Bürgerbeteiligung.

Vgl. Brettschneider, Frank; Schuster, Wolfgang (2013): Einleitung: „Stuttgart 21“ – Ein Großprojekt zwischen Protest und Akzeptanz, in: Brettschneider, Frank; Schuster, Wolfgang (Hrsg.): Stuttgart 21 – Ein Großprojekt zwischen Protest und Akzeptanz, Wiesbaden, S. 7ff.

<sup>811</sup> Vgl. Expertengespräch mit einem Vertreter der Stadt Schorndorf, Fachbereich Stadtentwicklung und Baurecht, Schorndorf, 2018.

### **3.7 Zwischenfazit: Erfolge, Defizite und Einflussfaktoren des Governance-Regimes der Regionalplanung für eine flächensparende Siedlungsentwicklung in der Region Stuttgart**

Die Einflussnahme auf eine flächensparende Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung vollzieht sich in der Region Stuttgart in einem auf Hierarchie basierenden eingebetteten Governance-Regime. Dieses wird umfänglich durch die Governance-Form des Netzwerkes ergänzt. In erster Linie erfolgt die Governance der Siedlungsentwicklung entsprechend dieser Leitvorstellung anhand des Mechanismus der Beeinflussung durch die Ziele und Grundsätze der Raumordnung, die im Regionalplan für die Region Stuttgart festgelegt sind. Der Regionalplan bzw. seine Umsetzung sind maßgebliches Instrument bzw. Handlungsform des first-order governing des VRS. Dennoch erfolgt eine Koordination der Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke zunehmend auch über Formate des Beeinflussens in Netzwerken, beispielsweise der Veranstaltungen des Wohnbau-Forums, und des Verhandeln im Rahmen von Netzwerken. So boten die Dialoge im Aufstellungsprozess des Regionalplans die Möglichkeit zur Diskussion und Vermittlung von Aspekten einer flächensparenden Siedlungsentwicklung. Des Weiteren kann die IBA 2027 StadtRegion Stuttgart durch ihren experimentellen Charakter Impulse hinsichtlich der Weiterentwicklung der Interdependenzbewältigung durch die Regionalplanung im Sinne von second-order oder meta governance ermöglichen. Damit wird auch den Defiziten bei der Umsetzung der regionalplanerischen Vorstellungen einer flächensparenden Siedlungsentwicklung auf kommunaler Ebene begegnet.

#### **3.7.1 Erfolge und Defizite der Governance-Formen der Regionalplanung für eine flächensparende Siedlungsentwicklung in der Region Stuttgart**

Die Erhaltung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit unter sparsamer Verwendung der zur Verfügung stehenden Ressourcen ist das Hauptanliegen der regionalen Entwicklung in der Region Stuttgart. Die Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung erfolgt strategisch durch die Konzentration der Siedlungsentwicklung, eine Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme sowie den Schutz des Freiraums. Dabei werden die entsprechenden Planelemente überwiegend als Ziele der Raumordnung festgelegt und vereinzelt durch zu berücksichtigende Grundsätze der Raumordnung ergänzt (vgl. Tabelle 17).

Konkret erfolgt die regionalplanerische Koordination der Siedlungsentwicklung in der Region Stuttgart über eine Kombination aus regionaler Standortsteuerung entlang von Entwicklungsachsen und Standortsicherung durch Siedlungsbereiche sowie Schwerpunkte für den Wohnungsbau und die Gewerbeentwicklung. Die entsprechenden Planelemente werden durch eine quantitative Mengensteuerung zur Bestimmung des Bauflächenbedarfs differenziert nach Siedlungsbereichen und Gemeinden begrenzt auf Eigenentwicklung ergänzt. Als einziger Regionalplan in dieser Untersuchung gibt der der Region Stuttgart verbindliche Bruttowohndichten für neu zu erschließende Wohnsiedlungen vor. Im Sinne einer effizienten Flächennutzung beeinflussen die Dichtewerte die Flächenneuanspruchnahme maßgeblich. Dieses umfassende Instrumentarium zur Steuerung der Siedlungsentwicklung wird ergänzt durch negativplanerische Vorgaben zum Freiraumschutz. Restriktiv und gliedernd wirken die Regionalen Grünzüge und Grünzäsuren auf die Entwicklung des Siedlungskörpers.

Insgesamt wird das regionalplanerische Instrumentarium von den regionalen Planungsakteuren in seiner die Siedlungsentwicklung begrenzenden Funktion als sehr wirksam beurteilt. Insbesondere das Instrument der Eigenentwicklung ist erfolgreich und verursacht im Hinblick auf die

Einhaltung der Entwicklungsgrenzen keine Probleme.<sup>812</sup> Die Bruttowohndichten für neue Siedlungsbereiche werden im Durchschnitt in der Region sogar überschritten. Eine strikte Handhabe in den Siedlungsschwerpunkten erweist sich als zielführend. Hervorzuheben ist die Steuerungswirkung der regionalen Grünzüge, welche vor allem dem Schutz des Freiraums vor Inanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke sowie Zersiedlung bieten. Die überwiegend positive Umsetzung der regionalplanerischen Zielvorstellungen auf der kommunalen Ebene, auch in den teilräumlichen Untersuchungsbereichen, bestätigt das Potenzial des Governance-Ansatzes im Hinblick auf eine flächensparende Siedlungsentwicklung. Von den kommunalen Planungsakteuren werden die stringente Planungslogik sowie die zentralen Vorgaben, z.B. zur Konzentration der Siedlungsentwicklung mitgetragen. Die klare Position der Regionalplanung wird von ihnen als Erfolgsfaktor benannt, da sie als Argument bei Zielkonflikten auf kommunaler Ebene dient und eine grundlegende Umsetzung der Vorgaben gewährleistet.<sup>813</sup>

Defizite werden vor allem bei der Entwicklung von Baugebieten an regionalplanerisch geeigneten Standorten deutlich. Hinsichtlich einer flächensparenden Siedlungsentwicklung beeinträchtigt die Blockade der Siedlungstätigkeit das Ausnutzen vorhandener Infrastrukturen. Ein folgendes Ausweichen auf alternative Bereiche induziert auch eine Neuinanspruchnahme für neue Einrichtungen. Gleichzeitig wird eine räumlich bedarfsgerecht verortete Siedlungstätigkeit erschwert. Angesichts drängender Flächenbedarfe für Wohnen und Gewerbe in der Region Stuttgart bemängelt die Regionalplanung ein fehlendes Instrumentarium zur Forcierung einer (flächeneffizienten) Siedlungsentwicklung. Als ökonomische und strukturelle Anreize können derzeit das Förderinstrumentarium des ‚Landschaftsparks Region Stuttgart‘ sowie langfristig der Ausbau der S-Bahn genutzt werden.<sup>814</sup>

Die informellen Aktivitäten des VRS für eine flächensparende Siedlungsentwicklung konnten vor diesem Hintergrund bereits positive Effekte bewirken. Entsprechende Erfolge spiegeln sich in einem gesteigerten Bewusstsein für die Thematik des Flächensparens sowie einer Sensibilisierung kommunaler Planungsakteure für Teilaspekte, wie beispielsweise eine verdichtete Siedlungsstruktur, wider. Als Chance für flächensparende Siedlungsentwicklung könnte sich die IBA 2027 StadtRegion Stuttgart erweisen. Neue Impulse für das regionalplanerische Handeln und Instrumentarium ebenso wie eine Ansprache aller involvierten Akteure sind gewünschte Ergebnisse.<sup>815</sup>

---

<sup>812</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern des Verbands Region Stuttgart, Bereich Planung, Stuttgart, 2017.

<sup>813</sup> Vgl. Expertengespräch mit einem Vertreter der Stadt Backnang, Stadtplanungsamt, Backnang, 2018; Expertengespräch mit einem Vertreter der Stadt Schorndorf, Fachbereich Stadtentwicklung und Baurecht, Schorndorf, 2018.

<sup>814</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern des Verbands Region Stuttgart, Bereich Planung, Stuttgart, 2018.

<sup>815</sup> Vgl. ebenda.

**Tabelle 17: Festlegungen im Regionalplan für die Region Stuttgart zur Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung**

Steuerungsansatz	Norm	Planelement
Regionale Standortsteuerung		
Konzentration auf Entwicklungsachsen	Z	Landesentwicklungsachsen (konkretisiert) (2.2.1 (N/Z))
	Z	Regionale Entwicklungsachsen (2.2.2 (Z))
Konzentration auf die Zentralen Orte	Z	Standorte für Einzelhandelsgroßprojekte und Veranstaltungszentren (Oberzentrum, Mittel- und Unterzentren) (2.4.3.2.2 (Z))
Konzentration der Siedlungsentwicklung auf raumordnerisch geeignete Standorte	Z	Gemeinden oder Gemeindeteile mit verstärkter Siedlungstätigkeit (Siedlungsbereiche) (Vorranggebiete) (2.4.1.4 (Z))
Vorrang der Innenentwicklung	Z	Innen- vor Außenentwicklung (1.4.2.5 (Z), 2.4.0.6 (Z), 2.4.1.3 (G))
Standortsicherung		
Wohnen	Z	Schwerpunkte des Wohnungsbaus (Vorranggebiete) (2.4.4.2 (Z))
Gewerbe	Z	Schwerpunkte für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungseinrichtungen (Vorranggebiete) (2.4.3.1.6 (Z))
	Z	Schwerpunkte für Industrie und Logistik (Vorranggebiete) (2.4.3.1.2 (Z))
	Z	Standorte für zentrenrelevante Einzelhandelsgroßprojekte (Vorranggebiete) (2.4.3.2.3 (Z))
	G	Ergänzungsstandorte (2.4.3.2.5 (G))
Verkehr	Z	Trassen für den Straßenverkehr, Neubau und Ausbau (Vorranggebiete) (4.1.1.7 (Z)), 4.1.1.8 (Z))
	Z	Trassen für den Eisenbahnverkehr, Neubau, Ausbau und Sicherung (Vorranggebiete) (4.1.2.1.3 und 4 (Z))
	Z	Trassen für den Schienenverkehr, Sicherung (Vorranggebiete) (4.1.2.1.5 (Z))
	Z	Trassen für den Stadtbahnverkehr, Neubau (Vorranggebiete) (4.1.2.1.9 (Z))
Mengensteuerung		
Bedarfsnachweis	Z	Erfordernis der Begründung von Neuausweisungen in qualitativer und quantitativer Hinsicht unter Anrechnung vorhandener Flächenreserven und Innenbereichspotenziale (1.4.2.5 (Z))

Steuerungsansatz	Norm	Planelement
Eigenentwicklung	Z	Gemeinden beschränkt auf Eigenentwicklung (2.4.2 (Z))
Orientierungswerte	Z	Bauflächen in den Siedlungsbereichen im Rahmen der Eigenentwicklung und Wanderungen (2.4.0.4 (Z))
	G	Orientierungswerte für den Bedarf an Wohneinheiten in Siedlungsbereichen (2.4.0.4.1 (G))
	Z	Bauflächen in Gemeinden beschränkt auf Eigenentwicklung im Rahmen der natürlichen Bevölkerungsentwicklung und des ‚inneren Bedarfs‘ 2.4.0.5 (Z)
	G	Orientierungswert für den Bedarf an Wohneinheiten in Gemeinden beschränkt auf Eigenentwicklung (2.4.0.5.1 (G))
Dichtewerte	Z	Bruttowohndichten für neu zu erschließende Wohnsiedlungen (2.4.0.8 (Z))
Negativ-planerische Standortsteuerung		
Siedlungs-/Grünzäsuren	Z	Grünzäsuren (Vorranggebiete) (3.1.2 (Z))
Multifunktionaler Gebietsschutz	Z	Regionale Grünzüge (Vorranggebiete) (3.1.1 (Z))
Monofunktionaler Gebietsschutz	G	Gebiete für Naturschutz und Landschaftspflege (Vorbehaltsgebiete) (3.2.1 (G))
	G	Gebiete für Landwirtschaft (Vorbehaltsgebiete) (3.2.2 (G))
	G	Gebiete für Forstwirtschaft und Waldfunktionen (Vorbehaltsgebiete) (3.2.3 (G))
	G	Gebiete für Landschaftsentwicklung (Vorbehaltsgebiete) (3.2.4 (G))
	G	Gebiete zur Sicherung von Wasservorkommen (Vorbehaltsgebiete) (3.3.6 (G))
	Z	Gebiete für den vorbeugenden Hochwasserschutz (Vorranggebiete) (3.4.6 (Z))
	G	Gebiete für den Abbau oberflächennaher Rohstoffe (Vorranggebiete) (3.5.1 (Z))
	Z	Gebiete zur Sicherung von Rohstoffen (Vorranggebiete) (3.5.2 (Z))
Interkommunale Kooperation		
Gewerbe	G	Nutzung der regionalbedeutsamen Schwerpunkte für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungseinrichtungen in interkommunaler Kooperation (2.4.3.1.5 (G))
Zeichenerklärung: Z = Ziel der Raumordnung G = Grundsatz der Raumordnung		

Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2018.

### 3.7.2 Bedeutung des institutionellen und raumstrukturellen Rahmens für das Governance-Regime der Regionalplanung in der Region Stuttgart

Der institutionelle Kontext gibt der Regionalplanung in der Region Stuttgart einen recht engen formellen und materiellen Rahmen für die Ausgestaltung seines Governance-Regimes, insbesondere hinsichtlich der Planelemente im Regionalplan, vor. Gleichzeitig eröffnet sich durch die organisatorische Konstitution des VRS eine Bandbreite an Möglichkeiten, die hierarchisch geprägte Planung durch weitere Governance-Formen zu ergänzen. Vielfältige Ansätze der Handlungskoordination bieten insbesondere vor dem Hintergrund der raumstrukturellen Herausforderungen Potenziale zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke.

Sowohl im LplG B-W als auch im LEP B-W wird eine deutliche Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme sowie der Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen materiell verankert. De facto wird ein Großteil der im Regionalplan festzulegenden Planelemente bereits auf Landesebene vorgegeben. Für die Region Stuttgart gelten hier teilweise sogar Sonderbestimmungen, wie beispielsweise die verpflichtende Festlegung von Siedlungsschwerpunkten. Es handelt sich dabei vor allem um Instrumente zur regionalen Standortsteuerung und -sicherung. Quantifizierte Vorgaben zur Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke werden nicht formuliert. Konflikte in der Umsetzung der Regionalplanung ergeben sich mitunter durch eine Richtlinie der obersten Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde für die Bedarfsberechnung von Wohnbauflächen, welche ursprünglich an die Genehmigungsbehörde gerichtet war. Eine starke und unreflektierte Orientierung einiger Kommunen an dieser bei ihren Berechnungen konterkarieren in der Folge die Hinweise des Regionalplans für die Region Stuttgart hinsichtlich des Bedarfsnachweises.<sup>816</sup>

Einen bedeutenden Vorteil bei der Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung in der Region Stuttgart stellt die Bündelung mehrerer Kompetenzen durch den Verband Region Stuttgart dar. So erfordert der extreme Flächenmangel im gewerblich-industriellen Bereich im Zentrum der Region einen besonders hohen Abstimmungsbedarf zwischen (regionaler) Wirtschaftsförderung und Regionalplanung.<sup>817</sup> Da beide Aufgabenbereiche im Zuständigkeitsbereich des VRS liegen, wird die fachliche Koordination enorm erleichtert. Ebenfalls können die Landschaftsrahmenplanung, das Instrument des Landschaftsparks, die Regionalverkehrsplanung insbesondere des regionalbedeutsamen ÖPNV, welche auch dem VRS obliegen, enger mit den Zielen der Regionalplanung abgestimmt und Synergien genutzt werden. Als direkt gewähltes Gremium verfügt das Regionalparlament darüber hinaus eine gefestigte Legitimationsgrundlage, sodass regionalen Angelegenheiten ein höheres politisches Gewicht zukommt. Kommunalpolitische Einflüsse werden minimiert. So ist der Akteur Regionalplanung in der Region Stuttgart im Gegensatz zu den vorhergehenden Fallstudien hinsichtlich der strategischen und operativen Ebene als eine Einheit zu betrachten.

Ein starkes Umsetzungsinstrument für die Regionalplanung hat der Landesgesetzgeber in Baden-Württemberg mit dem Planungsgebot gemäß § 21 Abs. 1 LplG B-W geschaffen. Dieses kam in der Region Stuttgart allerdings nur ein einziges Mal zum Einsatz, da ein kooperatives Verhältnis zwischen VRS und Gemeinden im Vordergrund steht. Ein derart hoheitliches Mittel wird nur als letztmögliches Mittel in Betracht gezogen.<sup>818</sup>

---

<sup>816</sup> Vgl. ebenda.

<sup>817</sup> Vgl. ebenda.

<sup>818</sup> Vgl. ebenda.

Die raumstrukturellen Rahmenbedingungen in der Region Stuttgart erfordern von der Regionalplanung hinsichtlich einer flächensparenden Siedlungsentwicklung auch künftig einer Koordination. Angesichts eines weiterhin hohen und seitens der Regionalentwicklung gewollten Bevölkerungswachstums sowie dem wahrscheinlich anstehenden wirtschaftlichen Strukturwandel ist im Sinne der Leitvorstellung die damit einhergehende Flächenneuanspruchnahme bedarfsgerecht, aber so effizient wie möglich an regionalplanerisch geeigneten Standorten mit entsprechender Infrastrukturausstattung zu vollziehen. Aufgrund des hohen Verdichtungsgrades im Kern der Region sind insbesondere das Ober- und die Mittelzentren bereits stark belastet. Der ohnehin knappe Freiraum wird in diesen Bereichen bedroht. In der Folge weist die Landeshauptstadt Stuttgart keine Flächen im Außenbereich mehr aus. Die zusätzlichen Flächenbedarfe müssten in der restlichen Region zur Verfügung gestellt werden.<sup>819</sup> Da die Flächenneuanspruchnahme in der Region Stuttgart vergleichsweise moderat ausfällt, kann das Governance-Regime der Regionalplanung als erfolgreich eingeschätzt werden. Es gilt die bisherigen Handlungsansätze beizubehalten und entsprechend vor allem Freiräume im Zentrum zu bewahren und Entwicklungspotenziale an Entlastungsstandorten unter einer effizienten Flächennutzung zu ermöglichen.

### **3.7.3 Einflussfaktoren bei der Umsetzung der regionalplanerischen Governance-Ansätze auf kommunaler Ebene in der Region Stuttgart**

Erfolgsfaktor für das Governance-Regime der Regionalplanung ist ein starkes Bewusstsein für die Herausforderungen einer flächensparenden Siedlungsentwicklung bei den regionalen sowie kommunalen Planungsakteuren. Auch das Verhältnis zwischen beiden Ebenen stellt sich in diesem Kontext überwiegend einvernehmlich und kooperativ dar.<sup>820</sup> Dazu beigetragen haben insbesondere der regelmäßige Austausch im Netzwerk der Regionalplanung<sup>821</sup> und die Mitwirkungsmöglichkeiten für die kommunale Planung bei der Regionalplanung.<sup>822</sup> Teilweise wird jedoch das Fehlen qualifizierter Planer in einzelnen kommunalen Verwaltungen als ein Hemmnis für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung wahrgenommen. So weisen die kommunalen Wohnbauflächenbedarfsberechnungen, sowohl im Rahmen der Eigenentwicklung als auch für darüber hinaus gehende Bedarfe durch Wanderungsgewinne, häufig Defizite auf. Es fehlt den Öfteren die Prüfung qualitativer und quantitativer vorhandener Flächenpotenziale. Seitens des VRS wurde zuletzt unterstützend mit Schulungsangeboten auf diese fachlichen Mängel reagiert. Veraltete Flächennutzungspläne bedingen in einzelnen Gemeinden zudem ein strategisches Planungsdefizit.<sup>823</sup>

Die Beziehung zwischen kommunalpolitischen Akteuren und Regionalplanung ist dagegen konfliktbehaftet. Während das Verhältnis zu den Bürgermeistern als gut eingeschätzt wird, sind die Mitglieder der Stadt- und Gemeinderäte meist kritischer gegenüber einer flächensparenden Siedlungsentwicklung eingestellt. In diesem Kontext wird oftmals eine zu starke Einschränkung der kommunalen Planungshoheit als Argument eingebracht. Hinsichtlich einer Vertrauensbildung hat sich diesbezüglich die Teilnahme regionaler Planungsakteure an Gemeinderatssitzungen bewährt.<sup>824</sup> Das ‚Kirchturmdenken‘ einzelner Kommunen<sup>825</sup> bedingt jedoch in einigen Fäl-

<sup>819</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern des Verbands Region Stuttgart, Bereich Planung, Stuttgart, 2017.

<sup>820</sup> Vgl. ebenda; Expertengespräch mit einem Vertreter der Stadt Backnang, Stadtplanungsamt, Backnang, 2018; Expertengespräch mit einem Vertreter der Stadt Schorndorf, Fachbereich Stadtentwicklung und Baurecht, Schorndorf, 2018.

<sup>821</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern des Verbands Region Stuttgart, Bereich Planung, Stuttgart, 2017.

<sup>822</sup> Vgl. Expertengespräch mit einem Vertreter der Stadt Backnang, Stadtplanungsamt, Backnang, 2018.

<sup>823</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern des Verbands Region Stuttgart, Bereich Planung, Stuttgart, 2018.

<sup>824</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern des Verbands Region Stuttgart, Bereich Planung, Stuttgart, 2017.

<sup>825</sup> Vgl. ebenda; Expertengespräch mit einem Vertreter der Stadt Backnang, Stadtplanungsamt, Backnang, 2018.

len, dass an geeigneten Standorten, vor allem den Mittelzentren, trotz vorhandener Flächenpotenziale im Flächennutzungsplan keine weitere Siedlungsentwicklung, insbesondere kompakter Siedlungsstrukturen, stattfindet. Dies hängt u.a. mit kommunalen Finanzüberlegungen zusammen, welche häufig irrtümlicherweise auf der Gleichstellung von Geschosswohnungsbau und sozialem Wohnungsbau gründen. Daraus resultieren Befürchtungen, durch das Angebot an kleineren, bezahlbaren Wohnungen eine hohe Zahl an Einwohnern, welche auf Transferleistungen angewiesen sind, und Sozialkosten für die Kommune zu generieren. Entsprechende Wohn- bzw. Bauformen, welche kompakte Siedlungsstrukturen bedingen, werden daher vor allem in den Umland-Gemeinden abgelehnt.<sup>826</sup> Nichtsdestotrotz werden in einigen Städten und Gemeinden Instrumente der Stadtplanung und -entwicklung eingesetzt, welche Chancen für eine flächensparende Siedlungsentwicklung bieten. Zu nennen sind hier beispielsweise Baulückenbörsen, Modelle kommunaler Baulandentwicklung oder Entwicklungsmodelle für Wohn- und Mischgebiete, städtische Wohnbaugesellschaften zur Schaffung von Geschosswohnungsbau oder die Demonstration von Best Practice-Beispielen zur Bewusstseins-schaffung.<sup>827</sup>

Des Weiteren stellt die Akzeptanz der Bürger hinsichtlich einer flächensparenden Siedlungsentwicklung einen weiteren, wesentlichen Einflussfaktor dar. Auch diese stehen weiteren Flächenentwicklungen am eigenen Wohnort meist kritisch gegenüber und besitzen eine hohe Bereitschaft, sich gegen Bauvorhaben und regional ‚untypische‘ Siedlungsdichten zu engagieren.<sup>828</sup> Vor dem Hintergrund spezifischer Erfahrungen mit Beteiligungsprozessen, insbesondere im Rahmen des Infrastrukturprojektes ‚Stuttgart 21‘, ist dieses Engagement stark gestiegen. Klagen und Anträge auf Bürgerentscheide im Bauleitplanungsprozess sind immer häufiger zu verzeichnen. Die kleinteilige Gemeindestruktur in der Region Stuttgart begünstigt zudem letztere, da das benötigte Quorum relativ schnell erreicht ist. In der Folge lähmt dies zunehmend sowohl kommunalpolitische Akteure in ihrem Handeln als auch Planungsprozesse.<sup>829</sup> Bei der Realisierung von Wohnbauvorhaben werden seitens der Bevölkerung in der Regel Gebäude mit bis zu vier Geschossen akzeptiert. Dies ist jedoch auch Ergebnis eines langen Sensibilisierungsprozesses.<sup>830</sup>

Die Siedlungsentwicklung hemmende Spekulationen auf unbebaute Grundstücke im Innenbereich sind in der Region nur teilweise zu beobachten. Ein hoher Siedlungsdruck erleichtert in einigen Kommunen deren Mobilisierung.<sup>831</sup> Wo Flächenpotenziale ausgeschöpft sind, dennoch weiterhin ein Wachstumsdruck herrscht, wird es in Hinblick auf eine flächensparende Siedlungsentwicklung allerdings noch bedeutender sein, die Siedlungstätigkeit im Außenbereich möglichst flächeneffizient und kompakt zu gestalten.

Seitens der Unternehmen und wirtschaftlichen Akteure in der Region Stuttgart herrscht bisher kein Bewusstsein hinsichtlich einer flächensparenden gewerblich-industriellen Siedlungsentwicklung. Kompakte, flächeneffiziente Bauweisen werden derzeit nicht genutzt.<sup>832</sup>

---

<sup>826</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern des Verbands Region Stuttgart, Bereich Planung, Stuttgart, 2017.

<sup>827</sup> Vgl. Expertengespräch mit einem Vertreter der Stadt Backnang, Stadtplanungsamt, Backnang, 2018; Expertengespräch mit einem Vertreter der Stadt Schorndorf, Fachbereich Stadtentwicklung und Baurecht, Schorndorf, 2018.

<sup>828</sup> Vgl. ebenda; Expertengespräch mit Vertretern des Verbands Region Stuttgart, Bereich Planung, Stuttgart, 2017.

<sup>829</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern des Verbands Region Stuttgart, Bereich Planung, Stuttgart, 2017.

<sup>830</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern des Verbands Region Stuttgart, Bereich Planung, Stuttgart, 2018.

<sup>831</sup> Vgl. Expertengespräch mit einem Vertreter der Stadt Schorndorf, Fachbereich Stadtentwicklung und Baurecht, Schorndorf, 2018.

<sup>832</sup> Vgl. Expertengespräch mit einem Vertreter der Stadt Backnang, Stadtplanungsamt, Backnang, 2018; Expertengespräch mit Vertretern des Verbands Region Stuttgart, Bereich Planung, Stuttgart, 2018.

**Tabelle 18: Zusammenfassung der Handlungsansätze, Erfolge und Defizite des Governance-Regimes der Regionalplanung für eine flächensparende Siedlungsentwicklung in der Region Stuttgart**

Handlungsansätze des regionalplanerischen Governance-Regimes	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Hierarchie:</b> Steuerung der Bauleitplanung durch Festlegungen im Regionalplan               <ul style="list-style-type: none"> <li>o Positiv- und negativ-planerische regionale Standortsteuerung</li> <li>o Standortsicherung</li> <li>o Umfassende Mengensteuerung</li> </ul> </li> <li>- <b>Hierarchie:</b> (gegenseitiges) Beeinflussen in formellen Beteiligungsverfahren zur Aufstellung und Umsetzung des Regionalplans</li> <li>- Kooperation (Verhandeln) im <b>Netzwerk</b> mit kommunalen und staatlichen Akteuren (Aufstellung des Regionalplans, Aktionsprogramm Wohnen, IBA 2027 StadtRegion Stuttgart)</li> <li>- Kooperation (Verhandeln) im <b>Netzwerk</b> mit Zivilgesellschaft (Aufstellung des Regionalplans, IBA 2027 StadtRegion Stuttgart)</li> </ul>	
Erfolge	Defizite
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Durchsetzung des hierarchischen Steuerungsinstrumentariums des Regionalplans</li> <li>- Bewusstsein und Engagement der politischen und operativen Ebene der Regionalplanung</li> <li>- Etablierung ergänzender Governance-Formen für unterschiedliche Zielgruppen</li> <li>- Begünstigung der Handlungsmöglichkeiten durch institutionellen Rahmen (materiell durch LplG B-W, Organisationsform und fachliche Zuständigkeiten)</li> <li>- überwiegend Akzeptanz des hierarchischen Steuerungsinstrumentariums und zunehmendes Bewusstsein für die Thematik seitens der Planadressaten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dominanz der raumstrukturellen Rahmenbedingung ‚Wachstum‘ → wenig Aufmerksamkeit für Governance-Formen/-Mechanismen für schrumpfende Bereiche</li> <li>- Vereinzelt Defizite einer flächensparenden Siedlungsentwicklung in peripheren Teilräumen</li> <li>- Zielkonflikte mindern Akzeptanz für Handlungsansätze der Regionalplanung seitens kommunalpolitischer Adressaten</li> </ul>

Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2020.

#### **4 Vergleich der Governance-Regimes der Regionalplanung für eine flächensparende Siedlungsentwicklung in den Fallstudienregionen vor dem Hintergrund der raumstrukturellen Rahmenbedingungen**

Die Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung erfolgt in allen Fallstudienregionen maßgeblich hierarchisch. Die regionalen Planungsträger nutzen dazu die formellen Instrumente und Prozesse, welche durch den institutionellen Rahmen des Systems der Raumplanung konstituiert werden. Zentral ist der jeweilige Regionalplan mit seinen Festlegungen. Die Ausgestaltung der Planelemente variiert allerdings in den untersuchten Fallstudienregionen teils erheblich. Die durch Hierarchie geprägten Governance-Regime werden zudem durch die Handlungsformen Verhandlung und/oder Netzwerk ergänzt. Diese Formen der Interdependenzenbewältigung basieren wahlweise auf den Mechanismen des Beeinflussens oder des Verhandels. Dabei werden auch hier in der Ausprägung und Intensität Unterschiede zwischen den Fallstudienregionen deutlich. In Bezug auf die raumstrukturelle Prägung der Fallstudienregionen lässt sich feststellen, dass sich das jeweilige Governance-Regime in den (Teil-)Bereichen mit höherem Verdichtungsgrad und zunehmendem Siedlungsdruck bzw. drohender Flächenknappheit ausdifferenzierter darstellt als in den ländlichen (Teil-)Bereichen unter Schrumpfungsbedingungen.

Die für die hierarchische Governance in den Fallstudienregionen zentralen Regionalpläne enthalten allesamt Zielsetzungen, welche verschiedene Facetten zur planerischen Steuerung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung widerspiegeln (vgl. Kapitel II.4). Ausdrücklich wird die Leitvorstellung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung in den Regionalplänen der Region Main-Rhön und der Region Stuttgart genannt. Für die Region Rostock ist diese im Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern (LREP M-V) verankert und besitzt daher ebenfalls Gültigkeit für die nachfolgenden Planungsebenen.<sup>833</sup> Durch die Formulierung als Ziel der Raumordnung wird in der verdichteten Wachstumsregion Stuttgart der Leitvorstellung ein höheres normatives Gewicht beigemessen als in den beiden ländlich geprägten Regionen (vgl. Tabelle 19).

Die einzelnen Aspekte zur planerischen Steuerung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung werden in den Fallstudienregionen ebenfalls unterschiedlich aufgegriffen (vgl. Tabelle 19). Auffällig ist, dass kein Regionalplanungsträger quantifizierte Zielwerte zur Verringerung der Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke festlegt. Die anderen Dimensionen sind in den Regionalplänen der Region Stuttgart und der Region Main-Rhön durch Ziele der Raumordnung verankert. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass die Festlegung in letzterem mitunter eher Grundsatzcharakter aufweisen. Dagegen enthält das RREP MM/R selbst keine ausdrücklichen Zielsetzungen hinsichtlich einer quantitativen Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke sowie einer effizienten Siedlungsflächennutzung. Auch hier wird deutlich, dass in der Region Stuttgart, in welcher die Auswirkungen der Flächenneuanspruchnahme im Sinne einer Flächenknappheit bereits deutlich spürbar sind, eine differenzierte Auseinandersetzung mit der Thematik stattgefunden hat.

---

<sup>833</sup> Da das LREP M-V 2016 fortgeschrieben wurde, ist das zeitlich vorhergehende RREP MM/R diesem anzupassen.

**Tabelle 19: Strategische Zielsetzung in den Regionalplänen der Fallstudienregionen hinsichtlich einer flächensparenden Siedlungsentwicklung**

Zielsetzung	Regionalplan Region Main-Rhön (3) 2008	Regionales Raumentwicklungsprogramm MM/R 2011	Regionalplan für die Region Stuttgart 2009
„flächensparende Siedlungsentwicklung“	G	[G]	Z
quantitative Beschränkung der Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke	Z	[G]	Z
quantifizierte Beschränkung der Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke	-	-	-
räumliche Konzentration der Siedlungsentwicklung auf geeignete Standorte	Z	Z	Z
Vorrang der Innenentwicklung vor Außenentwicklung	Z	Z	Z
effiziente Siedlungsflächennutzung	Z	[Z]	Z
Vermeidung einer Zersiedlung und Zerschneidung von Freiräumen	Z	Z	Z
Zeichenerklärung: Z = Ziel der Raumordnung    G = Grundsatz der Raumordnung [ ] = Gültigkeit durch landesweiten Raumordnungsplan			

Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2020.

Ungeachtet einer explizit formulierten strategischen Zielsetzung im Regionalplan dienen die konkreten Instrumente bzw. Planelemente der Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung. Diese formen die hierarchische Steuerung der Regionalplanung inhaltlich aus. Deren Einsatz und Ausgestaltung unterscheiden sich dabei teils deutlich im Umfang und rechtlichen Qualität der Festlegungen (vgl. Tabelle 20). Am umfanglichsten und striktesten wird in der Region Stuttgart regionalplanerisch gesteuert, während der Regionalplan Main-Rhön die wenigsten Planelemente für eine flächensparende Siedlungsentwicklung enthält. Zwar werden in der Region Rostock etwas mehr Steuerungsansätze genutzt, jedoch besitzen diese teilweise ‚nur‘ die rechtliche Qualität von abwägbaren Grundsätzen der Raumordnung. Analog zur geringeren Intensität der hierarchischen Steuerungsansätze im Regionalplan zeigt sich die Flächenneuanspruchnahme in den beiden ländlich geprägten Regionen höher als in der Region Stuttgart.

**Tabelle 20: Instrumente zur Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung in den Regionalplänen der Fallstudienregionen**

Steuerungsansatz	Regionalplan Region Main-Rhön (3) 2008	Regionales Raumentwicklungsprogramm MM/R 2011	Regionalplan für die Region Stuttgart 2009
Regionale Standortsteuerung – Konzentration der Siedlungsentwicklung ...			
auf Siedlungs-/Entwicklungsachsen	-	G	Z
auf Zentrale Orte	Z	G	Z Einzelhandel
auf weitere raumordnerisch geeignete Standorte	-	G	Z
auf den Hauptsiedlungskern	Z	Z	-
durch den Vorrang der Innenentwicklung	Z	Z	Z
Standortsicherung für ...			
Wohnen	-	-	Z
Gewerbe	-	Z und G	Z
Verkehr	-	G	Z
Mengensteuerung			
Bedarfsnachweis	-	-	Z
Eigenentwicklung	Z qualitativ definiert	Z quantifiziert	Z quantifiziert
Orientierungswerte	-	-	G
Dichtewerte	-	-	Z

Negativ-planerische Standortsteuerung			
Siedlungs-/Grünzäsuren	Z	Z	Z
Multifunktionaler Gebietsschutz	-	G	Z
Monofunktionaler Gebietsschutz	Z	Z und G	Z und G
Interkommunale Kooperation			
Allgemein	G	G	-
Wohnen	-	Z	-
Gewerbe	Z	-	G
Zeichenerklärung: Z = Ziel der Raumordnung G = Grundsatz der Raumordnung			

Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2020.

Alle untersuchten Regionen verfolgen in ihren Regionalplänen eine regionale Standortsteuerung zur Konzentration der Siedlungsentwicklung und entsprechen damit der materiellen Vorgabe des ROG (vgl. II.2.1). Entwicklungs- bzw. Siedlungsachsen bilden in der Region Rostock und der Region Stuttgart das regionale Rückgrat der Siedlungsentwicklung. Dort werden auch die SPNV- bzw. ÖPNV-Haltestellen als Schwerpunkte für die Siedlungsentwicklung bestimmt. Wesentliche Planelemente zur Konzentration der Siedlungsentwicklung sind in der Region Main-Rhön und der Region Rostock die Zentralen Orte als Kristallisationspunkte der Bautätigkeit. Des Weiteren hat sich diese auf die Hauptsiedlungskerne zu fokussieren. In der Region Stuttgart erfolgt die Konzentration der Siedlungsentwicklung auf die ‚Siedlungsbereiche‘, welche im überwiegenden Teil mit den Zentralen Orten übereinstimmen. In allen untersuchten Regionalplänen ist zudem der Vorrang der Innen- vor Außenentwicklung verankert. Die rechtliche Bindungswirkung der Instrumente zur regionalen Standortsteuerung in den Regionen Main-Rhön und Stuttgart ist durch die Festlegung als Ziele der Raumordnung strikt verbindlich, wohingegen diese in der Region Rostock teilweise durch die rechtliche Qualität von Grundsätzen der Raumordnung der Abwägung unterliegen.

Eine Standortsicherung für unterschiedliche Nutzungen anhand gebietsscharf ausgewiesener Vorranggebiete ist nur in zwei Fallstudienregionen vorzufinden. Der Umfang dieser unterscheidet sich jedoch deutlich. In der Region Stuttgart erfolgt eine differenzierte Siedlungskonzentration durch Vorranggebiete für ‚Schwerpunkte des Wohnungsbaus‘ und ‚Schwerpunkte Industrie, Gewerbe und Dienstleistungen‘. Es kann auch hier wieder von einem Steuerungsbedürfnis aufgrund der raumstrukturellen Rahmenbedingungen ausgegangen werden. Die Regionalplanung in der Region Rostock weist dagegen nur wenige Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für die Gewerbeentwicklung aus. Hinsichtlich der raumstrukturellen Zusammenhänge zeigt sich, dass eine Steuerung der gewerblichen Siedlungsentwicklung im Regionalplan mit der überregionalen

Bedeutung des Wirtschaftsstandortes zunimmt. Ein Einfluss auf das ‚Flächensparen‘ kann in diesem Kontext allerdings nicht beobachtet werden. In beiden Fallstudienregionen erfolgt des Weiteren eine Sicherung von Trassen für den Straßen- wie Schienenverkehr. Während im Regionalplan für die Region Stuttgart alle Festlegungen die Rechtsnormqualität von Zielen der Raumordnung aufweisen, sind es im RREP MM/R nur die Vorranggebiete ‚Gewerbe und Industrie‘. Alle anderen Ausweisungen erfolgen als Vorbehaltsgebiete.

Neben der Priorisierung von Standorten zur Siedlungsentwicklung setzt allein die Regionalplanung in der Region Stuttgart auf eine umfassende quantitative Begrenzung der flächenbezogenen Entwicklung mittels eines verbindlichen Bedarfsnachweises für die Neuinanspruchnahme von Siedlungsflächen. Dieser ist unabhängig von ihrer raumordnerischen Funktionszuweisung von allen Städten und Gemeinden in der Region Stuttgart bei der Neuausweisung von Siedlungsflächen zu erbringen. Ziel ist es, den Kommunen eine strategische Betrachtung ihrer Siedlungstätigkeit näher zu bringen. Grundlage des Berechnungsschemas stellt die angenommene zukünftige Bevölkerungsentwicklung dar. Von der Regionalplanung werden in diesem Zusammenhang Orientierungswerte für den zu erwartenden Wohnbauflächenbedarf für unterschiedliche Gemeindekategorien vorgegeben, welche eine detaillierte, fachliche Auseinandersetzung unter Berücksichtigung lokaler Rahmenbedingungen durch die Kommune allerdings nicht vollständig ersetzen sollen.<sup>834</sup>

Eine teilräumliche Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme erfolgt im weiteren Sinne durch die Einschränkung der Siedlungsentwicklung in bestimmten Gemeinden auf das Maß der Eigenentwicklung und im engeren Sinne durch die Quantifizierung der Eigenentwicklung. Dabei sind die Ansätze zur Bestimmung des Eigenbedarfs hinsichtlich der Bezugsgröße und des Zeitraums unterschiedlich. In der Region Main-Rhön erfolgt lediglich eine qualitative Definition der ‚organischen Entwicklung‘, welche auch eine nicht unverhältnismäßige Zuwanderung und gewerbliche Entwicklung umfasst. Der zeitliche Bezug wird nicht definiert und ist für den gesamten Geltungszeitraum des Regionalplans Region Main-Rhön anzunehmen. Dies gilt ebenso für das RREP MM/R. Hier wird die Eigenentwicklung allerdings präziser als Flächenentwicklung, die eine Zunahme des Wohnungsbestandes um 3 % zulässt, bestimmt. Der Eigenbedarf konstituiert sich in der Region Rostock als Wohnbaufläche, die aus dem Wohnungsbestand und einem Dichtewert errechnet wird. In der Region Stuttgart orientiert sich die Eigenentwicklung an den Wohneinheiten. Der Entwicklungsspielraum von 1 % als Orientierungswert in der Region Stuttgart bezieht sich jedoch auf je fünf Jahre. In allen Regionen ist die Eigenentwicklung als Ziel der Raumordnung verbindlich. Angesichts der demografischen Entwicklung in den Regionen erscheinen die Festlegungen in den beiden ländlichen Regionen weniger strikt. Dies spiegelt sich auch in einigen Teilräumen dieser bei der Entwicklung der Flächenneuanspruchnahme wider.

Eine zusätzliche Form der Mengensteuerung wird in der Region Stuttgart mit der Festlegung der gestaffelten Bruttowohndichten verwendet, welche auf neu zu erschließende Wohnsiedlungen anzuwenden sind. Dieses Ziel der Raumordnung ist ausschließlich im Regionalplan für die Region Stuttgart zu finden. In der Region Rostock wird eine sehr niedrige Dichtevorstellung für die Bereiche mit Eigenentwicklung als Orientierungswert in der Begründung aufgezeigt, welcher allerdings keine Verbindlichkeit aufweist. Die Region Stuttgart ist damit die einzige Planungsregion, die nicht nur eine Lenkung der Siedlungsentwicklung an geeignete Standorte anstrebt, sondern auch Einfluss auf die Ausgestaltung der Strukturen nimmt und somit eine effiziente Flächennutzung weiter konkretisiert.

---

<sup>834</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern des Verbands Region Stuttgart, Bereich Planung, Stuttgart, 2017.

In allen drei Fallstudienregionen werden regionalplanerische Gebietsfestlegungen zum Schutz des Freiraums vor Besiedlung getroffen. Das negativ-planerische Instrumentarium der Standortsteuerung umfasst dabei in den Regionen Main-Rhön, Rostock und Stuttgart Siedlungs- bzw. Grünzäsuren als Ziele der Raumordnung, die ein Zusammenwachsen von Siedlungen verhindern sollen. Als multifunktionaler Freiraumschutz fungieren in der Region Stuttgart die ‚Regionalen Grünzüge‘ und in der Region Rostock die ‚Siedlungsachsenfrei- und -zwischenräume‘. Diese als Ziele der Raumordnung verbindliche Steuerungsinstrumente kommen jedoch fast ausschließlich in den (eher) verdichteten Teilräumen der Regionen zum Einsatz. Des Weiteren sind in allen Regionalplänen eine Reihe an monofunktionalen Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für verschiedene Freiraumfunktionen festgelegt. Der Regionalplan Region Main-Rhön enthält dabei mit vier Gebietskategorien die wenigsten, der Regionalplan für die Region Stuttgart mit acht die meisten. Der überwiegende Teil dieser besitzt die Rechtsqualität von Grundsätzen der Raumordnung.

Festlegungen zur interkommunalen Kooperation bezüglich einer flächensparenden Siedlungsentwicklung erfolgen in allen Regionalplänen eher als unverbindliche Aufforderungen. Dabei zielt diese in den ländlicheren Räumen zunächst undifferenziert auf eine allgemeine Verstärkung der Zusammenarbeit ab. In den Region Main-Rhön und Region Stuttgart liegt darüber hinaus der Fokus auf einer gemeinsamen Gewerbeflächenentwicklung, woraus Potenziale für das Flächensparen entstehen können. Deutlich konkreter wird im RREP MM/R die interkommunale Kooperation, insbesondere zur Wohnsiedlungsentwicklung, im SUR Rostock festgelegt.

Neben dem rechtlich bindenden Instrumentarium der Regionalpläne bleibt den regionalen Planungsträgern durch informelles Handeln ein weiterer Spielraum zur Ausgestaltung ihres Governance-Regimes, um Einfluss auf eine flächensparende Siedlungsentwicklung zu nehmen. Dies erfolgt in den Fallstudienregionen im Rahmen der Governance-Formen der Netzwerke und Verhandlung einerseits durch Beeinflussen, andererseits durch Verhandeln.

Aufgrund der starken Besetzung der Thematik durch die bayerische Staatsregierung sowie begrenzter personeller Kapazitäten erfolgen durch die Regionalplanung in der Region Main-Rhön über die Vernetzung und den Austausch mit den politischen und administrativen Akteuren auf kommunaler Ebene im täglichen Geschäft derzeit keine gesonderten Aktivitäten zur Förderung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung. Nichtsdestotrotz können die staatlichen Bemühungen zum Flächenmanagement, zur Bewusstseinsbildung und zur Unterstützung interkommunaler Kooperation indirekt zur Akzeptanz und Umsetzung der regionalplanerischen Vorstellungen in Bezug auf die Leitvorstellung beitragen. Das Beispiel des Teilraumgutachtens A71 zeigt darüber hinaus auf, dass Kooperationen zwischen Regionalplanung und kommunalen Akteuren erfolgreich möglich sind.

In den anderen beiden Regionen werden in unterschiedlicher Intensität informelle Konzepte, Beteiligungs- und Informationsformate genutzt, um die Leitvorstellung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung inhaltlich zu unterstützen. Diese richten sich an die kommunale Bauleitplanung sowie die örtliche Politik. Ein deutlicher Fokus liegt dabei auf der Thematik Wohnbauflächenentwicklung.

In der Region Rostock kommt der Mechanismus des Verhandeln beim interkommunalen und kooperativen Ansatz des ‚Entwicklungsrahmens Stadt-Umland-Raum (SUR) Rostock‘ zum Einsatz. Der auf interkommunaler Abstimmung und freiwilliger Selbstbindung basierende Ansatz stellt eine Ergänzung zu verbindlichen Regelungen im Regionalplan dar. Im Spannungsfeld von Stadt und Umland soll diese Governance-Form der Verhandlung über die kommunale Bezugsebene hinweg flexible Lösungen bieten. Im Hinblick auf das Kernthema Wohnen ermöglicht der Entwicklungsrahmen SUR Rostock im besten Fall eine optimale räumliche Zuordnung von Wohnbauflächenpotenzialen und würde eine Minimierung der Flächenneuanspruchnahme sowie die Reduzierung von Freiraumverlusten und Zersiedlung unterstützen.

Ein Beeinflussen durch Informations- und Qualifizierungsformate des ‚Aktionsprogramms Wohnen‘ erfolgt in der Region Stuttgart. Durch gezielte Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung soll durch dieses Netzwerk die Akzeptanz für Instrumente und Maßnahmen zur Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung gestärkt werden. Vor diesem Hintergrund trägt insbesondere die konkret an die fachlichen Akteure gerichtete Veranstaltung zur Ermittlung des Wohnbauflächenbedarfs in der Region Stuttgart zu einer bedarfsgerechteren Bestimmung der Flächenbedarfe und ggf. geringeren Ausweisung neuer Wohnbauflächen, gerade in demografisch stagnierenden oder schrumpfenden Teilbereichen, bei. Die Kommunikation von erfolgreichen Praxisbeispielen zu dichteren Siedlungsstrukturen in einer weiteren Veranstaltung kann unterdessen eine effizientere Flächennutzung unterstützen.

Beeinflussen und Verhandeln prägen außerdem den Partizipations- und Modellprozess der ‚IBA 2027 StadtRegion Stuttgart‘. Die Internationale Bauausstellung (IBA) bietet die Möglichkeit, ein breites Spektrum an Akteuren (Planung, Politik, Wirtschaft, Bevölkerung) an den Themen und Herausforderungen der regionalen Entwicklung teilhaben zu lassen. Die Thematik einer flächensparenden Siedlungsentwicklung zeigt viele Schnittstellen mit den Themenkomplexen der IBA 2027 StadtRegion Stuttgart. Einerseits können Aspekte des ‚Flächensparens‘, wie insbesondere höhere Siedlungsdichten, relevanten Akteuren durch Wissenstransfer und Austausch in den IBA-Netzwerken nähergebracht werden. Andererseits ermöglichen es die IBA-Projekte und -Quartiere, kompakte und flächensparende Siedlungsstrukturen im regionalen Kontext erlebbar zu machen. Sie sollen so zur Sensibilisierung und Akzeptanzsteigerung beitragen.

In Bezug auf die raumstrukturellen Rahmenbedingungen wird allerdings deutlich, dass diese die Governance-Regime ergänzenden Governance-Formen fast ausschließlich in den Wachstumsbereichen mit Flächenknappheit zum Einsatz kommen. Eine explizite Adressierung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung in den demografischen Schrumpfungsbedingungen ausgesetzten Räumen, insbesondere der ländlichen Regionen Main-Rhön und Rostock, erfolgt nicht.

Der Vergleich der im Rahmen der Fallstudien untersuchten Governance-Regime im Kontext der raumstrukturellen Rahmenbedingungen der Regionen führt zusammenfassend zu folgenden Erkenntnissen:

- Je höher der Verdichtungsgrad und je größer der Siedlungsdruck bzw. die drohende Flächenknappheit desto ausdifferenzierter stellt sich das regionalplanerische Governance-Regime für eine flächensparende Siedlungsentwicklung dar. Angesichts der merklichen Folgen der Flächenneuanspruchnahme kann von einem akuten Handlungsdruck ausgegangen werden. Deutlich zeigt sich dies in der Region Stuttgart. Aber auch im Stadt-Umland-Raum Rostock führen entsprechende Effekte zu neuen Governance-Formen.
- Erfolge bei der Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung sind dort zu verzeichnen, wo das Governance-Regime sowohl in seiner Breite (Governance-Formen) als auch Tiefe (inhaltliche Steuerung) ausdifferenziert ist. Auch hier kann die Region Stuttgart als erfolgreiches Beispiel angeführt werden.
- Angesichts der tatsächlichen Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche zeigt sich dagegen insbesondere im ländlichen Raum mit Schrumpfungsbedingungen ein Handlungsbedarf hinsichtlich einer (stärkeren) regionalplanerische Governance für eine flächensparende Siedlungsentwicklung. Wie die Fallstudien in der Region Main-Rhön und der Region Rostock verdeutlichen, kann bei einem Rückgang der Bevölkerung nicht notwendigerweise von einem proportionalen Rückgang der Flächenneuanspruchnahme ausgegangen werden.
- Die bestehenden Governance-Regime sind in ihrer strategischen Ausrichtung überwiegend auf eine ‚Entwicklungsrichtung‘ (Wachstum oder Schrumpfung) ausgerichtet. Angesichts sich kleinteilig diversifizierender raumstruktureller Rahmenbedingungen stoßen die regionalplanerischen Handlungsansätze, insbesondere in der Region Rostock, an ihre Grenzen.
- Die siedlungsstrukturellen Rahmenbedingungen – und damit einhergehend die Betroffenheit von negativen Auswirkungen der Flächeninanspruchnahme – prägen maßgeblich das Bewusstsein und die Akzeptanz der Adressaten der Governance-Regime für die regionalplanerischen Handlungsansätze für eine flächensparende Siedlungsentwicklung. In allen drei Fallstudienregionen zeigt sich hier das Erfordernis neben den hierarchischen Steuerungsinstrumenten mit ergänzenden Governance-Formen zu reagieren, um die Umsetzung der regionalplanerischen Zielvorstellungen zu unterstützen. Die Region Stuttgart weist diesbezüglich bereits diverse Handlungsansätze auf.

## **IV. Weiterentwicklung regionalplanerischer Governance-Formen für eine flächensparende Siedlungsentwicklung in städtisch und ländlich geprägten Regionen**

Durch die Fallstudien offenbaren sich Stärken und Schwächen der jeweiligen Governance-Regime der Regionalplanung für eine flächensparende Siedlungsentwicklung. Sowohl der institutionelle Rahmen als auch raumstrukturell bedingte Faktoren üben einen Einfluss auf die Ausgestaltung und Umsetzung des regionalplanerischen Instrumentariums aus. Insbesondere die Steuerungsansätze im Regionalplan sowie das Bewusstsein und Engagement der Regionalplaner für eine flächensparende Siedlungsentwicklung stellen in allen drei Regionen ein wesentliches Potenzial dar. Dennoch werden in den beiden eher ländlich geprägten Regionen Defizite in der Ausnutzung der Bandbreite an Planelementen für den Regionalplan deutlich. Handlungserfordernisse bestehen daher in der Anwendung und Optimierung dieser. Die Diversifizierung des regionalplanerischen Governance-Systems durch informelle Handlungsformen erfolgt bisher in sehr unterschiedlicher Intensität in den einzelnen Fallstudienregionen und bietet einen wesentlichen Ansatzpunkt zur Weiterentwicklung. Die entsprechenden Handlungsempfehlungen sind allerdings immer unter Berücksichtigung der jeweiligen rechtlichen und raumstrukturellen Rahmenbedingungen regionsspezifisch auszuformen.

### **1 Potenziale und Erfolgsfaktoren sowie Defizite und Hemmnisse bei der Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung**

Anhand der Fallstudien wird deutlich, dass die hierarchische Steuerung durch den Regionalplan derzeit das zentrale Potenzial zur Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung darstellt. Dennoch weisen manche regionalplanerischen Festlegungen in der Umsetzung Defizite auf. Auch informelle Instrumente und Aktivitäten der Regionalplanung tragen zur Umsetzung der Leitvorstellung bei. Nichtsdestotrotz bleiben einige Möglichkeiten zur Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung bisher ungenutzt. Beeinflussend auf die Governance-Regime wirkt in diesem Kontext sowohl im positiven wie im negativen Sinne der institutionelle Rahmen der einzelnen Bundesländer. Einen maßgeblichen Einflussfaktor für die Umsetzung der regionalplanerischen Vorstellungen stellen außerdem die Akteure auf kommunaler Ebene dar.

#### **1.1 Potenziale und Erfolgsfaktoren bei der Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung**

Die Regionalplanung kann durch verschiedene Governance-Formen maßgeblich auf eine flächensparende Siedlungsentwicklung hinwirken. Anhand der in den Fallstudien festgestellten Erfolge hinsichtlich der Leitvorstellung können Potenziale und diese beeinflussende Erfolgsfaktoren identifiziert werden. Diese ergeben sich vor allem aus dem regionalplanerischen formellen wie informellen Instrumentarium, aber auch den organisatorischen und personellen Rahmenbedingungen.

### **1.1.1 Governance durch die Regionalplanung als Potenzial zur Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung**

Das Vorhandensein eines Governance-Regimes der Regionalplanung für eine flächensparende Siedlungsentwicklung stellt selbst das grundlegende Potenzial zur Umsetzung dieser Leitvorstellung dar. Maßgeblich ist in den Fallstudienregionen dabei das hierarchisch steuernde Instrument des Regionalplans. In jedem der untersuchten Regionalpläne wird eine flächensparende Siedlungsentwicklung – wenngleich in unterschiedlicher Intensität – durch strategische Zielsetzungen und entsprechende Planelemente verfolgt (vgl. Tabelle 19 und Tabelle 20). Es kommt dabei ein Instrumentenmix aus positiv- wie negativplanerischen Elementen der räumlichen Standortsteuerung zum Einsatz. Diese wird in abweichendem Maß durch quantitative Beschränkungen der Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke, gebietsscharfe Standortsicherung oder Festlegungen zur Ausgestaltung der Siedlungsstruktur ergänzt.

Als besonders zielführend werden von den Experten der Regionalplanung die Planelemente zur Verhinderung einer Siedlungsentwicklung im Freiraum eingeschätzt. Regionale Grünzüge, Siedlungszäsuren oder Trenngrün werden als sehr wirkungsvoll beschrieben. Auch die Eigenentwicklung für Nicht-Zentrale Orte wird in den meisten Fällen eingehalten. Zudem wird in den Regionen eine verstärkte Nutzung von Innenentwicklungspotenzialen festgestellt, da diese auch von der Regionalplanung in ihren Siedlungskonzeptionen stärker forciert wird. Ein wesentliches Potenzial bildet das Planelement der Bruttowohndichten in der Region Stuttgart. Insgesamt kann das abgestimmte Instrumentarium des Regionalplans für die Region Stuttgart als vorbildlich für die planerische Steuerung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung erachtet werden.

Positiv hervorzuheben ist des Weiteren, dass in den untersuchten Regionalplänen ein Großteil der Festlegungen zur Steuerung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung als Ziel der Raumordnung ausgestaltet ist und damit eine strikte Verbindlichkeit auslöst. Dies gilt insbesondere für das Prinzip der Innen- vor Außenentwicklung, die Eigenentwicklung sowie Grün- und Siedlungszäsuren. In diesen Bereichen wird das Potenzial der hierarchischen Steuerung umfassend ausgenutzt.

Neben den formellen Handlungsmöglichkeiten bieten informelle Ansätze in Form von integrierten oder sektoralen Konzepten sowie Formaten zur Information, Beteiligung und Kooperation wichtige Potenziale zur Vermittlung der Thematik sowie zur Förderung der Umsetzung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung. Sie ergänzen damit das hierarchische Governance-Regime um weitere Formen der Interdependenzenbewältigung wie Verhandlung oder Netzwerk.

### **1.1.2 Institutionelle und nicht-institutionelle Rahmenbedingungen als Erfolgsfaktoren und Potenziale von regionalplanerischer Governance für eine flächensparende Siedlungsentwicklung**

Als vorteilhaft im Kontext der Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung haben sich einige institutionelle Rahmenbedingungen der Organisations- und Verfahrensgestaltung in den einzelnen Bundesländern erwiesen. So ermöglicht die Konstitution der Region Stuttgart als Regionalverband mit direkt gewähltem Regionalparlament eine Regionalpolitik durch eigenständige regionale Gremien, welche in geringerem Maß von kommunalpolitischen Interessen der gewählten Vertreter beeinflusst wird. Dies trägt zu einer höheren Legitimation der Regionalplanung und deren Zielsetzung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung bei und stärkt das hierarchische System.

Die Bündelung von Kompetenzen in einer Institution bzw. ‚einem Haus‘ ermöglicht die Nutzung von aufgabenbezogenen Synergien sowie prozessrelevanten Informationen. So können sich aufgrund der weiteren Zuständigkeit des VRS für die Regionalverkehrsplanung sowie den regionalbedeutsamen öffentlichen Personennahverkehr Vorteile für eine integrierte und flächensparende Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung ergeben. Die Ansiedlung der regionalen Planungsstellen der Regionen Main-Rhön und Rostock bei der höheren bzw. unteren Landesplanungsbehörde ermöglicht ‚kurze Dienstwege‘ und Abstimmungspotenziale, beispielsweise bei landesplanerischen Stellungnahmen oder der Nutzung des Raumordnungskatasters.

Hinsichtlich der Umsetzung der regionalen Vorgaben zu einer flächensparenden Siedlungsentwicklung hat sich in Mecklenburg-Vorpommern ein zweistufiges Verfahren zur Beteiligung der unteren Regionalplanungsbehörde bei der Aufstellung eines Bauleitplans aus vorgezogener und formeller Beteiligung als praktikabel erwiesen. Einzigartig im Vergleich der Fallstudienregionen ist in diesem Kontext die uneingeschränkte Anzeigepflicht auch für Bebauungspläne in der Region Rostock. Diese Vorgehensweise fördert die Einhaltung der Ziele der Raumordnung in der kommunalen Bauleitplanung und kann die Umsetzung der Leitvorstellung begünstigen.

Perspektivisch ergeben sich in der Region Main-Rhön sowie der Region Rostock weitere Potenziale hinsichtlich der Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung aus den materiellen Vorgaben des jeweiligen landesweiten Raumordnungsplans bzw. des Landesplanungsgesetzes. Sowohl die Landesplanung in Bayern als auch die in Mecklenburg-Vorpommern fokussieren die Leitvorstellung stärker als die aktuellen Regionalpläne. Im BayLplG ist im Gesetzentwurf zur Änderung sogar eine quantifizierte Vorgabe zur Flächenneuinanspruchnahme vorgesehen. Diese höhere Gewichtung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung kann der Regionalplanung neue Spielräume zur Ausgestaltung ihres Governance-Regimes eröffnen. Gleichzeitig schärft sie das Bewusstsein für die Thematik, welches sich positiv auf die Umsetzung entsprechender regionalplanerischer Festlegungen auswirken kann.

Die Entwicklung flächensparender Siedlungsstrukturen hängt darüber hinaus im Wesentlichen auch von dem Bewusstsein über ihre Erforderlichkeit ab. Dieses besteht uneingeschränkt bei den regionalen Planungsakteuren in allen Fallstudienregionen. Sowohl die durchgeführten Expertengespräche als auch die Analyse der Regionalpläne verdeutlichen dies. Auf der kommunalen Ebene besteht bei den meisten fachlichen Vertretern der Bauleitplanung sowie bei manchen politischen Vertretern sowohl ein Problembewusstsein für die Notwendigkeit einer flächensparenden Siedlungsentwicklung als auch Engagement bei der Verfolgung dieser Leitvorstellung. Dazu tragen u.a. die bestehenden Austauschformate zwischen regionaler und kommunaler Ebene bei; zum einen zwischen den Planungsakteuren untereinander, wie beispielsweise den Planertreffen der größeren Gemeinden in der Region Stuttgart, zum anderen aber auch zwischen den Planenden und den politischen Akteuren, wie beispielsweise im Rahmen des Stadt-Umland-Raum-Konzepts in der Region Rostock.

Eine ‚starke‘ Haltung der Regionalplanung mit konsequenter Durchsetzungskraft wurde mitunter in den Expertengesprächen mit Vertretern der teilräumlichen Untersuchungsbereiche als Vorteil bei der Umsetzung der Festlegungen für eine flächensparende Siedlungsentwicklung benannt oder im Zusammenhang mit interkommunalen Konflikten sogar im Sinne eines Durchgreifens gefordert. Die Bedeutung der regionalen Ebene für die Governance dieser angestrebten Strukturen wird hierdurch bestärkt.

## **1.2 Defizite und Hemmnisse bei der Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung**

Obleich das regionalplanerische Steuerungsinstrumentarium, geprägt durch einen hierarchischen Steuerungsansatz eines der größten Potenziale der Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung darstellt, offenbaren sich auch Defizite bei den einzelnen Governance-Formen. Diese sind zum Teil auf den institutionellen Rahmen zurückzuführen. Des Weiteren ergeben sich Hemmnisse bei der Umsetzung der regionalplanerischen Festlegungen auf kommunaler Ebene.

### **1.2.1 Grenzen und Defizite der regionalplanerischen Governance-Formen**

Insbesondere im Vergleich der Fallstudien werden Unterschiede bei der Integration der Leitvorstellung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung in das regionalplanerische Steuerungskonzept zur Siedlungsstruktur und -tätigkeit sowie dem Einsatz von Planelementen deutlich. In den beiden ländlich geprägten Regionen Main-Rhön und Rostock zeigt sich hinsichtlich der Beschränkung der Flächenneuanspruchnahme sowie der Forcierung einer kompakten Siedlungsstruktur mit erhöhten Dichten noch Ausgestaltungsspielraum. Eine quantitative Steuerung der Siedlungsentwicklung außerhalb der Kommunen beschränkt auf Eigenentwicklung wird nicht praktiziert.

Aber auch der VRS verweist auf Grenzen innerhalb seines regionalplanerischen Instrumentariums. So wird die Steuerungswirkung der Planelemente zur regionalen Standortsteuerung in der Region Stuttgart zunehmend durch Überlastungserscheinungen an den regionalplanerisch geeigneten Standorten, insbesondere im näheren Umland der Landeshauptstadt Stuttgart beeinträchtigt. Flächeneinspareffekte durch die Bündelung neuer Bauflächen mit bestehenden Infrastruktureinrichtungen können in der Folge nicht mehr genutzt werden. Des Weiteren besteht die Gefahr, dass sich Entwicklungen – diametral zu den Bedarfen – an peripherere Standorte verlagern, wo beispielsweise geringere Bruttowohndichten vorgesehen sind und Flächen weniger effizient genutzt werden.

Hinsichtlich der negativ-planerischen Standortsteuerung durch Festlegungen zum Schutz von Freiräumen sind kaum Defizite zu verzeichnen. In der Region Main-Rhön wird im Stadt-Umland-Bereich das Planelement Trenngrün als wirkungsvoll geschätzt. Allerdings ist dieses in den ländlichen Bereichen aufgrund des hohen Freiraumanteils kaum sinnvoll einsetzbar. Hier fehlt es dem RPV an Möglichkeiten zur Ausweisung verbindlicher regionalplanerischer Schutzgebiete, da die landschaftlichen Vorbehaltsgebiete als Grundsätze der Raumordnung in der Regel in der bauleitplanerischen Abwägung überwunden werden.

Das Planelement der Eigenentwicklung wird vor allem in den Fallstudienregionen Region Rostock und Stuttgart als ein wirksames Instrument zur quantitativen Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme wahrgenommen. Defizite sind in der Region Main-Rhön hinsichtlich einer konkreten, quantifizierten Definition des Eigenbedarfs ersichtlich. Die rein qualitative Fassung der Eigenentwicklung lässt einen großen Spielraum für die kommunale Darlegung derer Flächenbedarfe und kann damit eine höhere Flächenneuanspruchnahme bedingen. In der Region Rostock wird deutlich, dass in den peripheren Bereichen der regionalplanerisch ermöglichten Spanne der Eigenentwicklung kaum ausgenutzt wird. Es bestehen daher Überlegungen diese für die ‚ländlichen Räume‘ der Region in Form gestaffelter Quoten auf Basis der Einwohnerentwicklung anzupassen.<sup>835</sup> Probleme bereitet des Weiteren in allen Fallstudienregionen die räum-

---

<sup>835</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern der Geschäftsstelle des Planungsverbands Region Rostock, Rostock 2018.

liche Verortung der Eigenentwicklungspotenziale vor allem in Großgemeinden mit mehreren Ortsteilen. Wenngleich in den Regionen Main-Rhön und Rostock ausdrücklich Festlegungen zur Konzentration auf den Hauptort bestehen, gestaltet sich die Umsetzung schwierig. Dies kann in der Folge eine Zersiedlung begünstigen.

Quantifizierte Vorgaben zum Flächensparen in Ableitung des (unter) 30 Hektar-Ziels werden – wenn überhaupt – lediglich in den landesweiten Raumordnungsplänen als verbindliche Aussage aufgegriffen, allerdings nicht weiter operationalisiert. Die untersuchten Regionalpläne treffen keine verbindlichen Zielaussagen hinsichtlich einer quantifizierten Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke. Insbesondere in Anbetracht der Aufnahme dieses Planelements als mögliche Festlegung in Raumordnungsplänen in das Raumordnungsgesetz im Rahmen dessen Novellierung im Jahr 2017 (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG 2017) besteht hier zumindest Handlungspotenzial. In der Region Rostock sind solche Vorgaben zur Siedlungsentwicklung laut Regionalplanung für den Stadt-Umland-Raum im Regionalplan denkbar, falls die informelle Abstimmung weiterhin ergebnislos bleibt. Konkrete Möglichkeiten der Ausgestaltung gibt es allerdings noch nicht.<sup>836</sup>

In der Region Stuttgart werden zum Zweck der quantitativen Begrenzung der Siedlungsentwicklung Bedarfswerte als Grundlage für die Siedlungstätigkeit zugrunde gelegt. Die Berechnung findet anhand einer Fortschreibung der zurückliegenden Entwicklung der Bevölkerung bzw. Wohneinheiten statt. So wird im Kontext des nationalen Ziels der Verringerung der Flächenneuanspruchnahme zwar insbesondere in Gemeinden mit rückläufiger Bevölkerungsentwicklung und abnehmenden Wohnungsbedarfen die Flächenneuanspruchnahme reguliert, jedoch nicht im Sinne der Zielerreichung angepasst.

Grundsätzlich wurde in der Untersuchung der Fallstudienregionen deutlich, dass die Dimensionen einer flächensparenden Siedlungsentwicklung mit unterschiedlicher Rechtsnormqualität in die Festlegungen des jeweiligen Regionalplans überführt wurden. Ein Risiko bei Vorgaben als Grundsätze der Raumordnung besteht dahingehend, dass diese in der kommunalen Abwägung anderen Belangen unterliegen können, wodurch eine Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke erschwert werden kann.

Für die hierarchische Durchsetzung der Regionalplanung in letzter Konsequenz fehlt es allerdings an hoheitlichen Umsetzungsinstrumenten, insbesondere für eine aktive Standortsteuerung der Siedlungsentwicklung. Allein dem VRS verfügt über die Möglichkeit eines Planungsgebotes. Ein Einsatz dieses wird allerdings im Hinblick auf ein gewachsenes Vertrauensverhältnis zwischen Region und Gemeinden eher abgelehnt. Dringlicher werden in diesem Kontext Anreizinstrumente für eine flächensparende Siedlungsentwicklung entsprechend der regionalplanerischen Vorstellungen erachtet. Mithilfe dieser können beispielsweise alternative Governance-Formen des Wettbewerbs zum Einsatz gelangen.

Defizite der Durchführung und Grenzen bei der Umsetzung informeller Handlungsformen der Regionalplanung mit dem Ziel der Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung in den Fallstudienregionen liegen vor allem im Kontext einerseits der institutionellen Rahmenbedingungen (Zuständigkeit, Ressourcen) und andererseits der beteiligten Akteure in den jeweiligen Netzwerken (Zielkonflikte, Persönlichkeiten). Darüber hinaus sind sie mit den klassischen Problemen rechtlich unverbindlicher und auf Konsens und Selbstbindung angewiesener Instrumente konfrontiert (vgl. Kapitel II.3.4).

---

<sup>836</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern der Geschäftsstelle des Planungsverbands Region Rostock, Rostock 2018.

### **1.2.2 Institutionelle und nicht-institutionelle Rahmenbedingungen als Hemmnisse von regionalplanerischer Governance für eine flächensparende Siedlungsentwicklung**

Ein maßgeblicher Einfluss des institutionellen Rahmens auf das Governance-Regime der Regionalplanung für eine flächensparende Siedlungsentwicklung wird vor allem in der Region Main-Rhön deutlich. Die dezidierten und abschließenden Vorgaben zum Einsatz von Planelementen im Regionalplan schränken die Steuerungsmöglichkeiten des RPV deutlich ein. Die Entwicklung von auf die regionale Ausgangslage angepasster Instrumente ist damit deutlich begrenzt. Auch die dominante staatliche Besetzung der Thematik im informellen Bereich führt zu einer geringen Wahrnehmung der Regionalplanung als steuernder Akteur hinsichtlich der Siedlungsentwicklung. Dazu trägt auch die kommunal verfasste Organisation der Regionalplanung bei. Wie auch in der Region Rostock besteht hier ein Spannungsfeld zwischen regional- und kommunalpolitischen Interessen, welche insbesondere durch die Planungsstellen ausgeglichen werden müssen. Das hierarchische Verhältnis zwischen Region und Kommune wird dabei beeinflusst.

Ein wesentliches Hemmnis offenbart sich im Bezug der regionalplanerischen Governance-Regime auf ihre jeweiligen raumstrukturellen Rahmenbedingungen. So werden in der Region Main-Rhön und der Region Rostock Steuerungsdefizite des Regionalplans beklagt, welche sich durch eine fehlende Ausrichtung auf aktuelle Entwicklungen begründen lässt. Zum einen ist in der bayerischen Region aufgrund des Alters der Planelemente deren Rechtssicherheit mitunter nicht mehr gewährleistet, da sich diese auf veraltete Grundlagen stützen. Zum anderen führt in der Region Rostock das Nicht-Eintreffen der dem Regionalplan zugrunde liegenden Bevölkerungsprognose dazu, dass teilweise strategische Überlegungen und das darauf aufbauende Instrumentarium ins Leere laufen. Es fehlt den Planelementen an Flexibilität, auch bei unterschiedliche Entwicklungstendenzen eine bedarfsgerechte und flächensparende Siedlungsentwicklung zu gewährleisten. Des Weiteren zeigen die beiden Fallstudien auf, dass ein Bevölkerungsrückgang, insbesondere in den peripheren Bereichen, nicht zwangsläufig mit einer reduzierten Flächenneuanspruchnahme einher geht. Auch in diesem Fall ist eine Governance notwendig.

Angesichts der sich ausdifferenzierenden raumstrukturellen Entwicklungstrends erscheint die Ausrichtung der regionalplanerischen Governance auf Wachstum oder Schrumpfung nicht zielführend. In allen drei Fallstudienregionen befinden sich Kommunen mit Bevölkerungszu- und -abnahme. Insbesondere in den Regionen Stuttgart und Rostock wird die aktuelle Dominanz des Siedlungsdrucks in den jeweiligen Oberzentren und ein entsprechend daran ausgerichtetes Governance-Regime deutlich. Vor allem die hierarchische Regionalplanung ergänzende Governance-Formen für schrumpfende Bereiche, welche allerdings eine relativ hohe Flächenneuanspruchnahme aufweisen, sind hier nicht vorhanden.

Dies wirkt sich u.a. negativ auf einen weiteren Einflussfaktor einer flächensparenden Siedlungsentwicklung aus. Da die überörtlichen Vorstellungen zur Siedlungsentwicklung der Umsetzung durch die Bauleitplanung bedürfen, stellen die Akteure der kommunalen Ebene zentrale Einflussfaktoren dar. Die Fallstudien haben deutlich gezeigt, dass der größte Hemmfaktor bei der Realisierung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung die Bevölkerung, Unternehmen und deren politische Vertreter sind. In sehr seltenen Fällen wird auch eine mangelnde fachliche Kompetenz der für die Bauleitplanung verantwortlichen Verwaltung, insbesondere in kleineren Gemeinden, angeführt.<sup>837</sup>

---

<sup>837</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern des Verbands Region Stuttgart, Bereich Planung, Stuttgart, 2018.

Wesentliches Hindernis ist allerdings die fehlende Akzeptanz bzw. das Bewusstsein der Bürgerschaft, Wirtschaft und der politischen Akteure für kompakte, flächensparende Siedlungsstrukturen. Zum einen beeinflussen Einwohner durch ihre Wohnwünsche die Gestalt neuer Wohngebiete. Die nach wie vor hohe Nachfrage nach Eigenheimen in Form von Ein- und Zweifamilienhäusern mit Garten wurde insbesondere in den Regionen Main-Rhön und Rostock deutlich. Dabei wirken auch die raumstrukturellen Rahmenbedingungen auf die Wahrnehmung ein. Insbesondere in den ländlichen, wenig verdichteten Bereichen, sind negative Folgen der Flächenneuanspruchnahme durch die (noch) hohe Freiraumverfügbarkeit wenig präsent. Zum anderen werden seitens der Bevölkerung häufig höher verdichtete Strukturen im eigenen Umfeld abgelehnt. Neben der Stigmatisierung der Klientel sind verkehrliche Auswirkungen oder Einflüsse auf das Stadt- und Landschaftsbild die häufigsten Gründe für die geringe Akzeptanz. Geschosswohnungsbau wird häufig sozialem Wohnungsbau gleichgesetzt. Insbesondere höhere Dichten in Wohngebieten werden abgelehnt, sodass eine effiziente Flächennutzung erschwert wird. Hinzu kommt – vor allem in wachsenden Regionen – eine gesteigerte Bereitschaft, sich gegen Bauprojekte zu engagieren, da hier die Auswirkungen der Flächenneuanspruchnahme zu spüren sind. Auch in den weniger dynamischen Bereichen kann der Wunsch nach der Erhaltung bestehender Strukturen Proteste auslösen. Rechtliche Rahmenbedingungen wie die niederschwellige Grenze für Bürgerbegehren gegen die Einleitung eines Bauleitplanverfahrens in Baden-Württemberg begünstigen diese Bestrebungen.<sup>838</sup> Der sogenannte „Nimby“-Effekt<sup>839</sup> verschärft sich insbesondere dann, wenn dichtere Baugebiete realisiert werden sollen. Ein Anschluss neuer Siedlungsentwicklung an bestehende Siedlungsstrukturen wird dadurch erschwert und Planungsprozesse zunehmend eingeschränkt. In der Folge wird auch politisches Handeln, insbesondere im Vorfeld von Kommunalwahlen, gehemmt.<sup>840</sup>

Entsprechend wird auch seitens kommunaler Politiker häufig eine wenig verdichtete Siedlungsstruktur angestrebt. Gerade in strukturell benachteiligten Regionen werden die verfügbaren Flächenreserven als wirtschaftlicher Faktor betrachtet, um die beschriebenen Wohnpräferenzen zu befriedigen und Einwohner sowie Unternehmen hinzuzugewinnen. Freiraumverluste werden aufgrund eines bisher geringen Siedlungsflächenanteils an der Gesamtfläche als wenig schädlich eingeschätzt. Die kommunalpolitischen Eigeninteressen basierend auf kurz- und mittelfristigen Finanzüberlegungen sowie interkommunale Konkurrenzen um erhoffte Steuereinnahmen durch wohlhabende Bürger und Arbeitsplätze hemmen die Umsetzung einer kompakten und flächensparenden Siedlungsentwicklung. Weiterhin wirkt sich das Fehlen langfristiger strategischer Überlegungen zu Siedlungsentwicklung auf kommunaler Ebene negativ aus.

Gegenläufig wird in einigen Kommunen mit zentralörtlicher Funktion und angemessener Infrastrukturausstattung eine weitere Siedlungsentwicklung verweigert, da Infrastrukturfolgekosten und langfristige Finanzierungserfordernisse nicht in Kauf genommen werden wollen. Weitere Gründe sind der Erhalt des Charakters als Klein- oder Mittelstadt. Die Konzentration der Siedlungsentwicklung auf geeignete Standorte und das Ausnutzen von Flächensparpotenzialen wird so erschwert.

---

<sup>838</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern des Verbands Region Stuttgart, Bereich Planung, Stuttgart, 2017.

<sup>839</sup> Das Akronym Nimby steht für „Not in my backyard“ und bezeichnet „Positionen, die darauf abzielen, planerische Projekte im eigenen räumlichen Umfeld - unabhängig von der Frage, ob sie für gesellschaftlich sinnvoll oder notwendig erachtet werden - zu verhindern.“

Menzel, Marcus (2014): Nimby-Protteste – Ausdruck neu erwachten Partizipationsinteresses oder eines zerfallenden Gemeinwesens? In: Gestring, Norbert; Ruhne, Renate; Wehrheim, Jan (Hrsg.): Stadt und soziale Bewegungen – Stadt, Raum und Gesellschaft. Springer Fachmedien, Wiesbaden, S. 65.

<sup>840</sup> Vgl. ebenda; Expertengespräch mit Vertretern der Regierung von Unterfranken, Sachgebiet 24: Raumordnung, Landes- und Regionalplanung, Würzburg 2019.

Angesichts einer faktisch regionalen Lebensweise, gekennzeichnet durch unterschiedliche Standorte der Daseinsgrundfunktionen, wirkt eine lokal beschränkte Sicht sowohl der Politik als auch der Bevölkerung häufig hemmend auf eine flächensparende Siedlungsentwicklung. Dies spiegelt sich auch in einer zurückhaltenden interkommunalen Zusammenarbeit, vor allem im gewerblichen Bereich, wider. Potenziale einer effizienten Flächennutzung über kommunale Grenzen sowie das Ausschöpfen von Standortvorteilen werden selten genutzt. Gründe sind geringe Erfahrungswerte bei der Kollaboration, fehlende personelle Ressourcen oder ein hoher Aufwand.

In der Region angesiedelte oder ansiedlungswillige Unternehmen haben ebenfalls Einfluss auf die Siedlungs- und Verkehrsstruktur sowie die Flächenneuanspruchnahme. Auch bei diesen spielen in den Fallstudienregionen verdichtete Strukturen bisher kaum eine Rolle. Mehrgeschossig organisierte Produktion oder Innenentwicklung bei Gewerbeflächen finden nur in Ausnahmefällen statt.<sup>841</sup> Es dominieren flächenintensive Hallenbauten mit großen Parkflächen. Auch der Einzelhandel ist in den meisten Fällen eingeschossig organisiert. Der damit einhergehende hohe Flächenbedarf von Gewerbe- und Dienstleistungsansiedlungen wäre selbst bei Bestrebungen zur Innenentwicklung im Innenbereich kaum zu realisieren. Die Inanspruchnahme von großen Flächen im Außenbereich durch gewerbliche Nutzung erschwert in der Folge die Freihaltung großräumig zusammenhängender Freiräume und den Schutz siedlungsnaher Freiräume. Viele im Regionalplan gesicherte Gewerbeflächen erfüllen die steigenden Anforderungen einer expandierenden Wirtschaft nicht mehr. Zudem kommt es in dynamisch wachsenden Bereichen zu Flächenengpässen, da Gewerbe und Wohnungsbau um Flächen konkurrieren.<sup>842</sup>

Einen weiteren Einflussfaktor stellt die Lage auf den Finanz- und Kapitalmärkten dar. Spekulationsbedingt oder als finanzielle Rücklage werden sowohl potenzielle Bau- oder Ausgleichsflächen im Außenbereich als auch Baulücken oder anderweitige Potenziale im Innenbereich durch die Grundstücksbesitzer zurückgehalten. Insbesondere auf landwirtschaftlich genutzten Flächen besteht häufig eine hohe Nutzungskonkurrenz. Regionalplanerisch geeignete und gesicherte Flächen können mitunter eventuell noch durch sehr hohe Flächentauschverhältnisse nutzbar gemacht werden, wodurch der übrige Freiraum und landwirtschaftliche Flächen zunehmend unter Druck geraten. Das Spekulationsverhalten führt dazu, dass oftmals einerseits gesicherte Flächen im Regionalplan, andererseits Innenentwicklungspotenziale nicht aktiviert werden können. So treten beispielsweise in der Region Stuttgart entsprechende Differenzen im Rahmen der Standortsicherung durch regionalbedeutsame ‚Schwerpunkte für Industrie, Gewerbe und Dienstleistungen‘ auf, sodass einige dieser Gebiete nur kleinteilig genutzt werden.<sup>843</sup> Entwicklungsmöglichkeiten an geeigneten Standorten werden somit einschränkt. Im Innenbereich wird eine effiziente Flächennutzung durch Innenentwicklung und gleichzeitige Minimierung der Flächenneuanspruchnahme erschwert. Gleichzeitig begünstigt die dadurch bedingte alternative Inanspruchnahme von verfügbaren Freiflächen die Zersiedlung, die Zerschneidung von Freiräumen sowie die Beeinträchtigung von Freiraumfunktionen.

---

<sup>841</sup> Vgl. Expertengespräch mit einem Vertreter der Stadt Schorndorf, Fachbereich Stadtentwicklung und Baurecht, Schorndorf, 2018.

<sup>842</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern des Verbands Region Stuttgart, Bereich Planung, Stuttgart, 2017; Expertengespräch mit Vertretern der Geschäftsstelle des Planungsverbands Region Rostock, Rostock 2018.

<sup>843</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern des Verbands Region Stuttgart, Bereich Planung, Stuttgart, 2018.

## **2 Weiterentwicklung der regionalplanerischen Governance-Formen für eine flächensparende Siedlungsentwicklung**

Angesichts der bestehenden Defizite und Hemmnisse bei der Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung sowie den identifizierten Potenzialen und Erfolgsfaktoren lassen sich Handlungsempfehlungen zur Weiterentwicklung der bereits angewandten sowie anzuwendender Handlungsformen der Interdependenzenbewältigung ableiten. Dabei sind die raumstrukturellen Rahmenbedingungen in Bezug auf eher wachsende oder eher schrumpfende Regionen bzw. Bereiche stets zu berücksichtigen und das Governance-Regime entsprechend ausdifferenzieren. Bezüglich dieser Hinweise ergeben sich des Weiteren für die Region Main-Rhön, die Region Rostock und die Region Stuttgart Vorschläge zur Modifizierung ihres regionalplanerischen Instrumentariums.

### **2.1 Handlungserfordernisse und Lösungsansätze zur Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung**

Die Fallstudien haben deutlich aufgezeigt, dass auf regionaler Ebene eine grundlegende Einigkeit über das Verständnis einer flächensparenden Siedlungsentwicklung sowie den Steuerungsauftrag hinsichtlich dieser Leitvorstellung für die Regionalplanung besteht. In diesem Kontext stellen sich die Governance-Regime der untersuchten Planungsregionen allerdings sehr differenziert dar. In den ländlich geprägten und demografisch bisher eher schrumpfenden Regionen Main-Rhön und Rostock werden nur einzelne Dimensionen einer flächensparenden Siedlungsentwicklung im jeweiligen Regionalplan durch Festlegungen koordiniert. Die entsprechenden Planelemente sind weitestgehend, aber nicht in letzter Konsequenz umgesetzt. Informellen Aktivitäten zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke kommen kaum zum Einsatz. Mit dem Stadt-Umland-Konzept findet in der Region Rostock eine alternative Form der Handlungskoordination Anwendung. Dieses ist jedoch internen Hemmnissen ausgesetzt. Dagegen erweist sich das formelle wie informelle Instrumentarium in der städtisch geprägten Region Stuttgart, welche aktuell einem starken Wachstumsdruck, insbesondere im Regionszentrum, ausgesetzt ist, als systematisch und zweckmäßig. Dennoch steht auch der VRS vor Herausforderungen, eine bedarfsgerechte und flächensparende Siedlungsentwicklung zukünftig in der gesamten Region zu gewährleisten.

Zunächst ungeachtet dieser Unterschiede haben sich im Hinblick auf die Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung inhaltlich folgende Handlungserfordernisse herauskristallisiert. Es gilt:

- die notwendige Siedlungsentwicklung räumlich zu konzentrieren und eine Zersiedlung zu vermeiden,
- die Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke dabei zu minimieren und den Freiraum zu schützen sowie
- neue und bestehende Siedlungsflächen effizient zu nutzen.

Die Governance-Formen der Regionalplanung sind dementsprechend ausdifferenzieren. Voraussetzung dafür ist, die Leitvorstellung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung als zentrale Zielsetzung und Aufgabe der Regionalplanung anzunehmen und umzusetzen.

Aus den Erkenntnissen der Fallstudien ergeben sich zwei Ansatzpunkte als Handlungsfelder für die Weiterentwicklung der regionalplanerischen Governance-Regime:

- Anwendung und Optimierung der Planelemente im Regionalplan als zentralem, hierarchischen Steuerungsinstrument
- Ergänzung informeller Ansätze der Regionalentwicklung, insbesondere hinsichtlich einer verstärkten Kooperation, Information und Überzeugung.

Letzteres rückt die Aspekte in den Fokus, wie eine bessere Vermittlung und Akzeptanzsteigerung für die Planelemente der Regionalplanung zur Herstellung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung gefördert werden können und die Regionalplanung eine aktivere Rolle dabei einnimmt. Adressaten entsprechender Strategien und Maßnahmen sind die Akteure der Lokalpolitik als Entscheidungsträger der kommunalen Bauleitplanung. Als weitere maßgeblich beeinflussende Akteursgruppen müssen ebenso die Bürger sowie die Unternehmen in den Blick gefasst werden. Es soll aufgezeigt werden, welchen Beitrag die Regionalplanung leisten kann, um eine Bewusstseinsbildung und Sensibilisierung für das Ziel einer flächensparenden Siedlungsentwicklung bei diesen zu unterstützen.

In einem weitergehenden Schritt werden mögliche zukünftige Anpassungen rechtlicher Rahmenbedingungen aufgezeigt, um die Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung besser forcieren zu können. Die Umsetzung dieser obliegt dabei den Gesetzgebern und ist von den regionalen Akteuren nur mittelbar beeinflussbar.

### **2.1.1 Anwendung und Optimierung des formellen Planungsinstrumentariums der Regionalplanung**

Zur hierarchischen Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die formelle Regionalplanung muss diese Leitvorstellung zunächst in der strategischen Ausrichtung des Regionalplans und insbesondere der Konzeption zur Siedlungsstruktur verankert sein. Diese ist dann durch entsprechende Festlegungen und Planelemente zu implementieren, um nachfolgende Planungsträger, vor allem die Bauleitplanung, konkret zu steuern. Für die einzelnen Festlegungen ergeben sich angesichts der in den Fallstudien identifizierten Potenziale und Hemmnisse im Folgenden Empfehlungen zur Modifizierung, um eine flächensparende Siedlungsentwicklung innerhalb einer Planungsregion zu erreichen. Sie sind darüber hinaus vor dem Hintergrund der jeweiligen unterschiedlichen Planungskulturen und institutionellen Rahmenbedingungen regionalspezifisch auszuformen.

Es ist erforderlich, die im Folgenden empfohlenen Planelemente zur Steuerung der Siedlungsentwicklung in der Rechtsnormqualität von Zielen der Raumordnung zu formulieren, um einer stringenten Festlegungslogik im Sinne der Leitvorstellung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung gerecht zu werden. Damit verbunden sind zwingende rechtliche Anforderungen an die Konkretheit und Begründungsschärfe der jeweiligen regionalplanerischen Vorgaben. Dadurch ist zu verdeutlichen, dass die überörtlichen Interessen der jeweiligen Festlegung von höherem Gewicht sind als die kommunalen. Diese sind auf regionaler Ebene allerdings nicht immer leicht vorzuhalten. In Anbetracht des Gegenstandes dieser Arbeit, der regionalplanerischen Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung, ergibt sich die Begründung für ein Ziel der Raumordnung aus der Kernkompetenz der Regionalplanung zur Gestaltung der Siedlungsstruktur (§ 13 Abs. 5 Nr. 1 ROG), dem unmissverständlichen Auftrag, die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke zu verringern (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG) sowie der Leitvorstellung der Raumordnung einer großräumig ausgewogenen

Ordnung in den Teilräumen der Bundesrepublik (§ 1 Abs. 2 ROG). Darüber hinaus zeigt die faktisch sehr unterschiedliche Entwicklung der Flächenneuanspruchnahme, vor allem im Vergleich zwischen demografisch wachsenden und schrumpfenden Räumen, deutliche Defizite bei einer reinen Steuerung auf kommunaler Ebene. Für die empfohlenen Festlegungen können als Begründung für ein Ziel der Raumordnung u.a. angeführt werden:

- der Ressourcenschutz der endlichen Ressource Fläche,
- eine effektive und effiziente flächenbezogene Entwicklung der sozialen und technischen Infrastrukturen im regionalen Kontext (Verkehr, Bildung, Gesundheit),
- der Klimaschutz, Naturschutz etc. und/oder
- der Bedarf einer überörtlichen Koordination, insbesondere in interkommunal stark verflochtenen Bereichen wie Stadt-Umland-Räumen.

Neben den Qualitätsanforderungen aus rechtlicher Sicht sind bei der Ausgestaltung der regionalplanerischen Festlegungen auch Gestaltungsempfehlungen zu berücksichtigen, welche auf die Verständlichkeit für die Planadressaten abstellen. Textliche Vorgaben sollten unmissverständlich und möglichst einfach formuliert sein. Ebenso gelten für die grafische Ausgestaltung der Plankarte Ansprüche an die Lesbarkeit und Logik. Die Berücksichtigung entsprechender Leitlinien kann die Umsetzung der regionalplanerischen Vorstellungen durch die nachfolgenden Planungsträger auf örtlicher Ebene, insbesondere der Bauleitplanung unterstützen.

Diese ist auch von Seiten der Regionalplanung aktiv zu verfolgen. Ein stringentes Vertreten der strategischen Konzeption zur Siedlungsstruktur sowie der konkreten Festlegungen im Rahmen des Aufstellungsprozesses nachfolgender Pläne oder der Genehmigung von Vorhaben begünstigt die Realisierung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung. Die regelmäßige Fortschreibung des Regionalplans sichert die Anpassung an aktuelle raumstrukturelle und rechtliche Rahmenbedingungen und ermöglicht Korrekturen bei der Ausgestaltung der Steuerungsstrategie und -instrumente. Die Empfehlungen für die einzelnen Kategorien von Planelementen werden im Folgenden im Detail beschrieben.

### **Positiv-planerische regionale Standortsteuerung der Siedlungstätigkeit**

Eine regionale Standortsteuerung nach dem Prinzip der dezentralen Konzentration ist für eine flächensparende Siedlungsentwicklung essenziell. Sie unterstützt die Konzentration der Siedlungsentwicklung auf geeignete Standorte, in der Regel die Zentralen Orte, und fördert so die Nutzung und Auslastung bestehender Infrastrukturen, wodurch gleichzeitig zur Minimierung der Flächenneuanspruchnahme beigetragen wird. Verfügen diese Standorte über Erreichbarkeitsvorteile wird zudem das regionale ÖV-System erhalten und gestärkt. So können Flächenbedarfe einer verkehrlichen Neuerschließung verringert und großräumig zusammenhängende Freiräume von Besiedlung freigehalten werden. Die Empfehlung lautet daher, eine Konzentration der Siedlungsentwicklung:

- in Orten mit zentralörtlicher Funktion sowie
- im Einzugsbereich von SPNV- bzw. ÖPNV-Haltepunkten

als Ziele der Raumordnung zu verfolgen. Dabei ist das Zentrale Orte-Konzept jeweils raumspezifisch anzupassen und eine Siedlungsentwicklung über die Eigenentwicklung hinaus ausschließlich auf die Kernorte zu konzentrieren, um einer Zersiedelung vorzubeugen. Um Klarheit für die jeweilige Gemeinde zu schaffen, sollten die Kernorte im Regionalplan schriftlich oder zeichnerisch definiert werden. Das Prinzip der dezentralen Konzentration an Versorgungs-

schwerpunkten mit umweltverträglichen Erreichbarkeitsvorteilen sollte dabei so lange als Ziel der Raumordnung beibehalten werden, wie dort Potenziale zur Siedlungsentwicklung vorhanden sind.

Im Zusammenhang einer regionalen Standortsteuerung ist auch das Prinzip der Innen- vor Außenentwicklung hervorzuheben, welches zur Minimierung der Flächenneuanspruchnahme wie der verkehrlichen Erschließung, der Verhinderung von Zersiedlung, dem Freihalten von Freiräumen und dem Schutz siedlungsnaher Freiräume beiträgt. Auch dieses ist angesichts einer fortschreitenden Ausweitung der Siedlungs- und Verkehrsfläche in den Freiraum und der Entkopplung von Bevölkerungs- und Flächenentwicklung als Ziel der Raumordnung im Regionalplan festzulegen. Im Sinne einer effizienten Flächennutzung haben Potenziale im Innenbereich grundsätzlich in die Berechnung kommunaler Flächenbedarfe einzufließen. Von Vorteil ist die Verknüpfung mit einem regelmäßigen, möglichst engmaschigen Siedlungsflächenmonitoring. Ein solches dient zunächst der regionalen, aber auch der lokalen Ebene als Informationsgrundlage hinsichtlich der Flächen(neu)anspruchnahme. Die Kommunen erhalten so eine Unterstützung, um Instrumente zur Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen zu forcieren. Ein Siedlungsflächenmonitoring kann somit auch indirekt bewusstseinsfördernd wirken.

### **Standortsicherung für Wohnbauflächen**

Die Standortsicherung für Wohnbau- und Gewerbeflächen (vgl. auch folgender Abschnitt) verfolgt im Sinne der Leitvorstellung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung eine Begrenzung der Zersiedlung durch den Anschluss neuer Siedlungsgebiete an die bestehende Siedlungsstruktur sowie die Schaffung von Siedlungsschwerpunkten mit Erreichbarkeitsvorteilen. Vorranggebiete zur Siedlungsentwicklung sollten aus strategischen Gründen allerdings nur im Regionalplan dargestellt werden, wenn sie regionalbedeutsam sind oder besondere Gründe vorliegen.

Damit sollen die für die Wohn- und Gewerbeentwicklung spezifischen Hemmnisse bei der Umsetzung umgangen werden. Insbesondere bei der Realisierung von regionalplanerisch gesicherten Wohnbauflächen wurden die untersuchten Kommunen in den Fallstudienregionen dort zunehmend mit Verfügbarkeitsproblemen konfrontiert, wo sich die Flächeneigentümer nicht kooperationsbereit gezeigt haben (z.B. zu hohe Preisvorstellungen, keine Veräußerungsbereitschaft). Des Weiteren findet auf kommunaler Ebene in einigen Fällen nur eine unzureichende fortlaufende strategische Auseinandersetzung mit der eigenen Siedlungsentwicklung statt, wenn durch die Regionalplanung bereits potenzielle Siedlungsbereiche gesichert wurden. Eine Reduzierung der Darstellung von entsprechenden Vorranggebieten auf regionalbedeutsame Gebiete und eine Flexibilisierung der Wohnbauflächensicherung würde demnach der Bauleitplanung einerseits frühem Spekulationsverhalten von Grundstücksbesitzern vorbeugen und andererseits mehr Spielraum bei der Standortbestimmung erlauben bzw. eine Auseinandersetzung mit dieser erforderlich machen.

Faktoren, die auf eine Regionalbedeutsamkeit hinweisen und die Darstellung von Vorranggebieten begründen, wären beispielsweise eine Zuordnung zu Haltepunkten des regionalen SPNV oder eine Abstimmung von Siedlungs-, Landschafts- und Infrastrukturplanungen.

Um das derzeitige Defizit bei der kommunalen mittel- bis langfristigen Strategiebildung zur Siedlungsentwicklung zu beheben, stellt die weitgehende Aufgabe der regionalen Standortsicherung zugunsten einer kommunalen Standortsuche im Rahmen der (vorbereitenden) Bauleitplanung einen Lösungsansatz dar. Dazu sind Kriterien zur Verortung neuer Bauflächen im

Regionalplan festzulegen. Mögliche Bedingungen sollten die Anbindung an den bestehenden Siedlungskörper und die Nähe zu einem ÖPNV-Anschluss sein. Um einen hohen Wirksamkeitsgrad der Vorgaben zu erlangen, sollten die Kriterien als Ziele der Raumordnung festgelegt werden. Zur Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme ist eine Verschränkung dieses Planelementes mit einer quantitativen Steuerung der kommunalen Wohnbauflächenanspruchnahme (vgl. Orientierungswerte und Bedarfsnachweise) zu empfehlen.

### **Standortsicherung für Gewerbe- und Industrieflächen**

Auch im gewerblichen Bereich wurden Schwierigkeiten bei der Umsetzung von Vorranggebieten in den Fallstudienregionen deutlich. Vor allem im Stadt-Umland-Kontext bestehen vermehrt Flächenengpässe durch die Konkurrenz einer expandierenden Wirtschaft und einem zunehmenden Wohnbauflächenmangel. Die Lage verschärft sich zudem durch den Umstand, dass im Regionalplan gesicherten Flächen häufig den steigenden Anforderungen an Gewerbe- und Industriestandorte, vor allem an die Größe und Beschaffenheit, nicht mehr gerecht werden. Eine prognostische Bedarfsbestimmung für gewerbliche Flächen stellt sich methodisch schwieriger als für Wohnbauflächen dar. Darüber hinaus führt das Bestreben einiger Kommunen, die Flächen schnell zu verwerten mitunter zu einer ineffizienten, kleinteiligen Nutzung oder einer Besetzung durch den Einzelhandel.

Vor diesem Hintergrund ist grundsätzlich auf eine qualitative räumliche Standortsteuerung von Gewerbe- und Industrieflächen auf wenige geeignete Standorte in der Region zu verweisen. Hinsichtlich einer quantitativen Steuerung sollte auch für diese ein Verknüpfung mit Bedarfsnachweisen seitens der Kommunen erfolgen, welche auch die Darstellung von Innenentwicklungspotenzialen einschließt (vgl. weiter unten). Bei Regionalbedeutsamkeit und insbesondere in Bereichen mit hoher Nutzungskonkurrenz sollten jedoch weiterhin Vorranggebiete im Regionalplan gesichert werden. Mehr Gewicht sollte dabei in Zukunft regionalen Gewerbeflächenkonzepten unter Berücksichtigung interkommunaler Lösungen als Grundlage der regionalplanerischen Gewerbeflächenkonzeption beigemessen werden. Vorteil einer regionalen Betrachtung im Vergleich zu kommunalen Suchprozessen ist das leichtere Erkennen geeigneter Standorte über kommunale Grenzen hinweg. Ziel ist es, qualifizierte Flächen hinsichtlich kritischer Größen und Erschließungsvorteile zu ermitteln und eine kleinteilige Flächenverteilung zu vermeiden. Die Identifizierung von Potenzialflächen kann methodisch als Kombination aus Restriktions- und Eignungsanalyse und Standortprofilen erfolgen und sollte bestehende Potenziale in Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen berücksichtigen. Eine Zusammenarbeit mit der Wirtschaftsförderung ist ausdrücklich zu empfehlen. Im Ergebnis können dann Vorranggebiete für eine interkommunale Gewerbeflächennutzung im Idealfall mit bestimmter Zwecknutzung dargestellt werden. Somit werden diese vor einer kleinteiligen Inanspruchnahme und dem möglichen Eignungsverlust geschützt.<sup>844</sup>

### **Trassensicherung für Verkehrsflächen**

Abhängigkeiten und Synergien zum Flächensparen bestehen auch zwischen der Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung. Es sollte daher Ziel der Regionalplanung sein, einerseits eine Bündelung der Siedlungsentwicklung an Standorten (ÖPNV-Haltepunkten) mit bestehenden Kapazitäten anzustreben, um eine Inanspruchnahme für neue Verkehrsflächen zu vermeiden.

---

<sup>844</sup> Vgl. ‚Regionalen Kooperationsstandorte‘ im in Aufstellung befindlichen Regionalplan Ruhr. Diese sind der Ansiedlung flächenintensiver Industrie- bzw. Gewerbebetrieben mit einer Mindestgröße von 8 ha betrieblicher Netto-Grundstücksfläche vorbehalten.

Regionalverband Ruhr (Hrsg.) (2018): Regionalplan Ruhr – Entwurf Stand April 2018, Essen, S. 66.

Andererseits sollten möglichst günstige Trassen für künftige Entwicklungen vor konkurrierenden Nutzungsansprüchen gesichert werden, damit das ÖPNV-Angebot möglichst dort entsteht, wo eine Tragfähigkeit durch Ziel- und Quellverkehre vorhanden ist bzw. im Planungshorizont perspektivisch entsteht.

Vor diesem Hintergrund ergibt sich die Empfehlung, Verkehrsfolgenabschätzungen der Siedlungsentwicklung entsprechend des regionalplanerischen Siedlungsstrukturkonzeptes einzusetzen, um Folgewirkungen zu identifizieren und die konzeptionellen Vorstellungen entsprechend der Leitvorstellung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung anpassen zu können. Neben der Intensivierung von konzeptionellen Überlegungen zur Verknüpfung von Siedlungs- und Verkehrsentwicklung ist im Regionalplan die Sicherung von Trassen und Standorten (Haltepunkte, Güterverkehrszentren etc.) zu empfehlen, um eine Erhaltung und Weiterentwicklung des Verkehrsnetzes als Rückgrat der Siedlungsstruktur zu gewährleisten. Dies gilt vor allem für Schienen- und Straßentrassen des ÖPNV. Aber auch für den MIV sind die leistungsfähigen Grundlagen zu erhalten. Dabei sollten:

- prioritär Bereiche bestehender Infrastrukturen und
- Korridore derzeit nicht genutzter, aber ggf. zu reaktivierender Verbindungen sowie
- sekundär Flächen für zu erweiternde oder neue Trassen/Standorte

durch entsprechende Festlegungen und Darstellungen in Form von Zielen der Raumordnung bzw. Vorranggebieten als funktionales Netz im Regionalplan freigehalten werden. Eine entsprechende Begründungsqualität lässt sich aus dem Bedarf einer effektiven Entwicklung technischer Infrastrukturen sowie einer flächensparenden Verkehrsflächenentwicklung ableiten.

Im Hinblick auf die stetige Weiterentwicklung der Mobilitätsformen sind auch Neuerungen auf ihre Relevanz für die regionalplanerische Verkehrsentwicklung zu überprüfen. So könnte beispielsweise die Sicherung von Trassen für Radschnellwege ein Potenzial für den regionalen Alltagsradverkehr bieten.<sup>845</sup>

### **Beschränkung von Gemeinden auf die Eigenentwicklung**

Durch die Begrenzung der räumlichen Entwicklung von Orten oder Ortsteilen ohne zentralörtliche Infrastrukturausstattung auf den Eigenbedarf wird zunächst die Stringenz des regionalplanerischen Konzepts der regionalen Standortsteuerung gewährleistet. Im Umkehrschluss zum Prinzip der dezentralen Konzentration der Siedlungsentwicklung auf Zentrale Orte und Versorgungsschwerpunkte, schränkt dieses Planelement die Siedlungstätigkeit in den weniger geeigneten Gemeinden ein. Ergänzt um einen konkreten Bezugswert erhält die Festlegung eine quantitative Dimension. Dies ist insofern relevant, da in allen untersuchten Regionen sowohl Teilbereiche mit Bevölkerungswachstum als auch mit Bevölkerungsrückgang vorzufinden sind und insbesondere in den schrumpfenden Orten eine begrenzende Steuerung der Siedlungsentwicklung erforderlich ist.

Die Regelungen zur Eigenentwicklung haben sich in den Fallstudienregionen als sehr wirksam erwiesen und sind daher auch in der Umsetzung im Regionalplan als Ziel der Raumordnung zu empfehlen. Um zusätzlich die Flächenneuanspruchnahme für Siedlungszwecke effektiv zu begrenzen, ist die Vorgabe von Bezugsgrößen zur Bestimmung des Eigenbedarfs maßgeblich.

---

<sup>845</sup> Vgl. ebenda, S. 210; Satzung zum Regionales Raumordnungsprogramm Region Hannover 2016 vom 27.09.2016, hier nach: Region Hannover (2016): Regionales Raumordnungsprogramm Region Hannover – Beschreibende Darstellung, Hannover, S. 32.

Dazu sollten entweder konkrete Orientierungswerte (vgl. weiter unten) und/oder dezidierte Vorgaben zu Bedarfsberechnung von der Regionalplanung festgelegt werden, anhand welcher die Kommunen den Umfang ihrer möglichen Siedlungsentwicklung im Rahmen ihres Eigenbedarfs zu ermitteln haben. Während der Rückgriff auf die bestehende Siedlungsfläche als Bezugswert zur Bestimmung des Eigenbedarfs die Gefahr birgt, flächenintensive, wenig kompakte und flächensparende Siedlungsstrukturen zu verfestigen, sind Ansätze in Relation zur Bevölkerungsentwicklung oder dem Wohnungsbestand sachgerechter. Sie stellen einen unmittelbaren Bezug zu tatsächlichen Bedarfen her. Als praktikabelste Lösung – auch für kleine Gemeinden – wird hier eine einwohnerbezogene Definition des Eigenbedarfs für die Geltungsdauer des Regionalplans empfohlen. Dies bietet den praktischen Vorteil, dass entsprechende Daten statistisch besser vorzuhalten sind als solche zu Wohneinheiten.<sup>846</sup>

Unerlässlich ist dabei die Kopplung des zulässigen Entwicklungskontingents aus dem Eigenbedarf an Vorgaben zur Siedlungsdichte, um eine effiziente Flächennutzung zu erreichen und eine maximale Flächenneuanspruchnahme durch große Einfamilienhaus-Grundstücke zu vermeiden. Zur Verhinderung einer Zersiedlung in kleinteilig organisierten Kommunen ist die Realisierung der Siedlungsentwicklung grundsätzlich im jeweiligen Hauptort zu konzentrieren. Denkbar wäre beispielsweise eine bevölkerungsproportionale Verteilung von Wohnbauflächen.

Auch im Rahmen der Eigenentwicklung sind Nachweise für die entsprechenden Bedarfe gemäß der Einwohner- bzw. Haushaltsentwicklung sowie etwaige belegte fehlende Innenentwicklungspotenziale im Rahmen der Genehmigung des Bauleitplans zu erbringen. Der Eigenbedarf für gewerbliche Flächen ist ausschließlich aus Erweiterungen und Verlagerungen ansässiger Betriebe im Einzelfall zu begründen.

### **Bedarfsnachweise in Verbindung mit Orientierungswerten für die Wohnbauflächenausweisung**

Die Steuerung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung erfordert angesichts des Ziels einer Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke sowie der aktuellen Entwicklung eine quantitative Beschränkung der Siedlungstätigkeit. Eine an Bedarfen ausgerichtete Siedlungsentwicklung ist in diesem Sinne zielführender als eine offene Angebotsplanung durch Kommunen und eine dadurch motivierte Flächenneuanspruchnahme. So können ruinöse Wettbewerbe um Einwohner in Neubaugebieten und Infrastrukturkosten minimiert sowie der Flächenverbrauch reduziert werden.

Dementsprechend sollte eine bedarfsgerechte Wohnbauflächenausweisung als Ziel der Raumordnung im Regionalplan verankert und quantitativ konkretisiert werden. Dazu ist eine dezidierte Festlegung zur Bestimmung der Wohnbauflächenbedarfe zu empfehlen. Durch differenzierte Orientierungswerte sollte die Regionalplanung die räumliche Konzentration der Siedlungsentwicklung entsprechend der vorhergehenden Empfehlungen abbilden. Als Komponenten der Bedarfsberechnung empfehlen sich Bevölkerungs- und Wohnungsbedarfsprognosen sowie Annahmen zur Haushaltsentwicklung. Auch die Berücksichtigung von Innenentwicklungspotenzialen sollte unbedingt einbezogen werden sowie lokale Besonderheiten. Spezifische Dichtewerte tragen des Weiteren zu einer effizienten Flächennutzung bei (vgl. weiter unten).

---

<sup>846</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern der Geschäftsstelle des Planungsverbands Region Rostock, Rostock 2018.

Eine Alternative ist die Verankerung der bereits vorausgerechneten Wohnbauflächenbedarfe in Form von Höchstgrenzen für die Kommunen im Regionalplan.<sup>847</sup> Entsprechende Bedarfs- oder Schwellenwerte können beispielsweise in einem Flächenbedarfskonto festgehalten werden. Dies setzt allerdings eine vollständige Datenlage beispielsweise über kommunale Innenentwicklungspotenziale voraus und darf einen Bedarfsnachweis im gemeindlichen Planungsprozess nicht ersetzen. Aufgrund der Nachvollziehbarkeit und der Möglichkeit kommunale Spezifika einfließen zu lassen, wird eher die Variante der Orientierungswerte empfohlen.

Die Überprüfung der kommunalen Bedarfsermittlung sollte zwingend im Rahmen der Genehmigung der Flächennutzungspläne oder Bebauungspläne stattfinden. Zur Prüfung der Bedarfsnachweise sind begründete Belege von den Kommunen zu erbringen (z.B. Berechnung der Wohnbedarfe, belegte Ergebnisse der Mobilisierungsstrategie von Innenentwicklungspotenzialen).<sup>848</sup> Ein wichtiges unterstützendes Instrument ist dabei ein regionales Siedlungsflächenmonitoring, welches Anhaltspunkte und Daten zur Bedarfsberechnung, aber auch zur Kontrolle zur Verfügung stellt.

Im Hinblick auf das nationale Nachhaltigkeitsziel der Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme wären quantifizierte Schwellenwerte für die Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke das sinnvollste Instrument. Auch aufgrund der Einschätzung der Experten aus den Fallstudienregionen wird eine regionale Ableitung von Zielwerten aus dem 30-x-ha-Ziel allerdings nicht als durchsetzbar und zielführend erachtet. In diesem Zusammenhang ist eine bundesweite politische Bestimmung von Werten für die jeweiligen Bundesländer sowie einer Methode zur Anwendung auf die Teilräume erforderlich (vgl. Kapitel IV.2.1.3).

### **Dichtewerte für Wohnbauflächen**

Vorgaben zu Siedlungsdichten tragen im Hinblick auf die Leitvorstellung dazu bei, die Flächenneuanspruchnahme zu verringern, indem sie eine effiziente Flächennutzung fördern (vgl. Abbildung 80). Freiräume werden so von Besiedlung freigehalten und in ihren Funktionen geschützt. Sie sollten daher als Planelement in die regionalen Raumordnungspläne integriert werden und ausgestaltet als Ziel der Raumordnung Verbindlichkeit erlangen. Eine Erhöhung des Dichteniveaus ist zu empfehlen, da die bisher gängigen Werte eher eine strukturerhaltende Wirkung aufweisen. In Annahme einer derzeit durchschnittlichen Belegungsdichte von 1,9 Personen je Haushalt<sup>849</sup> würde die in der Region Stuttgart angenommene Bruttowohndichte von 90 Einwohnern/ha für das Oberzentrum Stuttgart durch eine verdichtete Reihenhausbebauung erreicht werden.<sup>850</sup> Zusätzlich zu einer Anhebung der Dichtevorgaben ist für Ober-, Mittel- und Grundzentren eine stärkere Ausdifferenzierung dieser vorzusehen. Hier sind Kern- und Randbereiche zu unterscheiden, welche im gebauten Bestand ohnehin verschiedene Siedlungsdichten aufweisen. Die Dichtevorstellung für Randbereiche in Grundzentren sollten auch auf die Nicht-Zentralen Orte bzw. Kommunen mit Eigenentwicklung angewendet werden, um eine Mindestdichte vorzuhalten.

---

<sup>847</sup> Im Regionalplan der Region Münsterland liegt den Vorranggebieten ‚Allgemeine Siedlungsbereiche‘ zur Sicherung von Bereichen zur Siedlungsentwicklung eine Wohnsiedlungsflächenbedarfsrechnung zugrunde. Bedarfe, die im Regionalplan (noch) nicht verortet werden konnten, werden in einem Flächenbedarfskonto festgehalten. Bezirksregierung Münster (Hrsg.) (2014): Regionalplan Münsterland, Münster, S. 25ff.

<sup>848</sup> Vgl. Satzung des Verbandes Stuttgart über die Feststellung des Regionalplans für die Region Stuttgart vom 22. Juli 2009, hier nach: Verband Region Stuttgart (Hrsg.) (2010): a.a.O., S. 55.

<sup>849</sup> Vgl. Homepage des Statistischen Bundesamtes, unter:

[https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/07/PD19\\_272\\_122.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/07/PD19_272_122.html) (aufgerufen am 29.03.2020).

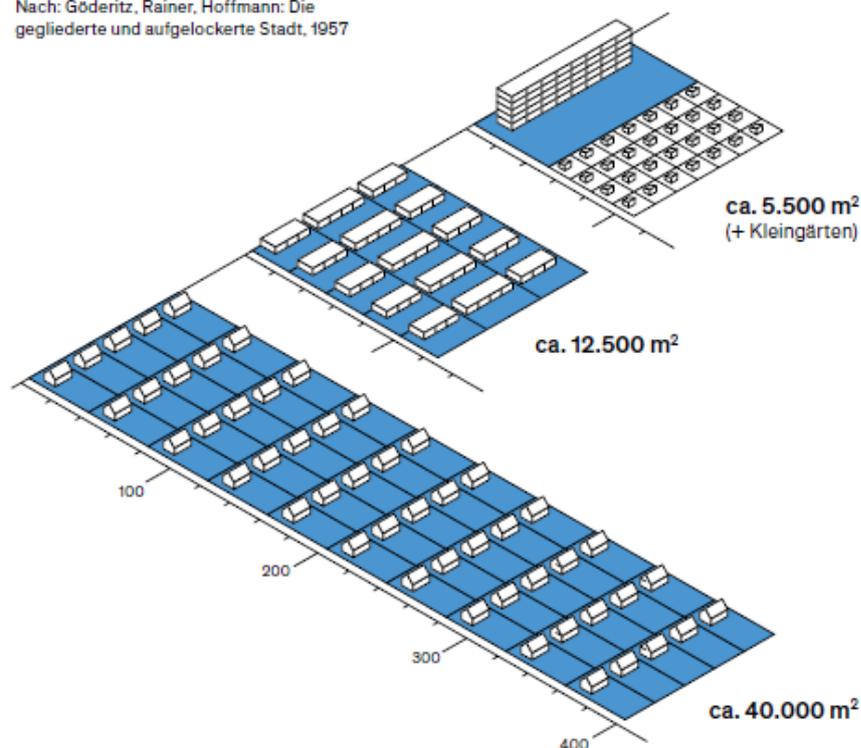
<sup>850</sup> Vgl. Prinz, Dieter (1995): Städtebau – Band 1: Städtebauliches Entwerfen. 6., überarbeitete Auflage, Stuttgart, S. 194.

## Abbildung 80: Flächenbedarf nach Bebauungsart

### Kompakt die Fläche schonen

Flächenbedarf nach Bebauungsart: 100 Meter breite Streifen, in denen 200 Einwohner in 50 Wohnungen bzw. Einfamilienhäusern leben

Nach: Göderitz, Rainer, Hoffmann: Die gegliederte und aufgelockerte Stadt, 1957



Quelle: Bundesstiftung Baukultur (BSBK) (2018): Besser Bauen in der Mitte – Ein Handbuch zur Innenentwicklung, Potsdam, S. 39.

Angesichts der derzeitigen Stimmungslage auf kommunaler Ebene hinsichtlich verdichteter Siedlungsstrukturen ist allerdings bei diesen Planelement mit erhöhten Widerständen zu rechnen, weshalb begleitende Aktivitäten zur Kommunikation der Leitvorstellung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung und der entsprechenden Ansätze zur Governance sowie zur Akzeptanzsteigerung zu dieser Thematik einen hohen Stellenwert einnehmen müssen.

### Negativ-planerische regionale Standortsteuerung der Siedlungstätigkeit durch Festlegungen zum Freiraumschutz

Grün- und Siedlungsflächen sowie multifunktionale, regionalspezifisch auch monofunktionale Gebietsfestlegungen zum Freiraumschutz sind geeignete Instrumente einer negativ-planerischen Standortsteuerung der Siedlungsentwicklung. Sie ermöglichen das Freihalten großräumig zusammenhängender Freiräume vor Besiedlung und leisten einen Beitrag zur Erhaltung der Lebensräume von Flora und Fauna sowie zur Biodiversität. Da der Freiraumschutz einen wesentlichen Aspekt einer flächensparenden Siedlungsentwicklung darstellt und angesichts der Entwicklung der Flächenneuinanspruchnahme Freiräume weiterhin bedroht sind, sind die regionalplanerischen Festlegungen zum Freiraumschutz als Ziele der Raumordnung zu formulieren. Das untersuchte Instrumentarium wird von den Experten in seiner Wirksamkeit als gut bewertet, weshalb keine inhaltlichen Anpassungsvorschläge vorgenommen werden.

**Tabelle 21: Empfohlene Planelemente im Regionalplan zur Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung**

Steuerungsansatz	Empfohlenes Planelement	Norm
Regionale Standortsteuerung der Siedlungsentwicklung	Konzentration in Orten mit zentralörtlicher Funktion	Z
	Konzentration im Einzugsbereich von SPNV bzw. ÖPNV-Haltepunkten	Z
	Vorrang der Innenentwicklung vor Außenentwicklung	Z
	Kriterien zur Verortung von Wohnbauflächen (i.V.m. Bedarfsnachweis)	Z
Standortsicherung für die Siedlungsentwicklung	Vorranggebiet für Wohnen (bei Regionalbedeutsamkeit)	Z
	Vorranggebiet für Gewerbe und Industrie (bei Regionalbedeutsamkeit)	Z
	Vorranggebiete für interkommunale Gewerbeflächennutzung	Z
	Vorranggebiete für bestehende Straßen- und Schienentrassen	Z
	Vorranggebiete für nicht genutzte, aber ggf. zu reaktivierende Verbindungen	Z
	Vorranggebiete für zu erweiternde oder neue Straßen- und Schienentrassen	Z
Mengensteuerung der Siedlungsentwicklung	Kommunaler Bedarfsnachweis für Wohnbauflächen	Z
	Orientierungswerte für den Wohnflächenbedarf	G
	Quantitativ definierte Eigenentwicklung	Z
	Differenzierte Vorgaben zu Siedlungsdichten	Z
Negativ-planerische Standortsteuerung der Siedlungsentwicklung durch Festlegungen zum Freiraumschutz	Siedlungs-/Grünzäsuren	Z
	Multifunktionaler Gebietsschutz für Freiraumfunktionen	Z
	Monofunktionaler Gebietsschutz für Freiraumfunktionen	Z

Entwurf: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2020.

Der Schutz siedlungsnaher Freiräume ist im Hinblick auf die Lebensqualität der Bevölkerung insbesondere in bereits stark verdichteten Bereichen von hoher Relevanz. Dieser kann in der Begründung der Regionalpläne stärker aufgegriffen werden. Zur verbesserten Qualifizierung des regionalplanerischen Freiraumschutzes sollten neue Ansätze der Landschafts- und Umweltplanung, wie beispielsweise das Konzept der Ökosystemdienstleistungen, berücksichtigt werden.

### **2.1.2 Ergänzende verstärkte Nutzung informeller Instrumente – Kooperation, Partizipation, Bewusstseinsbildung und Sensibilisierung**

Zur Umsetzung ihres Steuerungsansatzes fehlt es der Regionalplanung – mit wenigen Ausnahmen – an Anreiz- und Durchsetzungsinstrumenten. Sie ist folglich im hohen Maße darauf angewiesen, den kommunalen Entscheidungsträgern als Adressaten der überörtlichen Planung die Inhalte zu vermitteln und für Akzeptanz der raumordnerischen Strategie zu werben, um die Umsetzung des regionalen Konzepts einer flächensparenden Siedlungsentwicklung zu stärken. Eine weitere Möglichkeit bietet die Governance-Form des Netzwerks, innerhalb welcher eine ebenen- und akteurübergreifende Vertiefung der Thematik erfolgen kann. Eine effiziente Organisationsstruktur kann dabei Basis für eine stärkere interkommunalen und regionalen Kooperation bilden. Neben dem Einwirken auf die maßgeblichen Umsetzungsakteure bildet die Sensibilisierung der Bevölkerung und Unternehmen zur gesamtgesellschaftlichen Akzeptanzsteigerung einen weiteren Ansatzpunkt, da diese die politischen Akteure maßgeblich beeinflussen.

#### **Beeinflussen kommunaler Entscheidungsträger durch (neue) Elemente der Prozessgestaltung**

In den meisten Fällen ist die Regionalplanung in Deutschland administrativ und politisch kaum ausgebildet. Mit wenigen Ausnahme – wie dem Verband Region Stuttgart – setzen sich die Regionalparlamente aus Vertretern der Kommunalpolitik zusammen. Entscheidungen auf regionaler Ebene sind so häufig durch kommunalpolitische Interessen geprägt, welche den Vorstellungen der Leitvorstellung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung zum Teil gravierend entgegenstehen.

Darüber hinaus hängt die Umsetzung der regionalplanerischen Vorgaben von den zuständigen Akteuren auf kommunaler Ebene ab. Aufgrund dessen ist zur Verwirklichung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung die Einbeziehung politischer Entscheidungsträger der Städte und Gemeinden als Träger der kommunalen Planungshoheit in die Regionalplanung durch regionale bzw. interkommunale Aushandlungsprozesse und Kooperationsansätze wichtig. Es gilt die Thematik dauerhaft auf der politischen Agenda zu platzieren, um die regionalplanerische Leitvorstellung des Siedlungsflächenkonzepts zu vermitteln und Verständnis zu fördern. Es bedarf einer kontinuierlichen Bewusstseinsbildung für den strategischen Hintergrund der im Regionalplan festgelegten Planelemente sowie für eine langfristigen Betrachtung der Siedlungsentwicklung und ihrer Auswirkungen.

Ein erster Ansatzpunkt ist die frühzeitige Einbeziehung der politischen Vertreter in das Aufstellungsverfahren des Regionalplans. Ziel ist es, regionale Erfordernisse der Siedlungsentwicklung, insbesondere die einer flächensparenden Siedlungsentwicklung, zu verdeutlichen und kooperativ entsprechende Zielvorstellungen herauszuarbeiten. Beispielsweise können diese Prozesse mithilfe von Planspielen diese Prozesse plastisch dargestellt und Folgen verschiedener Entwicklungsstrategien simuliert werden. Bedeutend ist zudem das Sichtbarmachen von Ergebnissen, wie kooperativ erarbeiteter Zielvorstellungen,<sup>851</sup> in die Aussagen des Regionalplans. Diese dienen im Folgenden auch als Legitimationsgrundlage für das weitere regionalplanerische Handeln und stellen eine Form des meta governing dar. Durch den Governance-Mechanismus des Verhandeln im Rahmen eines Netzwerkes können Bewusstsein und Akzep-

---

<sup>851</sup> Vgl. beispielsweise regionaler Beteiligungsprozess „Zukunftsbild Region Hannover 2025“ im Vorfeld der Aufstellung des Regionalen Raumordnungsprogramms Region Hannover 2016. Region Hannover (Hrsg.) (2014): Zukunftsbild Region Hannover 2025 – Beteiligungsprozess und Ergebnis, Beiträge zur regionalen Entwicklung Nr. 132, Hannover S. 23.

tanz für die Herausforderungen und Handlungsansätze einer regionalen Bezugsebene geschaffen werden. Eine transparente Vermittlung der Hintergründe für die Ausgestaltung der Regionalplanung sowie der zugrundeliegenden Strategie der regionalplanerischen Aussagen zum Siedlungskonzept kann einen erheblichen Beitrag zur Umsetzung dieser auf kommunaler Ebene leisten. Die Rolle der Regionalplanung ist es dabei, diesen Diskussionsprozess zu initiieren, zu organisieren und zu begleiten. Auch die Darstellung und Kommunikation von Ergebnissen stellt eine wesentliche Aufgabe dar.

In den Expertengesprächen der Fallstudien wurden zudem vielfach Formate zum Austausch mit den kommunalen politischen Entscheidungsträgern genannt. In Form von beispielsweise Bürgermeisterrunden können ebenfalls die regionalplanerischen Leitvorstellungen vermittelt werden. Diese Möglichkeiten sind regelmäßig und kontinuierlich nutzen, um die Aspekte einer flächensparenden Siedlungsentwicklung zu diskutieren. Es gilt nicht nur während der Aufstellung des Regionalplans Bewusstsein zu schaffen, sondern auch vor allem im Laufe des Umsetzungsprozesses durch die kommunale Bauleitplanung. Termine zur Beratung der und Abstimmung mit der Bauleitplanung zu den Erfordernissen der Raumordnung sollten daher intensiv genutzt werden.

Weitere Möglichkeiten zur Bewusstseinsbildung und der Vermittlung von Problemlagen und Handlungserfordernissen bieten Exkursionen und Fortbildungsveranstaltungen für politische Entscheidungsträger. Beispielhaft sind hier die Veranstaltungen der Region Stuttgart im Rahmen des ‚Aktionsprogramms Wohnen‘ anzuführen. Im Rahmen von Regionalkonferenzen ist das Aufzeigen von Best Practice-Beispielen für verdichtetes Bauen möglich. Das Transportieren eines positiven Bildes von kompakten Siedlungsstrukturen ist ein zentraler Baustein für die Akzeptanz und letztlich die Umsetzung dieser.

Deutlich wurde in den Fallstudien auch, dass sich die Kommunen häufig zu wenig strategisch mit der Siedlungsentwicklung auseinandersetzen. Ein Indiz hierfür sind u.a. vielfach veraltete Flächennutzungspläne, welche als vorbereitende Bauleitpläne die künftige Ausrichtung der kommunalen Siedlungsentwicklung widerspiegeln. Eine perspektivische Betrachtung entfällt häufig zugunsten eines eher projektorientierten Vorgehens der Städte und Gemeinden. Neben im Regionalplan verbindlich festgelegten Bedarfsberechnungen kann eine Förderung strategischer Überlegungen zur Siedlungsentwicklung durch das Aufzeigen oder sogar Bereitstellen unterstützender Instrumente erfolgen:

- Informations- und Monitoringsysteme zu Innenentwicklungspotenzialen unterstützen die Flächenbedarfsberechnung und durch die Verbesserung von Entscheidungsgrundlagen eine effiziente Flächeninanspruchnahme. Dabei müssen diese mit einem leistbaren Aufwand gepflegt werden können.
- Informationstools zu fiskalischen Wirkungsanalysen und Wirtschaftlichkeitsberechnungen ermöglichen die Einschätzung des Mehrwerts neuer Bauflächenentwicklungen.<sup>852</sup>

Darüber hinaus kann – wie in der Fallstudienregion Region Main-Rhön deutlich wurde – die Intensität der politischen Thematisierung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die Landesregierung auch das Bewusstsein auf kommunaler Ebene beeinflussen. Die Einbeziehung der Landesebene in die unterschiedlichen Formate zur Bewusstseinsbildung ist daher ein weiterer Schritt, die Umsetzung des regionalplanerischen Governance-Instrumentariums zu forcieren.

---

<sup>852</sup> Vgl. Umweltbundesamt (UBA) (Hrsg.) (2018): a.a.O., S. 53ff.

## Effiziente Organisation in regionalen Kooperationen und regionale Entwicklungskonzepte für eine flächensparende Siedlungsentwicklung

Lokale Perspektive und Entscheidungsmotivation weichen von der regionalen zum Teil deutlich ab. Einer kooperativen Entwicklung von Siedlungsflächen sowohl für das Wohnen als auch für Gewerbe und Industrie sind in den Fallstudienregionen bisher nur wenig ausgebildet. Um eine sparsame Flächennutzung und somit den Schutz des Freiraums zu fördern, ist die Stärkung interkommunaler und regionaler Kooperation ein wesentlicher Ansatzpunkt, um im Rahmen eines Netzwerkes Governance-Formen des Beeinflussens und Verhandelns zu ermöglichen. Durch diese kann die Regionalplanung im Sinne eines second-order governing alternative Steuerungsformen des co- bis hin zum self-governing schaffen. Die Basis für eine Zusammenarbeit bilden informelle Kooperationsansätze, die auf Freiwilligkeit und Konsensbildung sowie Selbstbindung der Beteiligten gründen. Wesentlich ist dabei der Aufbau von Vertrauen, insbesondere in einem eher konfliktreichen Themenfeld wie der Siedlungsentwicklung. Ziel ist es, den kommunalen Wettbewerb um Wohnbevölkerung und Unternehmen zumindest einzudämmen.<sup>853</sup>

Die Umsetzung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung im regionalen Kontext durch horizontale, netzwerkartige Kooperationen und Dialoge zwischen allen betroffenen Akteuren hat den Vorteil, dass sowohl teilräumliche (zum Beispiel entlang einer Entwicklungsachse) als auch thematische Aspekte (wie beispielsweise die Entwicklung eines interkommunalen Gewerbegebietes) in den Vordergrund gerückt werden können. Ein Instrument zur Darstellung von Ergebnissen dieser Prozesse und zur Verankerung von Zielen und Handlungsansätzen sind regionale Entwicklungskonzepte. Eine gemeinsam entwickelte Strategie mit selbst formulierten Zielen ist wichtig, um letztendlich einen Konsens nicht nur dadurch zu erzielen, dass alle kommunalen Wünsche summarisch umgesetzt werden.<sup>854</sup>

Im Hinblick auf eine flächensparende Siedlungsentwicklung bieten sich informelle Kooperationen insbesondere in den spezifischen Handlungsfeldern Wohnbau- oder Gewerbeflächenentwicklung an. Kernpunkte sind es, zu einem fairen Umgang miteinander zu finden sowie mit realistischen Überlegungen zu einer Win-Win-Situation für alle zu gelangen. Im Sinne des Leitvorstellung und angesichts der Defizite der regionalplanerischen Governance durch die Regionalpläne in den Fallstudienregionen sollten dabei auch Mengenziele zur Flächenneuinanspruchnahme besprochen und möglichst vereinbart werden. Langfristiges Ziel ist die Etablierung eines regionalen Vorteil-Lasten-Ausgleichs. Insbesondere ist die Erarbeitung interkommunaler Gewerbeflächenkonzepte anzustreben, da in den Fallstudien deutlich wurde, dass die gewerbliche Flächenentwicklung häufig zulasten des Wohnungsbaus vernachlässigt wird oder angesichts fehlender geeigneter Flächenpotenziale auf kommunaler Ebene eingeschränkt ist. Entsprechende interkommunale oder regionale Kooperationsansätze können beispielsweise mit einem Flächenbedarfskonto verknüpft werden. Vorhaben können dann bedarfsgerecht und unabhängig von administrativen Grenzen realisiert werden.<sup>855</sup>

---

<sup>853</sup> Vgl. ebenda, S. 82.

<sup>854</sup> Vgl. ebenda, S. 82f.

<sup>855</sup> Vgl. beispielsweise IHK Nordschwarzwald (Hrsg.) (2015): Leitfaden Nachhaltige Gewerbe- und Industriegebiete der Zukunft, Pforzheim, S. 8.

Gerade in Stadt-Umland-Konstellationen können starke kommunale Widerstände und Konkurrenzen die Zusammenarbeit hemmen (vgl. Stadt-Umland-Raum Rostock), weshalb Erfolgsaussichten nicht immer offensichtlich erscheinen. Dennoch ist die interkommunale Kooperation als Lernprozess zu verstehen, welcher zeitweise mit Rückschritten verbunden ist, bevor ein Durchbruch erzielt werden kann. Gelungene oder funktionierende informelle Kooperationen sind dann oft die Vorstufe zu formellen Kooperationen<sup>856</sup> und können – einmal etabliert – so langfristig einen Beitrag zur kooperativen Umsetzung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung leisten.

Das im Regionalplan erarbeitete und festgelegte Konzept zur Siedlungsentwicklung sollte durch informelle Konzepte nicht konterkariert, sondern umgesetzt werden. Die Spielräume innerhalb der Umsetzung dieses Konzeptes deutlich zu machen, wird dabei auch Aufgabe der moderierenden Regionalplanung sein. Des Weiteren sollte diese bereits durch entsprechende Festlegungen auf eine regionale bzw. interkommunale Kooperation zur Ausgestaltung des Steuerungsauftrags hingewiesen werden und ggf. auch räumlich verortet werden, beispielsweise im Zusammenhang mit interkommunal zu entwickelnden Gewerbegebieten (vgl. Kapitel IV.2.1.1).

### **Sensibilisierung von Bevölkerung und Unternehmen für kompakte, flächensparende Siedlungsstrukturen**

Aus den Expertengespräche im Rahmen der Fallstudien ging eindrücklich hervor, dass die Thematik einer flächensparenden Siedlungsentwicklung im Bewusstsein der Bürger kaum und wenn, nur auf einer sehr abstrakten Ebene verankert ist. Im Gegenteil treten bei persönlicher Betroffenheit sogar teilweise starke Abwehrreaktionen hervor, wenn sich seitens der politischen Vertreter der Problematik angenommen wird. Mehrfach führte der von der Bevölkerung ausgeübte Druck zu einer Abkehr eigentlich überzeugt geglaubter Entscheidungsträger von ihrer verfolgten Strategie. Das wenig ausgeprägte Bewusstsein für das Flächensparen, eine ‚Nimby‘-Haltung sowie die Vorstellung zu Siedlungsdichten und der Klientel des Geschosswohnungsbaus stehen der Umsetzung der Leitvorstellung sowie den Grundstücks- und Immobilienpreisen in Wachstumsräumen entgegen. Es zeigt sich neben der Überzeugung politischer Akteure daher auch das dringende Erfordernis, ein gesamtgesellschaftliches Bewusstsein für eine flächensparende Siedlungsentwicklung zu schaffen. Die Bemühungen zur Vermittlung dieser müssen dementsprechend auch an die Bürgerschaft und Unternehmen als Flächennutzer adressiert werden.

Bürgerdialogprozesse auf kommunaler Ebene wurden in den Fallstudienregionen in den letzten Jahren stark ausgeweitet und gezielt geplant, um einerseits Akzeptanz für Veränderung zu schaffen und andererseits proaktiv einer einseitigen Beteiligung von Vorhabengegnern vorzubeugen. Gute Erfahrungen mit dem Format einer Zukunftswerkstatt, zu welcher ein repräsentativer Querschnitt der Einwohner eingeladen wird, hat beispielsweise die Stadt Schorndorf in der Region Stuttgart gemacht.<sup>857</sup> Zwar erfordern derartige Prozesse einen erhöhten Ressourcenaufwand, können aber dennoch gegenüber einer Verzögerung des Planungsverfahrens durch Protestaktionen einen zeitlichen Vorteil erwirken.

---

<sup>856</sup> Vgl. Umweltbundesamt (UBA) (Hrsg.) (2018): a.a.O., S. 84.

<sup>857</sup> Vgl. Expertengespräch mit einem Vertreter der Stadt Schorndorf, Fachbereich Stadtentwicklung und Baurecht, Schorndorf, 2018.

Auf regionaler Ebene sind dagegen Beteiligungsprozesse für Bürger sowie Unternehmen bisher weniger verbreitet. Die Regionalplanung sollte daher auch hier durch meta governing mithilfe von Formaten zur Information, Kommunikation und Partizipation dazu beitragen, eine gesellschaftliche Debatte anzustoßen und für das Leitbild zu sensibilisieren. Diese eignen sich dafür im Rahmen eines breiten Netzwerkes zu beeinflussen und zu verhandeln, um auch nicht direkt von Bauprojekten Betroffene an die Thematik heranzuführen. Der Bewusstseins- und Kulturwandel in der Bürgerschaft ist angesichts des steigenden Bedürfnisses an Planungs- und Entwicklungsprozessen teilzuhaben ein wesentlicher Baustein, um eine flächensparende Siedlungsentwicklung zu fördern. Dabei sollten vor allem die Wirkungen von Handlungsmustern, beispielsweise die Entscheidung für eine bestimmte Wohnform, thematisiert werden. Es bedarf darüber hinaus dem Aufzeigen regionaler Zusammenhänge und Wirkungsweisen, welche derzeit im alltäglichen Leben deutlich zunehmen.<sup>858</sup>

Die Vermittlung positiver Beispiele, beispielsweise zu verdichteten Wohngebieten oder Gewerbeentwicklungen auf Brachflächen oder im Bestand, bietet ein wesentliches Potenzial, Akzeptanz für eine flächensparende Siedlungsentwicklung zu schaffen. Exemplarisch bietet die IBA 2027 StadtRegion Stuttgart einen Rahmen einerseits für die Partizipation von Bürgerschaft und Unternehmen in regionale Entwicklungsprozesse sowie andererseits die Präsentation gebauter kompakter, flächensparender Siedlungsstrukturen. Wichtig ist Bürger frühzeitig zu sensibilisieren, bevor Bestrebungen entstehen, eine Siedlungsentwicklung insbesondere in Zentralen Orten vollständig abzulehnen.

Auch zeigten die Expertengesprächen, dass die Thematik auch bei Unternehmen wenig präsent ist. Der Trend zur eingeschossigen großflächigen Halle mit großen Parkplätzen ist ungebrochen. Gleichzeitig ist in den Untersuchungsregionen teilweise kommuniziert worden, dass das Potenzial für neue Gewerbe- und Industrieflächen begrenzt ist. Entsprechend sind wirtschaftliche Akteure eine weitere bedeutende Zielgruppe, mit der in verschiedenen Formaten über Themen wie die effiziente Ausnutzung bestehender Standorte, Nachverdichtung und flächensparende Bauweisen diskutiert werden sollte. Die Kommunikation guter Beispiele ist hier ebenso zielführend wie bei dem Thema qualitätvoller Geschosswohnungsbau.<sup>859</sup>

### **2.1.3 Weiterentwicklung institutioneller Rahmenbedingungen**

Neben der Forcierung der Umsetzung der planerischen Vorstellung und den Anstrengungen zur Bewusstseinsbildung sind weitergehende Entwicklungen von Planelementen sowie umfangreiche Aktivitäten, Veranstaltungen und Prozesse häufig nur durch die institutionelle Erweiterung von Kompetenzen der Regionalplanung möglich. Dies bedarf einer Erweiterung des Rechtsrahmens. Ebenso würde die politische Konkretisierung des nationalen Nachhaltigkeitsziels zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke sowie eine Vergrößerung von Ressourcen für die Regionalplanung neue Möglichkeiten zur Ausgestaltung der jeweiligen Governance-Regime eröffnen.

---

<sup>858</sup> Auch hier kann beispielhaft der regionale Beteiligungs- und Diskussionsprozess zum Zukunftsbild für die Region Hannover 2025 angeführt werden. Innerhalb dieses Verfahrens zur Erarbeitung einer gemeinsamen Vorstellung eines Zukunftsbildes der Region wurden Bürger der Region Hannover durch Informationsveranstaltungen, öffentliche Dialogforen und eine interaktive Internetplattform eingebunden. Etwa 12.000 Menschen nutzten die Möglichkeit, sich zu informieren, auf Vorschläge zu reagieren und eigene Ideen zu formulieren. So gelang die Vermittlung bedeutender Themenfelder für die regionale Entwicklung und entsprechender Herausforderungen, u.a. einer kompakten Siedlungsentwicklung mit angemessener Freiraumversorgung der Städte und Gemeinden. Vgl. Region Hannover (Hrsg.) (2014): a.a.O.

<sup>859</sup> Vgl. beispielsweise RIMOWA GmbH: mehrgeschossige Produktion auf zwei Ebenen. Stadt Karlsruhe (Hrsg.) (2014): Unternehmensstandorte zukunftsfähig entwickeln – Flächenpotenziale gewinnen – nachhaltig bauen – Synergien nutzen, Karlsruhe, S. 30.

## **Erweiterung organisatorischer und formeller Zuständigkeiten auf regionaler Ebene**

Anhand der Fallstudienregion Region Stuttgart konnte aufgezeigt werden, dass sich Modelle mit Regionalparlament bei der Umsetzung der Leitvorstellung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung als äußerst hilfreich erwiesen haben. Durch diese können eine regionale Sichtweise sowie Verantwortung im politischen Raum mit mehr Gewicht vertreten und kommuniziert werden. Eine ‚eigene‘ politische Ebene mit entsprechendem Verwaltungsapparat trägt zur Wahrnehmung der Regionalplanung als einheitlicher und eigenständiger Akteur bei. Gleichzeitig sind diese regionalen Organisationen häufig mit Zuständigkeiten für verschiedene regionale Aufgaben ausgestattet. Insbesondere die gemeinsame Verantwortlichkeit für Siedlungs- und Verkehrsentwicklung sowie die regionale Wirtschaftsförderung haben sich im Hinblick auf eine integrierte flächensparende Planung bewährt. Die Bündelung der Regionalplanung und der Genehmigung von Bauleitplänen ‚unter einem Dach‘ wie in der Region Rostock im AfRL RR/Geschäftsstelle des PVRR bietet ein wesentliches Potenzial für eine stringente Umsetzung der regionalplanerischen Vorstellung zu einer flächensparenden Siedlungsentwicklung.

Die Bildung von Regionalverbänden mit erstens eigenständig gewählten Regionalparlamenten und zweitens erweiterten Zuständigkeitsbereichen hinsichtlich der Verkehrsentwicklung und Wirtschaftsförderung stellt daher einen weiteren Handlungsansatz dar. Während die Empfehlungen zur Förderung interkommunaler Kooperation schon zum Teil deutlich aus dem Zuständigkeits- und Entscheidungsbereich der Regionalplanung heraustreten, erfordert die Anpassung der Organisationsformen regionaler Aufgabenbereiche eine Neuregelung im jeweiligen Landes(planungs-)gesetz und obliegt damit der Ausführung der Länder. Im bestehenden Rechtsrahmen sollten die Akteure der Regionalplanung jedoch bereits jetzt informelle Netzwerke zur Verkehrsplanung und -entwicklung, Wirtschaftsförderung und Genehmigungsbehörde aufbauen bzw. pflegen, um Synergien bei der Siedlungsentwicklung und deren Governance frühzeitig nutzen zu können.

Einer Änderung von Seiten der Landesplanung erfordert des Weiteren die Öffnung des institutionellen Rahmens der Landesplanungsgesetze und landesweiten Raumordnungspläne für das regionalplanerische Instrumentarium zur Entwicklung neuer Planelemente im Sinne einer flächensparenden Siedlungsentwicklung. Dies wurde vor allem in der Fallstudie der Region Main-Rhön ersichtlich. Insbesondere im Hinblick auf die Novelle des ROG zur Integration quantifizierter Vorgaben zur Flächenneuanspruchnahme scheint die Ermöglichung quantitativ steuernder Planelemente entsprechend der hier formulierten Empfehlungen geboten. Diese sollten dann regionalspezifisch von den jeweiligen regionalen Planungsverbänden ausgeformt werden können.

In Bezug auf die Umsetzung des Regionalplans kann ein raumordnerisches Planungsgebot im jeweiligen Landesplanungsgesetz ein wirkungsvolles, hoheitliches Durchsetzungsinstrument für die Regionalplanung darstellen. Dieses ermöglicht es, den Träger der Bauleitplanung aktiv zu verpflichten, seine Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung anzupassen. So können beispielsweise in Baden-Württemberg die Regionalverbände Planungsgebote aussprechen (§ 21 LPIG B-W). Dies ermöglicht der Regionalplanung eine höhere Durchsetzungskraft bei der Umsetzung von Dichtewerten oder insbesondere der Ausweisung von Siedlungsflächen in Zentralen Orten bzw. Kommunen mit festgelegten Siedlungsbereichen. Hinsichtlich des regionalplanerischen Instrumentariums wäre dann wiederum eine stärkere Verankerung von Planelementen zur Standortsicherung erforderlich, um eine hinreichende Bedeutung für die Landesentwicklung oder überörtliche Wirtschaftsstruktur belegen zu können, welche für die Aussprache eines raumordnerischen Planungsgebotes zwingend erforderlich ist. Dort, wo eine rechtliche Grund-

lage bereits besteht, wird in der Praxis bisher große Zurückhaltung bei der Anwendung dieses sehr ‚scharfen‘ Instruments geübt, da ein kooperatives Verhältnis zwischen regionaler und kommunaler Ebene hohe Priorität besitzt. Eine Schwierigkeit besteht in diesem Kontext darin, die entscheidungsbefugten Gremien zu einem Beschluss zu bewegen. Für die Umsetzung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung wird ein Potenzial in der möglichen Androhung eines derartigen Verfahrens gesehen. Diese könnte bereits als Impuls für ein Umdenken und einen Wandel im regionalen Verantwortungsbewusstsein ausreichen, stellt aber als Mittel die letzte Wahl dar.

### **Personelle und finanzielle Kapazitätserweiterung für die Regionalplanung**

Die empfohlenen Governance-Formen für eine flächensparende Siedlungsentwicklung umfassen neben den formell-hierarchischen Kernaufgaben der Aufstellung, Fortschreibung und Umsetzung des Regionalplans und seiner Vorgaben informelle vorbereitende und begleitende Schritte, welche in der Folge zusätzliche personelle, finanzielle und zeitliche Ressourcen benötigen. Insbesondere die zunehmende Notwendigkeit, gar Forderung nach Beteiligungs- und Partizipationsprozessen sowie Informationsveranstaltungen, aber auch steigende rechtliche Anforderungen an Verfahren beanspruchen die Arbeitskraft und -zeit von Regionalplanern und verursachen Kosten.

Für die sachgerechte Erfüllung der bestehenden Aufgaben sowie neu dazukommenden Aufgaben der stärkeren Partizipation, Kommunikation und Bewusstseinsbildung ist daher eine an das neue Anforderungsprofil von Regionalplanung und Regionalentwicklung angepasste Aufstockung der personellen Kapazitäten in den Regionalplanungsstellen erforderlich. So können eine intensive Öffentlichkeitsarbeit und Beteiligungskultur der politischen Entscheidungsträger gewährleistet werden. Dies umfasst beispielsweise Fachkonferenzen und fachliche Fortbildungen oder allgemeine Informationsveranstaltungen. Das Erstellen von Informationsbroschüren und -flyern, Handlungsanleitungen oder Angeboten im Internet wird ermöglicht. Aber auch Arbeitsschritte zur Qualifizierung der eigenen Planung können unternommen oder verbessert werden, indem Kapazitäten für die Pflege eines Monitoringsystems für Siedlungs- und Verkehrsflächen oder die Beteiligung im Rahmen der Aufstellung bzw. Fortschreibung des Regionalplans geschaffen werden.

Gleichzeitig sind für die Durchführung von informellen Prozessen und Veranstaltungen, die Bereitstellung von Informationsangeboten sowie die Implementierung von neuen Instrumenten finanzielle Mittel notwendig, welche derzeit nicht zu Verfügung stehen. Eine Aufstockung von Mitteln erweitert auch hier die Möglichkeiten, eine flächensparende Siedlungsentwicklung zu fördern. So können beispielsweise auch Anreizsysteme für kommunales Verhalten geschaffen werden, welches durch restriktive regionalplanerische Festlegungen nicht erreicht werden kann. Denkbar wäre die Förderung einer reduzierten und effizienten Flächennutzung durch Innenentwicklungsfonds oder durch Zuschüsse für verdichtete Siedlungsentwicklung sowie Vorhaben an ÖPNV-Halten.

Mittelbar wäre auch die Verknüpfung der regionalplanerischen Leitvorstellung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung mit staatlichen Förderprogrammen eine Möglichkeit, Anreize für die Umsetzung im Rahmen der Bauleitplanung zu schaffen. Bundesweit finden verschiedene Programme der Städtebauförderung Anwendung. Ziel der Förderung ist es, Städte und Gemeinden als Wohnstandorte und Standorte für wirtschaftliche Entwicklung zu stärken und in diesem Kontext bestehende städtebauliche Mängel oder Missstände zu beheben. Die spezifische Ausgestaltung der Programme obliegt ebenso wie die Vergabe der Mittel den Ländern. Es

könnte im Sinne der Leitvorstellung eine Fördervoraussetzung geschaffen werden, welche die Umsetzung von bestimmten in den Regionalplänen festgelegten Ziele der Raumordnung (restriktive ebenso wie positiv steuernde) für eine flächensparende Siedlungsentwicklung gekoppelt ist. Kommunen, die das regionalplanerische Siedlungsentwicklungskonzept teilträumlich vorbildhaft umsetzen, könnten so bevorzugt gefördert werden. Eine ähnliche Koppelung der Förderung an die Umsetzung regionalplanerischer Festlegungen ist auch für Mittel aus der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur denkbar. Somit könnte eine weitere Governance-Form, der Wettbewerb, im Kontext einer flächensparenden Siedlungsentwicklung etabliert werden.

### **Operationalisierung des politischen Zielrahmens zum Flächensparen als materieller Rahmen für die Governance-Ansätze der Regionalplanung**

Dem nach wie vor in der kommunalen Praxis, vor allem in schrumpfenden Gemeinden, häufig bestehenden Ansatz der Angebotsplanung, welcher mit der Hoffnung auf Einwohner- und Unternehmenszuwächse mit entsprechender steuerlicher Gewinngenerierung verbunden ist, kann mit dem derzeit bestehenden regionalplanerischen Instrumentarium nur begrenzt entgegengetreten werden. Zum einen kann die Regionalplanung die Kommunen durch informelle Aktivitäten dazu animieren, ihre Siedlungsstrategie aktiv zu reflektieren, indem sie den Einsatz von Instrumenten wie Folgekostenrechnern oder fiskalische Wirkungsanalysen vermittelt. Zum anderen sollen durch die Vorgabe einer bedarfsgerechten Entwicklung mit verpflichtendem Nachweis des kommunalen Wohnbau- und Gewerbeflächenbedarfs ein Denkprozess initiiert und Flächenausweisungen begrenzt werden. Insbesondere in schrumpfenden Bereichen kann dadurch eine Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme erreicht werden. Eine Begrenzung dieser im Hinblick auf die Verwirklichung der politischen Flächensparziele erfährt dieser Ansatz allerdings nur insofern, dass es sich lediglich um eine Fortschreibung eines aktuellen Zustandes (der Bevölkerungsentwicklung, der Haushaltsentwicklung etc.) handelt. Eine eigenständige Konkretisierung von Zielwerten für die Landes- oder regionale Ebene sowie eine Verknüpfung mit raumordnerischen Vorgaben erfolgt nicht.

Ergebnis zahlreicher Studien und Untersuchungen ist darüber hinaus, dass nur über eine Kontingentierung der Neuanspruchnahme von Freiflächen, welche bis auf die kommunale Ebene heruntergebrochen wird, die Flächenziele der Nachhaltigkeitsstrategie erreicht werden können. Infolge dessen und der bestehenden Defizite in Bezug auf die Flächenneuanspruchnahme in den Fallstudienregionen wird im Hinblick auf die Leitvorstellung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung die Flächenkontingentierung als weiterer wichtiger Ansatz betrachtet. Sie trägt erheblich zur Minimierung der Flächenneuanspruchnahme bei und kann indirekt Zersiedlung verhindern sowie eine Siedlungskonzentration und effiziente Flächennutzung begünstigen.

Eine Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme bedarf verbindlicher quantifizierter Ziele, welche über einen Verteilungsmechanismus als Kontingente bis zur kommunalen Ebene operationalisiert werden. Eine Zuständigkeit für die Kontingentierung ist dabei aufgrund einer politischen Legitimation und Durchsetzbarkeit aber nicht auf regionaler Ebene bzw. bei der Regionalplanung zu verankern.

Eine ebenenübergreifende Quantifizierung des Flächensparziels durch eine Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme bedarf daher eines Aushandlungsprozesses zwischen Bund und Ländern, welcher von letzteren auf die regionale oder kommunale Ebene heruntergebrochen wird. Eine Verankerung des Ergebnisses in Form landesweiter Zielwerte sollte in den Landesplanungsgesetzen erfolgen. So wird das Bewusstsein der betroffenen Akteure für die

Thematik geschaffen bzw. geschärft. Die Regionalplanung erhält darüber hinaus eine weitere Argumentationsgrundlage für beispielsweise Vorgaben zu Orientierungswerten und Siedlungsdichten. Auch die Ermächtigung für die Konkretisierung und Zuordnung von Flächenkontingenten muss im jeweiligen Landesplanungsgesetz seinen Niederschlag finden. Eine gesetzliche Grundlage für eine Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme durch die Regionalplanung besteht auch nur bedingt. § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG begründet die Möglichkeit, quantifizierte Mengenziele in Raumordnungsplänen festzulegen. Es handelt sich dabei allerdings um einen Grundsatz der Raumordnung, welcher als Soll-Vorschrift keine verbindliche Pflicht auslöst.

Die Kontingentierung für die regionale Ebene sollte der Landesplanung zugeschrieben werden, sodass verschiedene räumliche Erfordernisse und raumordnerische Vorstellungen der Siedlungsentwicklung berücksichtigt werden können. Diese ist auch in die Pflicht zu nehmen, ein System, wenn nicht wenigstens Hinweise für die Zuordnung von Flächenkontingenten auf Ebene der Städte und Gemeinden durch die Regionalplanung vorzuhalten und diese/s im landesweiten Raumordnungsplan zu verankern. So erhalten die Akteure der Regionalplanung einen stärkeren rechtlichen Rückhalt bei der Festlegung und letztlich auch bei der Umsetzung von Vorgaben zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme.

Die Aufgaben der Regionalplanung bei einer möglichen Kontingentierung der Flächenneuanspruchnahme könnten das Vorhalten von:

- Konzepten als Basis für Verteilung von begrenzten Entwicklungsmöglichkeiten sowie
- weiterhin der qualitativen Steuerung der Siedlungsentwicklung sein.

Grundsätzlich sollten die bestehenden regionalplanerischen Überlegungen zu einer flächensparenden Siedlungsentwicklung in das Kontingentierungssystem einfließen.

## **2.2 Zum Einfluss raumstruktureller Rahmenbedingungen auf Governance-Regime – Handlungsempfehlungen für eher prosperierende und eher schrumpfende Regionstypen**

In allen Fallstudienregionen fand in den vergangenen Jahren eine Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke statt. Dabei nahm die Siedlungs- und Verkehrsfläche im regionalen Vergleich in der städtisch geprägten Region Stuttgart am wenigsten zu. Am stärksten zeigte sich der Flächenverbrauch in der ländlich geprägten Region Rostock mit dem städtischen Zentrum Rostock. Die ländliche Region Main-Rhön wies eine mittlere Rate der Flächenneuanspruchnahme auf. Gleichzeitig wurde deutlich, dass sich die Entwicklung intraregional in allen Regionen sehr differenziert darstellt. In der Regel waren es allerdings die peripher gelegenen Gemeinden, welche einen besonders hohen Flächenverbrauch für Siedlungs- und Verkehrszwecke aufwiesen. Auffällig war auch, dass in ebendiesen Kommunen auch die Diskrepanz zwischen Einwohner- und Siedlungsflächenentwicklung hoch ausfiel.

Neben der Ausgestaltung des regionalplanerischen Steuerungsinstrumentariums einer flächensparenden Siedlungsentwicklung sowie den bereits dargestellten akteurbezogenen Faktoren wurde in den Expertengesprächen deutlich, dass auch raumstrukturelle Rahmenbedingungen Einfluss auf die Ausbildung und den Erfolg der regionalen Governance-Regime besitzen. Diese wirken sich vor allem auf die Akzeptanz der Steuerungsansätze und der Umsetzung der Festlegungen des Regionalplans durch die kommunale Bauleitplanung aus. So trägt ein hoher Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche an der Gesamtfläche im Zentrum der Region Stuttgart maß-

geblich zur Bewusstseinsbildung über die negativen Folgen der Flächenneuanspruchnahme bei und mündet in den stark ausgelasteten Bereichen häufig in einer Verweigerung einer weiteren Siedlungsentwicklung. Diese strahlt zum Teil auch in das Umland mit potentiellen Entlastungsstandorten aus. Dagegen wird in den ländlichen Bereichen Region Main-Rhön und Rostock ein Freiraumverlust durch Siedlungsentwicklung aufgrund der (noch) hohen Freiraumverfügbarkeit als wenig problematisch und eine flächensparende Siedlungsentwicklung daher nicht relevant erachtet.

Einen weiteren Faktor stellt die Bevölkerungsentwicklung, insbesondere im Hinblick auf die Folgen des demografischen Wandels, dar. In stark schrumpfenden Gemeinden können der Bevölkerungsrückgang und dessen räumliche Auswirkungen in Form von Leerständen im Ortskern bei Bevölkerung und Politik ein Bewusstsein für die Notwendigkeit einer Abkehr vom siedlungsflächenbezogenen Wachstumsgedanke hin zu einer flächensparenden, auf die Innenentwicklung fokussierten Siedlungsentwicklung schärfen. Dies ist jedoch nicht in allen Gemeinden zwingend der Fall. In einem Großteil der Kommunen herrscht nach wie vor die Praxis von Angebotsplanungen zur Einwohnergenerierung vor. Auf der anderen Seite kann ein regionales Bevölkerungswachstum auch an regionalplanerisch weniger für die Siedlungsentwicklung geeigneten Standorten Begehrlichkeiten wecken, von dieser Entwicklung zu profitieren.

Die Fallstudien zeigen aber auch, dass Wachstum und Schrumpfung sowohl in städtisch wie in ländlich geprägten Regionen kleinteilig nebeneinander existieren. Beispielsweise weist auch die aktuell stark prosperierende Region Stuttgart im östlichen Bereich Gemeinden mit Bevölkerungsrückgang auf. Ein starker Kontrast hinsichtlich der demografischen Entwicklung lässt sich in der Region Rostock zwischen dem Stadt-Umland-Raum und dem südlichen Teil des Landkreis Rostock beobachten. Und auch die Region Main-Rhön umfasst neben überwiegend Bevölkerung verlierenden Kommunen mit der kreisfreien Stadt Schweinfurt und deren angrenzenden Gemeinden einen teilräumlichen Bereich mit positiver Bevölkerungsentwicklung.

Der Entwurf von idealtypischen Governance-Regimen für eher wachsende und eher schrumpfende Regionen könnte daher nur unter stark zu generalisierenden und von der Realität abweichenden Rahmenbedingungen erfolgen. In Bezug zur Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung wird dies als nicht zielführend erachtet, weshalb entgegen der ursprünglichen Zielsetzung davon abgesehen wird. Es ist zum einen zu betonen, dass sich selbst angesichts einer eindeutigen ‚Entwicklungstendenz‘ der raumstrukturellen Ausgangslage in einer Region ein flexibel konzipiertes Instrumentarium aufgrund des mittel- bis langfristigen Planungshorizonts der Regionalplanung sinnvoll darstellt. Als bestes Beispiel dient die Entwicklung in der Region Rostock. Zum anderen ist insbesondere im Hinblick auf die dominierende Governance-Form der Hierarchie durch die formelle Regionalplanung für beide Regionstypen die Anwendung aller empfohlenen Planelemente sinnvoll. Eine Steuerung der Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke ist sowohl in wachsenden als auch schrumpfenden Räumen angezeigt, da eine eigenständige Regulierung analog zur ‚Nachfrage‘ wie nachgewiesen nicht erfolgt. So tragen alle empfohlenen Festlegungen im Regionalplan zur einer flächensparenden Siedlungsentwicklung bei, wenngleich deren Einsatz in Anbetracht der Planungslogik in unterschiedlicher Intention erfolgen kann.

So ist die regionale Standortsteuerung durch die Konzentration der Siedlungsentwicklung in verdichteten und wachsenden Regionen vor dem Hintergrund der Funktionsteilung und Erhaltung von Achsenzwischenräumen maßgebend. Hier werden zur Entlastung der Oberzentren vermutlich allerdings eher die Mittel- und Grundzentren in den Vordergrund treten. In ländlichen und schrumpfenden Regionen ist die dezentrale Konzentration und Bündelung der Siedlungs-

entwicklung dagegen insbesondere zum Erhalt der zentralörtlichen Funktionen und der Vermeidung einer Zersiedelung erforderlich. Eine Standortsicherung für regionalbedeutsame, insbesondere für interkommunal zu entwickelnde Gebiete eignet sich sowohl in wachsenden wie in schrumpfenden Regionen zur Förderung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung. Für erstere ermöglicht diese beispielsweise die Exploration und effiziente Nutzung gewerblicher Flächenpotenzialen gegenüber einer kommunal isolierten, kleinteiligen Inanspruchnahme, welche zur Zersiedelung beitragen kann. In schrumpfenden Bereichen kann die Bündelung einer vermutlich rückläufigen Nachfrage an einem flächeneffizient genutzten Standort mehreren einzelnen, teilweise leerstehenden Gewerbegebieten mit überproportionaler Infrastruktur vorbeugen. In Anbetracht der in Relation zur Bevölkerung enormen Flächenneuanspruchnahme in peripheren Gemeinden mit Bevölkerungsrückgang erscheinen Festlegungen zur quantitativen Steuerung der Siedlungsentwicklung auch dort mehr als geboten. Wesentlich ist die für beide Regionstypen im Sinne einer flächensparenden Siedlungsentwicklung wirksame bedarfsgerechte Wohnbauflächenentwicklung. So gilt wie bereits dargelegt der Hinweis, das empfohlene Instrumentarium im Regionalplan regionsspezifisch und vor dem Hintergrund aktueller Daten und Trends auszugestalten.

Auch die Ergänzung dieses first-order governing durch Handlungsansätze des second-order und meta governing sollte sowohl in wachsenden wie in schrumpfenden Regionen Anwendung finden. Hier werden sich Inhalte, jedoch weniger die Governance-Formen wie Netzwerke, institutionalisierte Verhandlung oder Wettbewerbe unterscheiden. So stehen in schrumpfenden Räumen eher Aspekte zur Schaffung von Akzeptanz für eine verstärkte Innenentwicklung sowie flächeneffiziente Bauformen im Vordergrund. Dagegen sind in stark verdichteten Bereichen mit Wachstumsdruck wahrscheinlich Themen einer bedarfsgerechten Umverteilung und kooperativer Stadt-Umland-Entwicklung, beispielsweise durch die Entwicklung von Flächenpools, relevanter. Angesichts der differenzierten intraregionalen Entwicklungstendenzen sollten seitens der Regionalplanung jedoch auch immer Formen der Interdependenzenbewältigung für die jeweils weniger dominierenden Herausforderungen einer flächensparenden Siedlungsentwicklung berücksichtigt und bestehende Strategien regelmäßig auf Grundlage aktueller Erkenntnisse hinterfragt und angepasst werden.

### **2.3 Handlungsempfehlungen für die Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung in den Fallstudienregionen**

Die Regionalplanung in den drei untersuchten Fallstudienregionen deckt mit ihren Governance-Regimen wesentliche Dimensionen einer flächensparenden Siedlungsentwicklung ab. Zentral ist dabei die hierarchische Governance-Form des Regionalplans. In den Regionen kommt im Rahmen dieser eine differenzierte Auswahl an Planelementen zum Einsatz. Diese werden regional spezifisch angewendet und im Detail ausgeformt, sodass der Grad der regionalplanerischen Steuerung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung variiert. Ergänzt wird das formelle Instrumentarium darüber hinaus durch informelle Aktivitäten in unterschiedlicher Intensität. Einfluss auf die Anwendung und Ausgestaltung der Governance-Formen hat dabei der institutionelle Rahmen der Landesplanung. Unter Berücksichtigung der generalisierenden Handlungsempfehlungen zur Modifizierung regionalplanerischer Governance-Regime für eine flächensparende Siedlungsentwicklung sowie der Potenziale, Defizite und Herausforderungen in den jeweiligen Fallstudienregionen können für die Regionen Main-Rhön, Rostock und Stuttgart spezifische Hinweise abgeleitet werden.

### **2.3.1 Handlungsempfehlungen für die Region Main-Rhön**

Insbesondere die Regionalplanung in der Main-Rhön bewegt sich in einem engen institutionellen Rahmen. Vor dem Hintergrund der Änderung des LEP Bayern im Jahr 2018 sowie der anstehenden Novellierung des BayLplG, welche die Thematik einer flächensparenden Siedlungsentwicklung verstärkt aufgreifen, ergeben sich für die kommende Fortschreibung des Regionalplans Region Main-Rhön im Kapitel Siedungsstruktur Potenziale für eine verbesserte Governance im Hinblick auf die Leitvorstellung.

Eine Stärkung der regionalen Standortsteuerung in Form der Konzentration der Siedlungsentwicklung auf die Zentralen Orte und dort auf die Siedlungskerne sollte durch die räumliche Bestimmung letzterer erfolgen. Diese Klarstellung könnte textlich oder zeichnerisch dargestellt werden und forciert die Bündelung der Siedlungstätigkeit. Da insbesondere in größeren Flächengemeinden, welche auf die organische Entwicklung beschränkt sind, Konkurrenz zwischen den Ortsteilen um eine weitere Siedlungsentwicklung und damit die Gefahr einer erhöhten Flächenneuanspruchnahme besteht, ist zu empfehlen auch für Eigenentwickler-Kommunen eine grundsätzliche bzw. überwiegende Konzentration der Siedlungstätigkeit auf Hauptort zu bestimmen.

Der Grundsatz einer bedarfsgerechten Entwicklung wird im LEP Bayern unter 3.1 G statuiert. Dieser sollte als Grundlage dienen, im zukünftigen Regionalplan Region Main-Rhön den Bedarfsnachweis für Wohnbau- und ggf. Gewerbeflächen seitens der Kommunen zu konkretisieren. Zu prüfen wäre des Weiteren die Entwicklung und Verankerung von Orientierungswerten für die Wohnflächenentwicklung. Eine Begründung für diese quantitative Steuerung der Siedlungsentwicklung würde ggf. das 5 ha-Ziel im BayLplG dienen. Die Orientierungswerte sollten im Idealfall in Bezug auf die zukünftige Bevölkerungsentwicklung in Kombination mit abgestuften Dichtewerten gewählt werden.

Als wesentlich wird die engere Definition des organischen Bedarfs bzw. der Eigenentwicklung gesehen. Diese sollte in Zukunft nur noch die natürliche Bevölkerungsentwicklung sowie den inneren Bedarf umfassen. Sinnvoll ist auch hier wie bereits erwähnt die Formulierung eines Orientierungswertes für den Wohnbauflächenbedarf.

Einer landesrechtlichen Änderung bedürfte die Schaffung von Vorranggebieten für landwirtschaftlich genutzte Flächen, um diese besser vor eine Inanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke zu schützen. Nichtsdestotrotz sollte geprüft werden, ob solche Flächen nicht auch durch regionale Grünzüge (vgl. Z 7.1.4 LEP Bayern) gesichert werden können.

Bei allen regionalplanerischen Festlegungen sind darüber hinaus die Anforderungen an die beabsichtigte rechtliche Qualität zu berücksichtigen, welche sich auch in der Formulierung widerspiegeln sollte. Es ist anzustreben, möglichst Festlegungen als Ziele der Raumordnung zu qualifizieren, um eine möglichst hohe Steuerungswirkung für eine flächensparende Siedlungsentwicklung zu schaffen.

Aufgrund eingeschränkter Ressourcen der Regionalplanung in Bayern sowie einer starken Präsenz der Staatsregierung hinsichtlich des Themas Flächensparen sind die Möglichkeiten ergänzender Governance-Formen für den RPV Region Main-Rhön beschränkt. Für den Prozess der Fortschreibung des Regionalplans sollte unbedingt – wie angedacht – eine breite Beteiligung von Trägern der Fachplanung und sowie öffentlicher Belange, ggf. auch von Kommunen und Bürgern durchgeführt werden. Fachliche und wenn möglich öffentliche Diskussionsprozesse können somit einen Rahmen für Governance-Mechanismen des Beeinflussens und

des Verhandeln bieten und Akzeptanz für eine Strategie einer flächensparenden Siedlungsentwicklung schaffen.

Des Weiteren wird empfohlen, als Regionalplanung auch (weiterhin) sichtbar bei Veranstaltungen der Landesregierung zum Flächensparen zu sein, um als Akteur der Siedlungsflächenentwicklung von Kommunen wahrgenommen zu werden. Dies könnte als Basis für einen kooperativen Austausch, insbesondere vor kommunalen Planungen dienen. Auch die Initiierung und Teilnahme an regelmäßigen (Bauleit-)Planertreffen, wie beispielsweise in der Region Stuttgart, wäre ein Ansatzpunkt zur Thematisierung von Potenzialen und Herausforderungen einer flächensparenden Siedlungsentwicklung. Zu begrüßen ist die bereits praktizierte Vermittlung dieser Leitvorstellung als Chance und nicht als ‚Verhinderung von Wachstum‘. Das Darstellen von positiven Aspekten des Flächensparens wie der Innenentwicklung und -wiederbelebung, dem positiven Umgang mit den Folgen des demografischen Wandels, dem Schutz von Freiraum und landwirtschaftlicher Flächen sollte weiterhin beibehalten werden.

### **2.3.2 Handlungsempfehlungen für die Region Rostock**

Im RREP MM/R werden die Dimensionen einer flächensparenden Siedlungsentwicklung bisher nur zum Teil integriert. Das Bewusstsein und Bestrebungen des PVRR zur Governance der Siedlungstätigkeit im Sinne der Leitvorstellung wurden in den Expertengesprächen dennoch deutlich. Auch in der Region Rostock ist eine Fortschreibung des RREP absehbar, sodass in diesem Zuge Potenziale zur Anpassung des formellen Instrumentariums genutzt werden können. Zur Beeinflussung der Siedlungsentwicklung kommen vor allem Instrumente zur regionalen Standortsteuerung zum Einsatz. Eine Stärkung der Prinzipien der Siedlungskonzentration in Zentralen Orten sowie an den Haltepunkten des ÖPNV durch die Formulierung der entsprechenden Planelemente als Ziele der Raumordnung wäre im Hinblick auf die regionale Standortsteuerung zu empfehlen.

Im Hinblick auf die Überlastung der Straßenverkehrsinfrastruktur der Siedlungsachsen im Stadt-Umland-Raum Rostock sollten alternative Siedlungspotenziale mit Erreichbarkeitsvorteilen durch den ÖPNV, insbesondere an den SPNV-Trassen, vorzugsweise in den weiteren Mittel- und Grundzentren identifiziert werden. Zu prüfen wäre beispielsweise die Sinnhaftigkeit einer Verlängerung von Siedlungsachsen. Um eine Zersiedlung im Umland der Hansestadt Rostock zu vermeiden, sollte die Siedlungsentwicklung unbedingt an diesen geeigneten Standorten möglichst flächeneffizient (vgl. Dichtewerte weiter unten) gebündelt werden.

Verpflichtende Bedarfsnachweise für die Flächenneuanspruchnahme sowohl in den Zentralen Orten als auch in den Gemeinden mit Eigenentwicklung sollten die qualitative Standortsteuerung ergänzen, um auch den quantitativen Aspekt der Steuerung der Siedlungsentwicklung entsprechend der Leitvorstellung zu beeinflussen. Die Bestimmung des Maßes der Eigenentwicklung ist zum besseren Verständnis für die Planadressaten umzuformulieren, um zu verdeutlichen, dass es sich um einen haushaltsbezogenen Ansatz und keinen Flächenansatz handelt. Ein einwohnerbezogener Kennwert ist ebenso möglich. Durch ein flächendeckendes Siedlungsflächenmonitoring, welches im Gegensatz zum Raumordnungskataster auch die tatsächliche Flächenentwicklung erfasst, kann die Umsetzung auf kommunaler Ebene nachgehalten werden.

Des Weiteren ist auch für die Region Rostock die Einführung von verbindlichen Dichtewerten sinnvoll. Die regionsspezifische Abstufung kann über die Zentralen Orte erfolgen und eine Differenzierung der Werte für Kern- und Randbereiche/Haupt- und Nebenorte vorsehen. Nicht-Zentrale Orte würden in die Kategorie des Randbereichs von Grundzentren eingeordnet wer-

den. Eine Sonderregelung für den Stadt-Umland-Raum mit detaillierten Vorgaben im Entwicklungsrahmen ist ebenfalls denkbar.

Auch für die Region Rostock empfehlen sich die beschriebenen Formen des meta governing für den Planungsprozess der Fortschreibung des RREP. Im Hinblick auf eine alternative Governance-Form sollte das Engagement im SUR Rostock trotz interner Hemmnisse beibehalten werden. Gerade die Regionalplanung kann mit ihrer regionalen Perspektive weiterhin Überzeugungsarbeit leisten und deutlich machen, dass für die Kommunen ein Verhandeln im Rahmen dieses Netzwerkes Chancen und Spielräume im Gegensatz zu einer rein hierarchischen Governance durch den Regionalplan bietet. Dennoch sollte auch das Schaffen von Bewusstsein und Akzeptanz für flächensparende Siedlungsstrukturen im ländlichen Teil der Region nicht vernachlässigt werden. Dabei stellt die Möglichkeit einer frühzeitigen Beratung durch die Planungsanzeigepflicht der Gemeinden ein großes Potenzial dar.

### **2.3.3 Handlungsempfehlungen für die Region Stuttgart**

Die Region Stuttgart verfügt in ihrem Regionalplan über eine ausgereifte Konzeption sowie ein ausgeprägtes Instrumentarium zur Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung entsprechend der vorangegangenen Empfehlungen.

Eine Schärfung des Instrumentariums bietet sich im Hinblick auf die Bruttowohndichten an. Zu überprüfen wären eine Anhebung des Dichteniveaus sowie eine stärkere Differenzierung für Kern- und Randbereich der Zentralen Orte. Eine Orientierung für letztere bieten die festgelegten Siedlungsbereiche entlang der Entwicklungsachsen.

Der angedachte Aufbau eines regionalen Flächenmonitorings für Gewerbe- und Industrieflächen in Kooperation mit der Wirtschaftsförderung<sup>860</sup> wird begrüßt. Die Entwicklung eines Wohnbauflächenmonitorings würde darüber hinaus weitere Vorteile für die Entwicklung und Umsetzung von Planelementen sowie Aktivitäten zur Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung schaffen.

Eine grundlegende Problematik der Siedlungsentwicklung ergibt sich in der Region Stuttgart aus dem Fehlen eines rechtlich legitimierten, praktikablen Umsetzungsinstruments zur Forcierung flächensparender Siedlungsstrukturen an den geeigneten Standorten. Im Rahmen ihrer regionalen Kompetenzen muss hier auf das Spektrum des informellen Instrumentariums zurückgegriffen werden. Die bisherigen Ansätze der Governance-Mechanismen des Beeinflussens und des Verhandelns in Netzwerken sollte daher beibehalten werden.

---

<sup>860</sup> Vgl. Expertengespräch mit Vertretern des Verbands Region Stuttgart, Bereich Planung, Stuttgart, 2018.

### **3 Fazit und weiterer Forschungsbedarf**

Maßgeblicher Baustein zum Erreichen der Flächensparziele der Bundesregierung bildet eine flächensparende Siedlungsentwicklung. Die Regionalplanung trägt dabei einen wesentlichen Anteil an der Governance der Siedlungstätigkeit. Anhand einer Governance-Analyse in drei regionalen Fallstudien konnten Potenziale, Hemmnisse und Handlungsansätze regionalplanerischer Handlungsansätze zur Interdependenzenbewältigung hinsichtlich dieser Leitvorstellung identifiziert werden. Neben Empfehlungen zur Weiterentwicklung des formellen regionalplanerischen Instrumentariums sowie informeller Aktivitäten im Rahmen des Planungs- und Umsetzungsprozesses auf überörtlicher Ebene als zentrale Ergebnisse dieser Arbeit ergeben sich weitere Forschungsfelder, um die Governance einer nachhaltig flächensparende Siedlungsentwicklung zu unterstützen.

#### **3.1 Wesentliche Erkenntnisse**

Der Thematik einer flächensparenden Siedlungsentwicklung kommt angesichts eines hohen Siedlungsdrucks in den überwiegend städtisch geprägten und bereits stark verdichteten Wachstumszentren in Deutschland neuerdings verstärkt Aufmerksamkeit zu. Allerdings sollten auch die von Bevölkerungsrückgang betroffenen, meist ländlichen Regionen in Anbetracht der zum Teil starken Dynamik der Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke verstärkt in den Fokus der Raumwissenschaft rücken. In beiden Raumtypen scheinen insbesondere Hemmnisse auf kommunaler Ebene einer bedarfsgerechten und flächensparenden Siedlungsentwicklung entgegenzustehen, weshalb der Regionalplanung als überörtlich koordinierende Instanz eine bedeutende Rolle zugeschrieben wird. Untersuchungen zu Steuerungsansätzen der Regionalplanung zur Beeinflussung einer flächensparenden Siedlungsentwicklung liegen jedoch schon einige Jahre zurück. Dabei wurde dieser ein recht wirksames Instrumentarium für diese Zwecke bescheinigt. Vor dem Hintergrund einer zumindest Annäherung, jedoch eines noch kaum absehbaren Erreichens der nationalen Nachhaltigkeitsziele zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme stellt sich die Frage nach der tatsächlichen Ausgestaltung des regionalplanerischen Instrumentariums sowie deren Erfolge und Defizite.

Durch den konzeptionellen Ansatz einer Governance-Analyse kann dabei der Fokus auf das Zusammenspiel unterschiedlicher Steuerungsansätze gelenkt werden. Er ermöglicht das Erfassen dieser in ihrem Zusammenhang als Governance-Regime sowie deren zugrunde liegenden Mechanismen der Handlungskoordination. Der Ansatz umfasst des Weiteren die Einbettung in einen institutionellen Rahmen, welcher in der Regionalplanung einen wesentlichen Einfluss ausübt. Durch die Verknüpfung mit dem in der Raumwissenschaft bereits häufiger zum Einsatz gelangten Analyseansatz des akteurzentrierten Institutionalismus werden darüber hinaus die nicht-institutionellen Rahmenbedingungen, insbesondere der raumstrukturellen Ausgangsbedingungen und akteurbedingten Einflüsse, bei der Umsetzung der Governance-Formen erfassbar.

Ziel der vorliegenden Arbeit war es, materielle, organisatorische, rechtliche und raumstrukturelle Potenziale und Hemmnisse bei der Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung zu identifizieren, um sie für eine raumbezogene Strategiebildung nutzbar zu machen. In Bezug auf das Forschungsdesiderat wurden zu den eingangs formulierten Fragen folgende Erkenntnisse gewonnen:

- Die maßgebliche Governance-Form der Regionalplanung stellt die Hierarchie durch das formelle Planungsinstrument des Regionalplans dar. Im Rahmen dieses werden verschiedene Planelemente zur positiv- und negativ-planerischen regionalen Standortsteuerung, zur Standortsicherung und Mengensteuerung der Siedlungsentwicklung in unterschiedlichem Maß eingesetzt. Auf Grundlage der Fallstudien ist anzunehmen, dass der Grad der Steuerung mit den negativen Auswirkungen der Flächenneuanspruchnahme, die vor allem in verdichteten Regionen offenbar werden, stärker ausfällt.
- Darüber hinaus wird das hierarchisch geprägt Governance-Regime in den einzelnen Fallstudienregionen durch weitere Formen der Handlungskoordination ergänzt. Hier spielen vor allem Prozesse und Maßnahmen zur Bewusstseinsförderung und Kooperation sowie Beratung und Austausch zwischen der Regionalplanung sowie den planenden und politischen Akteuren der kommunalen Bauleitplanung eine wesentliche Rolle. Auch hier zeigen sich Unterschiede bei der Anwendung dieser Möglichkeiten.
- Erfolge und Potenziale bei der Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung werden vor allem durch das Bewusstsein und Engagement der regionalen Planungsstellen für die Leitvorstellung sowie grundsätzlich die Anwendung der formellen wie informellen Governance-Formen deutlich.
- Allerdings sind in diesem Zusammenhang die institutionellen Rahmenbedingungen oft ausschlaggebend für die Verfügbarkeit und Ausgestaltung dieser. Auch scheinen die raumstrukturellen Bedingungen in den Regionen Einfluss auf die Akzeptanz des regionalplanerischen Steuerungsinstrumentariums durch die Politik und Zivilgesellschaft zu nehmen. Eine direkte Betroffenheit von negativen Auswirkungen der Flächenneuanspruchnahme führt einerseits zur erhöhten Bereitschaft der Verringerung der Siedlungstätigkeit, bedingt allerdings auch Hemmnisse einer bedarfsgerechten und damit mittelbaren flächensparenden Siedlungsentwicklung in Bereichen mit Flächenmangel. Indirekt wirken teilweise ebenfalls die Folgen einer demografischen Schrumpfung auf die Sensibilisierung für das Leitbild durch eine Konzentration auf die Innenentwicklung. Angesichts der kleinteiligen Entwicklungsdynamik der Flächenneuanspruchnahme in wachsenden wie schrumpfenden Regionen wird von der Empfehlung eines idealtypischen Governance-Regimes für die jeweiligen Regionstypen abgesehen. Die generalisierten Handlungsansätze zur Schärfung der formellen Planelemente, der Forcierung der Umsetzung sowie den ergänzenden informellen Aktivitäten sind in beiden sinnvoll. Wenngleich die Intention und inhaltliche Ausgestaltung der jeweiligen Governance-Form regionalspezifisch variieren kann, ist die deren Steuerungswirkung hinsichtlich einer flächensparenden Siedlungsentwicklung gleichsam in allen Regionstypen erforderlich.

Insgesamt wird unter Reflektion des Forschungsstandes sowie der neuen Ergebnisse ersichtlich, dass die Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung ein langwieriger Prozess ist, welcher durch die Ausnutzung der regionalplanerischen Möglichkeiten durchaus erfolgreich sein kann. Im Vergleich zu vorhergehenden Studien zeigen sich insbesondere in den ländlichen Regionen die eingesetzten formellen Planelemente noch sehr ähnlich und weisen hinsichtlich der quantitativen Steuerung der Flächenneuanspruchnahme zu Siedlungs- und Verkehrszwecken Defizite auf. Dennoch ist das Bewusstsein und der Wille zur Governance bei der Regionalplanung deutlich zu erkennen. In diesem Zusammenhang ist vor allem ein Appell an die Bundes- und Landesebene zu richten, auch die institutionellen Rahmenbedingungen materiell, formell und organisatorisch an die Erfordernisse für eine verstärkte Governance anzupassen.

Konkludierend kann der Forschungsansatz dieser Arbeit als zielführend eingeschätzt werden, das regionalplanerische Instrumentarium zur Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung hinsichtlich seiner Potenziale und Hemmnisse zu untersuchen. Insbesondere die Differenzierung zwischen Governance-Mechanismen, Governance-Formen und dem Governance-Regime eingebettet in den institutionellen Rahmen des deutschen Systems der Raumplanung ermöglicht die Erforschung von Zusammenhängen und Interdependenzen der verschiedenen Handlungsansätze. Gleichsam können durch die Abstrahierung auf first- und second-order sowie meta governing auch im Sinnen einer inhaltlichen Dimension von ‚good governance‘ Hinweise auf eine Weiterentwicklung der jeweiligen Governance-Systeme abgeleitet werden. Nichtsdestotrotz zeigte insbesondere die Identifizierung von Hemmnissen bei der Umsetzung der regionalplanerischen Governance-Ansätze, dass ein Ausblenden der akteurbezogenen Komponenten, wie sie der reine Governance-Ansatz verfolgt, für die Raumwissenschaft weniger geeignet ist, da die Gestaltung des Raums, insbesondere durch Siedlungstätigkeit immer von Menschen abhängt.

### **3.2 Weiterer Forschungsbedarf**

Die vorliegende Arbeit konnte wesentliche Potenziale, Hemmnisse und Herausforderungen bei der Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung herausstellen. Anhand der Auswahl dreier Fallstudienregionen unterschiedlicher raumstruktureller und regionalplanerischer Prägung wurde eine Vielfalt möglicher Governance-Ansätze und Lösungsstrategien erfasst. Einen bundesweiten Querschnitt leistet die Untersuchung allerdings nicht. Es bietet sich daher an, in einer fortführenden Betrachtung weitere Regionen zu untersuchen. Neue Erkenntnisse könnten sich aus der Analyse anderer Bundesländer ergeben. Dabei ist der hier verwendete Forschungsansatz zu empfehlen.

Ein Wissenstransfer aus anderen Ländern mit regionaler Planungsebene könnte des Weiteren alternative und innovative Ansätze zur Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung erfolgen. Hier gilt es zunächst zu untersuchen, welche Akteure in den jeweiligen Staaten Einfluss auf die Siedlungsentwicklung nehmen. Ebenfalls anhand einer Governance-Analyse lassen sich in einem zweiten Schritt die angewandten Handlungsansätze der Interdependenzenbewältigung erforschen.

Darüber hinaus wurde deutlich, dass aufgrund der Komplexität einzelner Instrumente in den Regionalplänen ein detaillierter bundesweiter Vergleich der Handhabung konkreter Planelemente oder Prozesse sinnvoll sein könnte. Hier offenbart sich insbesondere ein Forschungsbedarf hinsichtlich der Regelungen der Eigenentwicklung. Von Interesse wären Erkenntnisse darüber, welche verschiedenen Ansätze zur Bestimmung des Eigenbedarfs (anhand der Einwohnerzahl, Siedlungsfläche, Zahl der Wohneinheiten etc.) bestehen und welcher davon in der Umsetzung am zielführendsten ist. Auch der Vergleich von Orientierungswerten oder Vorgabe von Bruttowohndichten für regionale Teilräume könnte wesentliche Erkenntnisse zur Weiterentwicklung des Instrumentariums bieten.

Zur Entwicklung von Modellen für die Kontingentierung von Siedlungsfläche anhand von Zertifikaten besteht eine Reihe an Untersuchungen und Gutachten bis hin zu Erprobungen in der Praxis. Im Hinblick auf die in einigen Regionen bereits bestehende Bedarfsermittlung bzw. den Bedarfsnachweis für Siedlungsflächen eröffnet sich die Frage, in welcher Relation diese ermittelten Bedarfe mit den bisher fiktiven Flächenkontingenten stehen. Entsprechende Ergebnisse könnten dann auch zur Vermittlung der Thematik genutzt werden.

Während der Untersuchung der einzelnen Fallstudienregionen wurde vor allem im Hinblick auf den institutionellen Rahmen deutlich, dass Planungskulturen und -traditionen eine wesentliche Rolle bei der Ausgestaltung der regionalplanerischen Governance-Regime spielen. Denkbar wäre daher eine vertiefende Untersuchung derer Bedeutung auf der theoretischen Grundlage von Pfadabhängigkeiten, welche ebenfalls eine Verknüpfung zum Governance-Ansatz aufweisen.<sup>861</sup>

---

<sup>861</sup> Vgl. Fürst, Dietrich (2007): Regional Governance, in: Benz, Arthur (Hrsg.): a.a.O., S. 358.

## Literaturverzeichnis

### A

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.) (1995): Zukunftsaufgabe Regionalplanung – Anforderungen – Analysen – Empfehlungen, Forschungs- und Sitzungsberichte 200, Hannover.

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.) (2006): Folgen des demographischen Wandels für Städte und Regionen in Deutschland – Handlungsempfehlungen, Positionspapier aus der ARL, Hannover.

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.) (2011): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung, Hannover.

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.) (2018): Begrenzung der Flächenneuinanspruchnahme in Bayern, Positionspapier aus der ARL 111, Hannover.

Altrock, Uwe; Krüger, Arvid; Kunze, Ronald; Wékel, Julian (2019): Neue Suburbanität, in: RaumPlanung, Ausgabe 204, Heft 6, S. 6-9.

Amt für Raumentwicklung Region Rostock (2018): Beschlussfassung des Stadt-Umland Forums über die Erste Fortschreibung des Stadt-Umland-Entwicklungsrahmen im Kapitel Wohnentwicklung (Leitlinien), 2018, Rostock.

Apel, Dieter et al. (1995): Flächen sparen, Verkehr reduzieren – Möglichkeiten zur Steuerung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung, Difu-Beiträge zur Stadtforschung 16, Berlin.

Arbeitskreis „Stadt-Umland-Raum Rostock“ (2011): Entwicklungsrahmen Stadt-Umland-Raum Rostock.

### B

Bayerisches Landesamt für Statistik (2017): Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung in Bayern zum Stichtag 31. Dezember 2015, Statistische Berichte, Fürth.

Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (StMWIVT); Regionaler Planungsverband Main-Rhön; Landkreise Bad Kissingen und Rhön-Grabfeld (Hrsg.) (2004): 10.6.1 Teilraumgutachten A71 – Impuls für Main-Rhön, Entwicklungsachse als Kooperationsraum, München.

Beirat für Raumentwicklung beim Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (2019): Siedlungsentwicklung – Flächen sparen, Empfehlungen des Beirats für Raumentwicklung, Berlin, unter: [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/heimat-integration/raumordnung/bfr-empfehlung-siedlungsentwicklung.pdf;jsessionid=5369DE7717219EA149CC8461C7E97C46.2\\_cid295?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/heimat-integration/raumordnung/bfr-empfehlung-siedlungsentwicklung.pdf;jsessionid=5369DE7717219EA149CC8461C7E97C46.2_cid295?__blob=publicationFile&v=1) (aufgerufen am 09.08.2019).

Benz, Arthur (Hrsg.) (2004): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen – Eine Einführung, Wiesbaden.

Benz, Arthur (2004a): Einleitung – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?, in: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen – Eine Einführung, Wiesbaden, S. 11-28.

Benz, Arthur (2004b): Multilevel-Governance – Governance in Mehrebenensystemen, in: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen – Eine Einführung, Wiesbaden, S. 125-146.

Benz, Arthur (Hrsg.) (2007): Handbuch Governance – Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden.

Benz, Arthur; Lütz, Susanne; Schimank, Uwe; Simonis, Georg (2007): Einleitung, in: Benz, Arthur (Hrsg.): Handbuch Governance – Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden.

Benz, Arthur; Dose, Nicolai (2010a): Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?, in: Benz, Arthur; Dose, Nicolai (Hrsg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen – Eine Einführung, 2. aktualisierte und veränderte Auflage, Wiesbaden, S. 13-36.

- Benz, Arthur; Dose, Nicolai (2010b): Von der Governance-Analyse zur Policytheorie, in: Benz, Arthur; Dose, Nicolai (Hrsg.): Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen – Eine Einführung, 2. aktualisierte und veränderte Auflage, Wiesbaden, S. 251-276.
- Berndt, Matthias; Haus, Michael (2010): Stadtumbau als Problem der Governance-Forschung, in: Berndt, Matthias; Haus, Michael; Robischon, Tobias (Hrsg.): Stadtumbau komplex: Governance, Planung, Prozess, Darmstadt, S.12-29.
- Bleher, Daniel (2006): Interkommunale Kooperation zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme – Screening und Bewertung beispielhafter Zusammenarbeit, Diplomarbeit, Frankfurt am Main, unter: <https://www.oeko.de/publikationen/p-details/interkommunale-kooperation-zur-reduktion-der-flaecheninanspruchnahme/> (aufgerufen am 08.11.2017).
- Blumenthal, Julia von (2005): Governance – eine kritische Zwischenbilanz, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 15 (4), S. 1149-1180.
- Bock, Stephanie (2011): Regionalplanerische Ansätze, in: Bock, Stephanie; Hinzen, Ajo; Libbe, Jens (Hrsg.): Nachhaltiges Flächenmanagement – Ein Handbuch für die Praxis, Ergebnisse aus der REFINA-Forschung, Berlin, S. 379-384.
- Bock, Stephanie; Hinzen, Ajo; Libbe, Jens (Hrsg.) (2011): Nachhaltiges Flächenmanagement – Ein Handbuch für die Praxis, Ergebnisse aus der REFINA-Forschung, Berlin.
- Bock, Stephanie; Preuß, Thomas (2011): Flächenverbrauch: Fakten, Trends und Ursachen, in: Bock, Stephanie; Hinzen, Ajo; Libbe, Jens (Hrsg.): Nachhaltiges Flächenmanagement – Ein Handbuch für die Praxis, Ergebnisse aus der REFINA-Forschung, Berlin, S. 21-31.
- Bock, Stephanie; Preuß, Thomas (2018): Flächensparen – Nicht ohne Kontingentierung, in: Nachrichten der ARL 48. Jahrgang, Heft 1, S. 21-24.
- Bogner, Alexander; Menz, Wolfgang (2009): Das theoriegenerierende Experteninterview – Erkenntnisinteresse, Wissensform, Interaktion, in: Bogner, Alexander; Littig, Beate; Menz, Wolfgang (Hrsg.): Experteninterviews – Theorien, Methoden, Anwendungsfehler, 3., grundlegend überarbeitete Auflage, Wiesbaden, S. 61-98.
- Bovet, Jana (2009): Analyse flächenverbrauchsrelevanter gesetzlicher Instrumente und deren regionalplanerische Umsetzung in vier Modellregionen, Land Use Economics and Planning – Discussion Paper, No. 09-04, Göttingen.
- Brettschneider, Frank; Schuster, Wolfgang (2013): Einleitung: „Stuttgart 21“ – Ein Großprojekt zwischen Protest und Akzeptanz, in: Brettschneider, Frank; Schuster, Wolfgang (Hrsg.): Stuttgart 21 – Ein Großprojekt zwischen Protest und Akzeptanz, Wiesbaden, S. 7-14.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2004): Fläche im Kreis – Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung, ExWoSt-Informationen 25/1, Bonn.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2014): Flächenverbrauch, Flächenpotenzial und Trends 2030, BBSR-Analysen KOMPAKT 07/2014, Bonn.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2017): Wachstumsdruck in deutschen Großstädten, BBSR-Analysen KOMPAKT 10/2017, Bonn.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (2007): Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt – Kabinettsbeschluss vom 7. November 2007, Berlin.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (Hrsg.) (2016): Klimaschutzplan 2050 - Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung, Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS); Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2006a): Umbau statt Zuwachs – Siedlungsentwicklung und öffentliche Daseinsvorsorge im Zeichen des demographischen Wandels, Innovative Projekte zur Regionalentwicklung, Berlin/Bonn.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS); Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2007): Strategien der Landes- und Regionalplanung zur Bewältigung des demografischen Wandels, Werkstatt: Praxis Heft 49, Bonn.

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

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (Hrsg.) (2012): Regionalplanerische Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, BMVBS-Online-Publikation, Nr. 20/2012.

Bundesstiftung Baukultur (BSBK) (2018): Besser Bauen in der Mitte – Ein Handbuch zur Innenentwicklung, Potsdam.

Bund-/Länder-Arbeitsgemeinschaft Bodenschutz (LABO) (2010): Reduzierung der Flächeninanspruchnahme – Bericht der Umweltministerkonferenz zur Vorlage an die Konferenz der Chefin und der Chefs der Staats- und Senatskanzleien mit dem Chef des Bundeskanzleramtes, unter: [https://www.labo-deutschland.de/documents/UMK-Bericht\\_98a.pdf](https://www.labo-deutschland.de/documents/UMK-Bericht_98a.pdf) (aufgerufen am 02.08.2019).

Bunzel, Arno; Elsner, Thomas; Lunebach, Jochem (1994): Flächen sparen in der räumlichen Planung – Ergebnisse einer Untersuchung von Bebauungsplänen, Flächennutzungsplänen und Regionalplänen, Berlin.

## C

Coase, Ronald (1937): The Nature of the Firm, in: Williamson, Oliver E.; Winter, Sydney G. (Hrsg.): The Nature of the Firm – Origins, Evolution, and Development, New York et al., S. 18-33.

## D

Danielzyk, Rainer; Münter, Angelika (2018): Raumplanung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, Hannover, S. 1931-1942.

Danielzyk, Rainer; Sondermann, Martin (2018): Informelle Planung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, Hannover, S. 963-974.

Deutscher Bundestag (2017): Flächenverbrauch in Deutschland, Dokumentation, Aktenzeichen WD 7 - 3000 - 163/17, S. 4.

Diller, Christian (2004): Regional Governance im „Schatten der Hierarchie“ – Theoretische Überlegungen und ein Beispiel aus Schleswig-Holstein, in: Raumforschung und Raumordnung, 52. Jahrgang, Heft 4-5, S. 270-279.

Diller, Christian (2013): Ein nützliches Forschungswerkzeug! Zur Anwendung des Akteurzentrierten Institutionalismus in der Raumplanungsforschung und den Politikwissenschaften, in: pnd|online 1/2013.

Diller, Christian (2015): Koordination in der Regionalplanung: Theoretische Überlegungen, empirische Ergebnisse und Forschungsperspektiven, in: Karl, Helmut (Hrsg.): Mehr Effizienz und Wirksamkeit von Politik durch abgestimmte Arbeitsteilung, Forschungsberichte der ARL 4, Hannover, S. 113-130.

Domhardt, Hans-Jörg (2018): Eigenentwicklung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, Hannover, S. 457-462.

Domhardt, Hans-Jörg; Spannowsky, Willy (2002): Aufgaben und Möglichkeiten der Steuerung der regionalen Siedlungsentwicklung – Anforderungen an die Instrumente der Landes- und Regionalplanung, in: Spannowsky, Willy; Mitschang, Stephan (Hrsg.): Fach- und Rechtsprobleme der Nachverdichtung und Baulandmobilisierung, Köln, Berlin, Bonn, München, S. 107-124.

Dose, Nicolai (2008): Governance als problemorientierte Steuerung. Steuerung angesichts alter Probleme und neuer Herausforderungen, in: Schuppert, Gunnar Folke; Zürn, Michael (Hrsg.): a.a.O., S. 77-94.

Droß, Michael (2004): Konzepte und Instrumente zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung – Fläche – Kosten – Widersprüche, REGIO spezial Bd. 3, Dortmund.

## E

Einig, Klaus (1999): Die Bedeutung der Raumplanung für den vorsorgenden Schutz des Bodens vor Versiegelung, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8, S. 535-554.

Einig, Klaus (Hrsg.) (2000): Regionale Koordination der Baulandausweisung, Akademische Abhandlungen zur Raum- und Umweltforschung, Berlin.

Einig, Klaus (2005): Integration des Marktmechanismus in die Regionalplanung, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4-5, S. 281-295.

Einig, Klaus; Jonas, Andrea; Zaspel, Brigitte (2009a): Methoden-Mix für die Evaluation von Regionalplänen, Land Use Economics and Planning – Discussion Paper, No. 2009-05, Göttingen.

Einig, Klaus; Jonas, Andrea; Zaspel, Brigitte (2009b): Der Einsatz von Fallstudien zur Evaluation von Raumordnungsplänen, Land Use Economics and Planning – Discussion Paper, No. 09-09, Göttingen.

Einig, Klaus; Jonas, Andrea; Zaspel, Brigitte (2011): Evaluierung von Regionalplänen, in: Bizer, Kilian; Einig, Klaus; Köck, Wolfgang; Siedentop, Stefan (Hrsg.): Raumordnungsinstrumente zur Flächenverbrauchsreduktion – Handelbare Flächenausweisungsrechte in der räumlichen Planung, Schriftenreihe Recht, Ökonomie und Umwelt, Band 19, Baden-Baden.

## F

Fina, Stefan; Siedentop, Stefan (2009): Steuerung der Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung mit negativplanerischen Instrumenten – Analyse und Bewertung des Instrumenteneinsatzes in vier Modellregionen, Land Use Economics and Planning – Discussion Paper, No. 09-10, Göttingen.

Floeting, Holger (2011): Instrumente interkommunaler Kooperation, in: Bock, Stephanie; Hinzen, Ajo; Libbe, Jens (Hrsg.): Nachhaltiges Flächenmanagement – Ein Handbuch für die Praxis, Ergebnisse aus der REFINA-Forschung, Berlin, S. 411-417.

Forbert, Julia; Hucke, Josephin; Koch, Alexandra; Stelzl, Marion; Zemke, Reinhold (2019): Zwischen Wohnraumangel und Flächenschutz – Evaluation zur Anwendung des § 13b BauGB im Freistaat Bayern, in: PLANERIN 3/2019: Gestaltung der Stadtregion, S. 59-61.

Frey, Oliver; Hamedinger, Alexander; Dangschat, Jens S. (2008): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat – eine Einführung, in: Hamedinger, Alexander; Frey, Oliver; Dangschat, Jens; Breiffuss, Andrea (Hrsg.): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat, Wiesbaden.

Fürst, Dietrich (2001): Regional Governance – ein neues Paradigma der Regionalwissenschaften?, in: Raumforschung und Raumordnung, 59. Jahrgang, Heft 5-6, S. 370-380.

Fürst, Dietrich (2007): Regional Governance, in: Benz, Arthur (Hrsg.): Handbuch Governance – Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden., S. 353-365.

## G

Gailing, Ludger; Hamedinger, Alexander (2019): Neoinstitutionalismus und Governance, in: Wiechmann, Thorsten (Hrsg.): ARL Reader Planungstheorie Band 1 – Kommunikative Planung – Neoinstitutionalismus und Governance, Berlin, S. 167-354.

Gawron, Thomas (2007): Recht der Raumordnung, in: Umweltbundesamt (UBA) (Hrsg.): Effektivierung des raumbezogenen Planungsrechts zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, UBA-Berichte 1/07, Berlin, S. 75-150.

Gawron, Thomas; Geyley, Stefan; Grüttner, André; Kübler, Anja; Kuntze, Martina; Selz, Emanuel; Strauß, Christian; Warner, Barbara (2010): Instrumentendiskussion – Die Eignung raumwirksamer Instrumente und kooperativer

Ansätze zur Verfolgung flächenpolitischer Strategien, Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi, Band 08, Leipzig.

Gemeinde Dummerstorf (2016): Gemeinde Dummerstorf – Bürgerinformationsbroschüre. Dummerstorf.  
[http://www.total-lokal.de/city/dummerstorf/data/18196\\_49\\_02\\_16.pdf](http://www.total-lokal.de/city/dummerstorf/data/18196_49_02_16.pdf) (06.11.2018).

Geschäftsstelle der Ministerkonferenz für Raumordnung im Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.) (2016): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland, Berlin.

Greiving, Stefan; Höweler, Michael (2008): Der virtuelle Gewerbeflächenpool als Modell einer regionalplanerischen Mengensteuerung der Siedlungsflächenentwicklung, in: Raumforschung und Raumordnung, 66. Jahrgang, Heft 4, S. 305–317.

Güll, Reinhard (2017): Im Blickpunkt: Die Stadt Backnang, in: Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 09/2017, Stuttgart, S. 60-63, unter: [https://www.statistik-bw.de/Service/Veroeff/Monatshefte/PDF/Beitrag17\\_09\\_09.pdf](https://www.statistik-bw.de/Service/Veroeff/Monatshefte/PDF/Beitrag17_09_09.pdf) (aufgerufen am 09.11.2018).

## H

Häupl, Nadja; Seeholzer, Stefanie (2019): Neue Wohnmodelle für den ländlichen Raum, in: PLANERIN 2/2019: Ländliche Räume: Leben und Planen abseits der Metropolen, S. 25-27.

Hilligardt, Jan (1997): Nachhaltige Siedlungsentwicklung in Verdichtungsräumen – Der Beitrag der Regionalentwicklung, Werkstattberichte Band 30, Kaiserslautern.

Hoppe, Werner; Bönker, Christian; Grotefels, Susan (2010): Öffentliches Baurecht – Raumordnungsrecht, Städtebau-recht, Bauordnungsrecht, 4. Auflage, München.

Hoymann, Jana; Goetzke, Roland (2018): Flächenmanagement, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, Hannover, S. 675-686.

## I

IHK Nordschwarzwald (Hrsg.) (2015): Leitfaden Nachhaltige Gewerbe- und Industriegebiete der Zukunft, Pforzheim.

IHK Region Stuttgart (2016): Statistik 2016 – Die Wirtschaft Baden-Württembergs und der Region Stuttgart, Stuttgart.

Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.) (2015): Der künftige Bedarf an Wohnungen – Eine Analyse für Deutschland und alle 402 Kreise, IW policy paper 24/2015, Köln.

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung GmbH (ILS) (Hrsg.) (2011): Interkommunale Gewerbegebiete in Deutschland – Grundlagen und Empfehlungen zur Planung, Förderung und Finanzierung, Organisation, Vermarktung – 146 Projektbeschreibungen und abgeleitete Erkenntnisse, Dortmund.

## J

Jann, Werner; Wegrich, Kai (2004): Governance und Verwaltungspolitik, in: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen – Eine Einführung, Wiesbaden, S. 199-214.

Jörissen, Juliane; Coenen, Reinhard (2005): Instrumente zur Steuerung der Flächennutzung: Eine Befragung interessierter und betroffener Akteure, in: disP – The Planning Review, Nr. 160/2005, S. 103-105.

Jörissen, Juliane; Coenen, Reinhard (2007): Sparsame und schonende Flächennutzung, Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag, Bd. 20, Berlin.

## K

Karlin, Dieter; Torns, Fabian (2011): Flächenmanagement durch innovative Regionalplanung (FLAIR): regionale Strategien für die Innenentwicklung, in: Bock, Stephanie; Hinzen, Ajo; Libbe, Jens (Hrsg.) (2011): Nachhaltiges Flächenmanagement – Ein Handbuch für die Praxis, Ergebnisse aus der REFINA-Forschung, Berlin, S. 385-389.

Köck, Wolfgang; Bizer, Kilian; Hansjürgens, Bernd; Einig, Klaus; Siedentop, Stefan (Hrsg.) (2008): Handelbare Flächenausweisungsrechte – Anforderungsprofil aus ökonomischer, planerischer und juristischer Sicht, Reihe Recht, Ökonomie und Umwelt, Band 17, Baden-Baden.

Kooiman, Jan (1999): Social-political governance – Overview, reflections and design, in: Public Management Vol. 1 Issue 1, S. 67-92.

Kooiman, Jan (2002): Governance. A Social-Political Perspective, in: Grote, Jürgen R.; Gbikpi, Bernard (Hrsg.): Participatory Governance. Political and Societal Implications, Opladen, S. 73.

Krekeler, Martin; Zimmermann, Thomas (2014): Politikwissenschaftliche Forschungsheuristiken als Hilfsmittel-bei der Evaluation von raumbedeutsamen Instrumenten, in: Küpper, Patrick; Levin-Keitel, Meike; Maus, Friederike; Müller, Peter; Reimann, Sara; Sondermann, Martin; Stock, Katja; Wiegand, Timm (Hrsg.): Raumentwicklung 3.0 – Gemeinsam die Zukunft der räumlichen Planung gestalten, Arbeitsberichte der ARL 8, Hannover, S. 85.

Kümper, Boas (2018): Gegenstromprinzip, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, Hannover, S. 761-765.

## L

Lange, Stefan; Schimank, Uwe (2004): Governance und gesellschaftliche Integration, in: Lange, Stefan; Schimank, Uwe (Hrsg.): Governance und gesellschaftliche Integration, Wiesbaden, S. 9-44.

Lehmbrock, Michael; Bracher, Tilman; Eichmann, Volker; Hertel, Christof; Kühn, Gerd; Preuß, Thomas (2005): Verkehrssystem und Raumstruktur – Neue Rahmenbedingungen für Effizienz und Nachhaltigkeit, Difu-Beiträge zur Stadtforschung 40, Berlin.

## M

Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (1995): Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, in: Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung, Frankfurt am Main, S. 39-72.

Mayntz, Renate (2004a): Governance im modernen Staat, in: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen – Eine Einführung, Wiesbaden, S. 65-76.

Mayntz, Renate (2004b): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?, MPIfG Working Paper 04/1.

Mayntz, Renate (2008): Von der Steuerungstheorie zu Global Governance, in: Schuppert, Gunnar Folke; Zürn, Michael (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt, PVS – Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 41/2008, Wiesbaden, S. 43-60.

Meinel, Gotthardt; Schumacher, Ulrich; Behnisch, Martin; Krüger, Tobias (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring XI – Flächenmanagement – Bodenversiegelung – Stadtgrün, IÖR Schriften Band 77, Berlin.

Menzel, Marcus (2014): Nimby-Proteste – Ausdruck neu erwachten Partizipationsinteresses oder eines zerfallenden Gemeinwesens? In: Gestring, Norbert; Ruhne, Renate; Wehrheim, Jan (Hrsg.): Stadt und soziale Bewegungen – Stadt, Raum und Gesellschaft. Springer Fachmedien, Wiesbaden, S. 65-81.

Meuser, Michael; Nagel, Ulrike (2009): Das Experteninterview – konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage, in: Pickel, Susanne; Pickel, Gert; Lauth, Hans-Joachim; Jahn, Detlef (Hrsg.): Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft – Neue Entwicklungen und Anwendungen, Wiesbaden, S. 465-479.

Ministerium für Verkehr, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern (2008): ROK – Das digitale Raumordnungskataster, Raumentwicklung in Mecklenburg-Vorpommern. Informationsreihe der Obersten Landesplanungsbehörde Nr. 13 12/2008, Schwerin.

Miosga, Manfred (2019): Begrenzung der Flächenneuanspruchnahme in Bayern – Empfehlungen zu einem ganzheitlichen Politikansatz, in: Meinel, Gotthardt; Schumacher, Ulrich; Behnisch, Martin; Krüger, Tobias (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring XI – Flächenmanagement – Bodenversiegelung – Stadtgrün, IÖR Schriften Band 77, Berlin, S. 41-50.

Möltgen-Sicking, Katrin; Winter, Torben (2019): Governance, Begriff, Varianten, Steuerungsformen, Akteure und Rollen, in: Möltgen-Sicking, Katrin; Winter, Torben (Hrsg.): Governance – Eine Einführung in Grundlagen und Politikfelder, Wiesbaden, S. 11.

Münter, Angelika; Osterhage, Frank (2018): Trend der Reurbanisierung? – Analyse der Binnenwanderungen in Deutschland 2006-2015, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

## N

Nakelski, Sabine (2000): Förderung des Wohnungsbaus am schienengebundenen Nahverkehr: Erfahrungen aus Nordrhein-Westfalen, in: Einig, Klaus (Hrsg.): Regionale Koordination der Baulandausweisung, Akademische Abhandlungen zur Raum- und Umweltforschung, Berlin, S. 274-281.

Neumann, Markus (2012): Im Blickpunkt: Die Stadt Schorndorf im Remstal, in: Statistisches Monatsheft Baden-Württemberg 6/2012, Stuttgart, S. 47-49, unter: [https://www.statistik-bw.de/Service/Veroeff/Monatshefte/PDF/Beitrag12\\_06\\_09.pdf](https://www.statistik-bw.de/Service/Veroeff/Monatshefte/PDF/Beitrag12_06_09.pdf) (aufgerufen am 09.11.2018).

## P

Penn-Bressel, Gertrude (2019): Aktuelle Trends des Flächenverbrauchs und Kontingentierung von Flächensparzielen auf kommunaler und regionaler Ebene, in: Meinel, Gotthardt; Schumacher, Ulrich; Behnisch, Martin; Krüger, Tobias (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring XI – Flächenmanagement – Bodenversiegelung – Stadtgrün, IÖR Schriften Band 77, Berlin, S. 31-40.

Pierre, Jon; Peters, B. Guy (2000): Governance, Politics and the State, London.

Powell, Walter G. (1990): Neither Market nor Hierarchy. Network Forms of Organization, in: Administrative Science Quarterly 25, S. 295-336.

Preuß, Thomas (2018): Instrumente für das Flächensparen – Rahmenbedingungen und Zielkonflikte, in: Meinel, Gotthardt; Schumacher, Ulrich; Behnisch, Martin; Krüger, Tobias (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring X – Flächenpolitik – Flächenmanagement – Indikatoren, IÖR Schriften Band 76, Berlin, S. 13-18.

Priebs, Axel (1998): Instrumente der Planung und Umsetzung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung – Handbuch, Hannover, S. 205-221.

Priebs, Axel (2013): Raumordnung in Deutschland, Braunschweig.

Priebs, Axel (2018): Regionalplanung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, Band 3| M-R, Hannover, S. 2047-2062.

Priebs, Axel (2019): Stärkung der Regionalplanung in den Stadtregionen – Leistungsfähige Institutionen, wirksame Instrumente und kommunikative Planungsprozesse, in: PLANERIN, 3/2019, Berlin, S. 5-8.

Prinz, Dieter (1995): Städtebau – Band 1: Städtebauliches Entwerfen. 6., überarbeitete Auflage, Stuttgart.

Prittitz, Volker von (2007): Vergleichende Politikanalyse, Stuttgart.

## R

Region Hannover (Hrsg.) (2014): Zukunftsbild Region Hannover 2025 – Beteiligungsprozess und Ergebnis, Beiträge zur regionalen Entwicklung Nr. 132, Hannover.

Regionalverband Ruhr (Hrsg.) (2018): Regionalplan Ruhr – Entwurf Stand April 2018, Essen, unter: [https://www.rvr.ruhr/fileadmin/user\\_upload/01\\_RVR\\_Home/02\\_Themen/Regionalplanung\\_Entwicklung/Regionalplan\\_Ruhr/01\\_Planentwurf/03\\_Textliche\\_Festlegung/20180827\\_Textliche\\_Festlegungen\\_TeilB\\_Regionalplan\\_Ruhr.pdf](https://www.rvr.ruhr/fileadmin/user_upload/01_RVR_Home/02_Themen/Regionalplanung_Entwicklung/Regionalplan_Ruhr/01_Planentwurf/03_Textliche_Festlegung/20180827_Textliche_Festlegungen_TeilB_Regionalplan_Ruhr.pdf) (aufgerufen am 07.05.2019).

Regionalverband Südlicher Oberrhein (Hrsg.) (2008): Flächenmanagement durch innovative Regionalplanung – Ergebnisse aus dem Forschungsprojekt FLAIR, Freiburg.

Rhodes, R. W. A. (1997): Understanding Governance – Policy Networks, Reflexivity, and Accountability, Buckingham, Philadelphia.

Rink, Dieter; Banzhaf, Ellen (2011): Flächeninanspruchnahme als Umweltproblem, in: Groß, Matthiss: Umweltsoziologie, Wiesbaden.

Rosenau, James N., Czempel, Ernst-Otto (Hrsg.) (1992): Governance without Government: Order and Change in World Politics, Cambridge.

## S

Scharpf, Fritz W. (1993): Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.): Policy-Analyse, PVS-Sonderheft 24, Opladen, S. 57-83.

Scharpf, Fritz W. (2000): Interaktionsformen – Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen.

Schimank, Uwe (2007): Elementare Mechanismen, in: Benz, Arthur (Hrsg.): Handbuch Governance – Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden, S. 29-45.

Schmidt, Catrin (2018): Alles im Fluss – Landschaftswandel zwischen Stadt und Land, in: Nachrichten der ARL, 48. Jahrgang, Heft 1, S. 9-13.

Schuppert, Gunnar Folke (2008): Governance – auf der Suche nach Konturen eines „anerkannt uneindeutigen Begriffs“, in: Schuppert, Gunnar Folke; Zürn, Michael (Hrsg.): Governance in einer sich wandelnden Welt, PVS – Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 41/2008, Wiesbaden.

Schuppert, Gunnar Folke; Zürn, Michael (Hrsg.) (2008): Governance in einer sich wandelnden Welt, PVS – Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 41/2008, Wiesbaden.

Schwabedal, Felix Jakob (2011): Das regionalplanerische Instrument Eigenentwicklung – Ein systematischer Vergleich der Festlegungen in den Raumordnungsprogrammen Niedersachsens, in: Raumforschung und Raumordnung, Nr. 69, S. 17-28.

Siedentop, Stefan (2015): Ursachen, Ausprägungen und Wirkungen der globalen Urbanisierung – ein Überblick, in: Taubenböck, Hannes et al. (Hrsg.): Globale Urbanisierung, Berlin Heidelberg.

Siedentop, Stefan (2018): Ursachen der Flächenneuanspruchnahme in Deutschland – eine Zwischenbilanz, in: Behnisch, Martin; Kretschmer, Odette; Meinel Gotthard (Hrsg.): Flächeninanspruchnahme in Deutschland - Auf dem Wege zu einem besseren Verständnis der Siedlungs- und Verkehrsflächenentwicklung, S. 45-54.

Spannowsky, Willy (2004): Steuerungspotenziale der Raumordnung, in: Schaffer, Franz; Spannowsky, Willy; Troeger-Weiß, Gabi (Hrsg.): Implementation der Raumordnung – Wissenschaftliches Lesebuch für Konrad Goppel, Schriften zur Raumordnung und Landesplanung, Sonderband, überarbeitete 2. Auflage, Augsburg, Kaiserslautern, S. 3-25.

Stadt Backnang (Hrsg.) (2016): Große Kreisstadt Backnang – Ortsentwicklungskonzept Schöntale, Backnang, unter: <https://www.backnang.de/site/Backnang->

Internet2014/get/documents\_E81230814/backnang/dictionaries/Amt61/Aktuelle %20Themen/ELR %20Sch %C3 %B6ntale/Ortsentwicklungskonzept %20Schoentale %20ELR.pdf (aufgerufen am 16.11.2018).

Stadt Karlsruhe (Hrsg.) (2014): Unternehmensstandorte zukunftsfähig entwickeln – Flächenpotenziale gewinnen – nachhaltig bauen – Synergien nutzen, Karlsruhe.

Stark, Sarah (2009): Steuerung durch Regionalpläne – Anspruch und Wirklichkeit der Steuerungswirkung des Regionalplans am Beispiel der Wohnbauflächen in der Region Stuttgart, Arbeitshefte des Instituts für Stadt und Regionalplanung, Technische Universität Berlin, Heft 73, Berlin.

Statistisches Bundesamt (Destatis) (Hrsg.) (2018): Nachhaltige Entwicklung in Deutschland – Indikatorenbericht 2018.

Steierwald, Gerd; Künne, Hans Dieter; Vogt, Walter (Hrsg.) (2005): Stadtverkehrsplanung – Grundlagen, Methoden, Ziele, 2. Neu bearbeitete und erweiterte Auflage, Berlin Heidelberg.

Stiens, Gerhard (2000): Bedeutung der Zentrale-Orte-Systeme für die Steuerung der Siedlungsentwicklung, in: Einig, Klaus (Hrsg.): Regionale Koordination der Baulandausweisung, Akademische Abhandlungen zur Raum- und Umweltforschung, Berlin, S. 163-181.

## T

Turowski, Gerd (2005): Raumplanung (Gesamtplanung), in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover, S. 896.

## U

Umweltbundesamt (UBA) (Hrsg.) (2004): Fortschrittliche konzeptionelle Ansätze des Bodenschutzes zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr – Best Practice, Texte 40/04, Berlin.

Umweltbundesamt (UBA) (Hrsg.) (2001): Szenarien und Potentiale einer nachhaltig flächensparenden und landschaftsschonenden Siedlungsentwicklung, Berichte 01/00, Berlin.

Umweltbundesamt (UBA) (Hrsg.) (2003): Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlung und Verkehr - Materialband -, Texte 90/03, Dessau-Roßlau.

Umweltbundesamt (UBA) (Hrsg.) (2016): Planspiel Flächenhandel – Ziele und Erkenntnisse, unter: [http://www.flaechenhandel.de/fileadmin/std\\_site/content/Brosch%C3%BCre\\_Druckversion-final\\_kleinste.pdf](http://www.flaechenhandel.de/fileadmin/std_site/content/Brosch%C3%BCre_Druckversion-final_kleinste.pdf) (aufgerufen am 27.07.2019).

Umweltbundesamt (UBA) (Hrsg.) (2018): Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme – Aktionsplan Flächensparen, TEXTE 38/2018, Dessau-Roßlau.

UNESCO (1989): Governance, in: International Social Science Journal.

## V

Verband Region Stuttgart (Hrsg.) (2015): Regionalplanung in der Region Stuttgart, Schlaglichter, Stuttgart, unter: <https://www.region-stuttgart.org/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=5212&token=7bf7e773b478e085d80e63c086cea269d6b89dda> (aufgerufen am 17.04.2018).

Verband Region Stuttgart (o.J.): Governance – Direktwahl auf regionaler Ebene, Stuttgart, unter: <https://www.region-stuttgart.org/index.php?eID=d.umpFile&t=f&f=8682&token=c420a499484740e37cac09b1a7e74aadb223147c> (aufgerufen am 08.03.2020).

Verband Region Stuttgart; Regierungspräsidium Stuttgart (Hrsg.) (2017): Ermittlung und Begründung des Wohnbauflächenbedarfs, Dokumentation der Fachtagung am 26. Juli 2017 in Stuttgart, Stuttgart, unter: <https://www.region-stuttgart.org/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=6228&token=410e42a8f96a8a0a6e5ecd6a979de49685bf7e7> (aufgerufen am 09.10.2018).

## **W**

Weith, Thomas (2018): Evaluation, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, Band 1 | A-F, Hannover, S. 623-238.

Wiechmann, Thorsten (1998): Vom Plan zum Diskurs? Anforderungsprofil, Aufgabenspektrum und Organisation regionaler Planung in Deutschland, Baden-Baden.

Wiechmann, Thorsten (Hrsg.) (2019): ARL Reader Planungstheorie Band 1 – Kommunikative Planung – Neoinstitutionalismus und Governance, Berlin.

Williamson, Oliver E. (1985): The Economic Institutions of Capitalism – Firms, Markets and Relational Contracts, New York.

Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH (Hrsg.) (2016): Memorandum IBA 2027 StadtRegion Stuttgart, Stuttgart, unter: [https://iba2027.de/media/memorandum\\_iba\\_2027\\_stadtregion\\_stuttgart.pdf](https://iba2027.de/media/memorandum_iba_2027_stadtregion_stuttgart.pdf) (aufgerufen am 13.10.2018).

## **Z**

Zaspel, Brigitte (2011): Regionale Gewerbeflächenpolitik – Eine Wirkungsabschätzung regionalplanerischer Instrumente, Dissertation, Bonn.

Zimmermann, Thomas (2016): Das Unbehagen in der Planung – Hochwassergefahren, Regionalplanung und ihre Wirkungen, Lemgo.

## **Gesetze, Programme, Pläne, Richtlinien und Verordnungen**

3. Änderung der Satzung des Planungsverbandes Region Rostock vom 05. Mai 2014, zuletzt geändert durch Beschluss der Verbandsversammlung am 05.06.2018.

Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634).

Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLplG) vom 25. Juni 2012 (GVBl. S. 254, BayRS 230-1-W), zuletzt geändert durch § 1 Abs. 263 der Verordnung vom 26. März 2019 (GVBl. S. 98).

Bayerischer Landtag (2019): Gesetzentwurf der Staatsregierung zur Änderung des Bayerischen Landesplanungsgesetzes, Drucksache 18/5170.

Bayerisches Naturschutzgesetz (BayNatSchG) vom 23. Februar 2011 (GVBl. S. 82, BayRS 791-1-U), zuletzt geändert durch Gesetz v. 24. Juli 2019 (GVBl. S. 405) und durch § 1 des Gesetzes vom 24. Juli 2019 (GVBl. S. 408).

Bekanntmachung der Neufassung des Regionalplans der Region Main-Rhön (3) vom 24.01.2008 (RABl S. 69), hier nach: Regionaler Planungsverband Main-Rhön (Hrsg.) (2008): Regionalplan – Region Main-Rhön (3), Haßfurt.

Bezirksregierung Münster (Hrsg.) (2014): Regionalplan Münsterland, Münster.

Die Bundesregierung (2002): Perspektiven für Deutschland – Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, Berlin.

Die Bundesregierung (2017): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Neuauflage 2016, Kabinettsbeschluss vom 11. Januar 2017, Berlin.

Gemeindeordnung (GO) für den Freistaat Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl. S. 796, BayRS 2020-1-1-I), zuletzt geändert durch § 5 Abs. 2 des Gesetzes vom 23. Dezember 2019 (GVBl. S. 737).

Gemeinsamer Flächennutzungsplan 2015 Schorndorf-Winterbach, Rems-Murr-Kreis, festgestellt am 04.04.2005, Schorndorf, Bekanntmachung in den Schorndorfern Nachrichten am 27.10.2005.

Gesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart (GVRS) vom 7. Februar 1994 (GBl. S. 92, ber. S. 180), zuletzt geändert durch die Verordnung vom 23. Februar 2017 (GBl. S. 99, 100).

Gesetz über die Raumordnung und Landesplanung des Landes Mecklenburg-Vorpommern - Landesplanungsgesetz (LPIG) - in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Mai 1998, zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 5. Juli 2018 (GVObI. M-V S. 221, 228).

Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie (2007): Erste Fortschreibung des Gutachtlichen Landschaftsrahmenplans Mittleres Mecklenburg/Rostock, Karte 1: Naturräumliche Gliederung, Rostock. [https://www.lung.mv-regierung.de/dateien/qlrp\\_mmr\\_tkarte\\_01\\_naturraum.pdf](https://www.lung.mv-regierung.de/dateien/qlrp_mmr_tkarte_01_naturraum.pdf) (24.08.2018).

Landesplanungsgesetz (LplG [B-W]) in der Fassung vom 10. Juli 2003, zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 19. Dezember 2017 (GBl. S. 645, 646).

Landesverordnung über das Landesraumentwicklungsprogramm (LEP-LVO M-V) vom 27.05.2016, GVObI. M-V 2016, S. 322, hier nach: Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.) (2016): Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern, Broschüre, Schwerin.

Landesverordnung über das Regionale Raumentwicklungsprogramm Mittleres Mecklenburg/Rostock (RREP MMR-LVO M-V) vom 22. August 2011, GS M-V Gl. Nr. 230 - 1 - 15, hier nach: Regionaler Planungsverband Mittleres Mecklenburg/Rostock (Hrsg.) (2011): Regionales Raumentwicklungsprogramm Mittleres Mecklenburg/Rostock, Rostock.

Landesverordnung über das Regionale Raumentwicklungsprogramm Mittleres Mecklenburg/Rostock (RREP MMR-LVO M-V) vom 22. August 2011, GS M-V Gl. Nr. 230 - 1 - 15, Grundkarte der räumlichen Gliederung.

Planungsverband Region Rostock (2019): Raumentwicklungsprogramm Region Rostock, Fortschreibung des Kapitels 3.1.2 – Stadt-Umland-Raum, Rostock.

Raumordnungsgesetz (ROG) vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), zuletzt geändert durch Artikel 2 Absatz 15 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808).

Regionaler Planungsverband Main-Rhön (Hrsg.) (2008): Regionalplan Region Main-Rhön (3) – Anhang 3, Karte „Landschaft und Erholung“.

Regionaler Planungsverband Main-Rhön (Hrsg.) (2012): Regionalplan Region Main-Rhön (3) – Anhang 2, Karte „Siedlung und Versorgung“.

Regionaler Planungsverband Main-Rhön (Hrsg.) (2018): Regionalplan Region Main-Rhön (3) – Karte 1 „Raumstruktur“.

Richtlinien für die zeichnerischen Darstellungen im Regionalplan, Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie vom 10. Juli 2006, Nr. 9409 - IX/3b - 29 117/05.

Satzung des Verbandes Stuttgart über die Feststellung des Regionalplans für die Region Stuttgart vom 22. Juli 2009, hier nach: Verband Region Stuttgart (Hrsg.) (2010): Regionalplan, Stuttgart.

Satzung des Verbandes Stuttgart über die Feststellung des Regionalplans für die Region Stuttgart vom 22. Juli 2009, Raumnutzungskarte - gesamt -.

Satzung zum Regionalen Raumordnungsprogramm Region Hannover 2016 vom 27.09.2016, hier nach: Region Hannover (2016): Regionales Raumordnungsprogramm Region Hannover – Beschreibende Darstellung, Hannover, S. 32.

Siebte Verordnung zur Änderung des Regionalplans der Region Main-Rhön (3) vom 10. Juli 2017, veröffentlicht gemäß Amtsblatt der Regierung von Unterfranken, Nr. 14/2017.

Stadt Bad Doberan (2015): Integriertes Stadtentwicklungskonzept 2. Fortschreibung, Bad Doberan, <http://bad-doberan-heiligendamm.de/bauen-wohnen-wirtschaft/entwicklungskonzepte.html> (aufgerufen am 02.11.2018).

Verwaltungsvorschrift des Wirtschaftsministeriums [Baden-Württemberg] über die Aufstellung von Regionalplänen und die Verwendung von Planzeichen (VwV Regionalpläne) vom 1. Juni 2017 – Az.: 53-2402/45 –.

Verordnung der Landesregierung über die Verbindlicherklärung des Landesentwicklungsplans 2002 vom 23.07.2002, GBl. 2002, 301, hier nach: Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (2002): Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg, Broschüre, Stuttgart.

Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP Bayern) vom 22. August 2013, geändert durch Verordnung vom 21. Februar 2018, 230-1-5-W.

## **Kommentare**

Spannowsky, Willy; Runkel, Peter; Goppel, Konrad (2018): Raumordnungsgesetz (ROG) – Kommentar, 2. Auflage, München.

Runkel, Peter (2016): § 1 Absatz 4, Baugesetzbuch, in: Ernst, Werner; Zinkahn, Willy; Bielenberg, Walter; Krautzberger, Michael (Hrsg.): Baugesetzbuch – Kommentar, München.

Runkel, Peter (2019): E. Anpassung der Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung (Absatz 4); Wirkung der Erfordernisse der Raumordnung in der Bauleitplanung; landesplanerischer Planungsschaden; Rechtsschutz gegen Erfordernisse der Raumordnung, in: Ernst, Werner; Zinkahn, Willy; Bielenberg, Walter; Krautzberger, Michael (Hrsg.): Baugesetzbuch, Band VI, Kommentar, München.

## **Statistisches Material**

Bayerisches Landesamt für Statistik (2018a): Statistik kommunal 2018 – Gemeinde Euerbach 09 678 128, Eine Auswahl wichtiger statistischer Daten, Fürth.

Bayerisches Landesamt für Statistik (2018b): Statistik kommunal 2018 – Gemeinde Grettstadt 09 678 138, Eine Auswahl wichtiger statistischer Daten, Fürth.

Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Baufertigstellungen: Gemeinde, Wohnungen, Raumzahl, Jahre, Fürth, Excel-Format.

Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Bevölkerung: Gemeinden, Geschlecht, Stichtag, Fortschreibung des Bevölkerungsstandes, Bevölkerung (Anzahl), 31.12.2005, Fürth, Excel-Format.

Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Bevölkerung: Gemeinden, Geschlecht, Stichtag, Fortschreibung des Bevölkerungsstandes, Bevölkerung (Anzahl), 31.12.2011, Fürth, Excel-Format.

Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Bevölkerung: Gemeinden, Geschlecht, Stichtag, Fortschreibung des Bevölkerungsstandes, Bevölkerung (Anzahl), 31.12.2015, Fürth, Excel-Format.

Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Bevölkerung: Kreis, Geschlecht, Nationalität, Stichtage, Fortschreibung des Bevölkerungsstandes, Bevölkerung (Anzahl), Fürth, Excel-Format.

Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Demographiespiegel: Gemeinden, Bevölkerungsentwicklung, Stichtag, Bevölkerungsvorausberechnungen-Demographiespiegel, 2037, Fürth, Excel-Format.

Bayerisches Landesamt (Hrsg.) (2019): Demographie-Spiegel für Bayern, Gemeinde Euerbach, Berechnung bis 2031, Beiträge zur Statistik Bayerns, Heft 550.

Bayerisches Landesamt (Hrsg.) (2019): Demographie-Spiegel für Bayern, Gemeinde Grettstadt, Berechnung bis 2031, Beiträge zur Statistik Bayerns, Heft 550.

Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Fläche: Gemeinde, Fläche, Art der tatsächlichen Nutzung (6)/(10)/(17), Jahre (von 1980 bis 2013), Fürth, Excel-Format.

Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Fläche: Gemeinden, Fläche (ALKIS), Art der tatsächlichen Nutzung (6)/(10)/(17), Jahr (von 2011 bis 2015), Fürth, Excel-Format.

Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Fläche: Gemeinden, Fläche (ALKIS), Art der tatsächlichen Nutzung (6)/(10)/(17), Jahr (von 2011 bis 2015), Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung, 31.12.2011, Fürth, Excel-Format.

Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Fläche: Gemeinden, Fläche (ALKIS), Art der tatsächlichen Nutzung (6)/(10)/(17), Jahr (von 2011 bis 2015), Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung, 31.12.2015, Fürth, Excel-Format.

Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Fläche: Gemeinden, Stichtag, Gebietsstand 01.01.2015, Fürth, Excel-Format.

Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Gestorbene: Gemeinden, Geschlecht, Jahr, Statistik der Sterbefälle, Gestorbene (Anzahl), 2015, Fürth, Excel-Format.

Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Lebendgeborene: Gemeinden, Geschlecht, Jahr, Statistik der Geburten, Lebendgeborene (Anzahl), 2015, Fürth, Excel-Format.

Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Reg. Vorausberechnung: Kreise, Bevölkerung, Stichtage, Bevölkerungsvorausberechnung, Fürth, Excel-Format.

Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Reg. Vorausberechnung: Kreise, Durchschnittsalter, Jugendquotient, Altenquotient, Stichtage, Bevölkerungsvorausberechnung, Fürth, Excel-Format.

Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte: Gemeinden, Beschäftigte am Arbeitsort/Beschäftigte am Wohnort, Stichtag (letzte 6), Beschäftigungsstatistik, Fürth, Excel-Format.

Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte: Gemeinden, Ein- und Auspendler über Gemeindegrenzen, Saldo, Stichtag, Beschäftigungsstatistik, 30.06.2015, Fürth, Excel-Format.

Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Statistisches Unternehmensregister: Kreise, Unternehmen, Betriebe, Beschäftigte (WZ2008), Beschäftigtengrößenklassen, Jahr, Fürth, Excel-Format.

Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen: Kreise, Bruttoinlandsprodukt/Bruttowertschöpfung, Fürth, Excel-Format.

Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen: Kreise, Bruttowertschöpfung, ausgewählte Wirtschaftszeige, Jahr, Fürth, Excel-Format.

Bayerisches Landesamt für Statistik (2019): Wanderungen über Gemeindegrenzen: Gemeinden, Zuzüge, Fortzüge, Saldo, Jahre (letzten 5), Wanderungsstatistik, Fürth, Excel-Format.

Bundesagentur für Arbeit (2016): Beschäftigungsstatistik, Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte - Pendler nach Gemeinden, Hannover, Excel-Format.

Hansestadt Rostock (Hrsg.) (2016): Statistische Nachrichten – Bevölkerungsprognose bis 2035, Rostock.

IHK zu Rostock (2017): Zahlenspiegel 2016/2017, Rostock.

Landkreis Rostock (Hrsg.) (2017): Bevölkerungsprognose 2030 Landkreis Rostock, Rostock.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2017): Fertigstellung von Wohnungen in Wohn- und Nichtwohnbauten nach Zahl der Räume - Jahressumme - regionale Tiefe: Kreise und krfr. Städte, 2011-2015, Deutschland, Excel-Format.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2017): Bevölkerungsstand: Bevölkerung nach Geschlecht - Stichtag 31.12. - regionale Tiefe: Gemeinden, Samt-/Verbandsgemeinden, 31.12.2005, Deutschland, Excel-Format.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2017): Bevölkerungsstand: Bevölkerung nach Geschlecht - Stichtag 31.12. - regionale Tiefe: Gemeinden, Samt-/Verbandsgemeinden, 31.12.2015, Deutschland, Excel-Format.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2018): Fertigstellung von Wohnungen in Wohn- und Nichtwohnbäuden nach Zahl der Räume - Jahressumme - regionale Tiefe: Kreise und krfr. Städte, 2005-2015, Deutschland, Excel-Tabelle.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2018): Bevölkerungsstand: Bevölkerung nach Geschlecht - Stichtag 31.12. - regionale Tiefe: Kreise und krfr. Städte, Deutschland, Excel-Format.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2018): Bevölkerungsstand: Bevölkerung nach Geschlecht und Altersgruppen (17) - Stichtag 31.12. - regionale Tiefe: Gemeinden, Samt-/Verbandsgemeinden, 31.12.2005, Deutschland, Excel-Format.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2018): Bevölkerungsstand: Bevölkerung nach Geschlecht und Altersgruppen (17) - Stichtag 31.12. - regionale Tiefe: Gemeinden, Samt-/Verbandsgemeinden, 31.12.2015, Deutschland, Excel-Format.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2018): Bruttoinlandsprodukt/Bruttowertschöpfung (WZ 2008) - Jahressumme - regionale Ebenen, 2000-2015, Deutschland, Excel-Format.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2018): Bruttoinlandsprodukt/Bruttowertschöpfung (WZ 2008) - Jahressumme - regionale Tiefe: Kreise und krfr. Städte, 2000-2015, Deutschland, Excel-Format.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2018): Geburten: Lebendgeborene nach Geschlecht - Jahressumme - regionale Tiefe: Gemeinden, Samt-/Verbandsgemeinden, 2015, Deutschland, Excel-Format.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2018): Istaufkommen, Grundbeträge, Hebesätze, Gemeindeanteil an der Einkommensteuer, Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer, Gewerbesteuerumlage und Gewerbesteuererinnahmen - Jahressumme - regionale Tiefe: Gemeinden, Samt-/Verbandsgemeinden, Realsteuervergleich, Jahr: 2015, Deutschland, Excel-Format.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2017): Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort nach Geschlecht und Nationalität - Stichtag 30.06. – regionale Tiefe: Gemeinden, 30.06.2015, Deutschland, Excel-Format.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2019): Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort nach Geschlecht und Nationalität - Stichtag 30.06. – regionale Tiefe: Gemeinden, 31.06.2015, Deutschland, Excel-Format.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2018): Sterbefälle: Gestorbene nach Geschlecht - Jahressumme - regionale Tiefe: Gemeinden, Samt-/Verbandsgemeinden, 2015, Deutschland, Excel-Format;

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2018): Zu- und Fortzüge nach Geschlecht und Altersgruppen (über Gemeindegrenzen) - Jahressumme - regionale Tiefe: Gemeinden, Samt-/Verbandsgemeinden, 2015, Deutschland, Excel-Format

Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (2017): Unternehmen und Betriebe in Mecklenburg-Vorpommern – Unternehmensregister, Stand: 30.10.2016, Statistische Berichte, Schwerin.

Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (2018): Bruttoinlandsprodukt und Bruttowertschöpfung der Wirtschaftsbereiche in den kreisfreien Städten und Landkreisen Mecklenburg-Vorpommerns 2000 bis 2016, Statistische Berichte, Schwerin.

Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (2018): Erwerbstätige nach Wirtschaftsbereichen in den kreisfreien Städten und Landkreisen Mecklenburg-Vorpommerns 2000 bis 2016, Statistische Berichte, Schwerin.

Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (o.J.): Bodenfläche am 31.12.2015 nach Art der tatsächlichen Nutzung und regionaler Gliederung, SIS-Daten überlassen vom Planungsverband Region Rostock, Excel-Format.

Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (o.J.): Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung in ha, 2005, SIS-Daten überlassen vom Planungsverband Region Rostock, Excel-Format.

Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern (o.J.): Natürlicher Saldo, Wanderungssaldo Gemeinden, 2015, SIS-Daten überlassen vom Planungsverband Region Rostock, Excel-Format.

Statistisches Bundesamt (Destatis) (2019): Siedlungs- und Verkehrsfläche: Deutschland, Stichtag (bis 31.12.2015), Nutzungsarten, Wiesbaden, Excel-Format.

Statistisches Bundesamt (Destatis) (2019): Bevölkerung: Deutschland, Stichtag, Wiesbaden, Excel-Format.

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): 1.1.1 Berufspendler sowie Erwerbstätige am Wohn- und Arbeitsort nach Gemeinden im Regierungsbezirk Stuttgart 2015, Stuttgart, Excel-Format.

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): 2.10 Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung in den Gemeinden und Gemarkungen Baden-Württembergs 31.12.2004, Stuttgart, Excel-Format.

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): 2.21 Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung in den Gemeinden und Gemarkungen Baden-Württembergs 31.12.2015, Stuttgart, Excel-Format.

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): Bevölkerung insgesamt am 31.12.2005 nach Geschlecht und Altersgruppen, Jugendquotient und Altenquotient, Stuttgart, Excel-Format.

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): Bevölkerung insgesamt am 31.12.2015 nach Geschlecht und Altersgruppen, Jugendquotient und Altenquotient, Stuttgart, Excel-Format.

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): Bevölkerung insgesamt am 31.12.2014\*) (Basis) und voraussichtliche Entwicklung der Bevölkerung insgesamt 2035\*\*) (Hauptvariante) nach Geschlecht und Altersgruppen, Jugendquotient und Altenquotient, Stuttgart, Excel-Format.

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): Bruttoinlandsprodukt und Bruttowertschöpfung in Baden-Württemberg seit 1991 nach Wirtschaftsbereichen in jeweiligen Preisen, Stuttgart, Excel-Format.

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): Bruttoinlandsprodukt und Bruttowertschöpfung seit 1991 nach Wirtschaftsbereichen in jeweiligen Preisen\*), Region Stuttgart, Stuttgart, Excel-Format.

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2018): Gemeindegebiet, Bevölkerung und Bevölkerungsdichte seit 1961, Region Stuttgart, Stuttgart, Excel-Format.

## Internetquellen

Bernstein, Isabel (2018): In den Städten geht der Platz aus, auf dem Land die Menschen, unter: <https://www.sueddeutsche.de/bayern/landflucht-oberpfalz-politik-1.4153389> (aufgerufen am 31.07.2019).

Statistisches Bundesamt (Destatis) (2019): Siedlungs- und Verkehrsfläche: Deutschland, Stichtag (bis 31.12.2015), Nutzungsarten und Bevölkerung: Deutschland, Stichtag, unter: <https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/> (aufgerufen am 31.05.2019).

Homepage der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), unter: <https://www.arl-net.de/de/lexica/de/landesplanungsgesetz> (aufgerufen am 23.01.2019).

Homepage der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, unter: [https://www.arl-net.de/system/files/planungssystem\\_de.jpg](https://www.arl-net.de/system/files/planungssystem_de.jpg) (aufgerufen am 23.06.2018).

Homepage des Bau- und Planungsportal M-V, unter: <https://bplan.geodaten-mv.de/#landkreis=Landkreis+Rostock&gemeinde=Dummerstorf> (aufgerufen am 07.11.2018)

Homepage des Bayerischen Landesamtes für Statistik, unter: <https://www.statistik.bayern.de/presse/mitteilungen/2017/pm288/index.html> (aufgerufen am 11.02.2020).

Homepage des Bayerischen Landesamtes für Umwelt, unter: [https://www.lfu.bayern.de/natur/naturraeume/doc/haupteinheiten\\_naturraum.pdf](https://www.lfu.bayern.de/natur/naturraeume/doc/haupteinheiten_naturraum.pdf) (aufgerufen am 13.02.2020).

Homepage des Bayerischen Landesamts für Umwelt, unter: <https://www.lfu.bayern.de/umweltkommunal/flaechenmanagement/fmdb/index.htm> (aufgerufen am 17.02.2020).

Homepage des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie, unter: <http://www.landesentwicklung-bayern.de/flaechenspar-offensive/> (aufgerufen am 17.02.2020).

Homepage des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie, unter: <https://www.landesentwicklung-bayern.de/handlungsebenen-zustaendigkeiten/landes-und-regionalplanung/> (aufgerufen am 14.02.2020).

Homepage des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), unter: [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Forschungsfelder/2004undFrueher/FlaechelmKreis/01\\_Start.html?n=422618](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Forschungsfelder/2004undFrueher/FlaechelmKreis/01_Start.html?n=422618) (aufgerufen am 27.07.2019).

Homepage des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), unter: [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Home/Topthemen/flaechenverbrauch\\_deutschland.html](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Home/Topthemen/flaechenverbrauch_deutschland.html) (aufgerufen am 31.05.2019).

Homepage des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), unter: [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/MORO/Studien/2004undFrueher/RegionalesFlaechenmanagement/03\\_Ergebnisse.html](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/MORO/Studien/2004undFrueher/RegionalesFlaechenmanagement/03_Ergebnisse.html) (aufgerufen am 04.08.2019).

Homepage des Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), unter: [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumb Beobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/kreise/Kreistypen4/kreistypen\\_node.html](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumb Beobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/kreise/Kreistypen4/kreistypen_node.html) (aufgerufen am 30.08.2019).

Homepage des Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), unter: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumb Beobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/regionen/Regionstypen/regionstypen-node.html> (aufgerufen am 30.08.2019).

Homepage der Dr. Ing. h.c. F. Porsche AG, unter: <https://www.porsche.com/germany/dialog/contact/locations/locations-porscheag/locationsporscheag-weissach/> (aufgerufen am 03.06.2018).

Homepage der Gemeinde Dummerstorf, unter: <https://dummerstorf.de/bebauungsplaene.php> (aufgerufen am 02.11.2018).

Homepage der Gemeinde Dummerstorf, unter: <https://dummerstorf.de/flaechennutzungsplaene.php> (aufgerufen am 02.11.2018).

Homepage der Gemeinde Euerbach, unter: <https://www.euerbach.de/innenentwicklung-dorferneuerung/foerderung-leerstehender-gebaeude.html> (aufgerufen am 22.02.2020).

Homepage der Gemeinde Grettstadt, unter: <https://www.grettstadt.de/seite/281556/daten-fakten.html> (aufgerufen am 30.11.2019).

Homepage der Gemeinde Euerbach, unter: <https://www.euerbach.de/wirtschaft-sp-301803191.html> (aufgerufen am 30.11.2019).

Homepage der IBA 2027 StadtRegion Stuttgart GmbH, unter: <https://iba2027.de/#> (aufgerufen am 11.10.2018).

Homepage der IBA 2027 StadtRegion Stuttgart GmbH, unter: <https://www.iba27.de/> (aufgerufen am 16.04.2019).

Homepage der IHK Würzburg-Schweinfurt, unter: <https://www.wirtschaftsatlas-mainfranken.de/>, (aufgerufen am 11.02.2020).

Homepage der IHK Würzburg-Schweinfurt, unter: <https://www.wuerzburg.ihk.de/mainfranken.html> (aufgerufen am 10.02.2020).

Homepage der Interkommunalen Allianz Oberes Werntal, unter: <https://www.oberes-werntal.de/die-allianz/steckbrief.html> (aufgerufen am 22.02.2020).

Homepage der Interkommunalen Allianz Oberes Werntal, unter: <https://www.oberes-werntal.de/wohnen/bauen/flaechenmanagement2/evaluation-der-innenentwicklung.html> (aufgerufen am 22.02.2020).

Homepage der Interkommunalen Allianz Oberes Werntal, unter: <https://www.oberes-werntal.de/wohnen/bauen/flaechenmanagement2/innenentwicklungskonzept.html> (aufgerufen am 30.11.2019).

Homepage der Interkommunalen Allianz Oberes Werntal, unter: <https://www.oberes-werntal.de/wohnen/bauen/flaechenmanagement2/modellprojekt-fliz.html> (aufgerufen am 22.02.2020).

Homepage des Landratsamts Schweinfurt, unter: <https://www.landkreis-schweinfurt.de/service-infos/serviceleistungen-informationen/ServiceInfos/detail/flaechennutzungsplaene-kartenarchiv-im-landkreis-schweinfurt-1619/> (aufgerufen am 22.02.2020).

Homepage des Landratsamts Schweinfurt, unter: <https://www.landkreis-schweinfurt.de/service-infos/serviceleistungen-informationen/ServiceInfos/detail/regionalmanagement-schweinfurter-land-1310/> (aufgerufen am 25.11.2019).

Homepage der Laurens Spethmann Holding Aktiengesellschaft & Co. KG, unter: <https://www.lsh-ag.de/de/familienunternehmen/tochtergesellschaften-und-beteiligungen/kraeuterhaus-wild/kraeuterhaus-wild> (aufgerufen am 30.11.2019).

Homepage des Ministeriums für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung, unter: <https://www.regierung-mv.de/Landesregierung/em/Raumordnung/> (25.06.2018).

Homepage des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg, unter: <https://wm.baden-wuerttemberg.de/de/ministerium/organisation-und-aufgaben/> (aufgerufen am 27.06.2018).

Homepage von OpenStreetMap, unter: <https://www.openstreetmap.org> (aufgerufen am 24.10.2018).

Homepage des Planungsverbands Region Rostock, unter: <https://www.planungsverband-rostock.de/planungsverband/ausschuesse/> (02.10.2018)

Homepages des Planungsverbands Region Rostock, unter: <http://www.planungsverband-rostock.de/planungsverband/entstehung-aufgaben/> (02.10.2018).

Homepage des Planungsverbands Region Rostock, unter: <https://www.planungsverband-rostock.de/planungsverband/geschaeftsstelle/> (02.10.2018).

Homepage des Planungsverbands Region Rostock, unter: <https://www.planungsverband-rostock.de/planungsverband/verbandsversammlung/> (02.10.2018).

Homepage des Planungsverbands Region Rostock, unter: <https://www.planungsverband-rostock.de/planungsverband/vorstand/> (02.10.2018).

Homepage des Planungsverbands Region Rostock, unter: <https://www.planungsverband-rostock.de/regionalplanung/fortschreibung-stadt-umland-raum/> (aufgerufen am 28.02.2020).

Homepage des Planungsverbands Region Rostock, unter: <https://www.planungsverband-rostock.de/region/fakten/> (aufgerufen am 24.08.2018).

Homepage des Planungsverbands Region Rostock, unter: <https://www.planungsverband-rostock.de/themenprojekte/stadt-umland-planung/> (aufgerufen am 24.10.2018).

Homepage der Region Mainfranken GmbH, unter: <https://www.mainfranken.org/gemeinsam-stark/wir-ueber-uns/die-regiopolregion/index.html> (aufgerufen am 09.02.2020).

Homepage der Stadt Backnang, unter: <https://www.backnang.de/Flaechennutzungsplan> (aufgerufen am 09.11.2018).

Homepage der Stadt Backnang, unter: [https://www.backnang.de/site/Backnang-Internet2014/get/documents\\_E-160829844/backnang/dictionaries/10%20-%20Stadtteile/Maubach/16-07-25%20Anlage%201%20-%20endg%C3%BCltige%20Version.pdf](https://www.backnang.de/site/Backnang-Internet2014/get/documents_E-160829844/backnang/dictionaries/10%20-%20Stadtteile/Maubach/16-07-25%20Anlage%201%20-%20endg%C3%BCltige%20Version.pdf) (aufgerufen am 16.11.2018).

Homepage der Stadt Backnang, unter: [https://www.backnang.de/site/Backnang-Internet2014/get/params\\_E-819166803/14084834/ELR-Endbericht-Heiningen\\_17-02-21\\_final.pdf](https://www.backnang.de/site/Backnang-Internet2014/get/params_E-819166803/14084834/ELR-Endbericht-Heiningen_17-02-21_final.pdf) (aufgerufen am 16.11.2018).

Homepage der Stadt Backnang, unter [https://www.backnang.de/start/Bauen\\_+Wohnen+und+Umwelt/Stadtplanung/aktuelle+Themen+in+der+Stadtplanung/Buergerdialog+Maubach+++Integriertes+Stadtteilentwicklungskonzept+IStEk](https://www.backnang.de/start/Bauen_+Wohnen+und+Umwelt/Stadtplanung/aktuelle+Themen+in+der+Stadtplanung/Buergerdialog+Maubach+++Integriertes+Stadtteilentwicklungskonzept+IStEk) (aufgerufen am 16.11.2018).

Homepage der Stadt Backnang, unter: <https://www.backnang.de/start/Stadt+Backnang/Stadtteile> (aufgerufen am 09.11.2018).

Homepage der Stadt Backnang, unter: <https://www.backnang.de/start/Wirtschaft> (aufgerufen am 09.11.2018).

Homepage der Stadt Backnang, unter: <https://www.backnang.de/start/Wirtschaft/Fakten+und+Faktoren> (aufgerufen am 09.11.2018).

Homepage der Stadt Backnang, unter: <https://www.backnang.de/start/Zu+Gast/Geschichte+Backnangs> (aufgerufen am 16.11.2018).

Homepage der Stadt Bad Doberan, unter: <http://bad-doberan-heiligendamm.de/bauen-wohnen-wirtschaft/stadtplanung.html> (03.11.2018).

Homepage der Stadt Bad Doberan, unter: <http://bad-doberan-heiligendamm.de/buergerservice/daten-fakten.html> (03.11.2018).

Homepage der Stadt Bad Doberan, unter: <http://bad-doberan-heiligendamm.de/stadt-region/geschichte-tradition.html> (03.11.2018).

Homepage der Stadt Schorndorf, unter: <https://www.schorndorf.de/ceasy/modules/core/resources/main.php?id=13130&download=1> (aufgerufen am 19.11.2018).

Homepage der Stadt Schorndorf, unter: <https://www.schorndorf.de/ceasy/modules/resources/main.php?id=7313&download=1> (aufgerufen am 09.11.2018).

Homepage der Stadt Schorndorf, unter: <https://www.schorndorf.de/de/Die-Stadt/Stadtportrait/Stadtteile> (aufgerufen am 09.11.2018).

Homepage der Stadt Schorndorf, unter: <https://www.schorndorf.de/de/Leben-in-Schorndorf/Bauen-Wohnen/Stadtplanung/Flaechennutzungsplan> (aufgerufen am 09.11.2018).

Homepage der Stadt Schorndorf, unter: <https://www.schorndorf.de/de/Wirtschaft/Revitalisierung-und-Grossprojekte> (aufgerufen am 19.11.2018).

Homepage der Stadt Schorndorf, unter: <https://www.schorndorf.de/de/Wirtschaft/Wirtschaftsstandort> (aufgerufen am 09.11.2018).

Homepage der Stadt Schorndorf, unter: <https://www.schorndorf.de/Stadtnachricht?view=publish&item=article&id=5458> (aufgerufen am 19.11.2018).

Homepage des Statistischen Bundesamtes, unter: [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/07/PD19\\_272\\_122.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/07/PD19_272_122.html) (aufgerufen am 29.03.2020).

Homepage des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg, unter: <https://www.statistik-bw.de/Presse/Pressemitteilungen/2015333> (aufgerufen am 22.05.2018).

Homepage des Umweltbundesamtes (UBA), unter: [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/384/bilder/dateien/3\\_abb\\_indikator\\_anstieg-suv\\_2020-01-10.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/384/bilder/dateien/3_abb_indikator_anstieg-suv_2020-01-10.pdf) (aufgerufen am 12.01.2020).

Homepage der Regierung von Unterfranken, unter: <https://www.regierung.unterfranken.bayern.de/aufgaben/3/6/00682/index.html> (aufgerufen am 14.02.2020).

Homepage der Regierung von Unterfranken, unter:

<https://www.regierung.unterfranken.bayern.de/aufgaben/3/6/00726/index.html> (aufgerufen am 15.02.2020).

Homepage der Regierung von Unterfranken, unter:

<https://www.regierung.unterfranken.bayern.de/aufgaben/4/10/01115/index.html> (aufgerufen am 13.02.2020).

Homepage der Regierung von Unterfranken, unter:

<https://www.regierung.unterfranken.bayern.de/aufgaben/uiz/ortsteile-gemeinden/01502/index.html> (aufgerufen am 09.02.2020).

Homepage der Regierungspräsidien Baden-Württemberg, unter: <https://rp.baden-wuerttemberg.de/Themen/Bauen/Bauleitplanung/Seiten/default.aspx>

(aufgerufen am 22.06.2018).

Homepage des Regierungspräsidiums Stuttgart, unter: <https://rp.baden-wuerttemberg.de/rps/wir/Seiten/Regierungsbezirk.aspx>

(aufgerufen am 23.01.2018).

Homepage des Regionalen Planungsverbandes Main-Rhön, unter:

<http://www.mydatacation.de/mediadir/20050919090125810862000000/LEIST/Internet-Organigramm.pdf> (aufgerufen am 14.02.2020).

Homepage des Regionalen Planungsverbandes Main-Rhön, unter: <http://www.mydatacation.de/www.main-rhoen.de/Organisation/20050919090126350620000000/>

(aufgerufen am 04.02.2020).

Homepage des Regionalen Planungsverbandes Main-Rhön, unter <http://www.mydatacation.de/www.main-rhoen.de/Organisation/20050919090126350620000000/?did=20050919095409779015000000&tabelle=subnavigation>

(aufgerufen am 04.02.2020).

Homepage des Verbands Region Stuttgart, unter: <https://www.region-stuttgart.org/aufgaben-und-projekte/metropolregion-stuttgart/koordinierungsausschuss-emrs/>

(aufgerufen am 23.01.2018).

Homepage des Verbands Region Stuttgart, unter: <https://www.region-stuttgart.org/iba2017/>

(aufgerufen am 16.04.2019).

Homepage des Verbands Region Stuttgart, unter: <https://www.region-stuttgart.org/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=6197&token=65870401a62d35bcfe496bef064cafbfa69dd4a0>

(aufgerufen am 09.10.2018).

Homepage des Verbands Region Stuttgart, unter: <https://www.region-stuttgart.org/information-und-download/region-in-zahlen/lage/>

(aufgerufen am 23.01.2018).

Homepage des Verbands Region Stuttgart, unter: <https://www.region-stuttgart.org/politik-und-verwaltung/>

(aufgerufen am 27.06.2018).

Homepage des Verbands Region Stuttgart, unter: <https://www.region-stuttgart.org/politik-und-verwaltung/regionaldirektorin/direktoren/>

(aufgerufen am 27.06.2018).

Homepage des Verbands Region Stuttgart, unter: <https://www.region-stuttgart.org/politik-und-verwaltung/regionalversammlung/arbeitsweise/>

(aufgerufen am 27.06.2018).

Homepage des Verbands Region Stuttgart, unter: <https://www.region-stuttgart.org/politik-und-verwaltung/rueckblick/?noMobile=mjhrnjlo %20onfocus %3DblurLink>

(aufgerufen am 27.06.2018).

Homepage des Verbands Region Stuttgart, unter: <https://www.region-stuttgart.org/wohnen/>

(aufgerufen am 10.03.2020).

Homepage des Verbands Region Stuttgart, unter: <https://www.region-stuttgart.org/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=7692&token=368acb47be418be195f024d873aeb909367cb8c4>

(aufgerufen am 09.10.2018).

Homepage der Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH, unter: <https://www.region-stuttgart.de/die-region-stuttgart/lernen-forschen/uebersicht.html>

(aufgerufen am 23.05.2018).

Homepage des Verbands Region Stuttgart, unter: <https://www.region-stuttgart.org/regionalplan/verbindlichkeit-stand> (aufgerufen am 09.03.2020).

Homepage der Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH, unter: <https://www.region-stuttgart.de/die-region-stuttgart/wirtschaft-arbeit/uebersicht/seite/1.html> (aufgerufen am 23.05.2018).

Landratsamt Schweinfurt (2019): Protokoll zur 13. Lenkungsgruppensitzung 2019 des Regionalmanagements Schweinfurter Land am Dienstag, den 29.01.2019, im Raum 100 A im Landratsamt Schweinfurt, Schweinfurt, unter [https://www.landkreis-schweinfurt.de/fileadmin/inhalt\\_service-info/SG12\\_Kreisentwicklung-Regionalmanagement/13.\\_Lenkungsgruppensitzung\\_Regionalmanagement\\_Schweinfurter\\_Land.pdf](https://www.landkreis-schweinfurt.de/fileadmin/inhalt_service-info/SG12_Kreisentwicklung-Regionalmanagement/13._Lenkungsgruppensitzung_Regionalmanagement_Schweinfurter_Land.pdf) (aufgerufen am 25.11.2019), Folie 25.

Schmidt-Seiwert, Volker, im Interview mit in Blickle, Paul; Schlieben, Michael; Tröger, Michael; Venohr, Sascha (2019): Europas Speckgürtel-effekt, unter: <https://www.zeit.de/politik/ausland/2019-07/demografie-europa-bevoelkerung-entwicklung-wandel-karte> (aufgerufen am 31.07.2019).

## **Expertengespräche**

Expertengespräch mit Vertretern der Gemeinde Euerbach sowie der Interkommunalen Allianz Oberes Werntal, Euerbach 2019.

Expertengespräch mit einem politischen Vertreter der Gemeinde Dummerstorf, Dummerstorf 2018.

Expertengespräch mit einem Vertreter der Gemeinde Grettstadt, Geschäftsleitung, Grettstadt 2019.

Expertengespräch mit Vertretern der Geschäftsstelle des Planungsverbands Region Rostock, Rostock 2017.

Expertengespräch mit Vertretern der Geschäftsstelle des Planungsverbands Region Rostock, Rostock 2018.

Expertengespräch mit Vertretern des Landratsamts Schweinfurt, Sachgebiet Regionalmanagement, Schweinfurt 2019.

Expertengespräch mit Vertretern der Stadt Bad Doberan, Bad Doberan 2018.

Expertengespräch mit einem Vertreter der Stadt Backnang, Stadtplanungsamt, Backnang, 2018.

Expertengespräch mit einem Vertreter der Stadt Schorndorf, Fachbereich Stadtentwicklung und Baurecht, Schorndorf, 2018.

Expertengespräch mit Vertretern der Regierung von Unterfranken, Sachgebiet 24: Raumordnung, Landes- und Regionalplanung, Würzburg 2019.

Expertengespräch mit Vertretern des Verbands Region Stuttgart, Bereich Planung, Stuttgart, 2017.

Expertengespräch mit Vertretern des Verbands Region Stuttgart, Bereich Planung, Stuttgart, 2018.

## **Anhang**

- Anhang I. Liste der Gesprächspartner in den Expertengesprächen
- Anhang II. Muster Leitfäden für die Expertengespräche mit den Trägern der Regionalplanung in den Fallstudienregionen
- Anhang III. Leitfaden für das Expertengespräch mit den Vertretern des Landratsamtes Schweinfurt
- Anhang IV. Muster Leitfäden für die Expertengespräche mit den Vertretern ausgewählter Kommunen in den Fallstudienregionen
- Anhang V. Wissenschaftlicher Werdegang der Verfasserin

## Anhang I. Liste der Gesprächspartner in den Expertengesprächen

Institution	Funktion der Gesprächspartner	Gesprächstermin
<b>Region Main-Rhön</b>		
Regierung von Unterfranken	Regierungsdirektor, Raumordnung, Landes- und Regionalplanung	8. November 2019, 10:20 Uhr, persönliches Gespräch vor Ort
	Regionsbeauftragte der Region Main-Rhön (3)	
	Sachbearbeiterin Städtebau	
Landratsamt Schweinfurt	Sachgebietsleiter Regionalmanagement Schweinfurter Land, Regionalmanager	4. Dezember 2019, 13:00 Uhr, persönliches Gespräch vor Ort
	Regionalmanagerin	
Gemeinde Euerbach / Interkommunale Allianz Oberes Werntal	Erster Bürgermeister und Sprecher der Interkommunalen Allianz Oberes Werntal	5. Dezember 2019, 14:30 Uhr, persönliches Gespräch vor Ort
	Allianzmanagerin der Interkommunalen Allianz Oberes Werntal	
Gemeinde Grettstadt	Geschäftsleiter	5. Dezember 2019, 11:00 Uhr, persönliches Gespräch vor Ort
<b>Region Rostock</b>		
Planungsverband Region Rostock / Amt für Raumordnung und Landesplanung	Leiter der Geschäftsstelle des Planungsverbandes, des Amtes für Raumordnung und Landesplanung und des Dezernats 1	17. Mai 2017, 9:00 Uhr, persönliches Gespräch vor Ort
	Stellvertretende Geschäftsstellenleiterin und Amtsleiterin, Leiterin Dezernat 2, Sachgebiet 210	
	Sachbearbeiterin Sachgebiet 200, u.a. Siedlungswesen	
	Sachbearbeiter Sachgebiet 110, u.a. Kommunale Bauleitplanung, Industrie- und Gewerbeflächenentwicklung	

Planungsverband Region Rostock / Amt für Raumordnung und Landesplanung	Leiter der Geschäftsstelle des Planungsverbandes, des Amtes für Raumordnung und Landesplanung und des Dezernats 1	07. Mai 2018, 9:30 Uhr, persönliches Gespräch vor Ort
	Stellvertretende Geschäftsstellenleiterin und Amtsleiterin, Leiterin Dezernat 2, Sachgebiet 210	
	Sachbearbeiter Sachgebiet 110, u.a. Kommunale Bauleitplanung, Industrie- und Gewerbeflächenentwicklung	
Stadt Bad Doberan	Bürgermeister	08. Mai 2018, 9:00 Uhr, persönliches Gespräch vor Ort
	Leiter des Amtes für Stadtentwicklung	
Gemeinde Dummerstorf	Bürgermeister	07. Mai 2018, 14:15 Uhr, persönliches Gespräch vor Ort
<b>Region Stuttgart</b>		
Verband Region Stuttgart	Leitender Technischer Direktor Bereich Planung	15. Mai 2017, 16:30 Uhr, persönliches Gespräch vor Ort
	Referent für Regional- und Bauleitplanung	
Verband Region Stuttgart	Leitender Technischer Direktor Bereich Planung	23. März 2018, 14:00 Uhr, persönliches Gespräch vor Ort
	Referent für Regional- und Bauleitplanung	
Stadt Backnang	Baudezernent	19. März 2018, 12:50 Uhr, persönliches Gespräch vor Ort
Stadt Schorndorf	Fachbereichsleiter Stadtentwicklung und Baurecht	22. März 2018, 12:50 Uhr, persönliches Gespräch vor Ort

## Anhang II. Muster-Leitfäden für die Expertengespräche mit den Trägern der Regionalplanung in den Fallstudienregionen

 TECHNISCHE UNIVERSITÄT KAISERSLAUTERN	 Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung
Technische Universität Kaiserslautern • Postfach 3049 • 67063 Kaiserslautern	<b>M.Sc. Nina Wahrhusen</b> Pflaferbergstraße 95    Telefon: + 49 (0)6 31/2 05-5955 67663 Kaiserslautern    Telefax: + 49 (0)6 31/2 05-25 51 Geb. 1, Raum 021        Email: nina.wahrhusen@ru.uni-kl.de
■	Unsere Zeichen    Kaiserslautern NW                    10.04.2017
<b>F+E-Vorhaben:</b>	
<b>Kompakte, umweltverträgliche Siedlungsstrukturen im regionalen Kontext – Potentiale, Hemmnisse und Handlungsansätze einer integrierten Siedlungs- und Verkehrsplanung im Zusammenhang von Stadt und Region (KuSirK)</b>	
■	<b>Hier:</b> Muster Gesprächsleitfaden für das Auftaktgespräch mit den Trägern der Regionalplanung in der Region XX
<b>Tagesordnung:</b>	
TOP 1 Projektinformationen für die Ansprechpartner	
TOP 2 Einschätzung der Gesprächsteilnehmer: Relevanz und Präsenz der Thematik KuSirK in der Fallstudienregion	
■	<ul style="list-style-type: none"><li>• Wie akut ist das Problem?</li><li>• Wie wurde / wird es in der Region diskutiert?</li><li>• Wie wird es von verschiedenen Akteuren wahrgenommen?</li><li>• Welche Hemmnisse bestehen für die Umsetzung von KuSirK?</li></ul>
Konto der Landeshochschulkasse Mainz   Deutsche Bundesbank Filiale Mainz   IBAN: DE25 5500 0000 0055 0015 11   SWIFT-BIC: MARKDEF 1550	

### TOP 3 Informationen

- Unterlagen zu: Regionalplan, Fortschreibungen und Änderungen
- Gibt es informelle Planungen zur Thematik? Z.B.:
  - Entwicklungskonzepte,
  - Teilräumliche / fachplanerische Konzepte
- Gibt es bestehende Netzwerke zu KuSirK (thematische, im Austausch von regionaler und kommunaler Ebene)?
- Können weitere Datenquellen zur Verfügung gestellt werden? Z.B.:
  - Dokumentation der Siedlungsentwicklung
  - Flächenkataster / Raubeobachtung / Monitoring
  - Studien

### TOP 4 Geeignete Teilräume für detailliertere Untersuchungen

- Einschätzung: In welchen Teilräumen sind am ehesten kompakte und umweltverträgliche Siedlungsstrukturen vorzufinden? Wo gerade nicht? Welche Erklärungsansätze gibt es dafür?
- Welche Personen / Stellen könnten weitere interessante Gesprächspartner sein?
  - Auf kommunaler Ebene
  - Vertreter von Fachplanungen
  - sonstige

gez. Nina Wahrhusen

**F+E-Vorhaben:**

**Kompakte, umweltverträgliche Siedlungsstrukturen im regionalen Kontext – Potentiale, Hemmnisse und Handlungsansätze einer integrierten Siedlungs- und Verkehrsplanung im Zusammenhang von Stadt und Region (KuSirK)**

**Hier:** Muster Gesprächsleitfaden für das zweite Gespräch mit den Trägern der Regionalplanung in der Region XX

**Tagesordnung:**

**TOP 1 Sachstandsbericht und Ziel des zweiten Gesprächs**

**TOP 2 Steuerung der Siedlungsentwicklung im Regionalplan hinsichtlich KuSirK und künftige Ansätze**

- Abgleich der im Regionalplan eingesetzten Planelemente mit den Definitions-Merkmalen
  - Es fehlt ...
- Regionalplanerische Instrumente anderer Regionen diskutieren
  - Bedarfsberechnung und konsequente Bedarfsprüfung auf Basis von Prognosen
  - Dichtewerte
  - Verknüpfung von Verkehrsinhalten und Siedlungsentwicklung

- Ergeben sich (neue) Anforderungen an Regionalplan durch die Landesplanung?
  - Werden Schwierigkeiten bei der Umsetzung bestimmter Vorgaben mit Bezug zu KuSirK gesehen?
  - Werden rechtliche Einschränkungen bezüglich KuSirK gesehen? (z.B. Abstandsflächen, Lärmschutz etc.)
  - Gibt es Wünsche nach Regelungen auf Landesebene für die Umsetzung von KuSirK?
- Gibt es neue Überlegungen, die aus der Landesplanung/ aus Fachdiskussionen/ etc. bereits entstanden sind?
  - Gibt es Ansätze zur Entwicklung neuer Instrumente zur Steuerung der Siedlungsentwicklung in schrumpfenden Gemeinden, bzw. zu einer Forcierung der Innenentwicklung?
  - Wie wird der Ansatz von Flächenzertifikaten gesehen?
  - Wurde bereits über Ausweichmöglichkeiten nachgedacht, falls Grenzen der ausgewiesenen Entwicklungsbereiche an den (ÖPNV-)Entwicklungachsen erreicht sind?
  - Wird ein Simulationsprogramm für Verkehrsströme an zu entwickelnden Orten genutzt?
  - Erfolgt eine konsequente Bedarfsprüfung kommunaler Ausweisungswünsche bei der Fortschreibung des Regionalplans?
  - Ist geplant, quantifizierbare Vorgaben zur Verringerung der Flächenneuanspruchnahme (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 6 S. 3 ROG 2017) einzuführen?
- Einschätzung des Instrumentariums: Welches sind die zentrale Erfolgsfaktoren? Hinsichtlich welcher Aspekte ergeben sich Defizite?

#### **TOP 3 Informelle Planungen**

- Inwieweit sind informelle Aktivitäten hinsichtlich KuSirK geplant?
- Bsp. Hannover Zukunftsbild, Wohnraumversorgungskonzept 2030

#### **TOP 4 Planungsprozess**

- Wie lief der Planungsprozesses zur Aufstellung des Regionalplans ab?
- Gab es Besonderheiten/ unvorhergesehene Vorkommnisse?
- Gab es Themen mit besonderer Dominanz in der Diskussion (Siedlungsentwicklung/ Verkehr/ Umwelt)?
- Wie schätzen Sie die angewandten Informations-, Kommunikations- und Partizipationsmethoden im Prozess ein?
- Gibt es Änderungsabsichten für den nächsten Planungsprozess?

#### **TOP 5 Akteure im Planungsprozess/ Abstimmung mit anderen Fachbereichen**

- Wie stellt sich die Reaktion/ das Engagement einzelner Wirtschaftsakteure im Rahmen von KuSirK dar?
- Wie schätzen Sie im Allgemeinen den Grad einer integrierten Siedlungs- und Verkehrsentwicklung in der Region ein?
  - Welche Entwicklungslogik herrscht vor: Verkehrsnetz – Siedlung oder Siedlung – Anpassung Verkehrsnetz?
  - Gibt es Überlegung zu neuen tangentialen Verbindungen?
- Wie ist der Umfang der Integration der landschaftsplanerischen Inhalte in den Regionalplan?

#### **TOP 6 Umweltwirkungen der Siedlungsentwicklung**

- Welcher Art sind die Flächenverluste für Siedlungs- und Verkehrszwecke?
- Ergeben sich durch die Flächenneuanspruchnahme sonstige Umweltwirkungen?

#### **TOP 7 Bauleitplanung, insbesondere in den teilräumlichen Untersuchungsbereichen**

- Allgemeine Einschätzung hinsichtlich KuSirK auf kommunaler Ebene:
  - Angebotsplanung von Kommunen wird als eine treibende Kraft / Antriebsfaktor für den Zuwachs an Siedlungs- und Verkehrsfläche gesehen (stadtentwicklungspolitische und fiskalische Interessen) – Wie ist Ihre Einschätzung zur Bewusstseinsbildung zu dieser Thematik bei den Kommunen in Region?
- Wie erfolgt die praktische Umsetzung des Gegenstromprinzips im Hinblick auf den Umgang mit kommunalen „Planungswünschen“ in der Regionalplanung?
- Welche Besonderheiten bestehen in den teilräumlichen Untersuchungsbereichen im Hinblick auf KuSirK? Welche Erfolgsfaktoren und Hemmnisse gibt es?

gez. Nina Wahrhusen

## Anhang III. Leitfaden für das Expertengespräch mit den Vertretern des Landratsamtes Schweinfurt



Technische Universität Kaiserslautern • Postfach 3049 • 67663 Kaiserslautern

**M.Sc. Nina Wahrhusen**

Pfaffenbergstraße 95    Telefon: + 49 (0)6 31/2 05-5955  
67663 Kaiserslautern    Telefax: + 49 (0)6 31/2 05-25 51  
Geb. 1, Raum 021        Email: nina.wahrhusen@ru.uni-kl.de

Unsere Zeichen    Kaiserslautern  
NW                    02.12.2019

### Dissertationsvorhaben:

**Governance einer flächensparenden Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung**

Hier: Gesprächsleitfaden für das Gespräch mit Vertretern des Landratsamtes Schweinfurt in der Region Main-Rhön (3)

### Tagesordnung:

**TOP 1      Vorstellung des Ziels des Dissertationsvorhabens und des Verständnisses einer flächensparenden Siedlungsentwicklung im regionalen Kontext**

**TOP 2      Einschätzung zur Relevanz und Präsenz des Themas einer flächensparenden Siedlungsentwicklung im Landkreis Schweinfurt**

- Welche Herausforderung bestehen aktuell bei der Siedlungsentwicklung (Wohnen – Gewerbe/Industrie) im Landkreis Schweinfurt?
- Gibt es Rahmenbedingungen, die der Entwicklung von kompakten und flächensparenden Siedlungsstrukturen entgegenstehen?

TOP 3

**Beitrag des Regionalmanagements zu einer flächensparenden Siedlungsentwicklung im Landkreis Schweinfurt**

- Wie ist Ihre Einschätzung zur kommunalen Nutzung und zur Wirksamkeit des Instruments der Flächenmanagement-Datenbank?
- Wie stellte sich der Erarbeitungsprozess des Innenentwicklungskonzepts dar? Welche Formen der Beteiligung kamen zum Einsatz? Gab es kritische Themen? Welche Erfolge oder Hemmnisse begegnen Ihnen bei der Umsetzung?
- Wie sollen die Maßnahmen des Regionalmanagements im Handlungsfeld Siedlungsentwicklung in der Förderphase 2019-2021 ausgestaltet werden?

TOP 4

**Austausch und Kooperation mit der Regionalplanung**

- Wie schätzen Sie das Verhältnis des Landratsamtes/ des Regionalmanagements zur Regionalplanung ein?
- Haben Sie Änderungswünsche bezüglich der Festlegungen im Regionalplan?

TOP 5

**Einschätzung zu unterschiedlichen Akteuren und ihrem Verhältnis zu einer flächensparenden Siedlungsentwicklung (im regionalen Kontext) im Landkreis Schweinfurt**

- Wie schätzen Sie die Einstellung der Akteure aus der Bauleitplanung, insbesondere in der
  - Gemeinde Grettstadt und
  - Gemeinde Euerbachzur Thematik einer flächensparenden Siedlungsentwicklung ein?
- Ist eine flächensparende Siedlungsentwicklung bei Unternehmen und Akteuren aus der Wirtschaft relevant?

gez. Nina Wahrhusen

## Anhang IV. Muster-Leitfaden für die Expertengespräche mit den Vertretern ausgewählter Kommunen in den Fallstudienregionen

 TECHNISCHE UNIVERSITÄT KAISERSLAUTERN	 Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung
Technische Universität Kaiserslautern • Postfach 3040 • 67053 Kaiserslautern	<b>M.Sc. Nina Wahrhusen</b> Pflaffenbergstraße 95    Telefon: + 49 (0)6 31/2 05-5955 67663 Kaiserslautern    Telefax: + 49 (0)6 31/2 05-25 51 Geb. 1, Raum 021        Email: nina.wahrhusen@ru.uni-kl.de
■	Unsere Zeichen    Kaiserslautern NW                    17.02.2018
<b>F+E-Vorhaben:</b> <b>Kompakte, umweltverträgliche Siedlungsstrukturen im regionalen Kontext – Potentiale, Hemmnisse und Handlungsansätze einer integrierten Siedlungs- und Verkehrsplanung im Zusammenhang von Stadt und Region (KuSirK)</b>	
■	<b>Hier:</b> Muster-Leitfaden für die Expertengespräche mit den Vertretern ausgewählter Kommunen in den Fallstudienregionen
<b>Tagesordnung:</b>	
TOP 1	<b>Projektinformation und Vorstellung der Kriterien zur Definition kompakter, umweltverträglicher Siedlungsstrukturen im regionalen Kontext (KuSirK)</b>
TOP 2	<b>Siedlungsentwicklung</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Stimmen Sie mit den Kriterien zur Definition von KuSirK überein? Gibt es weitere Aspekte, die Sie für relevant halten?</li><li>• Welches sind die aktuellen Herausforderungen bei der Siedlungsentwicklung (Wohnen – Gewerbe/Industrie) in Ihrer Kommune?</li><li>• Gibt es Rahmenbedingungen, die der Entwicklung von KuSirK entgegenstehen? Welche sind dies?</li></ul>
■	
Konto der Landeshochschulkasse Mainz   Deutsche Bundesbank Filiale Mainz   IBAN: DE25 5500 0000 0055 0015 11   SWIFT-BIC: MARKDEF 1550	

- Welche Instrumente für eine strategische Siedlungsentwicklung werden in Ihrer Kommune eingesetzt? (Z.B. Flächenmanagement-Datenbank, kommunales Baulandmodell, Mechanismen zur Kalkulation von Wohnfolgekosten)
- Gibt es eine kommunale Wohnbaugesellschaft und was sind ihre Aufgaben?

**TOP 3 Bauleitplanung**

- Wie erfolgt die Umsetzung von KuSirK im Flächennutzungs- und Bebauungsplan? Insbesondere hinsichtlich...
  - der Innenentwicklung
  - der Eigenentwicklung (falls betroffen)
  - der Einheit von Siedlungs- und Verkehrsplanung
- Welche Relevanz kommt dem Geschosswohnungsbau/neuen Wohnformen bei der Siedlungsentwicklung zu?
- Sehen Sie rechtliche Defizite bei der Umsetzung von KuSirK?

**TOP 4 Planungsprozesse in der Bauleitplanung**

- Wie werden verschiedene Akteure bei Aufstellung des Flächennutzungsplans/Bebauungsplan eingebunden?
- Kommt es zu Problemen bei der Bauleitplanung mit der Landschaftsplanung?
- Erfolgt eine Abstimmung mit der Verkehrsplanung?
- Wie schätzen Sie das Verhältnis der zur Wirtschaftsförderung ein?
- Kommt es zu Schwierigkeiten bei der Beteiligung einzelner Akteure oder in bestimmten Akteurskonstellationen im Hinblick auf KuSirK?

**TOP 5 Gewerbe- und Industrieflächenentwicklung**

- Welche Chancen und Hemmnisse für KuSirK gibt es in Ihrer Kommune im gewerblichen Bereich?
- Welche Kriterien werden bei der gewerblichen Flächenentwicklung berücksichtigt (ÖPNV-Anschluss etc.)?

**TOP 6 Regionalplanung**

- Wie schätzen Sie Ihr Verhältnis zur Regionalplanung im Allgemeinen ein?
- Haben Sie konkrete Änderungswünsche bezüglich Festlegungen im Regionalplan?

gez. Nina Wahrhusen

## **Anhang V.    Wissenschaftlicher Werdegang der Verfasserin**

### **Persönliche Daten:**

Name:                    Nina Wahrhusen

### **Beruflicher Werdegang:**

Seit 04/2020            Technische Dezernentin, Bezirksregierung Köln, Dezernat 32 – Regionalentwicklung, Braunkohleplanung

04/2017-04/2020      Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Technische Universität Kaiserslautern, Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung

### **Ausbildung:**

2014 – 2017            Masterstudium Stadt- und Regionalentwicklung, Technische Universität Kaiserslautern

2011-2014            Bachelorstudium Raumplanung, Technische Universität Kaiserslautern

2011                    Abitur, Leininger Gymnasium, Grünstadt