

5 Einsatz neuer Instrumente in der Landes- und Regionalplanung⁸⁶

Da sich Stadtregionen durch die Funktionsteilung auf einzelne Standorte und die dadurch entstehenden verkehrlichen Verflechtungen auszeichnen, können siedlungsstrukturelle Konzepte sinnvollerweise nur auf regionaler Ebene betrachtet werden. Als wichtigstes Konzept in diesem Zusammenhang gilt das Leitbild der dezentralen Konzentration, das eine großmaßstäbliche Dekonzentration sowie eine kleinräumige Konzentration von Einrichtungen der Daseinsvorsorge beinhaltet, wobei die Konzentration in den jeweiligen Standorten wiederum städtebaulich auszuprägen ist in Form kompakter und gemischter Siedlungsstrukturen (Sieber 2000). Verkehrlich wird damit einerseits eine Einsparung bzw. Verkürzung von Wegen an den Standorten der dezentralen Konzentration sowie andererseits eine Bündelung der Verkehrsströme in Richtung auf das übergeordnete Zentrum mittels eines dann rentabel zu betreibenden SPNV angestrebt. Der Regionalplanung kommt dabei die Aufgabe zu, die Entwicklungsspielräume entsprechend der jeweiligen Eignung auf die verschiedenen Standorte zu verteilen und deren axiale Anbindung sicherzustellen bzw. die Siedlungsentwicklung abseits dieser Standorte nach Möglichkeit einzuschränken.

Allerdings handelt es sich bei den o.g. Konzepten um Modelle, welche eine ideale Siedlungsstruktur beinhalten und bezüglich ihrer jeweiligen Übertragbarkeit auf bestimmte Regionen hin überprüft werden müssen. Daher stellt sich im konkreten Fall des Raums Dresden die Frage, inwieweit die dortigen Kommunen die Regionalplanung als koordinierende Instanz wahrnehmen und ggf. welche Fortentwicklung des regionalplanerischen Instrumentariums sie sich vorstellen, die auf eine stärkere Integration von Raum- und Verkehrsentwicklung hinwirken könnte. Um auf diese Fragen Antworten zu finden, wurden mit 25 kommunalen Vertretern aus dem Untersuchungsraum des Forschungsprojektes Gespräche geführt, in denen darüber hinaus Motive und Strategien der kommunalen Entwicklung sowie die Praxis der interkommunalen und regionalen Zusammenarbeit bzw. Koordination behandelt wurden.⁸⁷ Zur Vertiefung der dabei gewonnenen Erkenntnisse über die Regionalplanung wurden zwei Zukunftswerkstätten mit einzelnen Gemeinden im Mai bzw. Juni 2001 durchgeführt, wobei die Ergebnisse in einer gesonderten Werkstatt im September 2001 auch mit Regionalplanern besprochen wurde. Im weiteren Projektverlauf wurde die Konkretisierung der Ansätze insofern weiter geführt, als eine mögliche Übertragung von Prinzipien und Kriterien der Flächenbewertung (vgl. Kapitel 2) auf die regionale bzw. Landesebene vorgenommen wurde.

Bevor die Ergebnisse der Gespräche und Werkstätten, gegliedert nach Einschätzung und Weiterentwicklung der Regionalplanung, im Folgenden wiedergegeben werden, soll kurz auf die organisatorischen und raumstrukturellen Rahmenbedingungen eingegangen werden, die wesentlich die bisherige Wirksamkeit der Regionalplanung im Raum Dresden und damit die Realisierbarkeit der o.g. Konzepte insgesamt bestimmen.

5.1 Rahmenbedingungen der Raumentwicklung und Regionalplanung im Untersuchungsraum

Neben den hinreichend bekannten raumwirksamen Prozessen (Schrumpfung, inter- und intraregionale Konkurrenz, Finanzmittelknappheit) sind noch die institutionellen bzw. räumlichen Rahmenbedingungen der Regionalplanung im Untersuchungsraum zu beachten, nicht zuletzt für das Verständnis der Regionalplanung bei den umsetzenden Akteuren:

⁸⁶ Der vorliegende Beitrag schließt in überarbeiteter und erweiterter Fassung einen Vortrag ein, der anlässlich des Jungen Forums 2001 der Akademie für Raumforschung und Landesplanung in Eisenach gehalten wurde.

⁸⁷ Zum Zuschnitt des Untersuchungsraums vgl. Abbildung 1.1. Die ausführlichen Ergebnisse der Gespräche sind veröffentlicht in Koch/ Stein 2001.

- So verfügen die Träger der Regionalplanung in Sachsen, die Regionalen Planungsverbände, über die ihnen übertragene Aufgabe der Regionalplanung hinaus abgesehen von der Landschaftsrahmenplanung über keine weiteren Planungskompetenzen oder gar gesetzlich vorgegebene umsetzungsbezogene Aufgaben wie bspw. die Regionen Stuttgart und Hannover. Dadurch verfügt sie auch nicht über zusätzliche materielle und immaterielle Mittel, die ihr eine erhöhte politische Aufmerksamkeit und praktische Relevanz verleihen würden.
- Weiterhin sind die kreisangehörigen Kommunen nur über die Landkreise in der beschlussfassenden Verbandsversammlung des Regionalen Planungsverbandes (RPV) vertreten. Dies und die Tatsache, dass das „Arbeitsorgan“ des RPV, die Regionale Planungsstelle, (derzeit) eine staatliche Stelle im Behördenaufbau ist, führt häufig dazu, dass die Regionalplanung als obrigkeitsstaatliche Institution wahr genommen wird, welche v.a. die kommunale Entwicklung beschränkt.⁸⁸
- Ferner bildet die nordöstliche Stadtgrenze Dresdens gleichzeitig die Grenze mit der benachbarten Planungsregion, was weitere Abstimmungen erfordert.

Die mit der Institutionalisierung der Regionalplanung in Sachsen verbundenen organisatorischen und konzeptionellen Neuerungen haben schließlich dazu geführt, dass die Regionalplanung sich erst etablierte und einen verbindlichen Regionalplan vorlegte, nachdem die dynamische Entwicklung bereits weitgehend abgeschlossen war. Somit konnte die Regionalplanung nur einen begrenzten Einfluss auf die Raum- und Siedlungsentwicklung ausüben, was zwar ihre Ausgangsposition erheblich erschwert hat, jedoch Anlass bietet, anhand neuer Methoden bzw. Aufgaben über eine größere Effizienz nachzudenken (s.u.).

5.2 Ergebnisse der Befragung kommunaler Vertreter zur Weiterentwicklung der Regionalplanung

In der o.g. Befragung von kommunalen Vertretern aus 25 Gemeinden aller Teilräume wurde der Komplex Regionalplanung in zweifacher Hinsicht exploriert: So wurde zunächst um eine Einschätzung gebeten, die nachfolgend um Ansätze zur Fortentwicklung erweitert wurde. In den Zukunftswerkstätten, an denen sich sechs Gemeinden beteiligten, wurde zur Schärfung des Problembewusstseins zunächst eine Kritikphase eingelegt. Das Ziel, ein möglichst großes Spektrum an Vorschlägen bezüglich der Weiterentwicklung anzuregen, wurde über die Visionsphase verfolgt, in der es ausdrücklich nicht um Fragen der politischen, juristischen und finanziellen Realisierbarkeit gehen sollte. Diese Dimensionen wurden erst in der Konkretisierungsphase relevant. Auch wenn Fokus und Aufbau von Befragung und Werkstätten variieren, so werden die Ergebnisse dennoch im Folgenden gemeinsam wiedergegeben.⁸⁹ In Tabelle 5.1 (S. 109) sind die Aussagen gemeinsam mit den Reaktionen der Regionalplaner synoptisch zusammengestellt. In Abbildung 5.1 (S. 113) werden die Ergebnisse aller Befragungen und Werkstätten zu einer Darstellung der wichtigsten Aspekte der Regionalplanung zusammengetragen.

5.2.1 Negative Einschätzung der Regionalplanung

Die Regionalplanung wurde in ihrer jetzigen Form v.a. wegen ihrer Starrheit kritisiert, die sich nicht zuletzt in ihrer *Kernstadtfixierung* äußere, also dem kategorischen Schutz der dortigen Entwicklungspotenziale. Demgegenüber wurde von einigen der befragten Vertreter der Umlandgemeinden die *Berücksichtigung ihrer Belange* als *unzureichend* beurteilt, was die Wahrnehmung ihrer tatsächlichen Bedeutung im Siedlungssystem und auch ihre kommunal-

⁸⁸ Dies zeigen insbesondere auch die Ergebnisse einer Befragung von Kommunen (vgl. Koch/ Stein 2001).

⁸⁹ Aus Platzgründen werden die Aussagen nicht durchgängig getrennt von ihrer Kommentierung dargestellt.

politischen Entwicklungsziele anbelangt. Letztere sahen die entsprechenden kommunalen Vertreter v.a. durch eine restriktive regionale Freiraumplanung beschränkt, die vereinzelt zu einer Gleichsetzung der Regionalplanung mit Naturschutz- sowie Genehmigungsbehörden führte und zusammen mit der o.g. Zentrenorientierung das Bild der '*Verhinderungsplanung*' abrundet. Dabei dürfte die Ablehnung regionalplanerischer Vorgaben generell nicht zuletzt von der unzureichenden Beteiligung der Gemeinden (zwar Möglichkeit zur Abgabe von Stellungnahmen, aber ohne Mitwirkung am Beschluss des Regionalplans) herrühren.

Abgesehen von der Zurückweisung übergeordneter Belange wurde auch ein *weitergehendes Engagement* der Regionalplanung *in der interkommunalen Zusammenarbeit vermisst*. Dies betrifft etwa die interkommunale Abstimmung und Kooperation. Allerdings wurde vereinzelt eingeräumt, dass die Konkurrenz zwischen den Gemeinden deren Verhältnis untereinander beeinträchtigt habe, weshalb die Regionalplanung keine Verantwortung dafür trage.

Schwer wiegt wiederum die Kritik an der *mangelnden Informationsfunktion* der Regionalplanung, wodurch siedlungs- und infrastrukturell ungeeignete Standorte erschlossen worden wären. Allerdings ist hier zu bedenken, dass die Regionalplanung zwar konzeptionell, aber nicht unbedingt politisch vorangetrieben wurde und somit nur eine eingeschränkte Wirkung besaß. Ebenso wenig kann ihr das Argument entgegengehalten werden, dass nun mit Zielen der Regionalplanung Schulen geschlossen werden müssten, die doch in der ersten Hälfte der 90er Jahre mit Fördermitteln aufwendig saniert worden seien. Hier ist zwischen den landesplanerischen Vorgaben und dem begrenzten regionalplanerischen Ausgestaltungsspielraum zu unterscheiden, der sich nicht auf solche Entscheidungen erstreckt. Zumindest offenbaren solche Argumente einen Informations- und Erklärungsbedarf über die Notwendigkeit solcher Regelungen, wie sie von den Befragten bzw. Werkstattteilnehmern ausdrücklich gewünscht und dann in ihrer Berechtigung anerkannt wurden.

In der Folge resümierten einige der Befragten mit *Unverständnis* („Was habt Ihr über uns geplant?“)⁹⁰ bzw. *Skepsis* („jeder vernünftig denkende Mensch würde das genauso machen“) ihre Unzufriedenheit mit der derzeitigen Form der Regionalplanung. Demgegenüber wurde die Möglichkeit gesehen, über regionale Entwicklungskonzepte selbst Regionalplanung betreiben zu können. Immerhin wurde deutlich, dass die Regionalplanung im Bereich der Information eine nicht zu unterschätzende Aufgabe hat. Gerade die momentane Unsicherheit der zukünftigen Entwicklung und insbesondere der Umgang mit der Schrumpfung unterstreichen die diesbezügliche Bedeutung der Regionalplanung.

5.2.2 Positive Einschätzung der Regionalplanung

Verständlicherweise stellten die höherrangigen Zentralen Orte den Stellenwert der Regionalplanung heraus, indem sie aus ihrer Funktion die *Sicherung von Ausstattung und Entwicklungsmöglichkeiten* ableiteten und damit nicht zuletzt auch die Hoffnung auf Fördermittel verbanden. So ergebe sich insgesamt eine klare Vorgabe an die Flächennutzungsplanung. Doch auch seitens anderer Kommunen wurde generell der *Sachverstand* der Regionalplanung anerkannt: „Entscheidend ist das Wissen, und das haben wir nicht in jedem Fall“. Dieser Sachverstand wurde insbesondere in der *Koordination der verschiedenen fachplanerischen Belange*, v.a. hinsichtlich der Freihaltung von Verkehrsstrassen, gesehen. Dabei wurde trotz einer restriktiven Vorgehensweise der Regionalplanung deren Freiraumschutz als grundsätzlich notwendig erachtet, zumal die Gemeinden über ein gewisses Maß hinaus nicht primär daran interessiert seien. Eine höhere Zustimmung fand etwa der Schutz typischer ländlicher Siedlungsformen. Schließlich wurde die *Unterstützung* der Regionalplanung bei der Bewahrung auch städtischer Siedlungsstrukturen ausdrücklich dann begrüßt, wenn Investoren der Stadtentwicklungskonzeption zuwiderlaufende Vorhaben verfolgten. Dies kann als Umkehrung zu der oben ausgeführten Verhinderungsplanung gelten.

⁹⁰ Dieses und die folgenden Zitate sind in Koch/ Stein 2001 dokumentiert.

5.2.3 Weiterentwicklungsmöglichkeiten der Regionalplanung

Die im Folgenden dargestellten Äußerungen der Befragten sind zum einen ein Spiegelbild der Kritik und liefern zum anderen darüber hinausgehende Ansätze.

Was die Planungsmentalität generell anbelangt, so wurde ein *verstärktes regionales Bewusstsein gefordert*. Dies beinhaltet zum einen die Forderung nach einer vertieften und teils raumspezifischen Leitbilddiskussion und zum anderen die Intensivierung der Kontakte zu bzw. zwischen den Gemeinden im Hinblick auf Information und Kooperation. Allerdings wurde damit entsprechend der o.g. Kritik auch eine weitergehende Beachtung kommunaler Belange insgesamt verstanden, die so die Interpretation als Wunsch nach einem größeren eigenen Handlungsspielraum nahe legt.

Der Ausbau der *Informationsfunktion* nahm bei den Gesprächs- bzw. Werkstattteilnehmern einen breiten Raum ein. Dabei wurde ein großer Bedarf für den Zusammenhang von Siedlung und Infrastruktur generell gesehen. Dies kann auf die in der Vergangenheit gesammelten schlechten Erfahrungen mit der teuren Erschließung ungeeigneter und daher un(ter)genutzter Standorte erklärt werden. Darüber hinaus wurde ein gewisses Interesse an der regionalplanerischen Beurteilung der Verkehrswirksamkeit kommunaler Planungen und privater Vorhaben signalisiert, wobei auch die Bewertung wirtschaftlicher Effekte durch die Regionalplanung für instruktiv gehalten wurde.

Im Gegenzug boten einige Gemeinden an, die Informationen bei evidenten Erfordernissen in der Planung zu berücksichtigen: So falle etwa der Verzicht auf Schulstandorte leichter, wenn eine hinreichende Klarheit über die demografische Situation bestehe. Allerdings wurde die Grenze der Beachtung dort gesetzt, wo die kommunale Planungshoheit tangiert sei. Gleichwohl würden Daten als Genehmigungsgrundlage akzeptiert.

Das *Engagement in der interkommunalen Abstimmung* wurde nicht zuletzt auch auf die Flächennutzungsplanung bezogen. Hierbei gehe es insbesondere um die Verteilung von Potenzialen auf die verschiedenen Gemeinden, weshalb von einem „regionalen Flächennutzungsplan“ gesprochen wurde.⁹¹ Je mehr regionalplanerische Ziele mit kommunalen Belangen übereinstimmen, desto genauer könnten in der Regionalplanung Funktionen und Nutzungen dargestellt werden.

Nicht zuletzt das *konzeptionelle Instrumentarium* wurde von den Gesprächspartnern z.T. für weiterentwicklungsfähig befunden. In Verbindung mit dem eingeforderten stärkeren regionalen Bewusstsein wurde dafür plädiert, eine „Zentrenregion“ auszubilden, die einem kooperativen Funktionsraum gleichkommt. Danach sollten vereinzelte oberzentrale Funktionen auch an geeigneten Standorten von Nachbarkommunen angesiedelt werden können.⁹² Weiteren

⁹¹ Allerdings war damit weniger der Regionale Flächennutzungsplan nach § 9 Abs. 6 ROG, § 5 SächsLPIG gemeint, der eine Zusammenfassung von Regional- und vorbereitender Bauleitplanung darstellt und vom Regionalen Planungsverband und den betroffenen Gemeinden gemeinsam aufzustellen ist (vgl. Koch 2000), sondern eher eine verstärkte Koordination in den gemeindeübergreifenden Belangen der Flächennutzungsplanung.

⁹² Diese Möglichkeit existierte bis Ende 2003 formal in der sächsischen Landesplanung aus verdichtungsraum-spezifischen bzw. topografischen Gründen und setzte eine verstärkte planerische Abstimmung voraus. (LEP 1994, 1.5.1.5). Eine solche konkrete Festlegung wurde jedoch wegen des zwingenden Erfordernisses der Stärkung der Zentralen Orte und beobachteten Dispersionstendenzen nicht weiter verfolgt. Insofern existiert diese Möglichkeit nach dem LEP 2003 nur noch unter sehr eingeschränkten Bedingungen und setzt dann u.U. eine verstärkte interkommunale Abstimmung voraus (LEP 2003, G 5.1.7 landesweit bedeutsame Projekte und Maßnahmen, Z 6.2.2 großflächiger Einzelhandel). Aufgegriffen wurde jedoch das Erfordernis zur Lösung von Problemen im Stadt-Umland-Bereich der leistungsstarken Ober- und Mittelzentren durch die Bildung von Funktionsräumen und deren Unterstützung durch die Regionalplanung (LEP 2003, G 2.3.3). Auf der Ebene der Oberzentren der Metropolregion „Sachsendreieck“ können das Oberzentrum und andere Gemeinden auf freiwilliger Basis in oberzentralen Kooperationsräumen zusammenarbeiten (LEP 2003, Begründung im Kap. 2.3 in Verbindung mit Abgrenzungsvorschlag in Karte 1).

Tabelle 5.1: Synopse der Aussagen von Vertretern der Kommunen und Regionalplanung (Stand 09/2001)

Thema	Kommunale Vertreter	Vertreter der Regionalplanung
Verhinderungs- bzw. Negativplanung	<ul style="list-style-type: none"> • Kernstadtfixierung bzw. Zentrenorientierung • Übertriebener Freiraumschutz • Restriktive Siedlungsplanung 	<ul style="list-style-type: none"> • Ordnungsfunktion gesellschaftlich gewollt • Verhinderungsmöglichkeiten generell nur gering und auch tatsächlich nicht häufig notwendig • Entwicklungsauftrag werde auch wahrgenommen
Kommunale Belange	<ul style="list-style-type: none"> • Unzureichende Berücksichtigung sowohl der tatsächlichen Bedeutung als auch der kommunalen Entwicklungsziele • Mangelnde Informationsfunktion der Regionalplanung • Selbstkritik: Fehlentwicklung durch interkommunale Konkurrenz 	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Unterscheidung zwischen rein kommunalen und regionalen Belangen durch die Gemeinden • Selbstkritik: Gespräch mit Kommunen müsste intensiviert werden
Kongruenz kommunaler und regionaler Belange	<ul style="list-style-type: none"> • Wichtige Funktion für Zentrale Orte: Sicherung von Ausstattung, Entwicklungs- und Fördermöglichkeiten • Koordination fachlicher Belange • Unterstützung gegenüber unliebsamen Vorhaben 	<ul style="list-style-type: none"> • Positive Äußerungen von Zentralen Orten mit Entwicklungsmöglichkeiten, daher zu relativieren (Eigeninteresse) • Zweifel an sinnvoller Verteilung Zentraler Orte („jede zweite Kommune in Sachsen“) • Kommunen zeigten zu wenig Interesse an Regionalplanung und würden erst aktiv, wenn diese im Widerspruch zu den eigenen Zielen steht (reaktive Haltung) • Vorbehalte gegenüber Allianz gegen Behörden und Investoren
Regionales Bewusstsein	<ul style="list-style-type: none"> • Leitbilddiskussion • Verstärktes Engagement in der interkommunalen Abstimmung und Zusammenarbeit • Koordination der regionalen Förderpolitik 	<ul style="list-style-type: none"> • Stärkere Kommunikation und Kooperation mit Gemeinden nötig • Politikberatung (unter den teilnehmenden Regionalplanern umstritten)
Informationsfunktion	<ul style="list-style-type: none"> • Zusammenhang Verkehr-Siedlung • Verkehrswirksamkeit konkreter Planungen und Vorhaben 	<ul style="list-style-type: none"> • Entsprechende Personelle und sachliche Ausstattung erforderlich
Koordinationsfunktion	<ul style="list-style-type: none"> • Festlegung von Verkehrsstrassen 	<ul style="list-style-type: none"> • Trägerschaftsaufgaben versus größere Mitsprache bei Fachplanungen • Stärkere Beteiligung an Verkehrsverbund • Weiterqualifizierung zur Wahrnehmung von Managementaufgaben
Planinstrumente	<ul style="list-style-type: none"> • „Zentrenregion“ • Mehr regionalplanerische Mitsprache bei „kleinflächigem“ Einzelhandel • Kriterienkatalog für Siedlungsgebiete 	<ul style="list-style-type: none"> • Statt „Zentrenregion“ Regionalentwicklung über Flächenmanagement • Ausweisung von Vorrangstandorten für Gewerbe und Industrie vorgesehen • Aber Gefahr der Bodenspekulation • Einzelhandel: gebietsscharfe Informationen erforderlich
Neuer Regionalplan	<ul style="list-style-type: none"> • Schlanker Regionalplan • Gemeindebezogene Extrakte 	<ul style="list-style-type: none"> • Verknüpfung von Regionalplan und regionalem Entwicklungskonzept • Evaluierung gesondert zur Fortschreibung • Beschleunigung der Plangenehmigung

Eigene Darstellung

Handlungsbedarf sahen einige Planer beim großflächigen Einzelhandel: Da es im suburbanen Bereich weiterhin Bestrebungen zu Neuansiedlungen bzw. Vergrößerungen gebe, wurde angeregt, der Regionalplanung insbesondere auch bei Vorhaben unterhalb der Großflächigkeit von 700 m² Verkaufsfläche eine verstärkte Mitsprache bzw. Handhabe einzuräumen, da solche Vorhaben sich ebenfalls auf die gewachsenen Zentren auswirkten. Weiterhin wurde vorgeschlagen, zur Beurteilung von Siedlungsgebieten verschiedener Nutzungen einen Kriterienkatalog auf regionaler Ebene zu erstellen, anhand dessen Aussagen über die Eignung von Standorten und deren Vergleichbarkeit getroffen werden könnten.

Nicht zuletzt die *Qualität des Plans* bildete einen Schwerpunkt der Erörterungen. So wurde eine erhöhte Lesbarkeit des Plans verlangt, die sich sowohl auf die zeichnerischen Darstellungen als auch die textlichen Aussagen bezieht. Demnach wurde für sinnvoll gehalten, einen Auszug für jede einzelne Gemeinde zu erstellen, der eine Synopse aller Festlegungen beinhalten solle, und dies möglichst in digitaler Form, um eine rechnergestützte Grundlage für die Bauleitplanung zu erhalten. Wenn auch ein solcher Vorschlag mit einem größeren technischen Aufwand verbunden ist, so würde er immerhin die gegenseitige Abstimmung bzw. Berücksichtigung im Sinne des Gegenstromprinzips fördern und könnte zur Vermittlung regionalplanerischer Belange beitragen.

Die weitest gehende Anregung knüpft an die o.g. Beurteilung der raumwirtschaftlichen Effizienz von Planungen und Maßnahmen an. Danach solle die Regionalplanung für die *Koordination oder sogar für die Vergabe von Fördermitteln* zuständig sein, um die Wirksamkeit von Vorhaben durch den gezielten und gebündelten Einsatz von Zuwendungen zu erhöhen. Dabei solle die Förderung auf der Basis von Flächenanalysen hinsichtlich Bedarf und Angebot erfolgen, damit neben der wirtschaftlichen Bedeutung der Projekte auch deren optimale Verortung bzw. Raumverträglichkeit sichergestellt werden könne.⁹³ Diese Aufgabe wurde insbesondere als Möglichkeit aufgefasst, den Planungsverband noch stärker in die Region einzubringen, ihn politisch aufzuwerten und ihm damit einen größeren Einfluss auf die Regionalentwicklung einzuräumen, wie er derzeit bspw. in der Region Stuttgart in Form der Trägerschaft für die regionale Wirtschaftsförderung bereits existiert.

5.3 Reaktion der Regionalplaner

Anknüpfend an die Veranstaltungen mit den Kommunen wurde auch ein Workshop mit vier Regionalplanern aus dem Untersuchungsraum veranstaltet. Ziel dabei war es, die in der Gemeindebefragung sowie in den Workshops ermittelten Argumente zur Einschätzung und Weiterentwicklung der Regionalplanung mit deren Vertretern zu diskutieren und Anknüpfungspunkte für eine Zusammenarbeit an der Schnittstelle zwischen kommunaler und regionaler Planung zu bestimmen. Die wichtigsten Ergebnisse werden ebenfalls im Folgenden wiedergegeben. Tabelle 5.1 (S. 109) stellt die Synopse der wichtigsten Argumente der kommunalen und regionalplanerischen Vertreter dar.

5.3.1 Negative Einschätzung der Regionalplanung

Die Regionalplaner gingen zunächst auf das Argument der ‚*Verhinderungsplanung*‘ ein und entgegneten, dass eine Ordnungsfunktion auf regionaler Ebene gesellschaftlich gewollt sei, andererseits aber sehr wohl auch der Entwicklungsauftrag wahrgenommen werde. Ferner wurde darauf verwiesen, dass die Regionalplanung grundsätzlich über die Stellungnahmen nur geringe tatsächliche Verhinderungsmöglichkeiten besäße, und überhaupt eine Verhinderung nur in etwa 5 % der Vorhaben nötig sei, und sich die übrigen Vorhaben im Rahmen der

⁹³ In diesem Punkt gibt es eine inhaltliche Verknüpfung mit dem im Rahmen von „Intermobil Region Dresden“ bearbeiteten Baustein des Flächen- und Standortmonitorings (vgl. Glaser 2002).

Raumordnung bewegen.⁹⁴ Insgesamt löste das Argument insofern Verwunderung aus, als bislang etwa jede zweite Gemeinde Zentraler Ort⁹⁵ sei und somit über ausreichend Entwicklungsmöglichkeiten verfüge.

Was die von den örtlichen Vertretern bemängelte *Beachtung kommunaler Belange* betrifft, so bescheinigten die Regionalplaner vielen Kommunen eine unzureichende Unterscheidung zwischen kommunalen und regionalen Belangen. Alles, was die Kommunen durchsetzen wollten, werde auch als regional etikettiert. An den eigentlichen Inhalten der Regionalplanung allerdings zeigten die Kommunen ein zu geringes Interesse, vor allem würden sie erst dann aktiv werden, wenn sich ein Widerspruch zwischen den kommunalen und regionalplanerischen Zielen abzeichne. Dies führten die Regionalplaner nicht zuletzt auf die geringe Repräsentanz ländlicher Gemeinden in den Entscheidungsgremien der regionalen Planungsverbände zurück. Darüber hinaus wurde selbstkritisch angemerkt, dass zukünftig noch bzw. wieder stärker das Gespräch mit den Kommunen gesucht werden müsse, schließlich werde „Planung nicht am Schreibtisch gemacht, sondern mit Leuten“⁹⁶.

5.3.2 Positive Einschätzung der Regionalplanung

Die positiven Äußerungen kommunaler Vertreter wurden von den Regionalplanern etwas relativiert. Es wurde als selbstverständlich erachtet, wenn Vertreter Zentraler Orte mit der *Sicherung ihrer Ausstattung und Entwicklungsmöglichkeiten* zufrieden seien. Demgegenüber verwiesen die Regionalplaner nochmals auf die gegenwärtig große Zentrendichte, die so viele Spielräume eröffne, dass diese gar nicht ausgefüllt werden könnten. Darüber hinaus äußerten sich die Regionalplaner zurückhaltend über die Unterstützung gegenüber der Landesbürokratie bzw. den *Schutz gegenüber Investoren* bei unliebsamen Vorhaben. Dies ist nicht zuletzt deshalb verständlich, weil oftmals dahinter wirtschaftliche Interessen stehen und daraus massive Konflikte resultieren können, welche im Ergebnis die Funktion und Autorität der Regionalplanung eher schwächen können. Ebenfalls aus diesem Grund stieß der Vorschlag der Kommunen, die *Koordination bzw. Vergabe von Fördermitteln* über die Regionalplanung abzuwickeln, bei den Regionalplanern auf wenig Gegenliebe.

5.3.3 Weiterentwicklung der Regionalplanung

Auch die zukünftigen Aufgaben und Inhalte der Regionalplanung spielten bei deren Repräsentanten eine wichtige Rolle. Die Wirkung der Regionalplanung bemisst sich dabei v.a. an der Umsetzung ihrer Ziele, die als verbesserungsbedürftig beurteilt wurde und sich wie ein roter Faden durch den Diskurs zog. Abbildung 5.1 (S. 113) stellt die Vorschläge von kommunalen und regionalen Vertretern zusammenfassend dar.

Die Umsetzung überörtlicher Zielsetzungen ist freilich dadurch erschwert, dass dies in der Kompetenz von Kommunen und Fachplanungen liegt. Folglich wurde von den Regionalplanern eine stärkere Kommunikation und Kooperation mit den Gemeinden für notwendig befunden, die einerseits eine bessere *Informationsfunktion* der Regionalplanung beinhalten könne, andererseits aber bspw. beim *Einzelhandel* gebiets- und nicht nur gemeindescharfe Kenntnisse über Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung zur Beurteilung der Raumverträglichkeit voraussetzten. So könnten denn auch etwa über Richtwerte konkretere Zuordnungen erfolgen.

⁹⁴ Dabei ist freilich zu bedenken, dass den Belangen des Natur- und Landschaftsschutzes im Rahmen der direkten bzw. Primärintegration in die sächsische Regionalplanung nach § 4 Abs. 2 SächsLPIG besonders Rechnung getragen wird und somit der Regionalplan gleichzeitig Landschaftsrahmenplan ist. Diese umfassende Abwägung trägt nicht zuletzt dazu bei, dass Konflikte frühzeitig gelöst und so nachfolgende Genehmigungsverfahren beschleunigt werden.

⁹⁵ Zur gestrafften zentralörtlichen Gliederung nach LEP 2003 siehe unten 5.5.1 bis 5.5.4.

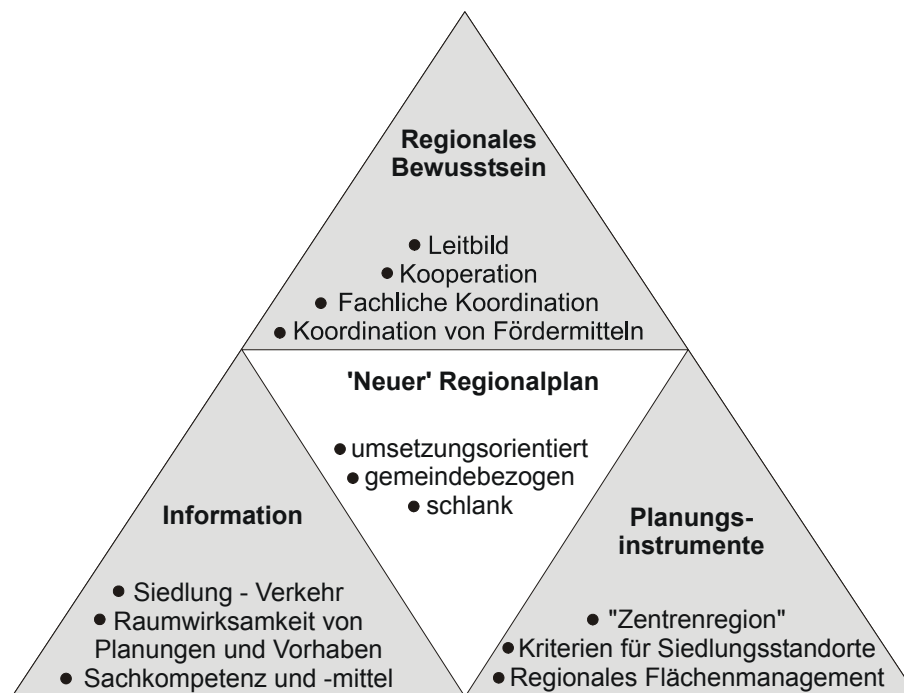
⁹⁶ Dieses Zitat eines Regionalplaners wurde in der Werkstatt geäußert.

Gerade auch die Fachplanung in ihrer jetzigen Form stellte in den Augen der Teilnehmer eine Hürde dar, um regionalplanerische Belange bzw. regionale Interessen einbringen zu können. Dabei wurde insbesondere kritisiert, dass die Regionalplanung keinen direkten Zugang zum Nahverkehrsverband habe, wiewohl eine Personalunion der Landräte von regionaler Planungs- und Zweckverbandsversammlung bestehe. Ein Grund hierfür mag in dem überwiegenden kommunalen Selbstverständnis der Landräte liegen. Aus diesem Defizit wurden zwei Wege von den Regionalplanern aufgezeigt: Zum einen wurde für die Erweiterung der regionalplanerischen Kompetenzen um Trägerschaftsaufgaben im Nahverkehr plädiert, zumal hier sachliche und personelle Strukturen weitgehend deckungsgleich seien. Zum anderen wurden dadurch Widerstände bei den Landräten aus Sorge vor Machtverlust befürchtet. Deshalb ergab sich ein Mindestkonsens darüber, die Regionalplanung enger in die Abstimmung der verschiedenen regionalen Belange einzubinden. Im Hinblick auf eine stärkere Verzahnung mit fachplanerischen Zielen wurde eine Weiterbildung bzw. Qualifizierung neben einer ausreichenden Personal- und Sachausstattung für erforderlich gehalten, um auch tatsächlich eine solche Sachkompetenz ausüben zu können. Dies wurde nicht zuletzt vor dem Hintergrund einer verbesserten Aufmerksamkeit anderer Akteure gegenüber der Regionalplanung positiv hervorgehoben.

Neben funktionalen und institutionellen Überlegungen war auch das planerisch-konzeptionelle Instrumentarium ein Thema für die Regionalplaner. Dabei ging es vor allem darum, statt der Verhinderungs- eine Entwicklungsplanung zu betreiben. In diesem Zusammenhang wurde der Vorschlag der Kommunen, den zentralörtlichen Status über die Kernstadt im Sinne einer „Zentrenregion“ als Alternative zum herkömmlichen zentralörtlichen System auszudehnen, eher als unzureichend abgelehnt. Nicht zuletzt die nachträgliche Legitimation einer z.T. ungeordneten Ausdehnung des oberzentralen Status' auf die Umlandgemeinden mit einem solchen Instrument dürfte hierbei bedeutsam sein. Statt dessen schlugen die Regionalplaner vor, ein *regionales Flächenmanagement* zu initiieren bzw. weiterzuentwickeln, das auf einem Flächenpool basieren solle. Vor allem das Ansiedlungsinteresse von industriellen Investoren gebe Anlass, in ordnungsbedürftigen Räumen größere Flächen als Vorrangstandorte frei- bzw. vorzuhalten. Eine solche Angebotsplanung wurde wegen zahlreicher Restriktionen in den betroffenen Räumen für notwendig befunden, allerdings auch hinsichtlich möglicher Bodenpreissteigerungen kritisch betrachtet. Um diesen Effekt zu vermeiden, würden derartige Aktivitäten mit der Wirtschaftsabteilung der zuständigen Landesbehörde zunächst bilateral vorangetrieben. Dabei ist es nicht verwunderlich, dass diskutiert wurde, ob derartige Flächenangebote überhaupt in eine verbindliche Planung einfließen sollen. Immerhin eröffnet sich mit diesen Überlegungen das Feld der aktiven Regionalentwicklung, in der die Regionalplanung mit Managementfunktionen wirken kann und soll.⁹⁷

Schließlich setzten sich die Regionalplaner auch mit der *möglichen Ausgestaltung von neuen Plänen* auseinander. Gemäß der angestrebten Umsetzungsorientierung wurde ein dreiteiliger Regionalplan gutgeheißen. Dieser solle zum einen aus Leitlinien (Grundsätze der Raumordnung) und Zielen bestehen und zum anderen regionale Entwicklungsziele beinhalten, welche zwar unverbindlich, aber gleichwohl einen Handlungsrahmen für die kommunale Entwicklung darstellen könnten. Auf diese integrative Weise sollen Zeit und Geld für die Erarbeitung gesonderter regionaler Entwicklungskonzepte eingespart werden. Insofern setzen sich die Regionalplaner weniger für gemeindespezifische Teilpläne bzw. Auszüge (s.o. 5.2.3) als vielmehr für Schwerpunktkonzepte ein, wobei freilich bei der Umsetzung wiederum die Gemeinden gefordert wären.

⁹⁷ Eine solche Managementfunktion kann für die Regionalplanung bspw. darin bestehen, über die Ausweisung hinaus auch an der interkommunalen Entwicklung überregional bedeutsamer Gewerbe- und Industrieschwerpunkte unter besonderer Berücksichtigung von Brachflächen mitzuwirken (vgl. Konze/ Münch/ Schneiders 2000).

Abbildung 5.1: Aspekte der Weiterentwicklung der Regionalplanung im Überblick

Anmerkung: Mit dem „gemeindebezogenen“ Regionalplan ist die Möglichkeit gemeint, Auszüge für die Gebiete einzelner Gemeinden zu erstellen.

Eigene Darstellung

Darüber hinaus wurde auch die Frage nach der *Evaluierung von Plänen* aufgeworfen, um wirkungsvolle von wirkungslosen Planaussagen zu trennen und insgesamt bei der Fortschreibung die Effizienz der Regionalplanung zu erhöhen. Dies schließe explizit die Untersuchung ein, warum bestimmte Konzepte und Ziele nicht funktioniert hätten. Allerdings gilt bereits die Durchsetzbarkeit einer solchen Evaluation als zweifelhaft, zumal darin auch andere Behörden und Fachplanungen einbezogen würden. Neben den o.g. inhaltlichen Vorstellungen zur Effizienzsteigerung wurde abschließend eine schnellere Genehmigungspraxis der Regionalpläne erhofft, von der mit der Fortschreibung der Pläne ausgegangen wurde. Angesichts des erwarteten geringeren Erarbeitungsaufwandes bei den nunmehr gegebenen Planungsgrundlagen sowie den besseren Abstimmungsroutinen ist diese Hoffnung von regionaler Seite durchaus begründet.

5.4 Zwischenergebnis

Die Aussagen der kommunalen Vertreter bewegen sich insgesamt im Rahmen der Fachdiskussion, die bekanntlich vor allem auf Information, Überzeugung, Moderation und Kooperation (vgl. etwa Prieb 1999) setzt, um die regionalplanerischen Ziele besser vermitteln und umsetzen zu können. Jedoch sind die Aussagen gemessen an den strukturellen Ausgangsvoraussetzungen im Untersuchungsraum innovativ und dokumentieren bei aller Kritik ein beachtliches Interesse an Fragen der Regionalplanung. Gerade die momentane Situation der unsicheren Entwicklungsbedingungen (Beitritt der mittelosteuropäischen Staaten zur EU, verschärfte interregionale Konkurrenz, Verfügbarkeit von Mitteln für den Ausbau der Infrastrukturen etc.) verstärken diesen Trend. Die Regionalplaner wiederum erschöpften sich in ihren Reaktionen nicht nur in Gegenkritik an den kommunalen Auffassungen und Verhaltensweisen, sondern griffen die kommunalen Vorschläge zur Weiterentwicklung auf. Dabei setzten sie freilich andere Akzente (Flächenmanagement statt ‚Zentrenregion‘) und formulieren weitere inhaltliche bzw. organisatorische Voraussetzungen (Kompetenzen, Personal-

und Sachmittel), um über eine stärkere Einbeziehung in kommunalen und fachlichen Planungen die Effizienz, d. h. Umsetzungsfähigkeit der Regionalplanung zu steigern. Da nunmehr in allen drei den Intermobil-Untersuchungsraum abdeckenden Planungsregionen verbindliche Regionalpläne vorliegen, konnten verstärkt Überlegungen zur Weiterentwicklung der Regionalplanung auf die Anwendbarkeit neuer Instrumente angestellt werden.

In Anbetracht dieses Zwischenergebnisses war vorgesehen, regionale Standorte näher auf ihre funktionale und verkehrliche Eignung sowie Realisierbarkeit hin zu überprüfen. Dabei war zunächst die Untersuchung einer größeren Auswahl von Flächen angedacht, welche gemäß ihrer Bewertung priorisiert und darüber hinaus in ihrer städtebaulichen Ausgestaltung und ggf. einer interkommunalen Umsetzung mit den Kommunen erörtert werden sollten (vgl. Krause et al. 2001). Angesichts der geringen Entwicklungsdynamik und des unterschiedlichen Interesses der Kommunen erfolgte eine vertiefte, exemplarische Auswahl von Standorten in Dresden (vgl. Kapitel 2). Gleichwohl wurde diese auf ihre regionalplanerische Relevanz hin hinterfragt, wie im Folgenden dargestellt wird.

5.5 Kriterien einer verkehrseffizienten Siedlungsentwicklung in der Landes- und Regionalplanung

Waren die bisherigen Aktivitäten in Intermobil inhaltlich relativ offen, um eine Diskussion über ein insgesamt komplexes Thema anzustoßen, so wurde nun im weiteren Verlauf eine inhaltliche Fokussierung im Hinblick auf eine integrierte und effiziente Siedlungs- bzw. Verkehrsentwicklung angestrebt. Als Grundlage hierzu diente zunächst die Konzeption der Flächenbewertung, wie sie für Dresden entwickelt und auf ihre weiter gehende räumliche Übertragbarkeit hin untersucht werden sollte. Nicht zuletzt regten einige Kommunen in den ersten Gesprächsrunden an (vgl. oben 5.2.3), einen Kriterienkatalog für verkehrseffiziente Siedlungsentwicklung auf regionaler Ebene zu erstellen. Einen aktuellen Anlass stellte vor allem auch die Novellierung des Landesentwicklungsplans dar, welcher im Gegensatz zum ersten Plan auf die verschiedenen demografischen und wirtschaftlichen Aspekte der Schrumpfung eingeht und in der instrumentellen Anpassung daran einen Paradigmenwechsel der sächsischen Raumordnungspolitik markiert. Daher bildet diese Thematik auch den Ausgangspunkt der folgenden Betrachtung.

5.5.1 Der neue Landesentwicklungsplan

Mit der Novellierung des Landesentwicklungsplans (LEP) wurde die raumordnungspolitische Konzeption, welche bislang auf eine Verteilung von Wachstum ausgerichtet war, nunmehr auf neue realistische Rahmenbedingungen zugeschnitten. Dazu wurden v.a. die Ebenen und die Zahl der Zentralen Orte reduziert: So entfällt zum einen die Ebene der Kleinzentren, und zum anderen wurden einige Mittelzentren abgestuft bzw. als „Mittelzentrum im Verdichtungsraum“ oder „Mittelzentrale Ergänzungsstandorte im ländlichen Raum“ neben den ‚geborenen‘ Ober- und Mittelzentren ausgewiesen.⁹⁸ Abgesehen von der Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung war nicht zuletzt die Gemeindegebietsreform Anlass zur Entfeinerung des zent-

⁹⁸ Für die Untersuchungsregion bedeutet dies den Wegfall von drei der heute (nach LEP 1994) vierzehn Mittelzentren: das kooperierende Neustadt-Sebnitz sowie Bischofswerda. Im ursprünglichen LEP-Entwurf (LEP 2003a) waren sogar nur noch fünf vorgesehen, dabei handelt es sich um die ‚geborenen‘ Mittelzentren Freiberg, Kamenz, Meißen, Pirna und Riesa. Im Verlauf der politischen Debatte um den LEP wurden die ehemaligen mittelzentralen Siedlungsschwerpunkte, die über keinen ausreichenden eigenen Verflechtungsbereich verfügen wie Coswig, Freital, Radeberg und Radebeul, zu „Mittelzentren im Verdichtungsraum“, und bislang vollwertige Mittelzentren wie Großenhain und Dippoldiswalde bleiben, nicht zuletzt wegen der dortigen Kreisverwaltungen, als „Mittelzentrale Ergänzungsstandorte im ländlichen Raum“ erhalten. Für die bisherigen im LEP 1994 ausgewiesenen Unterebenen und die im Regionalplan ausgewiesenen Kleinzentren bedeutet dies eine Neubewertung im Hinblick auf die Erfüllung der Kriterien für Grundzentren nach dem LEP 2003 als Voraussetzung für deren Ausweisung im fortzuschreibenden Regionalplan.

ralörtlichen Systems, da seitdem in vielen Fällen die Verflechtungsbereiche Zentraler Orte in diesen auch administrativ integriert wurden. Neu eingeführt wurde die Möglichkeit bei entsprechender raumordnerischer Begründung, auch den nichtzentralen Gemeinden einzelne Funktionen für Bildung, Gewerbe, Fremdenverkehr und Verkehr oder grenzübergreifende Kooperation im Falle der Lage im grenznahen Gebiet zuzuteilen sowie Schwerpunktbereiche für Siedlungsentwicklungen (z.B. Industrie- und Gewerbe über 25 ha, großflächige Freizeiteinrichtungen und Verkehrsanlagen) auszuweisen (vgl. LEP 2003, Kap. 2.4 und 5; Koch/Stein 2003). Damit sind der Regionalplanung modifizierte bzw. neue Instrumente an die Hand gegeben, die allerdings im Fall der Schwerpunktbereiche fakultativ, d. h. bei einem konkreten regionalen Regelungserfordernis⁹⁹ angewendet werden sollen und folglich nur als Grundsätze formuliert sind. Dies gilt auch für die Versorgungs- und Siedlungskerne in zentralen und sonstigen Gemeinden. Insgesamt soll mit den o.g. erweiterten sowie neuen (z.B. Funktionsräume um Ober- und Mittelzentren (vgl. LEP 2003, G 2.3.3)) Instrumenten die Bedeutung der Regionalplanung aufgewertet werden.¹⁰⁰

Der Paradigmenwechsel zeigt sich nicht zuletzt auch in der neuen Begriffsbestimmung von Eigenentwicklung der Gemeinden ohne zentralörtlichen Status. Ursprünglich war Eigenentwicklung definiert als

„Entwicklung einer Gemeinde im Rahmen der Siedlungstätigkeit, die mit der Größe, Struktur und Ausstattung der Gemeinde im Einklang steht, die ökologische Belastbarkeit des Raums berücksichtigt und eine maßvolle Zuwanderung einschließt“ (LEP 1994, Z-11).

Begründet wurde diese großzügige Regelung mit der im Allgemeinen guten Ausstattung auch nichtzentraler Gemeinden mit örtlichen Versorgungseinrichtungen und der Sicherstellung einer – freilich verantwortungsvoll zu nutzenden – kommunalen Planungshoheit (ebd., B-6). Mittlerweile ist man insbesondere von der Perspektive der Zuwanderung abgerückt und stellt auch sonst stärker auf den tatsächlichen (Flächen-)Bedarf statt auf strukturelle Merkmale ab:

„Eigenentwicklung ist die für den Bauflächenbedarf zu Grunde liegende Entwicklung einer Gemeinde, die sich aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung und aus den Ansprüchen der örtlichen Bevölkerung an zeitgemäße Wohnverhältnisse, der ortsansässigen Gewerbebetriebe und der Dienstleistungseinrichtungen ergibt“ (LEP 2003b, Begriff zu 2.4).

So wurde der Begriff der Eigenentwicklung einerseits der tatsächlich geringeren Entwicklungsdynamik angepasst und trägt andererseits dem inneren Bedarf der Gemeinden Rechnung, wie er selbst bei Bevölkerungsrückgängen aus Veränderungen der Haushaltsstrukturen, dem schlechten Bauzustand von Wohnungen und dem Erfordernis altengerechten Wohnens resultiert (LEP 2003b, Begründung zu Z 5.1.2).

5.5.2 Anmerkungen von Intermobil dazu

Insbesondere die Ausdünnung des zentralörtlichen Systems stellt einen wichtigen Ansatzpunkt dar, um das Leitbild der dezentralen Konzentration (Stärkung eigenständiger (Mittel-) Zentren im Umland von großen Oberzentren zu deren Ergänzung und Vermittlung von Entwicklungsimpulsen, vgl. BMBau 1994; Sieber 2000) gerade auch unter Schrumpfungsbedingungen fortentwickeln zu können. Aber auch die Möglichkeiten der innerörtlichen Schwerpunktsetzung gehören dazu, zumal infolge der Gemeindegebietsreform großflächige kom-

⁹⁹ Beim konkreten Erfordernis soll insbesondere die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs in die kommunale Planungshoheit berücksichtigt werden (vgl. LEP 2003, Begründung zu G 5.1.1).

¹⁰⁰ Dies kommt bereits allgemein im Leitbild zum Ausdruck im Rahmen der Stärkung der (regionalen) Teilräume als Handlungsebene. Aber auch die Bestimmung von Grundzentren erweitert de jure den regionalplanerischen Spielraum, da die Grundzentren als Ersatz für die bisher durch die Landesplanung festgelegten Unterzentren nunmehr durch die Regionalplanung ausgewiesen werden sollen und hierfür ferner die Aufstufung geeigneter Kleinzentren in Frage kommt.

munale Einheiten entstanden sind, die sich aus sehr heterogen ausgestatteten und entwicklungsfähigen Ortsteilen zusammensetzen. Diese beiden Betrachtungsrichtungen wurden in einer Stellungnahme zum Entwurf des LEP thematisiert.

Darin wurde differenziert zwischen einer örtlichen Grundversorgung, wie sie praktisch in jeder Gemeinde vorhanden sein sollte (als ‚Selbstversorgerorte‘) und durch die Kriterien der Nahraumversorgung aus der Flächenbewertung (vgl. Kapitel 2) bestimmt wird, und einer qualifizierten Versorgung in höherrangigen mittel- und oberzentralen Orten. Damit sollte der Tragfähigkeit zentralörtlicher Einrichtungen bei einer insgesamt abnehmenden Bevölkerung Rechnung getragen werden. Die Umsetzung dieser Vorstellung setzt freilich die Sicherstellung der Erreichbarkeit der jeweiligen Einrichtung voraus. Für den gemeindlichen Versorgungsraum bedeutet das aus Sicht von Intermobil, in grundsätzlich allen Gemeinden Versorgungs- und Siedlungskerne auszubilden und aus Gründen der leichteren Zugänglichkeit und Inanspruchnahme der Einrichtungen dort auch die gemeindliche Entwicklung zu konzentrieren, freilich in Abhängigkeit von der jeweiligen (zentralörtlichen) Funktion. Bislang wurde die Ausweisung von Siedlungs- und Versorgungskernen überlagert von den achsengebundenen Siedlungsbereichen zur Konzentration von überörtlicher Entwicklung und Eigenentwicklung, wobei vielfach auch kleinere Städte und Gemeinden über mehrere Siedlungsbereiche verfügten und somit eine Schwerpunktbildung planerisch erschwert wurde.¹⁰¹ Eine solche raumstrukturelle Konzentration wird allerdings dadurch erleichtert, dass in den bisherigen Regionalplänen bereits auf kleinzentraler Ebene Versorgungs- und Siedlungskerne festgelegt wurden, also auch in den Gemeinden, wo künftig zumeist kein zentralörtlicher Status mehr gegeben sein wird (vgl. RPV Oberes Elbtal/ Osterzgebirge 2001, Z 3.1.9/11).

Eine solche siedlungsstrukturelle Schwerpunktsetzung ermöglicht neben der Versorgungsfunktion eine bessere Anbindung an das Netz des ÖPNV. Im Gegenzug verlangt eine verkehrseffiziente Anbindung von geeigneten Siedlungsschwerpunkten eine Definition von Bedienungsstandards, wie sie von der Nahverkehrsplanung vorgenommen wird, um die entsprechende Erreichbarkeit von übergeordneten Zentren sicherzustellen. Dies betrifft vor allem die schienenengebundenen Verbindungsachsen, kann und sollte aber bei fehlendem Bahnanschluss auch auf wichtige Busrelationen angewandt werden. Umgekehrt sollten wiederum nur die Achsenstandorte entwickelt werden, die über entsprechende Ausstattung verfügen. Daher wurde von Intermobil vorgeschlagen, das bisherige Instrument der Siedlungsbereiche an Achsen zugunsten einer stringenten Handhabung von Versorgungs- und Siedlungskernen aufzugeben.¹⁰² Weiterhin wurde im Hinblick auf eine nachhaltige Mobilitätssicherung seitens Intermobil angeregt, sich bei der Ausweisung von Verbindungsachsen bereits auf Landesebene stärker an leistungsfähigen, schienenengebundenen ÖPNV-Achsen zu orientieren; dies betrifft insbesondere die Verbindung Dresden-Riesa-Leipzig.

Schließlich sollten die Versorgungs- und Siedlungskerne durch die Kommunen in enger Abstimmung mit der Regionalplanung bestimmt werden. Damit wäre einerseits die kommunale Planungshoheit gewahrt und andererseits könnten übergeordneten Aspekten einer tragfähigen und effizienten Versorgung bzw. Erschließung Rechnung getragen werden.¹⁰³ Gerade

¹⁰¹ Beispiele dafür sind Dippoldiswalde, ein Mittelzentrum im ländlichen Raum mit rund 10.000 Einwohnern und vier Siedlungsbereichen, und Niederau, eine Gemeinde ohne zentralörtliche Funktion, aber mit drei Siedlungsbereichen (vgl. RPV Oberes Elbtal/ Osterzgebirge 2001, Z 3.3.2.1).

¹⁰² Insgesamt war es auch immer schwierig zu vermitteln, dass das Instrument der Siedlungsbereiche sowohl der Konzentration einer überörtlichen als auch einer Eigenentwicklung dient. Dies erweckte nicht zuletzt bei manchen nichtzentralen Orten („Achsenstandort“) gewisse Begehrlichkeiten.

¹⁰³ Dass Fragen der Versorgung und des Verkehrs keine rein raumordnerischen Erfordernisse sind, zeigt der Blick ins Baugesetzbuch. So zählen zu den dortigen abwägungsrelevanten Belangen der Bauleitplanung u.a. die verbrauchernahe Versorgung und der ÖPNV (§ 1, Abs. 5 Nr. 8 BauGB). Auch wenn diesen Belangen für sich noch kein Vorrang zukommt, so gewinnen sie jedoch *tatsächlich* angesichts der demografischen (Zunahme wenig mobiler Bevölkerungsgruppen) und der wirtschaftlichen Entwicklung (Gefährdung der Nahraumversorgung) vor allem in ländlichen Gebieten insofern an Bedeutung, als eine siedlungsstrukturelle Schwerpunktsetzung zur Sta-

die vielfach noch ausstehende Flächennutzungsplanung legt eine solche Vorstrukturierung der Siedlungsentwicklung nahe. Eine solche Vorgehensweise wird bezüglich der Zentralen Orte in Niedersachsen praktiziert, wo in den Regionalplänen zentralörtliche Standorte im Sinne der Kernorte festgelegt werden und die städtebauliche Ausformung der Versorgungsbereiche der Bauleitplanung vorbehalten bleibt (Kommunalverband Großraum Hannover 1997). Doch auch im Untersuchungsraum sind in einigen Kommunen Bestrebungen feststellbar, nach einer Expansionsphase die Entwicklung auf die Hauptorte zu konzentrieren (Koch/ Stein 2001). Insofern handelt es sich dabei nicht um eine rein raumordnerische Konzeption, vielmehr liegt dies auch im kommunalen Eigeninteresse.

Bei der Verteilung von regionalen Entwicklungspotenzialen spielen also analog zur kommunalen Flächenbewertung Lage- und Ausstattungskriterien eine zentrale Rolle. Diese sind neben den Mittelzentren vor allem in den Grundzentren gegeben, welche an einer entsprechenden Verkehrsachse liegen und sich damit für eine Entwicklung in ländlichen Räumen eignen. Sofern in einem mittelzentrenfernen Teilraum die Tragfähigkeit für ein Mittelzentrum nicht erfüllt wird, wurde empfohlen, die Schwellenwerte bzw. Standards für mittelzentrale Einrichtungen¹⁰⁴ zu senken, um diese in einem Grundzentrum und damit in einer zumutbaren Entfernung bereit zu stellen. Dies betrifft nunmehr etwa die Städte Neustadt und Sebnitz. Die Kennzeichnung der entsprechenden Aufgabe als besondere Gemeindefunktion bietet sich in diesem Fall an, wobei dieses Instrument aus den genannten Gründen generell ortsteilscharf angewandt werden sollte, wie es bspw. schon heute in den baden-württembergischen Regionalplänen gehandhabt wird (vgl. für die Region Stuttgart Schön 2000, S. 101).

Die besondere Gemeindefunktion Gewerbe ist regelmäßig mit quantitativen und qualitativen Flächenansprüchen verbunden. Diese zu realisieren, ist insbesondere in Verdichtungsräumen mit den verschiedensten Nutzungskonkurrenzen und Problemen der Verfügbarkeit nicht immer in dem notwendigen Ausmaß, also nach dem Bedarf, möglich. Daher wurde vorgeschlagen, diese Gemeindefunktion stärker mit den flächenhaft auszuweisenden Schwerpunktbereichen zu verknüpfen, etwa in Form eines Hinweises zur Konkretisierung der Funktion, um so eine gezielte Flächenvorsorge und damit auch geordnete Ansiedlungspolitik¹⁰⁵ betreiben zu können. Dies trägt dazu bei, die gewerblichen Schwerpunktgemeinden in ihrer Aufgabenerfüllung gegenüber anderen, die ebenfalls Gewerbeflächen aufweisen, zu sichern. Schließlich setzt nicht zuletzt der Erhalt des Bestands auch Entwicklungsmöglichkeiten voraus, wie sie für Neuansiedlungen, Erweiterungen und Umstrukturierungen erforderlich sind. Eine entsprechende Ausweisung von gewerblich-industriellen Vorrangstandorten wird bereits heute in der Region Chemnitz-Erzgebirge vorgenommen (vgl. RPV Chemnitz-Erzgebirge 2002, Z 5.1.2). Eine Optimierung der gewerblichen Standortplanung und –entwicklung dürfte allerdings durch interkommunale Schwerpunktbereiche erheblich erleichtert werden, indem damit die jeweils geeigneten Standorte gesichert und entwickelt werden (vgl. ILS 2002, v.a. S. 17ff.). Nicht zuletzt eine Förderpolitik mit einer entsprechenden Priorität stellt einen wesentlichen Anreiz zur Schaffung solcher Strukturen dar.

bilisierung dieser Gebiete beiträgt. Entsprechend stärker müssten sie dann gewichtet werden.

¹⁰⁴ Etwa eine geringere Zügigkeit von Gymnasien, Mittel- oder Berufsschulen. Gerade letztere stellen durch die Betreuung von Auszubildenden wichtige Einrichtungen für die teilräumliche Wirtschaft dar, welche v.a. auch in den Grundzentren ihren Standort hat und nach Aussagen der Landesplanung haben soll (vgl. unten 5.5.3).

¹⁰⁵ Der LEP nennt für die Ausweisung von gewerblichen Siedlungsbereichen als Kriterien u.a. die gute Verkehrsanbindung an Straße und Schiene, die technische Erschließung, die Eigentumsverhältnisse und Flächenverfügbarkeit sowie die Konkurrenz zu anderen Standorten (vgl. LEP 2003, Begründung zu G 5.1.1).

5.5.3 Die Argumentation der Landesplanung

In den Anmerkungen von Intermobil wurden einige instrumentelle Neuerungen der Landesplanung aufgegriffen und im Hinblick auf eine integrierte Siedlungs- und Verkehrsentwicklung vertieft. Gleichzeitig wurde um ein Gespräch nachgesucht, um neben der Akzeptanz der Thematik auch Hintergründe und Motive der Landesplaner kennen zu lernen. Insofern konnten neben dem schriftlichen Beitrag die Argumente auch mündlich ausgetauscht und so mehrere Beratungsmöglichkeiten wahrgenommen werden.

Von Seiten der Landesplanung wurde betont, dass am System der dezentralen Konzentration festgehalten werden solle. Dies wurde vor allem auf das Gefüge Zentraler Orte bezogen. So habe man angesichts der unterschiedlichen Funktionsfähigkeit die Zahl der Mittelzentren nur soweit reduzieren wollen, dass im ländlichen Raum keine größeren Entfernungen zu Mittelzentren entstünden und die Verbindungsfunktionen als Bundesstraßen aufrechterhalten werden könnten. Ansonsten müsste eine Verlagerung der Straßenbaulast vom Bund auf das Land befürchtet werden. Darüber hinaus solle die Bedeutung der Grundzentren in ihrer Entwicklungsfunktion gestärkt werden, weshalb die Ausweisungskriterien überprüft werden sollten.¹⁰⁶

Die Landesplaner erläuterten ferner auch den Verlauf der im Plan enthaltenen überregionalen Achsen. Diese würden ohne Anlehnung an konkrete Schienen- oder Straßenverbindungen dargestellt. Darüber hinaus obliege es der Regionalplanung, eine Konkretisierung vorzunehmen, zumal es der gängigen Praxis entspreche, je nach Verkehrsmittel unterschiedliche Achsen auszuweisen.¹⁰⁷

Was die Versorgungs- und Siedlungskerne anbelangt, so wurde eine differenzierte Sicht dargelegt: Zum einen sei die entsprechende Regelung im LEP bewusst als Soll-Vorschrift formuliert worden, um in Einzelfällen abweichende sachgerechte Lösungen finden zu können und der Regionalplanung einen ausreichenden Spielraum zu belassen. Die Regionalplanung müsse dabei die gemeindliche Position bewerten, um ein konkretes Regelungserfordernis beurteilen zu können; bei unterschiedlichen Auffassungen müsse dann auf regionaler Ebene ein Konsens gefunden werden. Die oberste Raumordnungsbehörde beschränke sich auf die Rechtsaufsicht. Die Genehmigungsvoraussetzungen für die Festlegungen in den Regionalplänen ergäben sich aus dem SächsLPlG. Zum anderen wurde anerkannt, dass es im Rahmen der Förderung von integrierten Stadtentwicklungskonzepten notwendig sei, analog zur Bestimmung von Schlüsselprojekten auch eine innerörtliche Schwerpunktsetzung zu verlangen. In diesem Sinne wurde insbesondere auch eine verstärkte Förderung der Brachflächenentwicklung in geeigneten Siedlungs- und Verkehrslagen befürwortet. Der Regionalplanung käme dabei die Aufgabe der Flächensicherung zu, wie es auch als Ziel zur Siedlungsentwicklung formuliert sei.¹⁰⁸

Von den Landesplanern wurde die Thematik der neu eingeführten Funktions- bzw. Kooperationsräume um Oberzentren angesprochen. So sei die Resonanz auf diese Option im LEP-

¹⁰⁶ Im Hinblick auf die Entwicklungsfunktion ist relevant, dass zum einen die Einwohnerzahl im Verflechtungsbereich von Grundzentren angehoben wurde und zum anderen analog zu den Mittelzentren ein Mindestarbeitsplatzbesatz definiert wurde, auch wenn diese Kriterien nur „überwiegend erfüllt“ sein müssen (vgl. LEP 2003a, Z 2.3.10 mit LEP 2003, Z 2.3.10). Mit den restriktiveren Anforderungen an die Grundzentren wurde der im Gegensatz zum ersten Entwurf großzügigeren Ausweisung von Mittelzentren (s. o.) Rechnung getragen.

¹⁰⁷ So ist in der kartographischen Darstellung des LEP 2003 ein enger Zusammenhang zwischen der überregionalen Verbindungsachse und der Autobahn A 14 erkennbar. Im Regionalplan Oberes Elbtal/ Osterzgebirge ist daneben auch der Bahnkorridor als überregionale Verbindungs- und Entwicklungsachse gekennzeichnet.

¹⁰⁸ Allerdings sind die entsprechenden Plansätze zur Flächensicherung allgemein (LEP 2003, G 5.1.1) sowie im Hinblick auf gewerbliche und industrielle Ansiedlungen (ebd., G 6.1.4) zu Grundsätzen abgestuft worden, da es sich hierbei nach der Lesart der Landesplanung um Belange der Raumordnung handelt, die gemäß § 3 Nr. 3 ROG bei Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen durch die Regionalplanung zu berücksichtigen sind (ebd., 0).

Entwurf erfreulich gut ausgefallen. Dabei gehe es darum, beispielhafte Aktivitäten zu fördern und „auf das Land wirken zu lassen“. Wichtig sei das Grundprinzip der Freiwilligkeit und Gleichberechtigung, schließlich handle es sich nicht um einen herkömmlichen Stadt-Umland-Zusammenschluss. Dies zeige auch die Tatsache, dass in der Stadt-Umland-Region Dresden der Oberbürgermeister von Pirna und nicht jener von Dresden den Vorsitz führe. Auch wenn einige wichtige Kommunen des Verdichtungsraums wie Radebeul und Moritzburg (noch) nicht formal Bestandteil der kooperativen Region seien, werde die Zusammenarbeit bezüglich des REK und der darin verankerten Schlüsselprojekte unterstützt.¹⁰⁹ Von Intermodal wurde hierzu angemerkt, Möglichkeiten aufzuzeigen, die Zusammenarbeit ggf. stärker zu formalisieren bzw. verbindlich auszugestalten; dazu gehörten etwa raumordnerische Verträge oder eine gemeinsame Flächennutzungsplanung.

Bezüglich der Festlegung von besonderen Gemeindefunktionen und einer flächenhaften Sicherung durch die Schwerpunktbereiche für Siedlungsentwicklung wurde von der Landesplanung angemerkt, dass mit beiden Instrumenten verschiedene Zielrichtungen verfolgt werden: So dienten die besonderen Gemeindefunktionen der Darstellung bestehender herausgehobener Funktionen, während die Schwerpunktbereiche für die Siedlungsentwicklung für die bedarfsorientierte langfristige Vorsorge von Raumnutzungen eingesetzt werden sollten. Da eben die Verfügbarkeit letzterer in den Gemeinden mit der besonderen Funktion Gewerbe nicht gesichert sei, könne keine Verknüpfung erfolgen.

Damit sind die Landesplaner auf alle Punkte der Stellungnahme eingegangen. Es stellt sich nun die Frage, ob und inwiefern die Anmerkungen bzw. Anregungen in den LEP eingeflossen sind.

5.5.4 Veränderungen im LEP bezüglich einer integrierten Siedlungs- und Verkehrsentwicklung

Im Zuge des Beteiligungsverfahrens ergaben sich zwischen dem ersten LEP-Entwurf und dem rechtsverbindlichen Plan folgende Änderungen:

- Die siedlungsstrukturelle Schwerpunktsetzung in Zentralen Orten als Zentren des „wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Lebens“ (LEP 2003, 2.3) wurde hervorgehoben und mit der gebündelten Inanspruchnahme zentralörtlicher Einrichtungen sowie einer effizienten verkehrlichen Anbindung durch den ÖPNV begründet, zumal ein Versorgungs- und Siedlungskern innerhalb eines Zentralen Ortes ein größeres Ziel- und Quellgebiet darstellt. Die zunehmende Bedeutung der Konzentration gerade bei schrumpfenden Bevölkerungszahlen wurde hierfür als wesentliche Motivation gesehen (LEP 2003b, Begründung zu G 5.1.1).
- Zur begrifflichen Klarstellung wurde hinsichtlich der Konzentration der Siedlungsentwicklung an (über-)regionale Achsen durch die Regionalplanung der Begriff „Siedlungsbe-reich“ durch „Versorgungs- und Siedlungskern“ ersetzt. Bei den regionalen Achsen wurde ferner die Verbindungsfunktion zwischen „geeigneten Grundzentren“ und Ober- bzw. Mittelzentren aufgenommen. Als Ausweisungskriterium für regionale Achsen wurde auch der „Verlauf schienengebundener Nahverkehrsachsen“ aufgenommen (LEP 2003b, Begründung zu 2.6)
- Dem Instrument der Funktionsräume um Ober- und Mittelzentren wurde durch die Erwähnung des landesplanerischen Vertrags eine mögliche Perspektive aufgezeigt, um die

¹⁰⁹ Mittlerweile (Januar 2004) haben sich zwei Ebenen der Kooperation gebildet: Die ‚engere‘ „Region Dresden“ umfasst 14 der 16 unmittelbar an die Landeshauptstadt angrenzenden Gemeinden (ohne Radebeul und Moritzburg), während an der ‚weiteren‘ Region, dem sog. „Kooperationsraum Dresden“ die Landkreise beteiligt sind. Für diesen Bereich ist die Erarbeitung eines regionalen Entwicklungskonzepts vorgesehen.

freiwillige Zusammenarbeit in eine verbindliche Form zu überführen (LEP 2003b, Begründung zu 2.3.3).

- Der Grundsatz der bedarfsgerechten Bereitstellung von gewerblichen Bauflächen wurde durch die Option gemeinsamer Gewerbegebiete und Gewerbeverbünde im Hinblick auf eine interkommunale Kooperation inhaltlich erweitert (LEP 2003b, Begründung zu 6.1.3). Zwar wurde dies nicht auf die Ausweisung bzw. Entwicklung gewerblicher Schwerpunktbereiche bezogen, aber immerhin die planerische Grundlage dafür formuliert, dass standörtliche Bedingungen ausgeglichen und bestmögliche Voraussetzungen für bestimmte Ansiedlungen geschaffen werden.

Auch wenn sich die Änderungen auf Formulierungen in den Begründungen beziehen, wurde dennoch im modifizierten LEP den inhaltlich-konzeptionellen und organisatorischen Belangen einer integrierten Siedlungs- und Verkehrsentwicklung verstärkt Rechnung getragen.

5.5.5 Regionalplanerische Instrumente einer verkehrseffizienten Siedlungsentwicklung

Zu dieser Thematik wurde von Intermobil eine Werkstatt mit Regionalplanern veranstaltet, in der analog zur Landesplanung eine Übertragbarkeit von Prinzipien der Konzentration und Flächenbewertung (vgl. Kapitel 2) auf die regionale Ebene erörtert werden sollte. Dazu wurde zunächst der Stellenwert verkehrlicher Belange in der regionalen Planungs- bzw. Stellungnahmepraxis erfragt, bevor das Instrument der Flächenbewertung für Dresden vorgestellt und auf seine instrumentelle Verwendbarkeit in den Regionen hin diskutiert wurde. Dem lag die Überlegung zu Grunde, dass sich entsprechend der Standortvielfalt innerhalb Dresdens auch vergleichbare Standortqualitäten in den Kommunen insgesamt finden und bewerten lassen.

Zur Relevanz des Zusammenhangs von Siedlung und Verkehr wurde ausgeführt, dass die Entwicklungsdynamik insgesamt gering sei, d. h. eine Vielzahl kleiner Bauvorhaben¹¹⁰ sei zu verzeichnen und das Thema spiele bei Stellungnahmen eine dementsprechend geringe Rolle. Daher entstünden Probleme höchstens in der Summe solcher Einzelentscheidungen. Ansonsten behinderten die kommunale Planungshoheit sowie die interkommunale Konkurrenz massiv die Steuerung der Siedlungsentwicklung, so dass Stellungnahmen der Regionalplanung kaum Beachtung fänden. Immerhin sei dennoch eine gewisse Relevanz der straßen- und schienengebundenen Verkehrsachsen für die wirtschaftliche Entwicklung feststellbar, sofern keine sonstigen Restriktionen (z.B. Topographie) vorhanden seien.

Neben der tatsächlichen Entwicklung äußerten sich die Regionalplaner auch zur Bedeutung der landes- und fachplanerischen Grundlagen. So sei es grundsätzlich wichtig, dass die Belange der Raumordnung hinreichend in den Fachlichen Entwicklungsplan Verkehr eingingen, welcher in Sachsen verbindliche Zielaussagen zum Verkehr trifft. Insbesondere bedürfe es hinreichend konkreter und justizabler Ziele der Raumordnung, um etwa die Bahn zu einem angemessenen Angebot bewegen zu können.¹¹¹

Damit stand die Bahn im Brennpunkt der Diskussion. So wurde sie einerseits für ihr unzureichendes Angebot (Takt, Haltepunkte, Personalkapazitäten) gescholten und von privaten Betreibern wie Connex eine Besserung erwartet.¹¹² Andererseits wurde auf ihre umfangreichen Liegenschaften verwiesen, welche wertvolle Potenziale der Siedlungsentwicklung darstellten,

¹¹⁰ Demnach umfassen in der Region Chemnitz 1/3 der Bauvorhaben nur bis zu acht Einfamilienhäuser.

¹¹¹ Dies ist etwa in der Region Oberbayern gelungen, wo durch ein entsprechendes Ziel über die Bedienungsqualität im SPNV raumordnerisch der Rückbau von Bahnanlagen auf der Strecke München - Garmisch-Partenkirchen untersagt wurde (vgl. Kamp 2002).

¹¹² Connex betreibt seit dem Fahrplan 2003/2003 die Strecke Zittau - Görlitz - Berlin.

z.B. zur städtebaulichen Umstrukturierung (vgl. MSWKS 2000) oder wenigstens als P+R-Anlagen, aber aus betriebswirtschaftlichen Gründen nicht genutzt würden. Doch bereits die komplexen Konzernstrukturen mit ihren zersplitterten Zuständigkeiten erschwerten Verhandlungen beträchtlich.

Insgesamt wurde die Erwartung an eine integrierte Siedlungs- und Verkehrsplanung etwas gedämpft. Zwar sei es vereinzelt gelungen, Bahnstrecken wie die Verbindung Chemnitz-Stollberg (Überlandstadtbahn nach dem Karlsruher Modell) aufzuwerten und damit auch nachgeordnete Verbindungen zu verbessern, ein gewandeltes Planungsverhalten der Kommunen sei allerdings – noch – nicht zu erkennen. Angesichts der Mobilität und Präferenzen von (potenziellen) Standortnutzern wurden verstärkte Anstrengungen bei der Umsetzung der Prinzipien einer integrierten Entwicklung für notwendig erachtet.

Im Hinblick auf das Modell der Flächenbewertung wurde die Meinung vertreten, dass das Untersuchungsraaster zu feinkörnig sei für eine Verwendung durch die Regionalplanung. So fielen die Unterschiede in den insgesamt kompakten Städten eher zu gering aus, um zu großräumig differenzierten Aussagen zu kommen.¹¹³ Verkehrlich gut bewertete Standorte lägen vor allem an den ausgewiesenen regionalen Entwicklungsachsen. Überhaupt gebe es bereits heute ein ausreichendes Instrumentarium, welches „nur“ konsequenter durch- und umgesetzt werden müsse und deshalb von den Planern eine erhebliche Überzeugungsarbeit gegenüber den Politikern verlange. Hier seien nicht zuletzt weiche, informative und persuasive Vorgehensweisen der Regionalplanung gefordert, auch wenn dies in vielen Situationen auf einen Kompromiss hinauslaufe, etwa eine Reduzierung ungünstig gelegener Neubauflächen. Schließlich sehe das Planungssystem eine klare Trennung von Siedlungs- und Freiraumentwicklung als Aufgabenbereich der Regionalplanung einerseits und Verkehr als eigenständige Fachplanung andererseits vor.

Die infolge der Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung gebotene Bestandsentwicklung wurde als brauchbarer Ansatz aufgefasst, um kompakte Strukturen zu befördern. Vor allen Dingen lohne sich eine detaillierte Flächenbewertung nur dort, wo auch tatsächliche Gestaltungspotenziale für eine integrierte Entwicklung bestünden wie in den Oberzentren. Damit könnten etwa geeignete Maßnahmenschwerpunkte im Zuge des Stadtumbaus ermittelt werden.

So wurden im Rahmen der Werkstatt weiter führende Perspektiven einer integrierten Siedlungs- und Verkehrsentwicklung aufgegriffen. Insgesamt wurde deutlich, dass die Flächenbewertung die Sinnhaftigkeit von bestehenden Instrumenten der Regionalplanung untersetzen kann. Insofern kommt ihr, nicht zuletzt vor dem Hintergrund eines überschaubaren Aufwands, eine ergänzende Funktion zu.

5.5.6 Die integrierte Siedlungs- und Verkehrsentwicklung aus der Sicht der Genehmigungspraxis

Es obliegt der höheren Raumordnungsbehörde, über die Vereinbarkeit der Bauleitpläne mit den Zielen und Erfordernissen der Raumordnung zu entscheiden und damit konkrete Flächennutzungs- und Bebauungspläne zu genehmigen. Daher wurde auch ein Gespräch mit den zuständigen Vertretern des Regierungspräsidiums (RP) Dresden geführt, das in Zielsetzung und Ablauf mit der im vorangegangenen Abschnitt vorgestellten Werkstatt übereinstimmt.

Vorab wiesen die Gesprächspartner im RP auf ihre begrenzten Möglichkeiten hin, die neben der geringen Entwicklungsdynamik (s.u.) aus der eingeschränkten Handhabe resultierten. Selbst einschlägige Rechtsvorschriften zur geordneten Siedlungsentwicklung könnten oft-

¹¹³ Daraufhin wurde der Bewertungsraum auf den Stadt-Umland-Bereich eingeeengt, wo Differenzierungen auch innerhalb von Gemeinden leichter möglich sind..

mals nur unzureichend gegenüber dem kommunalpolitischen Willen zur Geltung gebracht werden. So habe die den nichtzentralen Gemeinden zugesicherte Eigenentwicklung bislang zu viele Spielräume eröffnet, die oftmals weit über die vom RP favorisierte Entwicklung im Bestand hinausgingen.

Die Situation wurde durch die Mitarbeiter des RP ähnlich wie von den Regionalplanern beurteilt: Insgesamt seien, was die Entwicklung anbelangt, „die Messen längst gesungen“. Vielmehr gehe es jetzt um eine geordnete Rücknahme der nicht notwendigen und raumstrukturell ungünstigen Flächen, wo die Flächenbewertung zur Anwendung kommen könne.¹¹⁴ Dies treffe v.a. auch auf eine Beurteilung von Flächen und die Auswahl geeigneter Maßnahmen-schwerpunkte im Rahmen der integrierten Stadtentwicklungskonzepte zu. Vor allem verlange der LEP von den Stadtentwicklungskonzepten eine solche vorbereitende Standortbewertung.¹¹⁵ Allerdings wurde vermutet, dass der kleinteilige Einzelhandel, der ja einen wichtigen Bestandteil in der Nahraumversorgung darstellt, zugunsten großflächiger Discounter und Einzelhandelseinrichtungen von mindestens 1.500 m² weiterhin an Bedeutung einbüßen dürfte.

Die Vertreter des RP sahen für die weitere Entwicklung zwei grundlegende Probleme: Zum einen sei nicht klar, wie weit die innerörtliche Schwerpunktsetzung durch die Regionalplanung betrieben werden könne, zumal hier die kommunale Planungshoheit Grenzen setze. Zum anderen könne selbst eine raumordnungskonforme Förderpolitik nicht greifen, wenn die Kommunen nicht ihren Eigenanteil aufbrächten. Dabei seien diese Mittel wichtig, um das Ziel einer Nachnutzung von Brachen und Altgebäuden einlösen zu können.

Wenn man insgesamt nur bescheidene Möglichkeiten habe, die Entwicklung zu beeinflussen, so sei man wenigstens bemüht, auf die Aufsiedlung bereits erschlossener Gebiete hinzuwirken, statt die Planung neuer zu befürworten. Dies sei notwendig, da einige Gemeinden, selbst in Gebieten mit Schrumpfung, immer noch neue Flächen auswiesen. Um dies zu vermeiden, sei es unumgänglich, von den betreffenden Gemeinden fundierte Nachweise eines Bedarfs zu fordern.¹¹⁶ Darin müssten dann angemessene Annahmen getroffen werden, was etwa den konkreten Flächenbedarf betreffe, zumal dem einige Gemeinden geringe Dichtewerte zu Grunde legten, weil sie schrumpfungsbedingt von einer extensiveren Nutzung ausgingen.

Abschließend äußerten sich die Gesprächsteilnehmer zur integrierten Siedlungs- und Verkehrsentwicklung bei neuen Infrastrukturvorhaben. Im Umland von Dresden gebe es Planungen, den (schienengebundenen) ÖPNV an neu entstandene Siedlungsgebiete heranzuführen, die nicht den Zielen der Raumordnung entsprächen und teilweise auch nicht angenommen würden. Solche Verkehrsbaumaßnahmen trügen dazu bei, periphere bauliche Entwicklungen nachträglich aufzuwerten. Hier schließt sich wieder der Kreis zur Flächenbewertung, wenn dies als Plädoyer für eine verstärkte Bestandsorientierung verstanden wird, welche die Weiterentwicklung verkehrlich gut gelegener und ausgestatteter Gebiete beinhaltet.

¹¹⁴ Bei bestehendem Baurecht, etwa durch eine Festsetzung im Bebauungsplan, kann das freilich nicht von der Behörde durchgesetzt werden. Immerhin besteht für die Kommunen die Option, das Baurecht von Flächen aufzuheben, wenn dieses von den Eigentümern nicht innerhalb einer Frist von sieben Jahren in Anspruch genommen bzw. dies vorbereitet wurde und somit bei einer Rücknahme keine Entschädigung geleistet werden muss, vgl. § 39 BauGB.

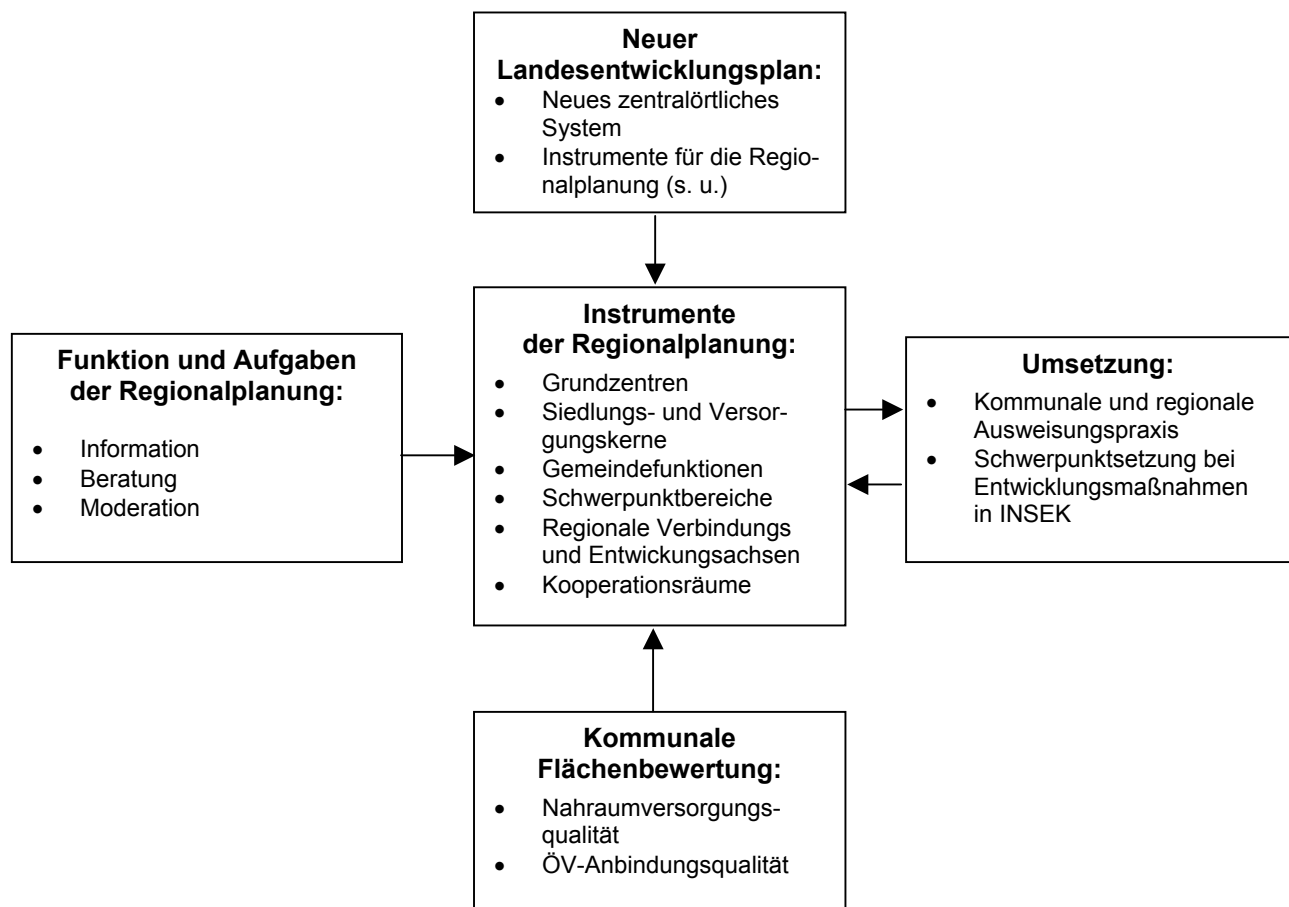
¹¹⁵ Die Komplexität der Standortbewertung ergibt sich aus den Belangen der zu berücksichtigten Fachbereiche, zu denen u.a. Verkehr, Wohnungswesen, Wirtschaft, Kultur, Bildung und Umwelt gehören (vgl. LEP 2003, Erläuterung zu 5.2). Diese decken sich mit den von der Flächenbewertung erfassten Kriterien. Insgesamt geht es also darum, die „Funktionalität“ der Siedlungsstrukturen gerade auch bei Bevölkerungsrückgängen insgesamt zu verbessern (ebd.).

¹¹⁶ So verlangt auch der neue LEP für die Neuausweisung von Bauflächen einen begründeten und nachgewiesenen Bedarf, wie er sich etwa aus den integrierten Stadtentwicklungskonzepten ergibt (LEP 2003, Z 5.1.3).

5.6 Fazit: Gestaltung zwischen Wollen und Können

Planung unter Schrumpfbedingungen ist mit Unsicherheiten verbunden. Daher kommt es auf eine Reduzierung von Risiken durch die Entwicklung geeigneter Standorte an. Die Kommunen sehen gerade hier einen Informations- und Beratungsbedarf. Für eine planerische Konkretisierung ist das raumordnungspolitische Instrumentarium grundsätzlich vorhanden, muss allerdings konsequent angewandt werden. Ordnung im Sinne einer Konzentration der Siedlungsentwicklung einschließlich einer Konsolidierung des Bestands ermöglicht gesamträumlich betrachtet einen effizienten Einsatz der Ressourcen Flächen, Infrastruktur und finanzielle Mittel. Abbildung 5.2 stellt die einzelnen Funktionen, Instrumente und Anwendungsfelder auf den verschiedenen Ebenen der Raumplanung dar.

Abbildung 5.2: Handlungsfelder und instrumentelle Grundlagen der Raumplanung



Eigene Darstellung

Die Bedeutung kompakter Raumstrukturen, wie sie das Ziel einer integrierten Entwicklung von Verkehr und Siedlung sind, wurde von den Gesprächspartnern allgemein anerkannt. Vorbehalte bestanden allerdings in ihrer konsequenten Umsetzung: Die Raumordnung beruft sich auf ihren durch die kommunale Planungshoheit eingeschränkten Spielraum für konkrete Vorgaben, und die Kommunen wollen sich auch in Zeiten einer geringen Dynamik mehrere Entwicklungsoptionen offen halten, wenn sie auch z.T. die Innen- bzw. Bestandsentwicklung in den Hauptorten bevorzugen.

Vor diesem sachlichen Hintergrund und der Tatsache, dass zwischen den Bearbeitern und den regionalen Akteuren keine formalen Kooperationsbeziehungen bestanden, konnten keine standörtlichen Projekte durchgeführt werden. So erwies sich zunächst die Kluft zwischen konkreten standörtlichen Kriterien der Flächenbewertung und abstrakten Instrumenten der

Regionalplanung als recht groß. Diese Kluft konnte durch die Beratung mit den Projektpartnern deutlich verringert werden, indem die Wichtigkeit verkehrseffizienter Siedlungsstrukturen anhand der adäquaten Instrumente der Raumordnung (Zentrale Orte, Versorgungs- und Siedlungskerne, besondere Gemeindefunktionen, Verbindungsachsen) aufgezeigt und letztere dadurch konkretisiert wurden. Sofern die Flächen- bzw. Standortbewertung wie von den Gesprächspartnern vorgeschlagen, dazu dient, innerörtliche Entwicklungs- und Maßnahmenschwerpunkte zu ermitteln, kommt ihr auch eine raumordnerische Bedeutung zu. Es lassen sich also durchaus Brücken zwischen Raum-Ordnung und kommunaler Entwicklung schlagen. Nicht zuletzt eröffnet der neue Landesentwicklungsplan mit seinen instrumentellen und organisatorischen Änderungen die Möglichkeit bzw. Notwendigkeit, sich den veränderten Rahmenbedingungen auch siedlungsstrukturell anzupassen. Den Vertretern der Raumordnung konnten einige Argumente zugunsten kompakter und verkehrseffizienter Strukturen an die Hand gegeben werden, mit welchen sie ihrerseits beratend auf die umsetzungsrelevanten Akteure (Kommunen, Fachplanungen, Unternehmen) einwirken können. Ziel dabei sollte es sein, deren Verständnis für Zusammenhänge zu fördern und damit deren Verhalten zu beeinflussen im Sinne einer „Koordination durch Information“ (vgl. Prieb 1999). Die Kombination von harten und weichen Instrumenten der Raumordnung erleichtert den Austausch von Zielen und Entwicklungsvorstellungen im Sinne des Gegenstromprinzips und verstärkt so die Wirkung einer integrierten Siedlungs- und Verkehrsentwicklung.

Um sich indessen noch stärker in die tatsächliche Raumentwicklung als politischen und interessen geleiteten Prozess einzubringen, bedarf es grundlegender inner- und überregionaler Änderungen: Dies betrifft zum einen die Bildung einer regionalen Handlungsebene, welche neben der Planung auch über umsetzungsbezogene Aufgaben verfügt und politisch über eine entsprechende Vertretung legitimiert ist. Zum anderen beinhalten auch die fiskalischen Rahmenbedingungen¹¹⁷ erhebliche Möglichkeiten, stärker mit der Raumordnung abgestimmt zu werden. Damit dürfte der Anreiz zur Beachtung und Umsetzung raumplanerischer Leitbilder und Ziele größer werden.

¹¹⁷ Dazu gehört ein modifizierter kommunaler Finanzausgleich, welcher die jeweiligen Standorteignungen für überörtliche Funktionen besser berücksichtigt und damit den Entwicklungsdruck von den Gemeinden nimmt. Weiter führend ist auch eine kombinierte Bodenwert- und Flächennutzungssteuer, die sich je nach Lage und Nutzungsintensität differenzieren lässt. Entsprechende Vorschläge liegen vor, vgl. Apel 1999.