

Klaus Einig, Andrea Jonas und Brigitte Zaspel  
Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im  
Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung



Bundesamt  
für Bauwesen und  
Raumordnung



## **Steuerung der Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung – Region München**

**Ergebnisse der Kommunalumfrage  
im Rahmen des REFINA-Projektes „Entwicklung  
und Evaluierung eines fernerkundungsbasierten Flächenbarometers“**

**Juni 2009**

### **Kontakt:**

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)  
im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)  
Deichmannsaue 31-37  
53179 Bonn  
0228- 99 401 2303 (-2341) (-2106)  
Klaus.Einig@bbr.bund.de  
Andrea.Jonas@bbr.bund.de  
Brigitte.Zaspel@bbr.bund.de

## **I Ziele und Hintergrund der Umfrage**

Angesichts der weiterhin hohen Flächeninanspruchnahme ist – trotz zunehmendem Problembewusstsein – keine Trendwende zu beobachten, mit der das 30-ha-Ziel der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie bis zum Jahr 2020 erreicht werden könnte. Die Raumplanung und insbesondere die Regionalplanung, stehen daher vor der großen Herausforderung, die Ausdehnung der Siedlungs- und Verkehrsfläche effektiv zu begrenzen.

Im Rahmen des Forschungsprojektes REFINA (Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und für ein nachhaltiges Flächenmanagement) untersucht das BBSR als Teil des Verbundvorhabens Flächenbarometer (Entwicklung und Evaluierung eines fernerkundungsbasierten Flächenbarometers als Grundlage für ein nachhaltiges Flächenmanagement) die Wirksamkeit des bestehenden regionalplanerischen Instrumentariums zur Steuerung der Flächeninanspruchnahme.

Neben der Analyse statistischer Daten und Geodaten ist insbesondere die Bewertung der Instrumente aus Sicht der betroffenen Akteure wichtiger Bestandteil des Projektes. Durch eine Befragung der Kommunen, als Adressaten der Planungen und Mitglieder der Verbandsversammlung, soll ermittelt werden, welche Bedeutung das Thema Flächeninanspruchnahme besitzt, wie die Akteure das regionalplanerische Instrumentarium bewerten und für wie wirksam die Befragten diese Instrumente einschätzen. Zusätzlich werden Reformoptionen und Verbesserungsmöglichkeiten thematisiert.

Die Regionalplanung in Bayern ist eine staatliche Aufgabe. Diese wird von den Regionalen Planungsverbänden, als Träger der Regionalplanung, im übertragenen Wirkungskreis erfüllt. Jeder Verband besitzt drei Organe: die Verbandsversammlung, den Planungsausschuss und den Vorsitzenden. Zudem verfügen die Regionalen Planungsverbände über eine Geschäftsstelle, die in der Region München in Personalunion mit der Geschäftsstelle des Planungsverbandes Äußerer Wirtschaftsraum München geführt wird. Ebenfalls an der Regionalplanung beteiligt ist der Regionsbeauftragte bei der Regierung (von Oberbayern), der von der Regierung bestellt wird und die Geschäftsstelle unterstützt.

Die Verbandsversammlung setzt sich aus jeweils einem Vertreter der 186 Städte und Gemeinden sowie der 8 Landkreise der Region München zusammen. Die Stimmenzahl der Verbandsräte bestimmt sich über die Zahl der Einwohner. Die Landeshauptstadt München kann maximal 40 % der Stimmen auf sich vereinen. Der Planungsausschuss umfasst den Verbandsvorsitzenden, 12 Vertreter der Landeshauptstadt München, 9 Vertreter der Kreise sowie 9 Vertreter der kreisangehörigen Gemeinden. Über die Ausschussmitglieder bestimmen die Verbandsräte.

Während die Verbandsversammlung für die Beschlussfassung über Gesamtfortschreibungen des Regionalplans verantwortlich ist, werden Beschlüsse über Teilfortschreibungen seit 2005 durch den Planungsausschuss gefasst. Der Planentwurf sowie die Fortschreibungen werden vom Geschäftsführer mit Unterstützung des Regionsbeauftragten erarbeitet. Gegenüber diesem sind die Verbandsversammlung bzw. der Planungsausschuss weisungsbefugt.

Der gültige Regionalplan ist seit dem 15.2.1987 in Kraft und wurde am 1.8.2002 neugefasst. Die letzte Änderung (Nr. 21) trat am 1.3.2008 in Kraft.

Neben wenigen positivplanerischen Festlegungen, die direkt die räumliche Verortung von wohnbaulichen und gewerblichen Flächennutzungen lenken, steuert der Regionalplan die Siedlungsentwicklung insbesondere über negativplanerische Instrumente des Freiraumschutzes, durch die Flächen von baulicher Nutzung frei gehalten werden. Ein Regionalplan kann somit als Instrumentenverbund betrachtet werden. In der standardisierten Befragung wurden folgende Instrumente des Regionalplans berücksichtigt:

#### Positivplanerische Steuerungsinstrumente

- Ausrichtung der Siedlungsentwicklung am Zentrale-Orte-System
- Bereiche, die für die Siedlungsentwicklung besonders in Betracht kommen (im Folgenden „Siedlungsbereich“)
- Organische Entwicklung
- Konzentration einer stärkeren Siedlungsentwicklung auf geeignete Haltepunkte des schienengebundenen Personennahverkehrs (SPNV)

#### Negativplanerische Steuerungsinstrumente

- Regionale Grünzüge
- Trenngrün
- Landschaftliche Vorbehaltsgebiete

## **II Teilnehmer der Befragung**

Von den angeschriebenen 186 Städten und Gemeinden der Region München nahmen 75 an der Befragung teil. Dies entspricht einer Rücklaufquote von 40 %. Rund die Hälfte der Fragebögen wurde von Bürgermeistern ausgefüllt. In den übrigen Fällen haben Stadtplanungsämter, Bauämter oder Geschäftsleiter geantwortet. Neben dem Oberzentrum München konnten 36 % der Mittelzentren und 51 % der Unterzentren (incl. Kleinzentren und Siedlungsschwerpunkten) für die Befragung gewonnen werden. Zudem haben 33 % der Gemeinden ohne zentralörtlichen Status den Fragebogen beantwortet. Somit sind die Aussagen weitgehend vergleichbar und auch als repräsentativ anzusehen.

## **III Baulandversorgung und Baulandpolitik in den Kommunen**

### **Aktuelle Baulandversorgung in den Kommunen**

Die Baulandsituation im Wohnbereich ist in 53 % der Kommunen ausgeglichen. Ein Baulandunterangebot wird von 35 % der Kommunen gesehen, während mit 12 % nur eine Minderheit der Kommunen angibt, einen Überhang an Bauland zu besitzen. Die Gewerbebaulandversorgung wird von den Kommunen weniger eindeutig beurteilt. Der Anteil der drei Gruppen variiert nur leicht. So geben 35 % der Kommunen eine ausgeglichene Baulandsituation an, während der Anteil der Kommunen in denen ein Gewerbebaulandüberhang besteht bei 24 % liegt. Der überwiegende Teil der Kommunen (40 %) stellt in seinem Hoheitsgebiet ein Baulandunterangebot fest.

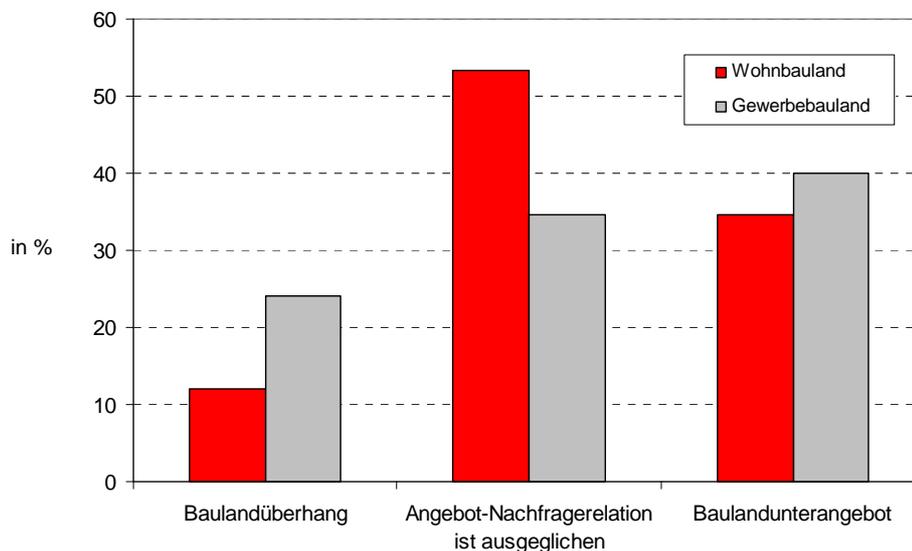
Die Einschätzung der Baulandversorgung steht in keinem unmittelbaren Zusammenhang zur zentralörtlichen Einstufung. Während in den Mittelzentren die Angebot-Nachfragerelation bei

Gewerbebauland überwiegend ausgeglichen ist, bestehen in Grundzentren und nicht zentrale Orte gleichermaßen Über- und Unterangebote. Mit Blick auf die Wohnbaulandversorgung geben vor allem die nicht zentralen Orte eine ausgeglichene Angebot-Nachfrage-Relation an.

Die Einschätzung der Wohnbaulandversorgung besitzt ein deutliches räumliches Muster. Unterangebote konzentrieren sich auf München und dessen suburbanes Umland. Ein ausgeglichenes Angebot ist vor allem im Außenbereich der Region zu finden.

Die räumliche Struktur der Gewerbebaulandversorgung ist weniger stark ausgeprägt. Ein Baulandunterangebot betrifft das Oberzentrum sowie den Süden und Südwesten der Region. Angebot und Nachfrage sind verstärkt im Norden und Osten der Region ausgeglichen. Die Nennung eines Baulandüberangebots folgt keinem einheitlichen Muster.

**Abb.1 Aktuelle Baulandversorgung in den Kommunen**

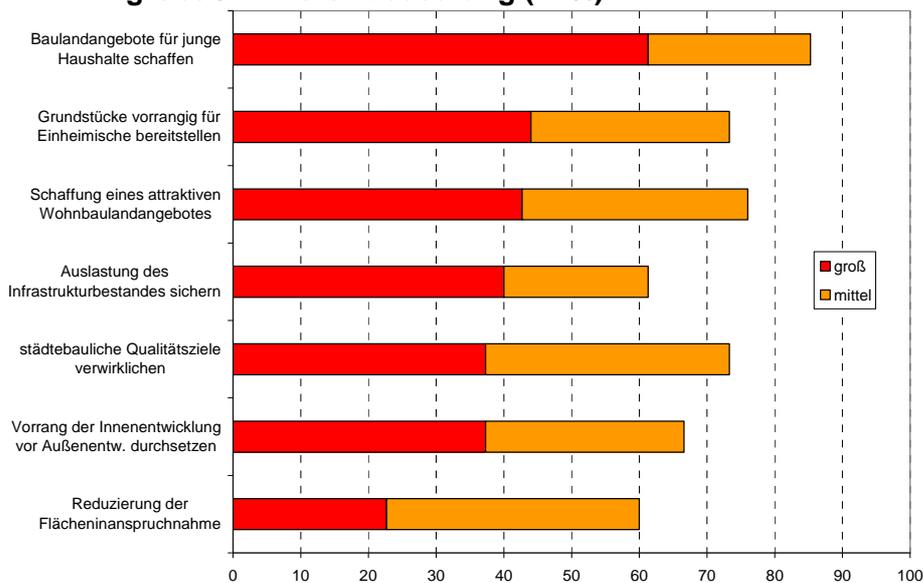


Quelle: eigene Erhebung, Kommunalbefragung

### Ziele der kommunalen Baulandpolitik

Auf die Frage, welche Ziele der Wohnbaulandpolitik in den Kommunen eine Rolle spielen, werden in erster Linie Ziele einer aktiven Baulandpolitik genannt. Die Schaffung eines Baulandangebots für junge Haushalte steht im Mittelpunkt von rund 61 % der Kommunen. Eine vorrangige Bereitstellung von Grundstücken für Einheimische spielt in 44 % der Kommunen eine wichtige Rolle. Etwa der gleiche Anteil (43 %) der Kommunen bewertet die Bedeutung eines attraktiven Wohnbaulandangebots als groß. Häufig zielen die Kommunen bei ihren Wohnbaulandausweisungen auf eine Auslastung des Infrastrukturbestands ab. 37 % der Kommunen achten verstärkt auf die Verwirklichung städtebaulicher Qualitätsziele. Eine vorrangige Innenentwicklung geben ebenfalls 37 % der Kommunen als Ziel mit großer Bedeutung an. Die „Reduzierung der Flächeninanspruchnahme“ stellt hingegen für nur 23 % der an der Befragung beteiligten Kommunen ein wichtiges Ziel der kommunalen Baulandpolitik dar.

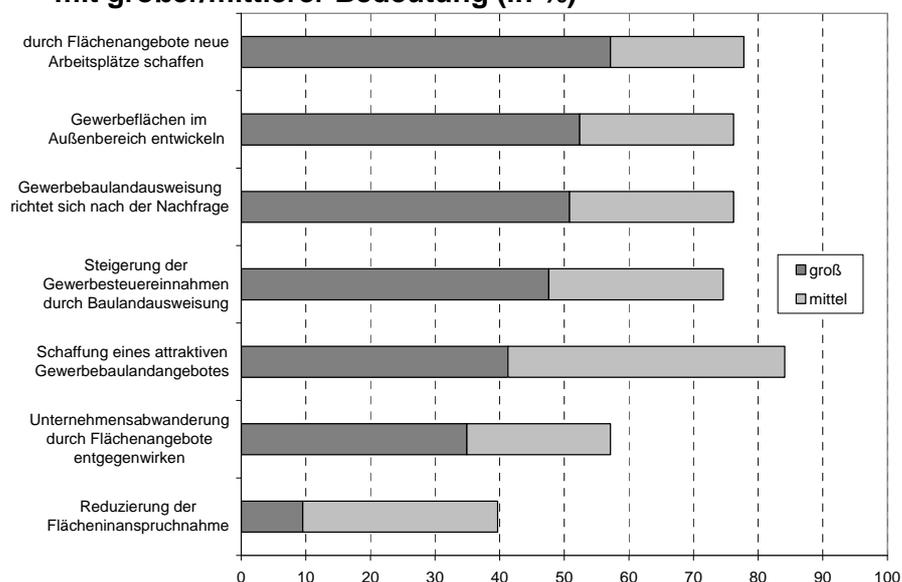
**Abb. 2 Ziele der kommunalen Wohnbaulandpolitik mit großer/ mittlerer Bedeutung (in %)**



Quelle: eigene Erhebung, Kommunalbefragung

Im Bereich der Gewerbeflächen wird von den Kommunen ebenfalls eine aktive Baulandpolitik betrieben: Im Vordergrund der Baulandpolitik stehen u.a. die Ziele „durch Flächenangebote neue Arbeitsplätze schaffen“ und „Schaffung eines attraktiven Gewerbebaulandangebotes“. Anders als bei der Wohnbaulandpolitik geben über 50 % der Kommunen die Entwicklung von Flächen im Außenbereich als wichtiges Ziel an. Dabei richten die Kommunen ihre Flächenausweisung überwiegend an der Nachfrage aus. Die Steigerung der Gewebesteuereinnahmen sowie die Verhinderung von Unternehmensabwanderungen sind weitere bedeutende Ziele der kommunalen Gewerbeflächenpolitik. Die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme im Bereich Gewerbe wird lediglich von 8 % der Kommunen als Ziel mit großer Bedeutung angesehen.

**Abb. 3 Ziele der kommunalen Gewerbebaulandpolitik mit großer/mittlerer Bedeutung (in %)**

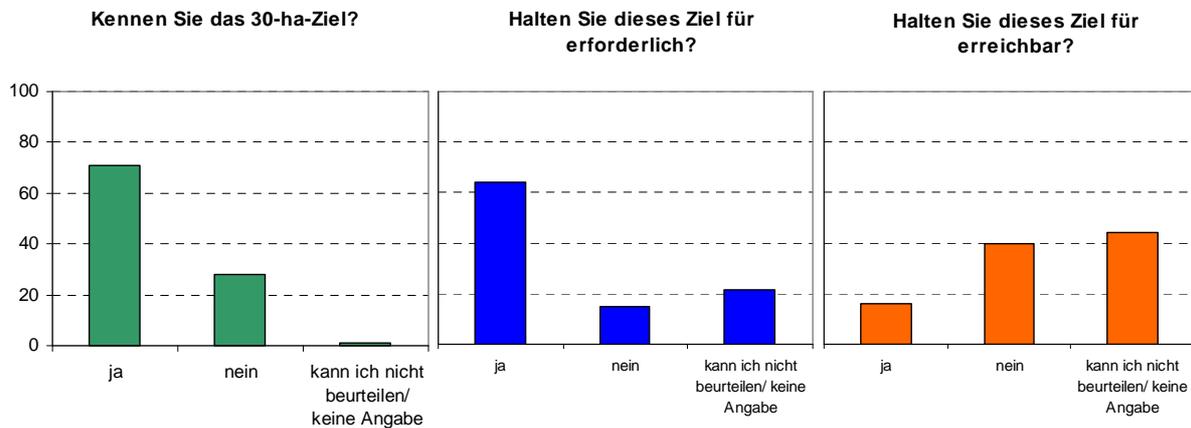


Quelle: eigene Erhebung, Kommunalbefragung

## Einschätzung des 30-ha Ziels

Das 30-ha-Ziel der Bundesregierung, das vorsieht die Flächeninanspruchnahme in Deutschland von derzeit ca. 129 auf 30 ha pro Tag zu reduzieren, ist den meisten Befragten (71 %) bekannt. Dieses Ziel wird von 64 % der Kommunen für erforderlich, aber nur von 16 % für tatsächlich erreichbar gehalten.

**Abb. 4 Bewertung des 30-ha-Ziels der Bundesregierung (in %)**



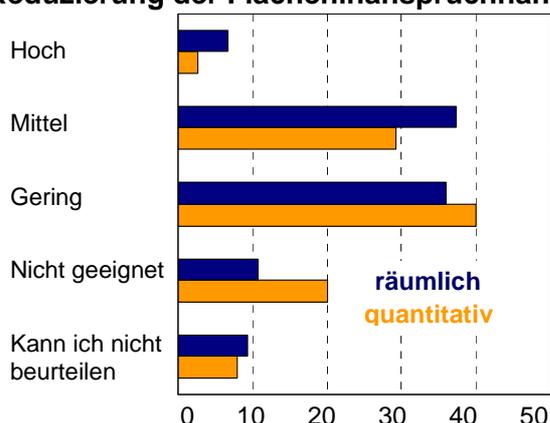
Quelle: eigene Erhebung, Kommunalbefragung

## IV Bewertung der Instrumente des Regionalplans

### „Wie schätzen Sie die Eignung des Regionalplans in Ihrer Planungsregion als Instrument zur quantitativen Reduzierung und zur räumlichen Lenkung der baulichen Flächeninanspruchnahme ein?“

Die Kommunen schätzen die Eignung des Regionalplans zur räumlichen Lenkung etwas positiver ein als zur quantitativen Reduzierung der baulichen Flächeninanspruchnahme. In beiden Fällen dominieren die Antwortkategorien gering und mittel. 20 % der Kommunen halten den Regionalplan für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme für nicht geeignet. Im Hinblick auf die räumliche Lenkung fällt der Anteil mit 11 % etwas geringer aus. Eine hohe Steuerungswirkung spricht dem Plan nur ein geringer Teil der Kommunen zu (räumlich: 7 %, quantitativ: 3 %).

**Abb. 5 Eignung des Regionalplans zur räumlichen Lenkung und zur quantitativen Reduzierung der Flächeninanspruchnahme (in %)**



Quelle: eigene Erhebung, Kommunalbefragung

**„Wie bewerten Sie das Wirkungsspektrum der Festlegungen für die Region zusammenfassend?“**

Die zusammenfassende Bewertung des Wirkungsspektrums der einzelnen Festlegungen für die gesamte Planungsregion fällt den meisten Kommunen schwer. Bei den einzelnen Instrumenten machen 30 – 70 % keine Angaben oder wählen „kann ich nicht beurteilen“.

Auffällig ist, dass negative Wirkungen bei allen Instrumenten nur von einem sehr geringen Anteil der Kommunen gesehen werden. Die höchsten Anteile der Nennung negativer Wirkungen entfallen mit jeweils rund 9 % auf die Zentralen Orte und die organische Entwicklung. Eine positive Wirkung dieser Instrumente erkennen gleichzeitig aber 15 bzw. 33 % der Kommunen an.

Der Anteil der Kommunen der bei negativplanerischen Instrumenten (alle Instrumente zum Freiraumschutz) eine positive Wirkung angibt, ist deutlich höher als bei den positivplanerischen Instrumenten. 60 % der Antwortenden sehen bei Grünzügen und 51 % bei Landschaftlichen Vorbehaltsgebieten überwiegend positive Wirkungen.

**Abb. 6 Wirkungsspektrum der Festlegungen in der Region**

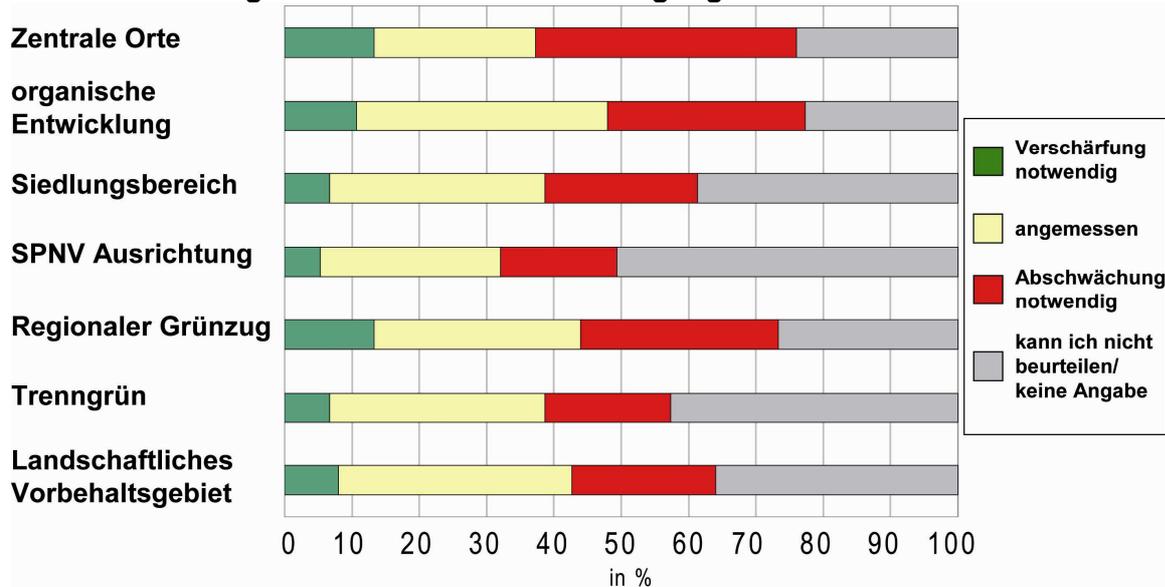


Quelle: eigene Erhebung, Kommunalbefragung

**„Wie bewerten Sie die Restriktivität der Festlegungen?“**

Die Kommunen empfinden die Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf Zentrale Orte, die Festlegungen zur organischen Entwicklung sowie die Ausweisung von Regionalen Grünzügen als besonders restriktiv. Jeweils über 29 % der Kommunen fordern deshalb eine Abschwächung der Restriktivität dieser Festlegungen. Immerhin rund 13 % der Kommunen halten eine Verschärfung der Restriktivität dieser Festlegungen für notwendig. Eine solche Verschärfung fordern auch 11 % der Kommunen bei der organischen Entwicklung. Mit Ausnahme der Zentralen Orte bewertet jedoch jeweils der überwiegende Anteil der Kommunen die Restriktivität der abgefragten Steuerungsinstrumente als angemessen.

**Abb. 7 Bewertung der Restriktivität der Festlegungen**

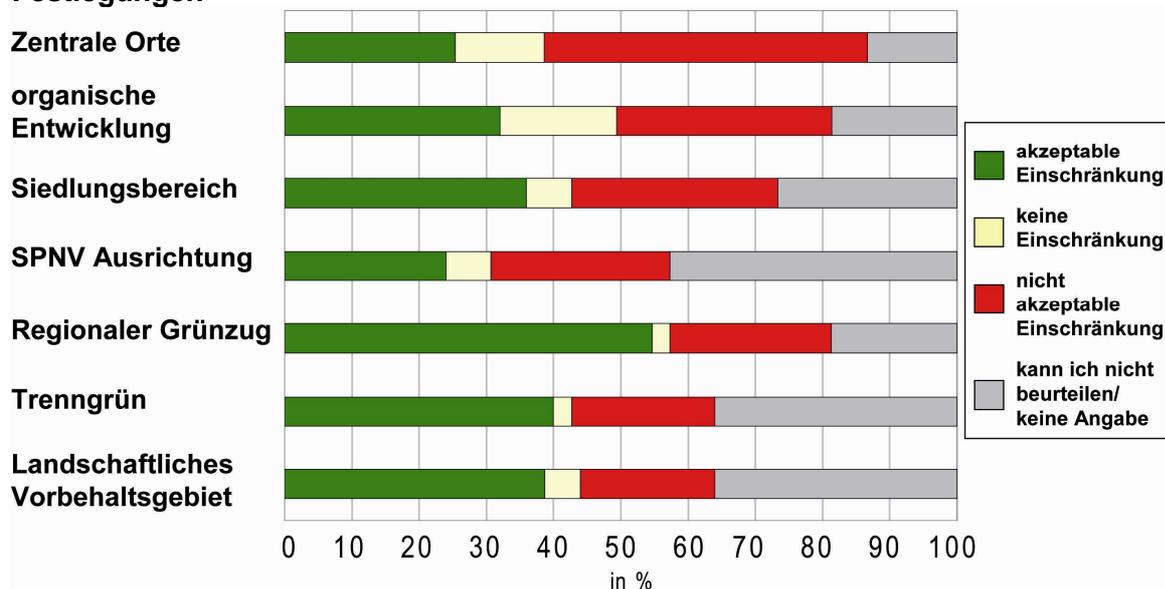


Quelle: eigene Erhebung, Kommunalbefragung

**„Wie bewerten Sie die Einschränkung der kommunalen Planungshoheit durch die Festlegungen?“**

Die Einschränkung der kommunalen Planungshoheit durch die Festlegungen wird von den Kommunen insgesamt kontrovers bewertet. Sie empfinden die Einschränkungen durch negativplanerische Festlegungen überwiegend als akzeptabel, während die Bewertung bei den positivplanerischen Instrumenten weniger deutlich ausfällt. Ein großer Teil der Kommunen (48 %) sieht in der Ausrichtung der Siedlungsentwicklung an Zentralen Orten eine nicht akzeptable Einschränkung. Gleichzeitig fühlen sich rund 13 % der Kommunen durch diese Festlegung nicht eingeschränkt. Der Anteil der Kommunen, der „keine Einschränkung“ wahrnimmt, ist bei alle Instrumenten gering.

**Abb. 8 Bewertung der Einschränkung der kommunalen Planungshoheit durch Festlegungen**

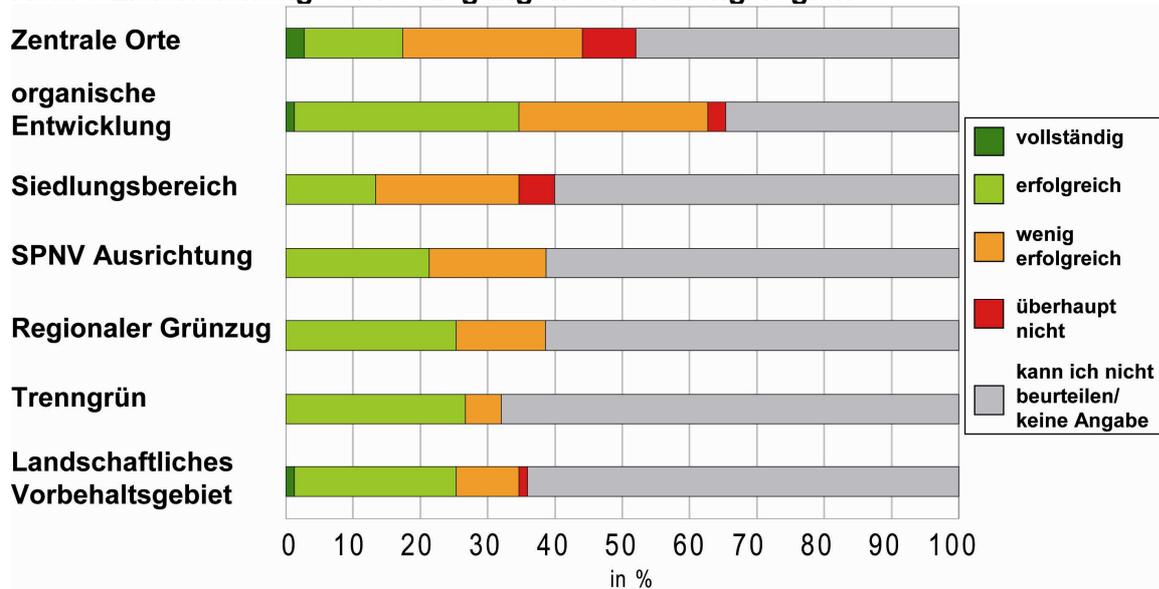


Quelle: eigene Erhebung, Kommunalbefragung

## „Erreichen die Festlegungen auch das intendierte Ziel in Ihrer Planungsregion?“

Die abschließende Bewertung der Instrumentenwirkung fällt vielen Kommunen schwer. Häufig wird mit „kann ich nicht beurteilen“ geantwortet oder es werden keine Angaben gemacht.

**Abb. 9 Zielerreichung der Festlegungen der Planungsregion**



Quelle: eigene Erhebung, Kommunalbefragung

Der größte Erfolg wird den negativplanerischen Instrumenten sowie der organischen Entwicklung zugerechnet. Jeweils rund 25 % der Kommunen halten Regionale Grünzüge, Trenngrün und landschaftliche Vorbehaltsgebiete für erfolgreich. Bei der organischen Entwicklung liegt der Wert mit 33 % noch etwas höher. Auch bei der Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf SPNV-Haltepunkte überwiegt diese Einschätzung. Eine vollständige Zielerreichung kann nur ein geringer Anteil der Kommunen bei der Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf Zentrale Orte, der organischen Entwicklung sowie den Landschaftlichen Vorbehaltsgebieten erkennen.

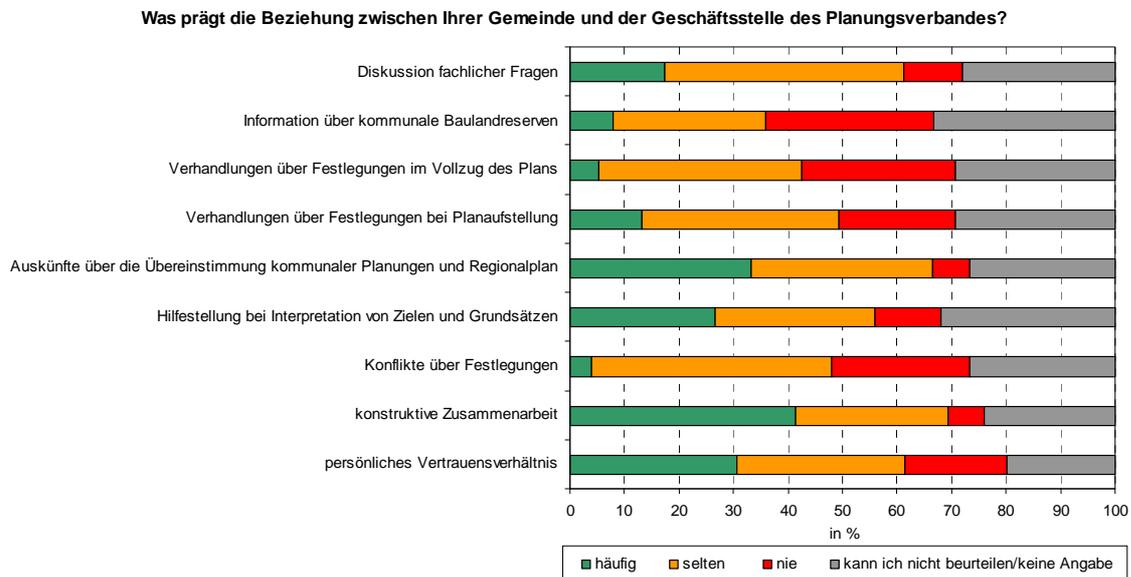
Der Anteil der Kommunen, der bei einzelnen Instrumenten überhaupt keine Zielerreichung sieht, ist, mit max. 8 % bei der Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf Zentrale Orte, gering. Insgesamt stellen die Kommunen bei den Zentralen Orten und den Bereichen, die für die Siedlungsentwicklung besonders in Betracht kommen die geringste Steuerungswirkung fest.

## Verhältnis der Akteure zueinander

Nach Einschätzung von 41 % der Kommunen prägt eine konstruktive Zusammenarbeit „häufig“ die Beziehung zwischen den Kommunen und der Geschäftsstelle des Planungsverbandes. Ein persönliches Vertrauensverhältnis erkennen 31 % der Kommunen „häufig“. Etwa ein Drittel der Kommunen gibt an, dass sie häufig Auskünfte über die Übereinstimmung kommunaler Planung mit dem Regionalplan einholen (33 %) und Hilfestellung bei der Interpretation von Zielen und Grundsätzen erhalten (27 %). Für die

meisten Kommunen kommt es nur selten oder nie zu solchen Kontakten. Dabei treten zumeist selten oder nie Konflikte über Festlegungen auf.

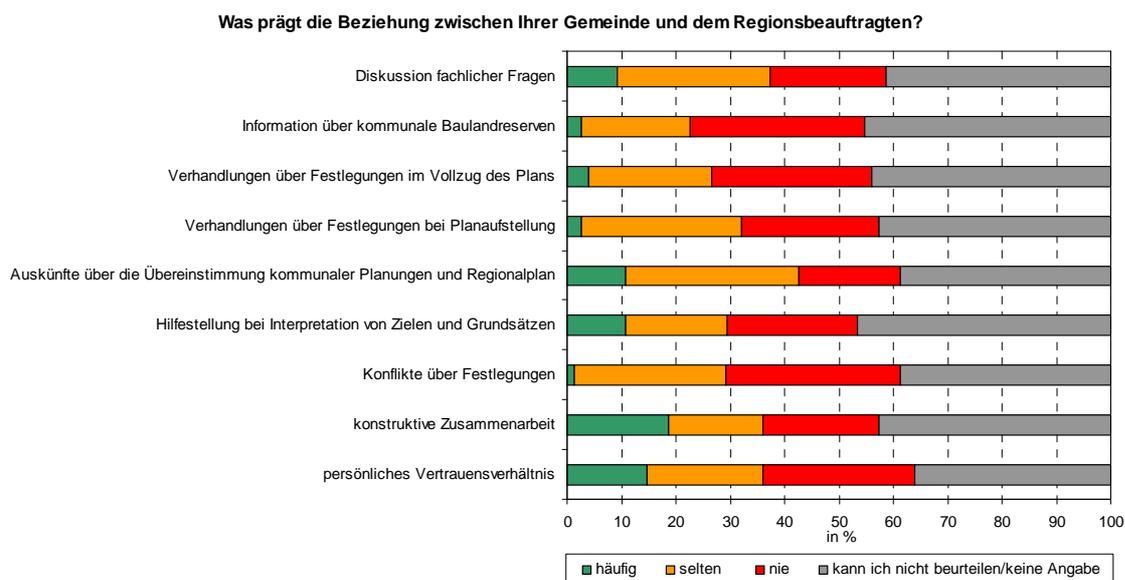
### Abb. 10 Beziehung zwischen Gemeinde und Geschäftsstelle



Quelle: eigene Erhebung, Kommunalbefragung

Die Beziehung zum Regionsbeauftragten kann von rund 40 % der Kommunen nicht beurteilt werden. Insgesamt lassen die Bewertungen auf einen seltenen Kontakt schließen. Fachliche Fragen werden in den meisten Kommunen selten oder nie diskutiert. Ebenso finden Verhandlungen über Festlegungen kaum statt. Gleichzeitig stellen die Kommunen aber auch nur selten bzw. nie Konflikte über Festlegungen fest. Für 19 % der Kommunen wird die Beziehung durch eine konstruktive Zusammenarbeit geprägt, während dies für 17 % der Kommunen selten und 22 % nie der Fall ist.

### Abb. 11 Beziehung zwischen Gemeinde und Regionsbeauftragtem

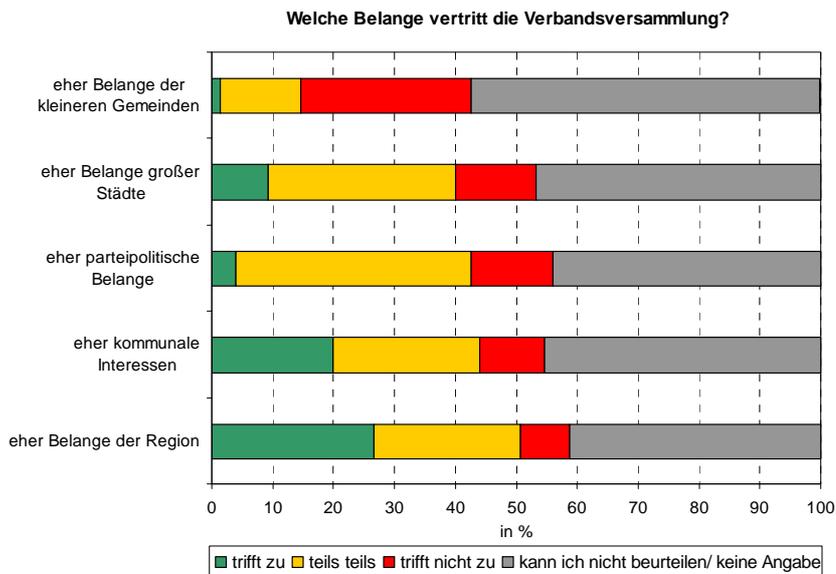


Quelle: eigene Erhebung, Kommunalbefragung

## Belange von Verbandsversammlung und Planungsausschuss

Aus Sicht der Kommunen vertritt die Verbandsversammlung sowohl regionale als auch kommunale Interessen. Dabei dominieren die Belange der Region. Demnach treten Belange der kleineren Gemeinden oder parteipolitische Belange selten in den Vordergrund. Nur einzelne Grundzentren und nicht zentrale Orte nehmen eine Ausrichtung der Verbandsversammlung auf Belange großer Städte wahr.

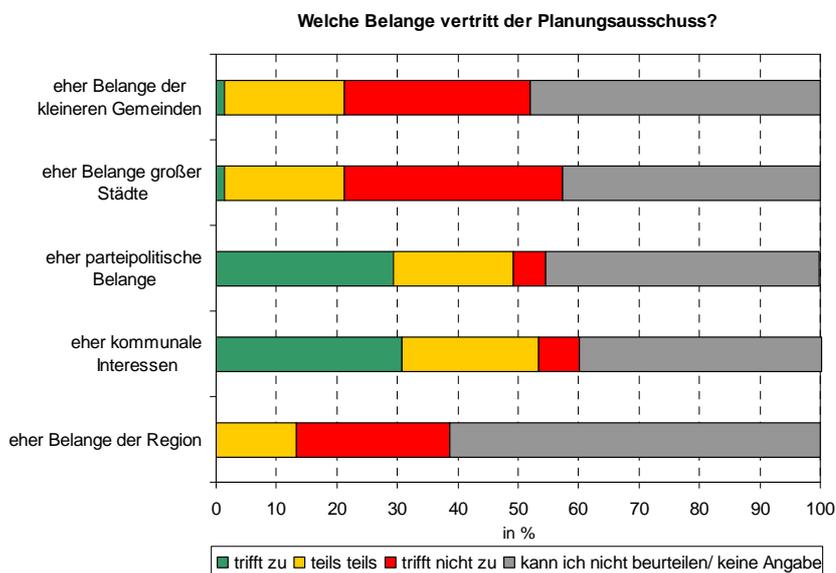
**Abb. 12 Belange der Verbandsversammlung**



Quelle: eigene Erhebung, Kommunalbefragung

Die Einschätzung der Aktivitäten des Planungsausschusses weicht von der Bewertung der Verbandsversammlung ab. Nach Meinung der Kommunen werden im Planungsausschuss eher parteipolitische und kommunale Interessen vertreten. Belange der Region spielen eine untergeordnete Rolle. Allerdings muss bei der Interpretation berücksichtigt werden, dass nur etwa die Hälfte der Kommunen eine Einschätzung abgegeben hat.

**Abb. 13 Belange des Planungsausschusses**



Quelle: eigene Erhebung, Kommunalbefragung

## **Reformoptionen**

Ergänzend zur Bewertung des bereits eingesetzten Instrumentariums werden Reformoptionen von den Kommunen beurteilt. Die höchste Zustimmung erhalten die Pflicht Infrastrukturfolgekosten bei der Neuausweisung von Bauland zu prüfen sowie die Ausweisung von Vorranggebieten für den Siedlungsflächenzuwachs (Gewerbe). Jeweils 43 % der Kommunen halten dies für sinnvoll. Eine breite Unterstützung findet auch die Ausweisung von Vorranggebiete für Siedlungsflächenzuwachs (Wohnen) mit 36 %. Instrumente zu Rückbau und Umbau werden kontrovers gesehen. Jeweils 32 bzw. 33 % der Kommunen halten diese sinnvoll bzw. nicht sinnvoll. Die Zustimmung zu verbindlichen Vorgabe von Mindestdichten für Wohnen und Gewerbe (jeweils 9 %), zur Eigenentwicklung mit ortsteilscharfen Flächenkontingenten (9 %) sowie zu einem gemeindeschaffen Baulandkontingent in Form eines ha-Wertes (7 %) fällt sehr gering aus.

## **Weitere Informationen zum Projekt**

Neben der Kommunalumfrage bilden Experteninterviews, Dokumentenanalysen von landesplanerischen Stellungnahmen sowie die Analyse statistischer Daten und Geodaten die Grundlage für die Bewertung der Wirksamkeit des bestehenden regionalplanerischen Instrumentariums zur Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung in der Region München. Die Veröffentlichung der zusammenfassenden Auswertung der Untersuchungsergebnisse erfolgt voraussichtlich im kommenden Jahr.