https://doi.org/10.1007/BF03184532

Michael Droß

Wie Siedlungsentwicklung steuern?

Fallstudien zur Regionalplanung und Wohnungsbauförderung in Nordrhein-Westfalen

How to control the development of settlement structure?

Case studies on regional planning and housing policy in North Rhine-Westphalia

Kurzfassung

Die Finanzmittelschwäche der öffentlichen Hand und die Sicherung der Daseinsvorsorge erfordern eine konsequente Steuerung der Siedlungsentwicklung. Doch verfügen wir dazu auch über die nötigen Instrumente? Im vorliegenden Beitrag stehen diesbezüglich die Raumordnung und die Wohnungsbauförderung im Mittelpunkt der Betrachtung. Deren Beitrag zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung wird anhand empirischer Fallstudien in Nordrhein-Westfalen analysiert. Die Ergebnisse dienen dazu, Empfehlungen für die Verbesserung der siedlungspolitischen Steuerung zu benennen.

Abstract

Because of the finance problems of the civil sector and the needs of securing the services of public interest we need a consequent control of settlement development. But are the required instruments available? This paper focuses on the regional planning and the housing support. Their contribution to the control of the housing settlement development is analysed by case studies in North Rhine-Westphalia. The intention of the paper is to find ways for improving the control of the settlement development.

1 Einführung

Das Siedlungsflächenwachstum verlagert sich seit Jahrzehnten aus den Kernstädten immer weiter nach außen. Am stärksten wachsen heute die Siedlungsflächen im ländlichen Umland der Agglomerationen, wobei die Gemeinden mit weniger als 10 000 Einwohnern besonders starke Zuwächse erfahren (vgl. BBR 2005a, S. 56). „Das Siedlungswachstum erfolgt überwiegend räumlich dispers statt dezentral konzentriert" (ebda., S. 58). Es sind die vergleichsweise hohen Infrastrukturkosten dieser dispersen und wenig dichten Siedlungstätigkeit, die unter dem Eindruck einer wachsenden Finanznot der öffentlichen Haushalte zum Thema werden (vgl. Schiller/Siedentop 2005, S. 83). Die im Herbst 2005 vorgestellte Pilotstudie „Siedlungsentwicklung und Infrastrukturfolgekosten am Beispiel der Region Haveland-Fläming" (BMVBW/BBR 2005) belegt, dass Bestandsentwicklung kostendämpfend wirkt. Neben der Bestandsentwicklung wird zur Kosteneinsparung eine Konzentration der Siedlungstätigkeit in größeren Einheiten empfohlen (vgl. Schiller/Siedentop 2005, S. 85f.).

Im Einzelnen sind folgende Zusammenhänge zwischen Infrastruktur und Siedlungsentwicklung von Bedeutung:

- Die Erneuerung von Infrastruktur kann heute nicht mehr durch die erhobenen Gebühren finanziert werden (vgl. ebda., S. 83). Daher sollten der kostenträchtige Ausbau der Infrastruktur gestoppt und die vorhandenen Finanzmittel auf die Sicherung der bestehenden Infrastruktur gelenkt werden.

- Dazu ist es notwendig, die Siedlungsentwicklung nicht außerhalb von im Zusammenhang bebauten Siedlungsteilen, sondern im Bestand voranzutreiben. So kann u. U. auch die Einwohnerdichte erhalten und die vorhandene Infrastruktur ausgelastet werden. Denn die Einwohnerdichte geht durch die wachsenden individuellen Wohnflächenansprüche sukzessive zurück.
- Auf Gemeindeebene sollte die Siedlungsentwicklung möglichst auf gut mit Infrastruktur erschlossene Standorte konzentriert werden, z. B. im Bereich von Nahverkehrshaltepunkten.
- Wenn Neubau unverzichtbar ist, sollte er dicht und kompakt ausgeführt werden. Das ermöglicht kurze Leitungsnetze der technischen Infrastruktur und eine hohe Nachfragedichte und baut hohen Kosten und schwacher Auslastung vor.
- Aus der regionalen Perspektive ist es sinnvoll, die künftige Siedlungsentwicklung auf größere Einheiten zu konzentrieren, um Skaleneffekte nutzen zu können.

Die hier ökonomisch begründeten Ziele der Verdichtung und Konzentration auf gut erschlossene und ausreichend große Standorte dienen in gleichem Maße ökologisch motivierten Überlegungen im Sinne einer generellen Reduktion der Flächeninanspruchnahme für Siedlungszwecke.

Instrumente zur Umsetzung

Seit einiger Zeit werden verstärkt neue Instrumente zur Steuerung der Siedlungsentwicklung diskutiert, so z. B. handelbare Flächennutzungsrechte, Bodenwertsteuer und Bodenflächensteuer.[1] Bisher konnte keines dieser Instrumente in Deutschland eingeführt werden – alle verharren sie noch im Stadium der Diskussion. Im gleichen Zuge aber ist Bewegung in die konventionellen Instrumente wie Städtebau- und Wohnungsbauförderung, Kfz-Besteuerung und Raumordnung gekommen. So werden in der Regionalplanung einige neue Ansätze verfolgt (vgl. BBR 2005b) und wurde in einigen Bundesländern die Wohnungsbauförderung im Sinne der hier verfolgten Ziele qualifiziert.

In Brandenburg wird beispielsweise die Schaffung von Wohneigentum nur dann gefördert, wenn sie der Innenentwicklung dient (MSWV Brandenburg 2004). Zur Verringerung der Inanspruchnahme von Grund und Boden werden in Bayern Maßnahmen bevorzugt gefördert, die brachliegende Flächen oder vorhandene Bausubstanz nutzen oder im Rahmen einer angemessenen Verdichtung bestehender Siedlungsgebiete durchgeführt werden (Bayerisches Staatsministerium des Innern 2003, Nr. 7.1). Für die Förderung des Baus oder Kaufs von Eigenheimen gelten Grundstücksobergrenzen von 400 bis 800 m² je nach Gebietskategorie (ebda., Nr. 15.2). In Nordrhein-Westfalen kann die Förderung selbst genutzten Wohnraums seit 1996 in den Verdichtungsräumen des Landes mit einem Ökobonus aufgestockt werden, wenn die Geschossflächenzahl höher ist als 0,8 (MLS NRW 1996, Nr. 5.33). Diese Regelung wurde in den Folgejahren weiter ausdifferenziert, und auch die Mietwohnungsbauförderung wurde umgestaltet.

Es bestehen also Ansätze, das konventionelle Instrumentarium an die veränderten Bedingungen anzupassen. Diese Ansätze sollen hier evaluiert werden.

2 Ausgangsbedingungen

Der Beitrag der Regionalplanung zur Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung wird aus unterschiedlichen Blickwinkeln kritisch beurteilt. Klaus Einig verweist darauf, dass die Regionalplanung einen Auftrag zur angemessenen Flächenvorsorge habe und daher letztlich lokalen Flächenbedarfen entsprechen müsse (vgl. Einig 2005, S. 53). Dieser Auftrag setzt flächensparsamem Handeln der Regionalplanung Grenzen. Als weiterer Aspekt wird genannt, dass konkrete Flächennutzungsentscheidungen primär ökonomisch motiviert und daher am besten monetär zu steuern seien (vgl. Dosch/Einig 2005, Einführung). Eine ähnliche Richtung verfolgt Dietrich Fürst, wenn er die Regionalplanung zur Steuerung nicht so sehr geeignet sieht, da sie zu weit entfernt vom Marktgeschehen agiere (vgl. Fürst 1996, S. 168).

Raumordnung respektive Regionalplanung als zusammenfassende Planung müssen die unterschiedlichen Raumnutzungsansprüche gegeneinander und untereinander abwägen (vgl. § 1 Abs. 1 ROG), so auch die Grundsätze des § 2 ROG. Der in Grundsatz Nr. 2 kodifizierte Vorrang der Innenentwicklung oder der Grundsatz, die großräumige Freiraumstruktur zu erhalten, sind zwar eindeutig im Sinne der hier verfolgten Zielstellung (Verdichtung und Konzentration auf gut erschlossene und ausreichend große Standorte) zu verstehen. Sie können aber in der Abwägung gegen andere Grundsätze als weniger wichtig erachtet und abgeschwächt werden oder gar nicht zur Geltung kommen.

Das bedeutet, dass die Regionalplanung allenfalls im Einzelfall den hier gestellten Zielen Verdichtung und Konzentration auf ausreichend große Standorte einen Vorrang einräumen kann. Nach der geltenden Rechtslage ist daher nicht zu erwarten, dass sie die Steuerung der Siedlungsentwicklung in die gewünschte Richtung intensivieren kann. Im Folgenden soll geprüft

werden, ob die Praxis der Regionalplanung diesen Befund bestätigt. Die Untersuchung soll auch zeigen, welche Möglichkeiten bestehen, die Steuerung der regionalen Ebene zu verbessern. Dazu steht der Vorschlag im Raum, den hierarchischen Aufbau des Planungssystems dergestalt zu nutzen, dass die Vorgaben an die Regionalplanung restriktiver gefasst werden. Das könnte beispielsweise dadurch geschehen, dass die Länder in ihren Raumordnungsplänen Obergrenzen der Freirauminanspruchnahme verankern (vgl. Einig 2005, S. 53f.).

Für die Konzentration der Siedlungsentwicklung existieren keine derartigen Vorschläge. Das klassische Instrument dazu ist die Begrenzung der Gemeinden auf Eigenentwicklung. Eigenentwicklung kennzeichnet den Bedarf an Wohnraum, der sich innerhalb einer Stadt oder Gemeinde ohne Zuzüge von außen gibt. Hinsichtlich der Wirksamkeit dieses Instruments bestehen unterschiedliche Einschätzungen.[2] Die Fähigkeiten der Regionalplanung, die Siedlungsentwicklung auf bestimmte Kommunen zu konzentrieren, werden daher zu prüfen sein.

Als weiteres Instrument der Siedlungssteuerung wurde einleitend die Wohnungsbauförderung Nordrhein-Westfalens ins Spiel gebracht. Mit ihrer Marktnähe ist sie gegenüber der Raumordnung durchaus im Vorteil – sie kann z. B. mit einem Darlehen jemanden unmittelbar in die Lage versetzen, eine Eigentumswohnung zu kaufen. Auch könnte eine Fachpolitik grundsätzlich durchsetzungsfähiger sein als die Raumordnung, da sie über einen über alle Verwaltungsebenen gefächerten hierarchischen Apparat und einen eigenen Finanzhaushalt verfügt. Theoretisch könnte sich die Wohnungsbaupolitik bzw. -förderung daher als sehr wirksames Instrument zur Steuerung der Siedlungsentwicklung erweisen – wirksamer als die Raumordnung. Wie steuerungsfähig sie sich in der Praxis tatsächlich erweist, bleibt aber noch zu untersuchen.

Ausgangsthesen der Untersuchung sind also:

(1) Die Regionalplanung ist nicht das geeignete Instrument, die Verdichtung und Konzentration der Siedlungsentwicklung auf gut erschlossene und ausreichend große Standorte voranzubetreiben.

(2) Allerdings kann die Wirksamkeit der Regionalplanung durch striktere Vorgaben der Landesraumordnung im Sinne einer hierarchischen Steuerung verbessert werden.

(3) Im Vergleich zur Regionalplanung eignet sich die Wohnungsbauförderung besser zur Steuerung, da sie durchsetzungsfähiger ist.

3 Methodik

Zunächst wird im Folgenden die Auswahl der Fallbeispiele begründet und dann erläutert, wie bei der Überprüfung der Hypothesen vorgegangen wurde. Die diesem Beitrag zugrunde liegenden Untersuchungen wurden im Rahmen einer Dissertation durchgeführt (vgl. Droß 2004) und auf den Stand März 2006 aktualisiert. In der Dissertation wurde die Regionalplanung der Region Stuttgart und des Regierungsbezirks Düsseldorf vergleichend untersucht. Vorliegend wird nur auf Letztere eingegangen, da sich die Ergebnisse für beide, bezogen auf die hier behandelte Thematik, nicht relevant unterscheiden.

Die Suche nach potenziellen Untersuchungsregionen für den empirischen Teil der Dissertation wurde grundsätzlich auf die alten Bundesländer begrenzt, weil hier eine größere Steuerungserfahrung als in den neuen Ländern mit ihren gerade erst aufgebauten Regionalplanungssystemen angenommen wurde. Auch die Stadtstaaten wurden ausgeschlossen, da dort die Flächennutzungsplanung die Aufgabe der Regionalplanung übernimmt. Weiterhin lag der Fokus auf Großstadtregionen mit ihren ungleich größeren Flächennutzungskonkurrenzen als in ländlichen Zonen. Interviews mit Regionalplanern und Planungsexperten in mehreren Großstadtregionen (Hannover, Düsseldorf, Frankfurt, Stuttgart) im Rahmen einer Vorstudie zeigten, dass die Steuerungsbedingungen für die Regionalplanung letztlich ähnlich sind, einmal abgesehen von den unterschiedlichen Planungssystemen in den Ländern sowie regionalen Besonderheiten. Als entscheidende Kriterien für die Auswahl wurden daraufhin Innovation und die Möglichkeit, ein Planaufstellungsverfahren zu begleiten, entwickelt. Diese Kriterien trafen auf die Region Stuttgart und den Regierungsbezirk Düsseldorf zu. Beide Regionen führten regional bedeutsame Standorte als neues Instrument ein und schrieben ihre Pläne ab Mitte der 1990er Jahre fort, was dem Verfasser einen Einblick in die aktuellen Aushandlungsprozesse im Rahmen der Planaufstellungsverfahren ermöglichte (vgl. dazu auch unten).

Die Wohnungsbauförderung Nordrhein-Westfalens kam als Untersuchungsgegenstand hinzu, als bei den Recherchen offensichtlich wurde, dass diese einige Kriterien formuliert hatte, die wortgleich mit Zielen des Regionalplans Düsseldorf sind. Dadurch ergab sich die Möglichkeit zu einem Vergleich der Wirksamkeit beider Instrumente.

Was wurde genau untersucht? Um die Ausgangsthesen prüfen zu können, muss die Wirksamkeit der ausgewählten Instrumente bekannt sein. Dazu hätte ein

Vergleich der tatsächlichen Siedlungsentwicklung mit den zuvor gesetzten Zielen (der Regionalplanung oder Wohnungsbaupolitik) dienen können. Doch dieser Weg muss scheitern, da zu viele Faktoren die Siedlungsentwicklung beeinflussen. Daher wurde ein anderer Weg gewählt: Der Verfasser befragte Akteure nach ihrer Einschätzung der Wirksamkeit und zog weitere Quellen hinzu, die sich als geeignet erwiesen, Aussagen über die Wirksamkeit zu gewinnen. Im Einzelnen gab es folgende Untersuchungsschritte (vgl. ausführlich Droß 2004, S. 77ff.):

Zunächst wurde im *ersten Schritt* geprüft, ob der Regionalplan Düsseldorf (vgl. GEP) und die alljährlich neu aufgelegten Wohnungsbauförderungsbestimmungen in Nordrhein-Westfalen (vgl. z. B. MBV NRW 2006) die hier eingangs besprochenen Zielsetzungen enthalten.

Dass Zielsetzungen verfolgt werden, ist ein Aspekt. Die anschließende Frage ist, ob sie auch in flächenwirksames Handeln umgesetzt werden können. Um diese Frage zu beantworten, wurden im *zweiten Schritt* Regionalplaner deutscher Großstadtregionen, Planungsexperten und Akteure nach ihrer Einschätzung der Wirksamkeit befragt (vgl. Droß 2004, S. 78ff.). Als Ausgangspunkt für diesen Untersuchungsschritt diente die einzige dem Autor bekannte vergleichbare Untersuchung in Deutschland (vgl. IRPUD 1992).

Als *dritter Schritt* wurde analysiert, ob und warum Zielsetzungen im Laufe des Verfahrens verändert wurden. Dazu wurden die Entwürfe des Plans und der Förderkriterien mit deren Endfassungen verglichen und Dokumente hinzugezogen, die Aussagen über den Planungsprozess treffen. U.a. waren das Redemanuskripte von verantwortlichen Akteuren, Stellungnahmen von Verbänden und die auf einer CD veröffentlichen Anregungen und Bedenken der Beteiligten an der Regionalplanaufstellung im Regierungsbezirk Düsseldorf (vgl. ausführlich in Droß 2004, S. 80ff.). Und es wurde wiederum in Interviews mit den verantwortlichen Planern und Mitarbeitern im Wohnungsbauministerium der Frage nachgegangen, ob, wie und warum Zielsetzungen im Laufe des Aushandlungsprozesses verändert wurden.

4 Fallstudien zur Implementation

Mit den Fallstudien soll nun gezeigt werden, welchen Beitrag die Instrumente zur Implementation der eingangs definierten Ziele zu leisten vermögen. Im ersten Abschnitt steht die Regionalplanung im Fokus mit ihren Regelungen zur Innenentwicklung und baulichen Verdichtung, die die Kommunen zu berücksichtigen haben, sollten sie zusätzliche Siedlungsflächen benötigen. Der Aufbau ist im Folgenden (nahezu) immer derselbe: Im Anschluss an die Zielbeschreibung folgt der Abschnitt „Rezeption", in dem die Reaktionen der Akteure dargestellt werden. Abschließend folgt immer der Kommentar des Verfassers.

4.1 Regionalplanung

Ziel: Innenentwicklung und Dichte

> „Die Kommunen sollen zusätzlich dargestellte Siedlungsbereiche erst in Anspruch nehmen, wenn die Möglichkeiten der Stadtinnenentwicklung, der Wiedernutzung von Flächen sowie des Flächentausches keinen genügenden Handlungsspielraum mehr lassen, die weitere Siedlungstätigkeit vorausschauend zu planen und zu steuern" (GEP Abschn. 1.1, Z 2).

Um neue Siedlungsflächen auszuweisen, muss die Gemeinde stichhaltig darlegen, dass sie über keine oder nur ungenügende Reserveflächen verfügt (vgl. GEP Abschn. 1.1, Z 2.2 u. Begr.).

Rezeption

Die Regelungen werden kontrovers aufgenommen. Für den Regierungsbezirk Düsseldorf fordern die Naturschutzverbände und der Kommunalverband Ruhrgebiet höhere Hürden für die Inanspruchnahme von Freiraum für Siedlungszwecke. Über die Baulückenschließung hinaus wünschen sie noch die Aufnahme von Nachverdichtungsmaßnahmen in den Katalog. Die Bezirksplanungsbehörde lehnt diese Ansinnen jedoch mit der Begründung ab, dass damit der planerische Handlungsspielraum der Kommunen zu sehr eingeschränkt würde und die Innenentwicklung zu schwierig sei, um sie stärker zu priorisieren.[3] Diesen Aspekt unterstreicht die folgende Stellungnahme der Stadt Düsseldorf:

„Das Problem einer geordneten Innenentwicklung sind die fehlenden Dispositionsmöglichkeiten. Die Gemeinden haben geringen Einfluss darauf, zu welchem Zeitpunkt Grundstücke bebaut werden. Auch sind die gesetzlichen Instrumente der Baulandmobilisierung, wie

z. B. das Baugebot nach § 176 BauGB, mit geringer Wirkung einzustufen. Die Bebauung von Baulücken und freien Grundstücken kann zwar in Düsseldorf durch ein offensiveres Bauflächenmanagement verstärkt werden, damit wird aber die generelle Abhängigkeit einer Bebauung von Grundstücken von dem Eigentümer- und auch Investorenverhalten nicht beeinträchtigt. Die Realisierung von Baugebieten im Bestand ist wegen der zahlreichen Restriktionen wie Baulandhortung, Eigentümerprobleme, hohe Grundstückspreise, Altlasten u. a. zeitlich sehr aufwändig" (Reg.Bez. 1997, Anregung 060 der Stadt Düsseldorf). Auch von Kleinstädten wird ähnlich argumentiert, vor allem was die Abhängigkeit von den Grundeigentümern betrifft (vgl. Reg.Bez. 1997, Anregung 002 der Stadt Rees).

Die Kommunen lesen den Plantext auch als Aufforderung, höhere bauliche Dichten im Neubau zu erreichen: „Selbst flächensparende Bauweisen mit einer höheren Bebauungsdichte stoßen ... auf erheblichen Widerstand in der Bevölkerung und damit auch im politischen Raum" (Reg.Bez. 1997, Stadt Düsseldorf, ebda.). „Die Bemühungen ..., über die Bauleitplanung verdichtete Bauweisen festzuschreiben, werden in der Realität allzu häufig durch mangelhafte Nachfrage umgekippt. Im ländlichen Raum spricht sich die Bevölkerung zu 75 % für ein Einfamilienhaus aus" (Reg.Bez. 1997, Stadt Rees, ebda.).

Kommentar

In den zitierten Stellungnahmen werden die Schwierigkeiten der Innenentwicklung deutlich. Von beiden Städten (Düsseldorf, Rees) wird die Abhängigkeit von den Eigentümern sowie die fehlende Nachfrage nach dichterer Bebauung betont. Damit wird klar, dass die Regionalplanung mit dem Ziel der Innenentwicklung an Grenzen stößt, die durch Schwierigkeiten der Bauleitplanung bedingt sind, das Ziel umzusetzen. Tatsächlich hat die Bauleitplanung lediglich vorbereitende Funktion und muss daher stark auf die private Initiative, d. h. die Grundeigentümer setzen (vgl. BauGB-Kommentar, § 1, Rn. 7). Die wiederum besitzen durch Bodenrecht und Bauleitplanung eine starke Position (vgl. Davy 2000, S. 68). Diese unbefriedigende Bodenmarktsteuerung führt zu großen Schwierigkeiten, die Innenentwicklung voranzutreiben.[4]

Ein zweiter Aspekt ist die hohe Nachfrage nach aufgelockerter Bebauung. Wird dichte Bebauung nicht nachgefragt, ist die Realisierung von kompakten und dichten Bauweisen schwierig. Kommunale Bauleitplanung ist Angebotsplanung und kann daher auf die Nachfrage keinen Einfluss nehmen. Auch hier scheitert die Regionalplanung mit ihrer Zielsetzung an den Bedingungen und Möglichkeiten auf der lokalen Ebene.

Ziel: Bevorzugte Entwicklung von Gemeinden und Stadtteilen mit Haltepunkten des schienengebundenen Öffentlichen Verkehrs

„Siedlungsbereiche, die an Haltepunkten des schienengebundenen Öffentlichen Personennahverkehrs liegen oder in absehbarer Zeit angebunden werden sollen bzw. die durch leistungsfähige Buslinien mit solchen Haltepunkten verknüpft sind, sind vorrangig und nutzungsintensiv in Anspruch zu nehmen" (GEP, Abschn. 1.1, Z 2.3).

Der Planentwurf des Regionalplans enthielt die prioritäre Nutzung von Siedlungsbereichen mit Haltepunkten des schienengebundenen Öffentlichen Verkehrs. In der zitierten Endfassung genügt es, wenn die Haltestellen des schienengebundenen Verkehrs durch leistungsfähige Buslinien erreicht werden können.

Rezeption

In der ursprünglichen Regelung sahen insbesondere die Gemeinden in den ländlich strukturierten Räumen des Regierungsbezirks eine grobe Benachteiligung. Beispielsweise schreibt der Kreis Kleve, dass „... nicht alle Städte und Gemeinden des Kreises Kleve über einen Bahnanschluss verfügen. Die Beachtung des Zieles würde jegliche Siedlungsentwicklung in diesen Städten und Gemeinden verhindern" (Reg.Bez. 1997, Anregung 067 des Kreises Kleve). Ähnliche Stellungnahmen gaben eine Reihe weiterer ländlicher Gemeinden sowie die Stadt Duisburg ab (vgl. Zitat im Abschnitt Wohnungsbauförderung).

Kommentar

Tatsächlich verfügt eine Reihe von Städten und Gemeinden über nur geringe Potenziale an den ÖPNV-Haltepunkten. Zwar hatte eine Untersuchung ergeben, dass z. B. im Gebiet des Verkehrsverbunds Rhein-Ruhr über mindestens drei Jahre hinweg der prognostizierte Bedarf an Wohneinheiten innerhalb eines 1 km-Radiusses um Haltestellen des Schienenverkehrs hätte gedeckt werden können. Doch war der Umfang der Potenziale in den Städten und Gemeinden sehr unterschiedlich und gab es Kommunen, die überhaupt keine Potenziale in diesem Einzugsbereich hatten (vgl. MASSKS NRW 1999, S. 40 ff.). Entsprechend der Regelungen im Regionalplanentwurf wäre also eine Reihe von Städten und Gemeinden in der Siedlungsentwicklung beschränkt gewesen – und zwar so lange, bis die Kommunen mit Potenzialen an den Schienenhaltepunkten Bauland ausgewiesen hätten. Eben diese Beschränkung, eine Art Siedlungsentwicklungsstopp, konnte die Bezirksplanungsbehörde nicht durchsetzen.

Daneben steht aber möglicherweise auch das Ziel selbst in Frage. Denn mit der Entwicklung an den Haltepunkten sollen die Möglichkeiten zur Nutzung des komfortablen, schienengebundenen Öffentlichen Verkehrs gesteigert werden. Doch ist keinesfalls sicher, dass solche Haushalte in die geförderten Wohnungen einziehen, die den Öffentlichen Verkehr auch nutzen (vgl. Holz-Rau 2001, S. 272f.). Wie immer man zu dieser Argumentation auch steht, so wird an dieser Stelle doch deutlich, dass die hier diskutierten Ziele keinesfalls unumstritten sind.

Ziel: Konzentration auf regional bedeutsame Schwerpunkte

Zur regionalen Schwerpunktbildung sollen in den verdichteten Räumen des Regierungsbezirks dreizehn von den Städten und Gemeinden vorgeschlagene regional bedeutsame Wohnstandorte entwickelt werden (vgl. GEP Abschn. 1.2, Z 2.1). Diese Konzentration soll dazu beitragen, die weitere Freirauminanspruchnahme für Siedlungszwecke zu verringern. Zu einem regional bedeutsamen Wohnschwerpunkt ist ein Standort qualifiziert, der größer ist als 20 ha, sich für den Geschosswohnungsbau eignet, über eine Anbindung an den schienengebundenen ÖPNV verfügt und dessen Inanspruchnahme eine geringe Eingriffsintensität bedeutet (vgl. ebda.). Die Entwicklung der regional bedeutsamen Standorte ist als freiwilliges Ziel im Regionalplan verankert. Die Erörterung der Rezeption fällt hier aus, da diese Zielsetzung in enger Abstimmung der betroffenen Kreise und kreisfreien Städte mit der Bezirksplanungsbehörde formuliert wurde.

Kommentar

Die regional bedeutsamen Standorte entsprechen den Zielsetzungen der Siedlungssteuerung in hohem Maße. Sie sollen die Wohnsiedlungsentwicklung in dichter Bebauung an großen Standorten bündeln, die im Einzugsbereich von Haltestellen des schienengebundenen Personennahverkehrs liegen. Allerdings steht die erhoffte Konzentrationswirkung in Frage, solange andernorts die Siedlungsentwicklung vorangetrieben werden kann, wie oben gezeigt wurde. Ein weiterer entscheidender Aspekt ist die abflachende Konjunktur im Mehrfamilienhausbau. Bereits vor Verabschiedung des Regionalplans vermuteten die verantwortlichen Regionalplaner einen Nachfragerückgang. Demgemäß stand die plangemäße Bebauung der regional bedeutsamen Standorte von Beginn an in Frage (vgl. Droß 2004, S. 98). Zwar wurden mittlerweile alle Standorte in Angriff genommen, doch überwiegend in verdichteter Ein- und Zweifamilienhausbebauung. Die Nachfragesituation hat sich tatsächlich so verändert, dass die Standortgemeinden die ursprüngliche Idee einer Bebauung mit Geschosswohnungsbau in hoher städtebaulicher Dichte verworfen haben.[5]

Zwischenfazit

Innenentwicklung und hohe bauliche Dichten zu erreichen, ist für die Städte und Gemeinden eine schwierige Aufgabe. Das Instrumentarium der Bauleitplanung ist diesbezüglich nicht zufriedenstellend. Und da die Regionalplanung bei der Realisierung der Zielsetzungen auf die Kommunen angewiesen ist, kann sie nicht erfolgreich handeln – sie hat kein eigenes direkt auf die Bodennutzung wirkendes Instrumentarium.

Misslungen ist auch die Priorisierung von Siedlungsbereichen mit Schienenanschluss, um die Wohnsiedlungsentwicklung stärker zu konzentrieren. Der Widerstand der Städte und Gemeinden, für die diese Regelung einen Siedlungsentwicklungsstopp bedeutet hätte, war zu groß. Aber ohne die deutliche Verringerung oder sogar einen Stopp der Entwicklung in bestimmten Teilräumen ist keine Konzentration auf ausgewählte Standorte möglich.

Somit ist auch das Ziel der Bildung von regional bedeutsamen Standorten in seiner Konzentrationswirkung von vornherein stark in Frage gestellt. Bezüglich dessen Realisierung spielt die schwache Nachfrage nach Wohnungen im verdichtetem Wohnungsbau eine große Rolle.

4.2 Wohnungsbauförderung

Ziel: Förderung von Miet- und Genossenschaftswohnungen

„Miet- und Genossenschaftswohnungen werden nur gefördert, wenn die Wohnungen ... im Einzugsbereich eines vorhandenen oder geplanten Haltepunktes des schienengebundenen Öffentlichen Personennahverkehrs liegen (z.B. Deutsche Bahn, S-Bahn, U-Bahn oder Straßenbahn). Förderfähig ... sind alle Bauvorhaben, die in einer Entfernung von bis zu 1,5 Kilometern zu einem solchen Haltepunkt errichtet werden" (MBW NRW, Anlage 1, Nr. 1.1).

Die Wohnungsbauförderungsbestimmungen in Nordrhein-Westfalen wurden in der Vergangenheit schrittweise um ökologische und raumordnerische Belange im Sinne eines Konzentrationsziels ergänzt. Seit 1998 wird der Miet- und Genossenschaftswohnungsbau nur noch im Einzugsbereich von Haltepunkten des Öffentlichen Personennahverkehrs gefördert. Der Einzugsbereich von 1,5 km kann allerdings überschritten werden, wenn besondere Qualitäten des Zubringersystems zum

Schienenverkehrshaltepunkt (z. B. Bus) dieses erlauben. Auch Radwegeverbindungen können berücksichtigt werden (vgl. MBW NRW, Anlage 1, Nr. 1.1).

Rezeption

Das Kriterium „Anbindung an den schienengebundenen Öffentlichen Personennahverkehr" ist nahezu wortgleich zu der Regelung des Regionalplans Düsseldorf zur vorrangigen Nutzung von Siedlungsflächen an Schienenhaltepunkten. Da die Änderung der Kriterien der Mietwohnungsbauförderung zeitgleich mit dem Entwurf des Regionalplans Düsseldorf diskutiert wird, beziehen sich die Kommunen mit ihrer Kritik auf beide Regelungen. Die Stadt Duisburg kommentiert: „Wenn künftig nur noch an schienengebundenen ÖPNV-Haltepunkten Siedlungsentwicklung und Wohnbauförderung möglich wären, werden weit weniger Wohnungen gefördert werden können. Für eine Stadt im Strukturwandel, die sich darum bemüht, ein akzeptables und ausreichendes Wohnungsangebot für ihre BürgerInnen zu bieten, wäre das eine starke Einschränkung" (Reg. Bez.1997, Anregung 004 der Stadt Duisburg).

Die Städte und Gemeinden liefen Sturm gegen die Neuregelungen der Kriterien zur Wohnungsbauförderung, bis dann die aus dem Regionalplan bekannte Ausnahmeregelung mit einigen weiteren Ergänzungen eingeführt wurde (vgl. oben „der Einzugsbereich von 1,5 Kilometern kann allerdings überschritten werden ..." usw.).

Kommentar

Ein Förderstopp ist für die Kommunen genauso wenig hinnehmbar wie ein Siedlungsentwicklungsstopp, zumal wenn beides zusammenfällt. Abgesehen davon, dass die Zielsetzung selbst umstritten ist, wie bereits erörtert, spielt ein weiterer Aspekt eine Rolle: Die ursprüngliche Formulierung ist bar jeder Berücksichtigung räumlicher Unterschiede und lokaler Gegebenheiten. Die Stellungnahme der Stadt Duisburg zeigt, dass es auch ohne Vorliegen eines Schienenhaltepunkts sinnvoll sein kann, Miet- und Genossenschaftswohnungsbau zu fördern (ohne tatsächlich geprüft zu haben, welcher Art der Bedarf in Duisburg ist).

Ziel: Eigentumsförderung

Die Grundförderung für selbst genutzten Wohnraum kann seit 1996 in den Verdichtungsräumen des Landes mit einem Ökobonus aufgestockt werden, wenn ein bestimmter Dichtewert überschritten wird. Später wurde die Regelung räumlich ausdifferenziert und wurden die Boni erhöht. Möglich ist ein Regionalbonus von bis zu 25 000 € in den Verdichtungsräumen sowie ein Ökobonus, falls die Grundstücksfläche oder der Grundstücksanteil unter 200 m² liegt (vgl. MSWKS NRW, Nr. 5.32ff.). Grundsätzlich gilt für die Förderung seit 1998 eine Grundstücksobergrenze von 400 m² (vgl. MBW NRW, Nr. 19). Mittels der verschiedenen Boni kann das Förderdarlehen um ca. die Hälfte vergrößert werden.

Die räumliche Verteilung der geförderten Maßnahmen kann anhand der kontinuierlichen Datenerhebungen des Wohnungsbauministeriums nachvollzogen werden. Lagen die geförderten Maßnahmen in den Jahren 1995 bis 1998 zu mehr als 60 % in der ländlichen Zone, waren es 1999 bis 2004 durchschnittlich nur noch 47 %.[6] Allerdings blieben die Bewilligungszahlen in der ländlichen Zone absolut betrachtet gleich. Die räumliche Verlagerung der Förderung in Richtung Verdichtungsräume ist durch die wachsende Zahl der Förderfälle zu erklären.

Rezeption

Dass die Regelungen überhaupt eingeführt werden konnten, überrascht angesichts des Gegenwinds, den es bei der Novellierung der Kriterien zur Miet- und Genossenschaftswohnungsbauförderung gab. Ein Ministeriumsvertreter begründet dies damit, dass für die ländlichen Räume die Fördersumme insgesamt gleich geblieben ist und für die Verdichtungsräume mehr Fördermittel bereitgestellt wurden, mithin für niemanden ein Nachteil entstand.[7]

Kommentar

Die deutliche Umverteilung der geförderten Maßnahmen könnte als Erfolg der Wohnungsbaupolitik verbucht werden. Denn es zeigt sich, dass der Einsatz von Subventionen sehr wirksam zur Umsetzung räumlicher Ziele beitragen kann. Kritisch anzumerken ist allerdings zum einen die hier eingesetzte sehr grobmaschige raumordnerische Gliederung in Ländliche Zonen usw., zum anderen wäre eine differenzierte Einschätzung von Standorten notwendig. Denn es ist fraglich, ob das Mehr an Eigentumsmaßnahmen in den Verdichtungsräumen überhaupt dem hier verfolgten Ziel der Verdichtung und Konzentration auf gut erschlossene und ausreichend große Standorte dient. Um das zu erreichen, müssten die Förderkriterien räumlich differenziertere Ansätze enthalten.

Positiv zu beurteilen sind in jedem Fall die eingeführten Obergrenzen für Grundstücksflächen. Mit dieser Regelung kann die bauliche Dichte gefördert und können Infrastrukturkosten verringert werden.

5 Schlussfolgerungen

Weder der Regionalplanung noch der Wohnungsbaupolitik gelingt es, die intendierte Konzentration der Wohnsiedlungsentwicklung in ihren Zielen bzw. Kriterien so zu verankern, dass daraus tatsächlich ein Einfluss auf die Entwicklung zu erwarten wäre. Zu groß war der Widerstand der Städte und Gemeinden gegen die ursprünglich geplanten Regelungen, die Siedlungsentwicklung und Mietwohnungsbau für eine Reihe von Kommunen erschwert bis unmöglich gemacht hätte. Nachvollziehbar ist die Kritik der Städte und Gemeinden insofern, als die Ursprungsregelung jegliche räumlichen Unterschiede außer Acht ließ und sehr eindimensional formuliert ist.

Die erste These, die Regionalplanung sei nicht das geeignete Instrument zur konzentrierenden Siedlungssteuerung, wird somit durch die gewonnenen Befunde bestätigt. Das unbefriedigende Instrumentarium zur Bodenmarktsteuerung bei den Zieladressaten, den Kommunen, der – teils nachvollziehbare – Widerstand der Kommunen gegen die räumlich unspezifische Zielformulierung und die stark in Frage stehende Konzentrationswirkung der regional bedeutsamen Standorte sind die Gründe.

Der zweiten These, mittels stärkerer Vorgaben durch die Landesraumordnung könnten Obergrenzen der Freirauminanspruchnahme durchgesetzt werden, kann ebensowenig gefolgt werden. Der Regionalplanung fehlen die Möglichkeiten, diese Art hierarchischer Steuerung durchzusetzen, da die Kommunen nicht über ausreichende Instrumente verfügen, Innenentwicklung und dichte Bebauung zu erreichen.

Die Umstellung der Eigentumsförderung hingegen erweist sich teils als sehr unspezifisch wirksam und teils sinnvoll im Sinne der hier verfolgten Zielstellung; die dritte These ist daher differenzierter zu beurteilen. Zunächst stellt sich die Wohnungsbauförderung in dieser Untersuchung nicht per se als durchsetzungsfähiger als die Regionalplanung heraus. Die Zielsetzung der Bebauung in Einzugsbereichen des schienengebundenen Personenverkehrs kann sie genauso wenig durchsetzen wie die Regionalplanung – das betrifft die Miet- und Genossenschaftswohnungsbauförderung. Was die Eigentumsförderung betrifft, ist die Einschätzung zwiespältig. Einerseits sind die Förderkriterien räumlich zu unspezifisch und global, da der Regionalbonus nach den raumordnerischen Zonen gewährt wird. Andererseits ist die Begrenzung der Grundstücksgrößen eine sinnvolle und zielführende Maßnahme. Insgesamt überwiegt daher eine positive Einschätzung der Kriterien der Wohnungsbauförderung, auch wenn die aufgestellte These nicht bestätigt werden konnte.

Die Ergebnisse dieser Studien zur Implementation planerischer Ziele können keine Allgemeingültigkeit beanspruchen, da der gewählte Zugang sehr spezifisch und die Zahl der Fallstudien stark beschränkt ist. Doch geht der Verfasser davon aus, dass die Begrenzung regionalplanerischen Handelns infolge nicht ausreichenden Instrumentariums auf kommunaler Ebene grundsätzliche Bedeutung hat und bisher in der Literatur zu wenig Berücksichtigung findet.

6 Empfehlungen zur Verbesserung der Steuerung

Welche konkreten Ansatzpunkte ergeben sich aus dem hier vorgelegten Material für einen verbesserten Instrumenteneinsatz? Die vorgelegten Ergebnisse und Schlussfolgerungen geben Hinweise darauf, welche Instrumente sich für die Steuerung gut eignen, welche weniger gut und wie die Ziele der Regionalplanung und die Kriterien der Wohnungsbauförderung qualifiziert werden können.

Wohnungsbauförderung kann Schwächen der Angebotsplanungen ausgleichen

Wie gezeigt stößt die Regionalplanung an verschiedenen Stellen auf Grenzen, die im Instrumentarium der Bauleitplanung liegen. Bauleitplanung ist Angebotsplanung, mithin stark abhängig von Eigentümern und der Art der Nachfrage. Hier nun kann die Wohnungsbauförderung ansetzen. Mit entsprechenden Kriterien kann sie auf die Eigentümer so einwirken, dass Baurechte innerhalb bebauter Ortslagen realisiert werden und grundsätzlich Eigentum flächensparend gebildet wird. Die Kriterien müssten also auf Innenentwicklung und hohe bauliche Dichten abgestellt sein. Auch die Konzentration auf gut erschlossene und ausreichend große Standorte könnte über die Kriterien der Wohnungsbauförderung abgebildet werden. Da die Zahl geförderter Wohnungen einen nicht unbeträchtlichen Anteil am Neubauvolumen hat – z. B. in Nordrhein-Westfalen 2005 ein knappes Drittel[8] –, kann die Wohnungsbaupolitik in beachtlichem Maße dazu beitragen, dass die hier betrachteten Ziele der Siedlungskonzentration erreicht werden. Der gezielte Einsatz der Wohnungsbauförderung kann daher Schwächen der Bauleitplanung und der Regionalplanung ausgleichen.

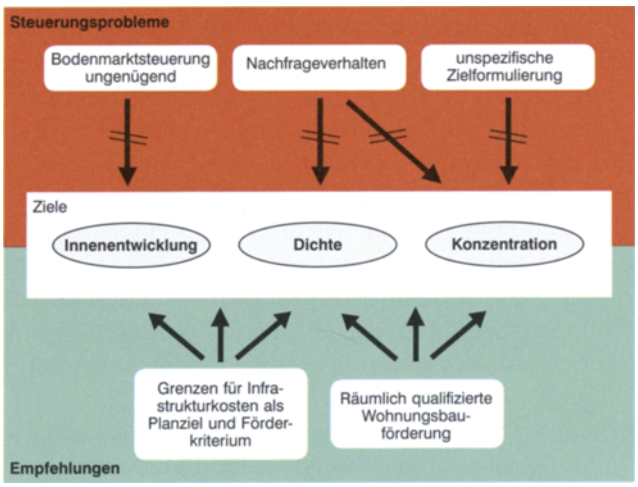
Um höhere Dichten und die Konzentration der Siedlungsentwicklung auf größere Standorte zu erreichen, wäre natürlich grundsätzlich eine entsprechende Anpassung des Bodenmarktinstrumentariums wünschenswert. Solange diese Anpassungen aber nicht vollzogen sind (vgl. Kap. 1), ist es sinnvoll, verstärkt über die Wohnungsbauförderung zu steuern.

Qualifizierung der Ziele der Regionalplanung und Kriterien der Wohnungsbauförderung

Wie gezeigt werden konnte, sind Planziele und Förderkriterien teils zu eng und ausschließlich (Beschränkung auf Standorte mit Schienenanschluss) oder zu umfassend und undifferenziert (raumordnerische Zonen bei der Eigentumsförderung) formuliert. Die „Trefferquote" sollte im Sinne der hier verfolgten Zielsetzungen vergrößert werden.

Dazu erscheint es sinnvoll, ein neues Planziel und Förderkriterium einzuführen, welches über Kosten steuert, und zwar die Kosten der Infrastruktur. Für den Neubau könnten bestimmte Kostengrenzen definiert werden. Diese Kostengrenzen könnten aus Durchschnittswerten abgeleitet werden. Wo dann genau die Grenze angesetzt würde, wäre eine politische Entscheidung. Dieser Vorschlag scheitert bisher daran, dass es heute noch keine praxisgerechten Methoden für die Erhebung der Infrastrukturfolgekosten gibt (vgl. Schiller/Siedentop 2005, S. 91), doch ist zu vermuten, dass diese Methoden unter dem Druck der Kosten in nächster Zeit entwickelt werden.

Ziele der Siedlungsentwicklung – Steuerungsprobleme – Empfehlungen



7 Abschließendes Fazit

Die Regionalplanung leistet heute keinen hohen Beitrag zur Steuerung der Siedlungsentwicklung. Ihr Steuerungsvermögen ist nicht sonderlich ausgeprägt, da sie instrumentell eingeschränkt ist. Letztlich liegen die Chancen, wie in vorangegangen Kapitel geschildert, in einem Instrumentenmix von Planung, Wohnungsbauförderung und weiteren Instrumenten. Und hier kommt der Regionalplanung große Bedeutung zu, da sie ihre Kernqualifikation, die Einschätzung räumlicher Qualitäten und die Beurteilung von Standortalternativen voll ausspielen könnte. Diese Qualifikation bringt sie bereits heute in die Planungsprozesse ein. Doch ist die Regionalplanung bisher vor allem damit beschäftigt, gegen die zentralen Trends der Siedlungsentwicklung anzusteuern, gegen Dekonzentration und Dispersion – Trends, die von einigen Politiken, auch der Wohnungsbaupolitik, gefördert werden.

Zwar wurde in diesem Beitrag ein Positivbeispiel für Kriterien zur Wohnungsbauförderung diskutiert (Grundstücksflächenobergrenze). Doch ist die Phase räumlich unqualifizierter Wohnungsbauförderung in Deutschland offensichtlich noch nicht vorbei, hat doch die Landesregierung Nordrhein-Westfalen gerade erst mit dem Wohnungsbauprogramm 2006 die in Ansätzen ökologisch und ökonomisch sinnvolle und hoffnungsvolle Linie ihrer Vorgängerregierung aufgegeben. Die Förderrichtlinien wurden „verschlankt", und zwar so sehr, dass die räumliche Orientierung völlig aufgegeben wurde. Weder die Grundstücksobergrenzen, noch die räumliche Differenzierung der Eigentumsförderung, noch die Akzentuierung der sozialen Wohnraumförderung durch die Ausrichtung auf die Haltepunkte des schienengebundenen Verkehrs wurde erhalten (vgl. MBV NRW).

An dieser Stelle aber stellt sich nun ein Merkmal der Regionalplanung als Vorteil heraus, das sonst immer als Nachteil gilt: die Mittelfristigkeit ihrer Wirkung und ihre Politikferne. Denn der Regionalplan Düsseldorf überlebt einen Machtwechsel in der Politik um eine ganze Reihe von Jahren, die Wohnungsbauförderungsbestimmungen nur um einige Monate.

Anmerkungen

(1)
Siehe aktuell Informationen zur Raumentwicklung (2005) H. 4/5 2005 sowie DISP 160 (2005)

(2)
Vgl. Einig 2005, S. 52f. mit positiver Einschätzung und Droß 2004, S. 89, 91 ff. mit negativer Einschätzung

(3)
Vgl. Anregung 003 der Naturschutzverbände, Anregung 003 des Kommunalverbands Ruhrgebiet und den Ausgleichsvorschlag 205/003 sowie 703/003 der Bezirksplanungsbehörde in Reg.Bez. 1997

(4)
Zwar stehen den Kommunen mit städtebaulichen Verträgen und Entwicklungsmaßnahmen weitere Instrumente zur Verfügung, doch werden auch diese als nicht ausreichend erachtet, eine zielgemäße Steuerung des Bodenmarkts zu erreichen (vgl. Droß 2004, S. 146f.). Aus ihrer Sicht kritisieren die Gemeinden, dass die Mitwirkungsbereitschaft der Privaten nicht immer ausreichend sei (vgl. Stemmler 1999, S. 14). „Insbesondere ist auf die Gefahr hinzuweisen, dass Standortentscheidungen für Bauleitpläne von der Flächenverfügbarkeit bzw. der Verkaufsbereitschaft der Eigentümer abhängig gemacht werden ..." (Güttler/Krönert 1994, S. 8).

(5)
Quelle: Telefongespräch mit Herrn Axt, Bezirksregierung Düsseldorf, Dezernat 62, 24.01.2006

(6)
Quelle der Daten hier und im Folgenden: MSWKS NRW, Ref. IV A 3, 2005

(7)
Quelle: Telefongespräch mit MR Kramp, Ministerium für Bauen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, Referat IV A 3, Konzeption und Durchführung der Wohnraumförderungsprogramme, 18.08.05

(8)
2005 wurden 50 300 Wohnungen fertig gestellt (vgl. Statistikportal des Bundes und der Länder) und 15 400 Wohneinheiten gefördert (vgl. Landtag NRW 2006).

Literatur

Bayerisches Staatsministerium des Innern (Hrsg.): Wohnraumförderungsbestimmungen 2003. Bekanntmachung vom 11. November 2002 (zit. SI Bayern)

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung – BBR (Hrsg.): Mengensteuerung der Siedlungsflächenentwicklung durch Plan und Zertifikat. Themenheft. Inform. z. Raumentwicklung (2005) H. 4/5 *(b)*

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung – BBR (Hrsg.): Raumordnungsbericht 2005. – Bonn 2005 = Berichte, Bd. 21 *(a)*

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen – BMVBW; Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung – BBR: Siedlungsentwicklung und Infrastrukturfolgekosten. Fachtagung am 26. September 2005 in Berlin (www.bbr.bund.de/veranstaltungen/fachtagung_26_9_2005.htm)

Davy, Benjamin: Das Bauland-Paradoxon: Wie planbar sind Bodenmärkte? In: Regionale Koordination der Baulandausweisung. Hrsg.: Einig, Klaus. – Berlin 2000, S. 61–78. = Akad. Abhdl. z. Raum- und Umweltforschung

Dosch, Fabian; Einig, Klaus: Mengensteuerung der Siedlungsflächenentwicklung durch Plan und Zertifikat. Einführung. Inform. z. Raumentwicklung (2005) H. 4/5

Droß, Michael: Konzepte und Instrumente zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung - Fläche, Kosten, Widersprüche. – Dortmund 2004. = Regio spezial 3

Einig, Klaus: Integration des Marktmechanismus in die Regionalplanung. Inform. z. Raumentwicklung (2005) H. 4/5, S. 281–295

Ernst, Werner; Zinkahn, Willy; Bielenberg, Walter; Krautzberger, Michael: Baugesetzbuch. Kommentar. – 69. Ergänzungslieferung 2002 (zit. BauGB-Kommentar)

Fürst, Dietrich: Regionalplanung im System gesellschaftlicher Steuerung In: Zukunftsaufgabe Regionalplanung. Wissenschaftliche Plenarsitzung 1995 in Chemnitz. Hrsg.: ARL. – Hannover 1996. = Arbeitsmaterial 221, S. 157–172

Güttler, Helmut; Krönert, Ute (Bearb.): Baulandmarkt- und Siedlungsentwicklung in ausgewählten Stadtregionen der Bundesrepublik Deutschland. In: Baulandmarkt- und Siedlungsentwicklung. Dokumentation der Regionalexpertisen zum Baulandbericht 1993. Hrsg.: Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung – BfLR. – Bonn 1994. = Materialien z. Raumentwicklung 63, S. 1–12

Holz-Rau, Christian: Verkehr und Siedlungsstruktur – eine dynamische Gestaltungsaufgabe. Raumforsch. u. Raumordnung (2001) H. 4, S. 264–275

Institut für Raumplanung – IRPUD (Hrsg.): Ökologisierung der Regionalplanung. Stand und Perspektiven (Veröffentlichung des Fortgeschrittenen-Projekts 09 1990/91). – Dortmund 1992. = Dortmunder Beitr. z. Raumplanung, P/13

Landtag Nordrhein-Westfalen: 14. Wahlperiode. Drucksache 14/1547. – Düsseldorf 2006, S. 1

Ministerium für Arbeit, Soziales und Stadtentwicklung, Kultur und Sport Nordrhein-Westfalen – MASSKS NRW (Hrsg.): Baulandentwicklung an der Schiene. – Dortmund 1999

Ministerium für Bauen und Verkehr Nordrhein-Westfalen – MBV NRW (Hrsg.): Wohnraumförderungsbestimmungen. Runderlass vom 26.01.2006

Ministerium für Bauen und Wohnen Nordrhein-Westfalen Nordrhein-Westfalen – MBW NRW (Hrsg.): Wohnraumförderungsbestimmungen. Runderlass vom 21.01.1998

Ministerium für Landes- und Stadtentwicklung Nordrhein-Westfalen – MLS NRW (Hrsg.): Wohnraumförderungsbestimmungen 1984 (Fassung 1996). Runderlass vom 09.03.1996

Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg – MSWV Brandenburg: Richtlinie zur Förderung von selbst genutztem Wohneigentum. Runderlass vom 16.07.2002; Änderungserlass vom 15.07.2004

Ministerium für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport Nordrhein-Westfalen – MSWKS NRW (Hrsg.): Wohnraumförderungsbestimmungen Runderlass vom 05.02.2003

Netzwerk Stadt und Landschaft (Hrsg.): Urban Sprawl. Themenheft. DISP 160 (2005)

Regierungsbezirk Düsseldorf: Gebietsentwicklungsplan Düsseldorf. – Düsseldorf 2000 (zit. GEP)

Regierungsbezirk Düsseldorf: Gebietsentwicklungsplanentwurf. Vorschlag zum Ausgleich der Meinungen. Synopse der Anregungen und Bedenken. – Düsseldorf 1997 (CD; zit. Reg.Bez. 1997)

Schiller, Georg; Siedentop, Stefan: Infrastrukturfolgekosten der Siedlungsentwicklung unter Schrumpfungsbedingungen. DISP 160 (2005), S. 83–93

Stemmler, Johannes: Neue Wege in der Bodenpolitik? Bundesbaublatt (1999) H. 10, S. 1214

www.statistikportal.de (Statistikportal des Bundes und der Länder)

Dr. Michael Droß
TU München
Institut für Entwerfen, Stadt-, Regional- und Freiraumplanung
Lehrstuhl für Raumentwicklung
Arcisstraße 21
80333 München
E-Mail: dross@tum.de