

Bundesinstitut für Bau, Stadt und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.) (2012): Regionale Gewerbeflächenpolitik – eine Wirkungsabschätzung regionalplanerischer Instrumente

Bonn/Stuttgart: Franz Steiner Verlag, 252 S. = Analysen Bau.Stadt.Raum, Bd. 8
(Autorin: Brigitte Zaspel)

H.-J. Domhardt

Online publiziert: 8. Mai 2013
© Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2013



Eine nachhaltige, insbesondere flächensparende Siedlungsentwicklung ist ein Eckpfeiler der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie und eine Kernaufgabe der Raumordnungspolitik von Bund und Ländern. In diesem zentralen Aufgabenfeld, wie es *Hans Peter Gatzweiler*, der ehemalige Leiter der Abteilung Raumordnung und Städtebau des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) in seinem Vorwort formuliert, greift die vorliegende Veröffentlichung wichtige Fragestellungen auf. Die der Veröffentlichung zu Grunde liegende Untersuchung widmet sich den Anforderungen, die durch ein regionales Flächenmanagement entstehen. Sie liefert neue Ergebnisse, die sich in die langjährige Aktivität des BBSR in diesem Themenfeld einpassen und zeigt Wege auf, wie die Effektivität einzelner Instrumente seitens der Raumordnung verbessert werden kann.

Die zentrale Fragestellung der vorliegenden Veröffentlichung besteht darin zu prüfen, inwieweit es der Regionalplanung gelingen kann, über eine konsequente raumordnungsrechtliche Regulierung kommunaler Baulandausweisungen effektiv auf eine nachhaltige und flächensparende Siedlungsentwicklung hinzuwirken. Konkret geht es um die Beantwortung der Frage, mit welchen Instrumenten die Landes- und Regionalplanung die Gewerbeflächenentwicklung wirksam steuern kann.

Bei der Veröffentlichung „Regionale Gewerbeflächenpolitik“ handelt es sich um eine Dissertation (*Brigitte Zaspel*). Beim Lesen wird schon früh deutlich, dass es sich um eine sehr überzeugend durchgeführte Untersuchung zum Thema handelt. Sie liefert einen wichtigen Beitrag zur Evaluationsforschung, die komplexe Thematik der Wirkungsforschung von raumplanerischen Instrumenten wird dabei sehr gut aufgearbeitet. Auch die breite Literaturbasis und die detailliert hergeleiteten Untersuchungsansätze sind sehr überzeugend. Die Arbeit ist übersichtlich gegliedert und in ihrem Aufbau nachvollziehbar. Bereits in der vorangestellten Kurzfassung („Auf einen Blick“) werden die zentralen Fragestellungen und das Untersuchungsdesign sowie die zentralen Ergebnisse der Untersuchung sehr anschaulich dargestellt.

Nach dem einleitenden Kapitel, in dem Forschungsfragen und Aufbau sowie die Methodik der Untersuchung klar und nachvollziehbar vorgestellt werden, erfolgt eine konzentrierte Auseinandersetzung mit den bestimmenden Einflussfaktoren der Flächeninanspruchnahme durch Gewerbe und Industrie im Kapitel 2. Im nachfolgenden Kapitel wird ebenfalls in einer kompakten Darstellung von Steuerungsansätzen der Gewerbeflächenentwicklung durch Raumordnungspläne eine eher grundsätzliche Abhandlung der räumlichen Steuerungswirkung durch solche Planwerke vorgenommen. Dieses Kapitel 3 ist sehr auf rechtliche

Prof. Dr. H.-J. Domhardt (✉)
Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung,
Technische Universität Kaiserslautern, Pfaffenbergstraße 95,
67663 Kaiserslautern, Deutschland
E-Mail: domhardt@ru.uni-kl.de

Aspekte fokussiert und recht umfassend, aber als Basis für das Verständnis der nachfolgenden Untersuchungsschritte sehr gut.

Anschließend wird auf der Grundlage des beim BBSR vorliegenden Raumordnungsplanmonitors (ROPLAMO) eine bundesweite Analyse der dort dokumentierten Landes- und Regionalpläne durchgeführt, um die Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung durch sogenannte positivplanerische Instrumente zu erfassen (Kapitel 4). Diese bundesweite Analyse gibt einen sehr guten Überblick und ist systematisch aufgebaut. Hierin wird die föderale Vielfalt der raumordnerischen Steuerungsansätze deutlich. Kapitel 5 beschreibt knapp die Einflussmöglichkeiten der Kommunen auf die Inhalte des Regionalplans. Hergeleitet aus der Literatur werden die konkreten Möglichkeiten der Akteure (Regionalplanung und kommunale Bauleitplanung) aufgelistet und systematisiert. Teilweise erfolgen etwas abstrahierte Erläuterungen, die aber für die zentrale Fragestellung der Untersuchung gut aufgearbeitet werden.

In Kapitel 6 (Methoden der Planevaluation und ihre Anwendbarkeit für eine Evaluation der Regionalpläne) wird auf die spezifische Problematik der Evaluation von Raumordnungsplänen abgestellt. Hieraus werden letztendlich Konsequenzen für den eigenen Evaluationsansatz gezogen. Gut nachvollziehbar wird auf diesen Ansatz hingearbeitet, wobei die Darstellungen teilweise sehr detailliert sind. Wesentlich ist die Herausarbeitung der für die Beurteilung der Steuerungswirkung wichtigen Wirkungskette zwischen Regionalplan und Gewerbeflächenentwicklung. Diese stellt die wichtige theoretische Basis für die durchzuführende Untersuchung dar. Die ausführliche und nachvollziehbare Darlegung des eigenen Evaluationsansatzes findet sich im nachfolgenden Kapitel. Der dort vorgestellte Methodenmix ist für die komplexe Untersuchungsmaterie adäquat und insgesamt überzeugend.

Die Evaluation der Steuerungsinstrumente in den zwei ausgewählten Regionen (Fallstudie Düsseldorf und Fallstudie München) bilden den zentralen und auch umfangreichsten Teil der Untersuchung. In einer kurzen Einleitung zu den Fallstudien (Kapitel 8) wird deren Auswahl gut begründet. Die ansehnliche Breite der eingesetzten einzelnen Methodenelemente kann überzeugen. Eine Vielzahl von Interviews, schriftlichen Befragungen und Datenanalysen unterstreicht die fundierte Untersuchung. Die Evaluation der Fallstudie Düsseldorf (Kapitel 9) stellt eine sehr differenzierte Untersuchung zur Steuerungswirkung des eingesetzten Instrumentariums (positiv- und negativplanerisch) dar, die nachvollziehbar aufgebaut ist. Nach der Vorstellung der zentralen Kennzahlen der Region sowie der Rahmenbedingungen durch das System der Landes- und Regionalplanung in Nordrhein-Westfalen folgt eine fundierte Aufbereitung der Ergebnisse differenziert nach Erfolgskontrolle und Wirkungsanalyse. Das gesamte Kapitel überzeugt

trotz vieler Einzelinformationen durch eine gute Nachvollziehbarkeit, die vor allem den vielen Karten, Abbildungen und Tabellen zu verdanken ist. Die Zusammenführung der Einzelergebnisse in einer „Gesamtbewertung des Instrumentenverbundes“, macht eine umfassende Beurteilung der Steuerungswirkung erst möglich, wobei natürlich über einzelne Bewertungen diskutiert werden kann. Der Evaluationsansatz, der in dieser Form bislang noch nicht verfolgt worden ist, kann als sehr fundiert angesehen werden.

In gleicher Weise wird anschließend die Untersuchung der Fallstudie München vorgenommen, wobei sich hier die Evaluierung auf das dort überwiegend angewandte negativplanerische Instrumentarium bezieht. In Kapitel 11 erfolgt dann die „Gegenüberstellung“ der beiden unterschiedlichen Steuerungsansätze aus den Fallstudien. Wie schon aus den vorangehenden Kapiteln zu erwarten war, fällt die vergleichende Betrachtung der Steuerungseffektivität eindeutig zugunsten der Fallstudie Düsseldorf aus. Dies war vor allem aufgrund des zahlenmäßig umfangreicheren und in seiner Ausgestaltung restriktiveren Instrumentariums (gerade im positivplanerischen Bereich) abzusehen.

Sehr prägnant wird auch der grundlegende Einfluss der bestehenden planerischen Rahmenbedingungen herausgearbeitet. So wird noch einmal deutlich betont, dass sowohl die Landesplanung mit ihren Vorgaben für die Regelungsmöglichkeiten der nachgeordneten Regionalplanung als auch die Ausgestaltung der Organisationsform der Regionalplanung in Verbindung mit den verfahrensmäßigen Strukturen im Aufstellungs- und Anwendungsprozess des Regionalplans wesentlichen Einfluss auf die Steuerungseffektivität im Bereich der Gewerbeflächenentwicklung haben. Die jeweiligen ‚Planungsphilosophien‘ der Landes- und Regionalplanungen im föderalen deutschen Planungssystem wirken hier sehr prägend.

Wie sollte in Zukunft eine Evaluation von Regionalplänen durchgeführt werden? Mit dieser Frage beginnt das Abschlusskapitel der Arbeit. Es wird deutlich gemacht, dass eine Evaluation von Regionalplänen – trotz aller verbleibenden methodischen Grundprobleme – machbar ist. Allerdings wird auch deutlich, dass aufgrund einer fehlenden oder ungenauen Datenbasis viele Lücken bei einer solchen Evaluation verbleiben. Die theoriebasierte Evaluation stellt aber einen gangbaren Weg dar, wenngleich der recht hohe Aufwand, wie er bei der vorliegenden Untersuchung deutlich wurde, Grenzen setzt. Durch diesen Ansatz konnte gezeigt werden, dass die „Wirkungskette der Regionalplanung“ evaluierungsfähig ist. Allerdings kommt die Autorin auch zu dem Schluss, dass eine solche Evaluierung nur für einzelne Instrumente eines Regionalplans zielführend möglich ist. Eine integrierte Evaluation aller Festlegungen eines Regionalplans ist durch einen solchen Ansatz kaum möglich. Hier besteht noch weiterer Forschungsbedarf.

Die gesamte Arbeit besticht durch eine sehr gute Darstellungsart der jeweiligen Untersuchungsergebnisse in den beiden Fallstudien, wobei auch darüber hinaus in der bundesweiten Untersuchung der vorliegenden Landes- und Regionalpläne sehr anschauliche Abbildungen und Karten

die Nachvollziehbarkeit gut steigern. Die Veröffentlichung wird sicher zu einer Bereicherung sowohl der Diskussion um die Evaluationsmöglichkeiten von Raumordnungsplänen als auch der Verbesserung der regionalplanerischen Steuerungsmöglichkeiten beitragen.