



NABU.de Themen Siedlungsentwicklung, Bauen Praxis Bauen und Wohnen

Zauberformel „Kommunale Eigenentwicklung“?

Wie das Wachstum von kleinen Ortschaften (nicht) gesteuert wird

von Felix Schwabedal

Häufig wachsen kleine Orte ohne zentralörtliche Funktion hinsichtlich ihrer Bevölkerung und Siedlungsfläche stark an. So ist der Zuwachs an Siedlungs- und Verkehrsfläche dort sogar größer als in Ballungsräumen. Dies steht in einem klaren Widerspruch zu dem gesetzlich verankerten Leitbild der nachhaltigen Raumentwicklung und zu Grundsätzen der Landes- und Regionalplanung. Demnach soll sich das Wachstum auf größere Zentrale Orte und entlang vorhandener Siedlungsachsen konzentrieren.

Zu den negativen Folgeproblemen einer entsprechend zerstreuten (dispersen) und zugleich ineffizienten Siedlungsstruktur zählen hohe Infrastrukturkosten, die Verursachung zusätzlichen Verkehrs, die Flächenversiegelung und Landschaftszerschneidung und die soziale Entmischung.

Ein raumplanerisches Instrument zur Eindämmung der Zersiedlung ist die so genannte „Eigenentwicklung“ der Gemeinden. Damit soll die Baulandausweisung der Orte ohne zentralörtliche Funktionen auf ihren „Eigenbedarf“ beschränkt werden. Bauland soll ausschließlich für die örtliche Bevölkerung und Wirtschaft bereitgestellt werden. Eine Zuwanderung von außen oder Gewerbeneuansiedlungen sind demnach ausgeschlossen.



Die Vergabe von Bauland an Ortsansässige könnte Zersiedlung stoppen.

Eine Studie für die Region Hannover untersuchte 2001 das Instrument „Eigenentwicklung“.

Insbesondere der Vollzug wurde dabei deutlich in Frage gestellt: „Obwohl seit den 70er Jahren das versorgungsorientierte Zentrale-Orte-Konzept um Entwicklungsfunktionen, insbesondere für Siedlungsschwerpunkte erweitert wurde, kann aus heutiger Sicht gesagt werden, dass es bislang weitgehend unwirksam geblieben ist für die Steuerung der allgemeinen Siedlungsentwicklung, speziell zur Vermeidung dispersen Siedlungswachstums. Nichts anderes gilt im Grunde für das raumordnerische Ziel der Beschränkung von Gemeinden auf eine Eigenentwicklung“.

Das Beispiel Niedersachsen



Abb. 1: Baufertigstellung in Niedersachsen. Zum Vergrößern bitte auf das Bild klicken.

Am Beispiel von Niedersachsen kann gezeigt werden wie unterschiedlich mit dem Instrument Eigenentwicklung innerhalb der Planungsregionen eines Bundeslandes verfahren wird. In Niedersachsen ist die Zersiedlung insbesondere im westlichen Landesteil sehr groß (siehe Abbildung links), und es fragt sich, ob es einen Zusammenhang mit der Handhabung der kommunalen „Eigenentwicklung“ gibt. Das Instrument Eigenentwicklung in den Regionalen Raumordnungsprogrammen Niedersachsens wurde mittels einer Diplomarbeit im Rahmen des Forschungsprojekts Raumordnungsplan-Monitor (ROPLAMO) am Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) in Bonn untersucht. In einer vergleichenden Plananalyse wurden die verschiedenen Ausprägungen des Instruments in den Planungsregionen typisiert. Anschließend erfolgten Interviews mit Vertretern der Landes- und Regionalplanung zur Validierung der Ergebnisse und zur Sondierung von Handlungsmöglichkeiten.

Ergebnisse der Untersuchung: Räumliche Cluster

Zur Untersuchung der Festlegungen in den Regionalplänen Niedersachsens wurden alle Festlegungen in den Regionalplänen hinsichtlich ihrer Normenklarheit, Restriktivität, Durchsetzbarkeit und Nachhaltigkeit quantifiziert und typisiert. Dies geschah mittels eines in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung entwickelten Analyserasters. Es berücksichtigt alle relevanten Elemente einer regionalplanerischen Vorgabe wie Sachbezug, Raumbezug oder Verbindlichkeit.

Die Normenklarheit muss in über 80 Prozent der Planungsregionen als gering eingeschätzt werden. Bestätigt hat sich, dass Siedlungssteuerung in weiten Teilen Niedersachsens kaum oder gar nicht stattfindet. Ein Drittel der Planungsregionen weisen in allen Belangen minimale Werte auf.

In der zeitlichen Entwicklung ist im Planvergleich eine gewisse Steigerung der Normenklarheit, Regelungsintensität und Nachhaltigkeit zu erkennen. Signifikant ist diese jedoch nicht. Neue Regionalpläne sind folglich nicht unbedingt besser. Auffällig ist vor allem der Unterschied zwischen Ost- und Westniedersachsen. Die Festlegungen nehmen in Westniedersachsen signifikant geringere Werte als im Osten des Bundeslandes ein. Des Weiteren ist zu konstatieren, dass benachbarte Planungsregionen ähnliche Festlegungen aufweisen, und zwar unabhängig von der Aktualität der Pläne und der Rahmenbedingungen der Landkreise (Fläche, Bevölkerung, Einwohnerdichte). Besonders auffällig ist dies im Raum Hannover-Braunschweig. Es liegen folglich räumliche Cluster vor.

Diskussion

In weiterführenden fünf Interviews mit Landes- und Regionalplanern konnten die Ergebnisse hinterfragt und Erfolgsfaktoren einer guten

Regionalplanung herausgearbeitet werden. Die mangelnde Eindämmung der Siedlungsdispersion wird von den Experten nicht der schlechten Konzeption des Instruments Eigenentwicklung angelastet, sondern der institutionell bedingten Schwäche der Regionalplanung.

In Braunschweig und Hannover gibt es einige wesentliche Unterschiede zu den übrigen Planungsregionen: Die Gemeinden werden über den gesetzlichen Rahmen hinaus bei der Planaufstellung eingebunden. Kommunen werden an der Neuaufstellung von Regionalplänen frühzeitig beteiligt, Sachzwänge und Folgewirkungen werden illustrativ dargelegt. Durch diese Partizipation herrscht eine größere Akzeptanz effektiverer und nachhaltiger Instrumente. In Hannover wurde der neue Steuerungsansatz sogar gemeinsam mit den Kommunen erarbeitet.



Schwache Regionalplanung fördert Zersiedelung trotz Eigenentwicklungsmaßnahmen

Im Raum Hannover ist darüber hinaus der Austausch mit den benachbarten Landkreisen institutionalisiert. Die Regionalplanerinnen und Regionalplaner der Planungsregionen stimmen sich ab. So können lokale Interessen teilweise überwunden werden. Dies sind Gründe dafür, dass die Regionalplanung besonders im Raum Hannover deutlich nachhaltiger ist als im restlichen Niedersachsen. Wengleich die Vorgaben auch in Hannover nicht wirklich als nachhaltig bezeichnet werden können, da sie immer noch zu großzügig sind.

Fehlt der Austausch zwischen Planungsregionen, liegt nach Expertensicht eine Situation wie im Bremer Umland vor. Diese sei „heikel, weil die Abläufe kaum noch zu kalkulieren sind“. Die insgesamt fünf umliegenden Planungsregionen, die Bremen umgeben, sorgen „für ein wirres Spiel an Kräften, so dass keiner dem anderen trauen kann“. Daraus resultiert, dass die Regionalplanungen der Bremer Umlandkreise keine nachhaltigen Vorgaben formulieren. Sie könnten ja von ihrem Nachbarn im Werben um Einwohnerzuwachs übervorteilt werden.

Fazit



Der Beitrag des Instruments Eigenentwicklung zur nachhaltigen Siedlungsentwicklung ist in weiten Teilen Niedersachsens als gering einzuschätzen. Die Regionalplanung vermag es vielerorts kaum, die Flächeninanspruchnahme und Zersiedlung einzudämmen und eine dezentrale Konzentration sicherzustellen. Dabei sind die Rahmenbedingungen und die daraus resultierenden Festlegungen in den Planungsregionen äußerst unterschiedlich. Neben den sehr umfangreichen und steuerungintensiven Regionalplänen in den Planungsverbänden Braunschweig und Hannover sowie deren Nachbarlandkreisen, findet Siedlungssteuerung in vielen Planungsregionen Westniedersachsens nur in sehr begrenztem Umfang, teilweise offensichtlich gar nicht statt.

Eigenentwicklung in Niedersachsen. Zum Vergrößern bitte auf das Bild klicken.

Das Problem ist nicht, dass es an guten und geeigneten Instrumenten mangelt. Braunschweig und Hannover haben in ihren aktuellen Raumordnungsprogrammen neue, praktikable Ansätze eingeführt. In vielen Planungsregionen ist der Zuschnitt der Planungsregionen und die Organisation der Regionalplanung das Problem. Niedersachsen ist das einzige Bundesland, welches die Landkreise und kreisfreien Städte zu Trägern der Regionalplanung erklärt und somit die kleinsten Planungsregionen der Bundesrepublik besitzt. Regionalplanung ist demnach Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung. Die vornehmlich von der Kommunalpolitik dominierten Kreistage beschließen folglich das Raumordnungsprogramm. Kirchturmpolitik wird so provoziert. In vielen Räumen sind zudem die kreisfreien Städte wie Oldenburg oder Osnabrück nicht in den Kreistagen der sie umgebenden Landkreise vertreten und sind so an der Aufstellung von Raumordnungsprogrammen nicht beteiligt.

Außerdem zieht sich die Landesplanung hinsichtlich ihrer Vorgaben gegenüber der Regionalplanung zurück. Gerade durch die Deregulierung der Landesplanung verkomme die Regionalplanung in schlecht ausgestatteten oft kleinräumigen Planungsregionen zu einem „stumpfen Schwert“. Teilweise ist das Schwert noch nicht einmal nur „stumpf“, es existiert schlichtweg nicht. Regionalplanung ist in einigen Landesteilen Niedersachsens so bedeutungslos, dass es noch nicht einmal zur Aufstellung von Raumordnungsprogrammen kam oder eine Neuaufstellung eines Regionalplans nach dessen Auslaufen nicht gelangt.

Durch die bessere Arbeitsteilung und Ausstattung der großen Planungsverbände Braunschweig und Hannover können gegenüber den Kommunen Sachargumente besser eingebracht werden, wodurch eine nachhaltigere Planung festgeschrieben werden kann.

Handlungsempfehlungen

1. 30-Hektar-Flächensparziel: Eine gesetzlich verankerte Operationalisierung des 30-Hektar-Ziels der Bundesregierung ist erforderlich. Quantifizierte Zielwerte zur Flächenreduktion müssen verbindlich Einzug in die Landesplanung halten. Ohne entsprechende Vorgaben des Bundes oder Bundeslandes sind weder von den Kommunen noch Regionen entsprechende Selbstverpflichtungen zu erwarten. Dies gilt auch für „starke“ regionale Planungsträger wie beispielsweise Braunschweig und Hannover.

2. Normenklarheit: Die Normenklarheit war in weiten Teilen Niedersachsens sehr gering. Dabei bedeutete es kaum mehr Arbeitsaufwand und trafe nicht auf hohen Widerstand der Kommunen, diese zu erhöhen. Gute Beispiele aus anderen Regionen sollten gesichtet und Begründungen anderer Regionalpläne in das eigene Raumordnungsprogramm übernommen werden.

3. Information und Transparenz: Mehr Information und Transparenz über die Folgen der Zersiedlung und den Nutzen einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung entfällt zwar nur eine geringe Steuerungswirkung, kann aber den Weg für weitere bindende Maßnahmen ebnen. In der Metropolregion Hamburg gab es mit der Zukunftswerkstatt Flächenverbrauch eine erfolgreiche Veranstaltungsreihe. Vertreter aus Wissenschaft und Praxis präsentierten einem Publikum aus Kommunalpolitik, Verwaltung, Planung und Immobilienwirtschaft das Problem der Flächeninanspruchnahme und dispersen Siedlungsentwicklung und darauf zugeschnittene Lösungsansätze. Mit Spannung darf erwartet werden, inwiefern sich die Arbeit der AG Flächenverbrauch der Metropolregion Hamburg in den Raumordnungsprogrammen der beteiligten Landkreise niederschlägt. Anderen Landkreisen kann eine derartige Verfahrensweise neben herkömmlichen Informationskanälen empfohlen werden.

4. Partizipation und Kooperation innerhalb der Regionen: Braunschweig und vor allem Hannover zeigen, dass eine neue und einschränkende Vorgabe nur zu Stande kommen kann, wenn die Kommunen frühzeitig in den Entscheidungsprozess eingebunden werden. In Braunschweig kam es zu einer Veranstaltung, auf welcher ein neues Instrument ausführlicher erläutert und diskutiert werden konnte. In Hannover wurden die Kommunen schon zu Beginn an der Neuregelung der Eigenentwicklung beteiligt. Das entsprechende Instrument wurde gemeinsam erarbeitet. So konnte zum einen das Know-How der Kommunen zur Konzipierung des Instruments eingebunden und die Planung insgesamt verbessert



Deregulierung der Landesplanung führt in Niedersachsen zu starkem Flächenverbrauch.

werden. Zum anderen wurde aufgrund des bekannten Problemdrucks die Vorgabe viel eher akzeptiert. Diese Vorteile sind zentrale Argumente für mehr Partizipation und Kooperation. Es kann anderen Regionen nur geraten werden bei der Einführung neuer, vielleicht strikterer Vorgaben frühzeitig die Rücksprache mit den Kommunen zu suchen. Besser noch: Über die Problematik aufklären und gemeinsame Lösungskonzepte erarbeiten.

5. Kooperation zwischen den Regionen: Interregionale Kooperation hat eine positive Strahlwirkung auf die Regionalplanung benachbarter Planungsregionen. Andersherum hat das Fehlen von Kooperation eine negative Auswirkung auf die Vorgaben benachbarter Regionen. Stadt-Umland-Konflikte wie sie Oldenburg, Osnabrück und vor allem Bremen aufweisen, können nur in großräumigeren Planungsverbänden gelöst werden. Städte müssen an politischen Beschlüssen der Regionalplanung der sie umgebenden Landkreise beteiligt sein. Die Einrichtung von Planungsverbänden führt außerdem zu einer wertvollen, produktiven Allokation von Fachwissen.

6. Aktive Baulandpolitik der Städte: Grundsätzlich kann eine aktive Baulandpolitik der Städte, soweit sie nicht selbst zu Suburbanisierung beiträgt, der Zersiedlung entgegenwirken.

Ansprechpartner

Felix Schwabedal

NABU Bundesfachausschuss Siedlungsentwicklung

schwabedal@googlemail.com

Quellen

Niedersächsische Landestreuhandstelle (LTS) (Hg.) (2007): Wohnungsmarktbeobachtung 2007. Hannover.

Holger Gnest (2008): Entwicklung der überörtlichen Raumplanung in der Bundesrepublik von 1975 bis heute. Hannover.

Joachim Jens Hesse (2006): Raumordnung und Landesentwicklung. Reformoptionen für ein tradiertes Politikfeld. 1. Aufl. Baden-Baden.

Gerd Schmidt-Eichstaedt, Frank Reitzig, Klaus Habermann-Nieße, & Kirsten Klehn (2001): Eigenentwicklung in ländlichen Siedlungen als Ziel der Raumordnung. Rechtsfragen, praktische Probleme und ein Lösungsvorschlag. Hannover.

Herbert J. Schubert (1999): Desurbanisierung durch unkoordinierte Wohnbaulandausweisung. In: Raumforschung und Raumordnung, Jg. 57, H. 4, S. 259-272.

Weiterführende Literatur und Links

Axel Axel & Christiane Wegner (2008): „Eigenentwicklung“ als Baustein nachhaltiger Flächenhaushaltspolitik. Ansätze und Erfahrungen aus Hannover. – In: Raumplanung, H. 141, S. 257–262.

Felix Schwabedal (2009) Vergleichende Plananalyse der Festlegungen zur Eigenentwicklung in den Regionalen Raumordnungsprogrammen Niedersachsens. – Diplomarbeit im Studiengang Umweltwissenschaften an der Leuphana-Universität Lüneburg.

[Leitprojekt „Zukunft Fläche“ der Metropolregion Hamburg](#) (Veranstaltungsreihe „Zukunftswerkstatt Flächenverbrauch“)

[Regionalplanung Zweckverband Großraum Braunschweig](#):

[Regionalplanung Region Hannover](#)

MEHR ZUM THEMA
