



Regionale Wohnbauflächenentwicklung

Eine Evaluation regionalplanerischer Steuerungsinstrumente

Dissertation zur Erlangung des Doktorgrades (Dr. rer. nat.)

Mathematisch-Naturwissenschaftliche Fakultät der
Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

vorgelegt von
ANDREA JONAS aus Mechernich

Bonn 2010

Regionale Wohnbauflächenentwicklung

Eine Evaluation regionalplanerischer Steuerungsinstrumente

Dissertation

zur Erlangung des Doktorgrades (Dr. rer. nat.)
der Mathematisch-Naturwissenschaftlichen Fakultät
der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

vorgelegt von

Andrea Jonas

aus Mechernich

Bonn, August 2010

Diese Dissertation ist auf dem Hochschulschriftenserver der ULB Bonn unter <http://hss.ulb.uni-bonn.de/diss> online elektronisch publiziert.

Erscheinungsjahr: 2011

**Anfertigung mit Genehmigung
der
Mathematisch-Naturwissenschaftlichen Fakultät
der
Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn**

1. Gutachter: Prof. Dr. Claus-Christian Wiegandt

2. Gutachter: Prof. Dr. Helmuth Toepfer

Tag der Promotion: 03. Februar 2011

Umschlagfotos:
Eigene Aufnahmen

Soweit nicht anders vermerkt, stammen
alle Zitate aus den durchgeführten Interviews

DISSERTATION
Regionale Wohnbauflächenentwicklung
Eine Evaluation regionalplanerischer Steuerungsinstrumente

ANDREA JONAS
Ippendorfer Weg 1a
53127 Bonn

August 2010

Regionale Wohnbauflächenentwicklung

Eine Evaluation regionalplanerischer Steuerungsinstrumente



Inhalt

Inhalt	i
Tabellenverzeichnis	iv
Abbildungsverzeichnis	v
Abkürzungsverzeichnis	vii
1 Einleitung	1
2 Faktoren der Wohnbaulandentwicklung – Eine Betrachtung nachfrage- und angebotsorientierter Einflüsse	5
2.1 Flächeninanspruchnahme für Siedlungszwecke	5
2.2 Nachfrageorientierte Aspekte der Flächeninanspruchnahme	7
2.2.1 Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung	7
2.2.2 Individueller Wohnflächenkonsum	9
2.3 Angebotsorientierte Aspekte der Flächeninanspruchnahme: Kommunale Baulandstrategien	10
2.3.1 Baulandbedarf	10
2.3.2 Ziele und Strategien der kommunalen Wohnbaulandpolitik	11
2.3.3 Zukünftige Baulandentwicklung	14
2.4 Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Siedlungsentwicklung	14
3 Regionale Planung – Organisation, Steuerungsinstrumente und Wirksamkeit	17
3.1 Das System der räumlichen Planung in Deutschland	17
3.2 Organisation der Regionalplanung	18
3.3 Steuerung durch Regionalpläne	19
3.3.1 Steuerungsinstrumente	20
3.3.2 Steuerungsinstrumente in der Regionalplanung	20
3.3.2.1 Ziele und Grundsätze der Raumordnung	21
3.3.2.2 Positiv- und negativplanerische Instrumente zur Steuerung der Siedlungsentwicklung	23
3.3.2.3 Standort- und Mengensteuerung in Regionalplänen	24
3.3.2.4 Informelle Instrumente	25
3.4. Wirksamkeit regionalplanerischer Instrumente zur Steuerung der Siedlungsentwicklung	26
3.4.1 Zentrale Orte	26
3.4.2 Eigenentwicklung	28
3.4.3 Gemeindefunktionen und Flächenausweisungen für Siedlungsentwicklungen	29
3.4.4 Richt- und Orientierungswerte	30
3.4.5 Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf schienengebundene Standorte	31
3.4.6 Freiraumschutz	31
3.4.7 Zusammenfassende Bewertung der Steuerungswirksamkeit	33
3.5 Weiterentwicklung des bestehenden Instrumentariums	34
4 Das regionalplanerische Instrumentarium im Zeichen des demographischen Wandels	37
4.1 Auswirkungen auf die klassischen Instrumente der Regionalplanung	38
4.2 Anforderungen an neue und informelle Instrumente	41
4.3 Aktuelle Strategien und Vorgehensweisen zum Umgang mit dem demographischen Wandel in der Landes- und Regionalplanung	45
4.4 Alte Instrumente neu anwenden: Schlussfolgerungen für die regionale Ebene	47

5	Theoretische Einbindung – Der Einfluss von Akteuren und institutionellen Rahmenbedingungen auf die regionalplanerische Steuerung	49
5.1	Strukturen politischer Programme	49
5.2	Akteur- und institutionenzentrierte Ansätze	51
5.2.1	Akteure und Akteurskonstellationen	51
5.2.2	Institutionen	53
5.2.3	Der Akteurzentrierte Institutionalismus	53
5.2.4	Analyse institutioneller Aussagen	56
5.2.5	Institutioneller Wandel	56
5.3	Übertragung der akteurzentrierten und institutionellen Erklärungsansätze auf den Forschungsgegenstand	57
6	Forschungsdesign und Methoden	65
6.1	Grundlagen der Evaluation	65
6.2	Evaluation in der Raumplanung	67
6.3	Evaluationsgegenstand und Forschungsfragen der eigenen Untersuchung	68
6.4	Methodisches Vorgehen	70
6.4.1	Auswahl der Fallstudien	70
6.4.2	Quantitative Forschungsmethoden	73
6.4.2.1	Analyse statistischer und geostatistischer Daten	73
6.4.2.2	Standardisierte Akteursbefragung	74
6.4.3	Qualitative Untersuchungsmethoden	76
6.4.3.1	Plananalyse	77
6.4.3.2	Experteninterviews	77
6.4.3.3	Stellungnahmenanalyse	81
6.4.4	Kombination der Forschungsmethoden	83
7	Region Südwestthüringen	85
7.1	Einflussfaktoren der Wohnsiedlungsentwicklung	85
7.1.1	Raumstruktur	85
7.1.2	Flächenentwicklung	85
7.1.3	Nachfrageorientierte Einflussfaktoren	87
7.1.4	Angebotsorientierte Einflussfaktoren	89
7.2	Organisation der Landes- und Regionalplanung	92
7.3	Wirkungsanalyse regionalplanerischer Instrumente zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung	93
7.3.1	Zentrale Orte	94
7.3.2	Eigenentwicklung	94
7.3.3	Regionale Grünzüge und Regionale Grünzäsuren	102
7.3.4	Sonstiger Freiraumschutz	105
7.3.5	Wirkung der Instrumente im Planvollzug – Auswertung regionalplanerischer Stellungnahmen	107
7.3.6	Der Instrumentenverbund im Überblick	110
7.4	Reformoptionen und Anpassungen an den demographischen Wandel	112
7.5	Der Einfluss von Akteuren und institutionellen Rahmenbedingungen	124
7.6	Zusammenfassende Bewertung des Steuerungsansatzes in Südwestthüringen	130
8	Region Mittelhessen	131
8.1	Einflussfaktoren der Wohnsiedlungsentwicklung	131
8.1.1	Raumstruktur	131
8.1.2	Flächenentwicklung	131
8.1.3	Nachfrageorientierte Einflussfaktoren	132
8.1.4	Angebotsorientierte Einflussfaktoren	133
8.2	Organisation der Landes- und Regionalplanung	135
8.3	Wirkungsanalyse regionalplanerischer Instrumente zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung	137
8.3.1	Zentrale Orte	138
8.3.2	Vorranggebiete Siedlung	141
8.3.3	Wohnsiedlungsbedarf	144
8.3.4	Eigenentwicklung	147

8.3.5	Regionale Grünzüge	149
8.3.6	Sonstiger Freiraumschutz	150
8.3.7	Wirkung der Instrumente im Planvollzug – Auswertung regionalplanerischer Stellungnahmen	152
8.3.8	Der Instrumentenverbund im Überblick	154
8.4	Reformoptionen und Anpassung an den demographischen Wandel	156
8.5	Der Einfluss von Akteuren und institutionellen Rahmenbedingungen	164
8.6	Zusammenfassende Bewertung des Steuerungsansatzes in Mittelhessen	167
9	Region Hannover	169
9.1.	Einflussfaktoren auf die Wohnsiedlungsentwicklung	169
9.1.1	Raumstruktur	169
9.1.2	Flächenentwicklung	169
9.1.3	Nachfrageorientierte Einflussfaktoren	171
9.1.4	Angebotsorientierte Einflussfaktoren	171
9.2	Organisation der Landes- und Regionalplanung	174
9.3	Wirkungsanalyse regionalplanerischer Instrumente zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung	175
9.3.1	Zentrale Orte	177
9.3.2	Entwicklung in ländlich strukturierten Siedlungen und Eigenentwicklung	182
9.3.3	ÖPNV-Ausrichtung	189
9.3.4	Vorranggebiete für die Siedlungsentwicklung	192
9.3.5	Gemeindefunktionen	195
9.3.6	Vorranggebiete für Freiraumfunktionen	197
9.3.7	Sonstiger Freiraumschutz	199
9.3.8	Wirkung der Instrumente im Planvollzug – Auswertung regionalplanerischer Stellungnahmen	201
9.3.9	Der Instrumentenverbund im Überblick	204
9.4	Reformoptionen und Anpassung an den demographischen Wandel	205
9.5	Der Einfluss von Akteuren und institutionellen Rahmenbedingungen	211
9.6	Zusammenfassende Bewertung des Steuerungsansatzes	217
10	Wirksamkeit der Regionalplanung: Querschnittsorientierte Auswertung dreier Fallstudien	219
10.1	Rahmenbedingungen für regionalplanerische Steuerung – Aktuelle Ausprägungen der Wohnsiedlungsentwicklung	220
10.2	Instrumente zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung und ihre Wirksamkeit	222
10.3	Wirksamkeit der Regionalplanung – die Wahrnehmung der betroffenen Akteure	224
10.4	Der Einfluss von Akteuren und Akteurskonstellationen auf die Steuerungswirksamkeit	226
10.5	Der Einfluss institutioneller Rahmenbedingungen auf die Steuerungswirksamkeit	228
10.6	Reformen	230
10.7	Zusammenfassung: Einflussfaktoren auf die Wirksamkeit von regionalplanerischen Instrumenten zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung	234
11	Bewertung des methodischen Vorgehens: Möglichkeiten und Grenzen der Evaluation von Regionalplänen – Erfahrungen aus drei Fallstudien	235
12	Fazit	241
	Literatur	243
	Anlagen	265

Tabellenverzeichnis

Tab. 2.1	Nachfrage- und angebotsorientierte Einflussfaktoren auf die Wohnbauflächenentwicklung	16
Tab. 3.1	Regulierungsprinzipien in Raumordnungsplänen	24
Tab. 5.1	Phasen und Ergebnisse des Policy-Making-Prozesses	50
Tab. 5.2	Übersicht über die Grammar of Institutions	56
Tab. 5.3	Grammar of institutions in der Regionalplanung	59
Tab. 6.1	Forschungsfragen	69
Tab. 6.2	Verwendete Datenquellen	73
Tab. 6.3	Rücklauf der Befragung der Regionalparlamente	75
Tab. 6.4	Rücklauf der Kommunalbefragung	75
Tab. 6.5	Rücklauf der Kommunalbefragung nach zentralörtlicher Einstufung	76
Tab. 6.6	Durchgeführte Experteninterviews	79
Tab. 6.7	Übersicht über die ausgewerteten Stellungnahmen	82
Tab. 7.1	Südwestthüringen: Gemeindegrößenklassen 2007	85
Tab. 7.2	Südwestthüringen: Regulierungsprinzipien	94
Tab. 7.3	Südwestthüringen: Regulierungsdichte	94
Tab. 7.4	Südwestthüringen: Flächen- und Bevölkerungsentwicklung 1996-2007	99
Tab. 7.5	Südwestthüringen: Wohnungen in neugebauten Gebäuden	100
Tab. 7.6	Südwestthüringen: Fertiggestellte Wohngebäude	100
Tab. 7.7	Südwestthüringen: Festlegungen zum sonstigen Freiraumschutz	105
Tab. 7.8	Südwestthüringen: Freiraumschutzinstrumente mit hoher Bedeutung	106
Tab. 7.9	Südwestthüringen: Rechtliche Konflikte zwischen Kommunal- und Regionalplanung	108
Tab. 7.10	Südwestthüringen: Fachliche Konflikte zwischen Kommunal- und Regionalplanung	109
Tab. 7.11	Südwestthüringen: Straffung des Zentrale-Orte-Konzeptes	114
Tab. 8.1	Mittelhessen: Gemeindegrößenklassen 2007	131
Tab. 8.2	Mittelhessen: Regulierungsprinzipien	137
Tab. 8.3	Mittelhessen: Regulierungsdichte	137
Tab. 8.4	Mittelhessen: Maximaler Wohnsiedlungsflächenbedarf 2010	144
Tab. 8.5	Mittelhessen: Dichtewerte in Wohneinheiten je ha	144
Tab. 8.6	Mittelhessen: Festlegungen zum sonstigen Freiraumschutz	151
Tab. 8.7	Mittelhessen: Konflikte zwischen Kommunal- und Regionalplanung (FNP)	153
Tab. 8.8	Mittelhessen: Veränderung des maximalen Wohnsiedlungsbedarfes	160
Tab. 9.1	Hannover: Gemeindegrößenklassen 2007	169
Tab. 9.2	Organe der Region Hannover	175
Tab. 9.3	Hannover: Regulierungsprinzipien	176
Tab. 9.4	Hannover: Regulierungsdichte	176
Tab. 9.5	Hannover: Bautätigkeit nach Zentralen Orten	178
Tab. 9.6	Hannover: Bevölkerungsentwicklung in zentralen Ortsteilen	179
Tab. 9.7	Hannover: Bautätigkeit und Bevölkerungsentwicklung in zentralen Ortsteilen	180
Tab. 9.8	Hannover: Bevölkerungsentwicklung in ländlichen Ortsteilen mit Ergänzungsfunktion Wohnen	182
Tab. 9.9	Hannover: Bautätigkeit und Bevölkerungsentwicklung in ländlichen Ortsteilen mit Ergänzungsfunktion Wohnen	183
Tab. 9.10	Hannover: Eigenentwicklung – Ausgangsbasis, Basis- und Ermessenszuschlag	184
Tab. 9.11	Hannover: Bevölkerungsentwicklung in Ortsteilen mit Eigenentwicklung	185
Tab. 9.12	Hannover: Bautätigkeit und Bevölkerungsentwicklung in Ortsteilen mit Eigenentwicklung	186
Tab. 9.13	Hannover: Bautätigkeit in Ortsteilen mit Schienenanbindung	190
Tab. 9.14	Hannover: Bevölkerungsentwicklung in Ortsteilen mit Schienenanbindung 1987-2008	190
Tab. 9.15	Hannover: Bevölkerungsentwicklung in Ortsteilen mit Schwerpunkt Wohnen	195
Tab. 9.16	Hannover: Bautätigkeit und Bevölkerungsentwicklung in Ortsteilen mit Schwerpunkt Wohnen	196
Tab. 9.17	Hannover: Bautätigkeit in Vorranggebieten für den Freiraumschutz	197
Tab. 9.18	Hannover: Festlegungen zum Freiraumschutz	199
Tab. 9.19	Hannover: Bautätigkeit in Vorrang- und Vorsorgegebieten des Freiraumschutzes	200
Tab. 9.20	Hannover: Freiraumschutzinstrumente (Vorranggebiete) mit hoher Bedeutung	200
Tab. 9.21	Hannover: Konflikte zwischen Kommunal- und Regionalplanung (FNP) von 2000-2007	201
Tab. 9.22	Hannover: Konflikte zwischen Kommunal- und Regionalplanung im Aufstellungsverfahren des RROP 2005	202
Tab. 11.1	Bewertung der empirischen Forschungsmethoden	238

Abbildungsverzeichnis

Abb. 2.1	Entwicklung der Flächeninanspruchnahme in Deutschland	5
Abb. 2.2	Entwicklung der Gebäude- und Freifläche und der Bevölkerung in Deutschland	7
Abb. 2.3	Entwicklung der Haushalte 1991-2008	9
Abb. 2.4	Wohnflächenentwicklung 1950 bis 2030	9
Abb. 2.5	Handlungsrahmen der Kommunen	11
Abb. 3.1	Räumliches Planungssystem in Deutschland	17
Abb. 3.2	Instrumente der Raumordnung und ihre Wirkungen	21
Abb. 3.3	Instrumente im Regionalplan Hannover	23
Abb. 5.1	Der Akteurzentrierte Institutionalismus	54
Abb. 5.2	Advocacy-Koalition-Ansatz	57
Abb. 6.1	Methodisches Vorgehen	70
Abb. 6.2	Ausgewählte Fallstudien	71
Abb. 6.3	Bevölkerungsentwicklung 1995 bis 2007	72
Abb. 6.4	Prognostizierte Bevölkerungsentwicklung 2005 bis 2025	72
Abb. 7.1	Südwestthüringen: Gebäude- und Freiflächenentwicklung	85
Abb. 7.2	Südwestthüringen: Gebäude- und Freiflächenentwicklung 2000 bis 2007	86
Abb. 7.3	Südwestthüringen: Brachflächen 2005	86
Abb. 7.4	Südwestthüringen: Fertiggestellte Wohnungen	87
Abb. 7.5	Südwestthüringen: Bevölkerungsentwicklung	87
Abb. 7.6	Südwestthüringen: Bevölkerungsentwicklung 1996 bis 2007	88
Abb. 7.7	Südwestthüringen: Prognostizierte Bevölkerungsentwicklung 2005 bis 2025	88
Abb. 7.8	Südwestthüringen: Kommunale Baulandsituation	89
Abb. 7.9	Südwestthüringen: Kommunale Strategien der Wohnbaulandbereitstellung	89
Abb. 7.10	Südwestthüringen: Ziele der kommunalen Wohnbaulandpolitik	90
Abb. 7.11	Südwestthüringen: Zielgruppenspezifische Wohnbaulandpolitik der Kommunen	91
Abb. 7.12	Südwestthüringen: Zentralörtliche Einstufung	95
Abb. 7.13	Südwestthüringen: Bevölkerungsentwicklung nach Zentralen Orten	96
Abb. 7.14	Südwestthüringen: Gebäude- und Freiflächenentwicklung nach Zentralen Orten	96
Abb. 7.15	Südwestthüringen: Entwicklung der neugebauten Wohnungen nach Zentralen Orten	96
Abb. 7.16	Südwestthüringen: Brachflächenverfügbarkeit nach Zentralen Orten (2005)	96
Abb. 7.17	Südwestthüringen: Bautätigkeit in Kommunen mit Eigenentwicklung	101
Abb. 7.18	Südwestthüringen: Bewertung des Umfangs für die Eigenentwicklung	101
Abb. 7.19	Südwestthüringen: Wirkungen Regionaler Grünzüge in den betroffenen Kommunen	104
Abb. 7.20	Südwestthüringen: Wirkungen Regionaler Grünzäsuren in den betroffenen Kommunen	104
Abb. 7.21	Südwestthüringen: Rechtliche Konflikte zwischen Kommunal- und Regionalplanung	108
Abb. 7.22	Südwestthüringen: Fachliche Konflikte zwischen Kommunal- und Regionalplanung	109
Abb. 7.23	Südwestthüringen: Restriktivität der Steuerungsinstrumente	111
Abb. 7.24	Südwestthüringen: Zielerreichung der Steuerungsinstrumente	111
Abb. 7.25	Südwestthüringen: Bewertung der Orientierungswerte durch die Kommunen	117
Abb. 7.26	Südwestthüringen: Forderung eines Bedarfsnachweises durch die Regionalplanung	119
Abb. 7.27	Südwestthüringen: Bedeutung informeller Instrumente	121
Abb. 7.28	Südwestthüringen: Bedeutung informeller Dienstleistungen	121
Abb. 7.29	Südwestthüringen: Bedeutung interkommunaler Kooperation bei Wohnbauland	121
Abb. 7.30	Südwestthüringen: Sinnvolle Reformoptionen	122
Abb. 8.1	Mittelhessen: Wohnbauflächenentwicklung	131
Abb. 8.2	Mittelhessen: Entwicklung der Wohnsiedlungsfläche 1996 bis 2007	131
Abb. 8.3	Mittelhessen: Fertiggestellte Wohnungen	132
Abb. 8.4	Mittelhessen: Bevölkerungsentwicklung	132
Abb. 8.5	Mittelhessen: Bevölkerungsentwicklung 1996 bis 2007	133
Abb. 8.6	Mittelhessen: Prognostizierte Bevölkerungsentwicklung 2005 bis 2025	133
Abb. 8.7	Mittelhessen: Kommunale Wohnbaulandsituation	133
Abb. 8.8	Mittelhessen: Kommunale Strategien der Wohnbaulandbereitstellung	133
Abb. 8.9	Mittelhessen: Ziele der kommunalen Wohnbaulandpolitik	134
Abb. 8.10	Mittelhessen: Zielgruppenspezifische Wohnbaulandpolitik der Kommunen	135
Abb. 8.11	Mittelhessen: Zentralörtliche Einstufung	138
Abb. 8.12	Mittelhessen: Bevölkerungsentwicklung nach Zentralen Orten 1989-2007	138

Abb. 8.13	Mittelhessen: Wohnbauflächen-entwicklung nach Zentralen Orten	139
Abb. 8.14	Mittelhessen: Entwicklung der neugebaute Wohnungen nach Zentralen Orten	139
Abb. 8.15	Mittelhessen: Anteil der genutzten Flächenpotenziale in Wohneinheiten (2001-2007)	145
Abb. 8.16	Mittelhessen: Anteil des genutzten Wohnbaulandpotenzials in Hektar (2000-2007)	145
Abb. 8.17	Mittelhessen: Freiraumschutzinstrumente mit hoher Bedeutung	151
Abb. 8.18	Mittelhessen: Konflikte zwischen Regional- und Kommunalplanung bei Stellungnahmen zu FNP (2004-2007)	152
Abb. 8.19	Mittelhessen: Restriktivität der Steuerungsinstrumente	155
Abb. 8.20	Mittelhessen: Zielerreichung der Steuerungsinstrumente	155
Abb. 8.21	Mittelhessen: Bedeutung informeller Instrumente	158
Abb. 8.22	Mittelhessen: Bedeutung informeller Dienstleistungen	158
Abb. 8.23	Mittelhessen: Bedeutung interkommunaler Kooperation bei Wohnbauland	159
Abb. 8.24	Mittelhessen: Bewertung des Umfangs der max. Wohnsiedlungsbedarfe im Regionalplan-Entwurf 2009	161
Abb. 8.25	Mittelhessen: Forderung eines Bedarfsnachweises durch die Regionalplanung	161
Abb. 8.26	Mittelhessen: Sinnvolle Reformoptionen	162
Abb. 9.1	Hannover: Wohnbauflächenentwicklung	169
Abb. 9.2	Hannover: Wohnbauflächenentwicklung 1996 bis 2007	169
Abb. 9.3	Hannover: Ausweisungsintensität von Wohnbauflächen	170
Abb. 9.4	Hannover: Wohnbaulandreserven	170
Abb. 9.5	Hannover: Fertiggestellte Wohnungen	170
Abb. 9.6	Hannover: Bevölkerungsentwicklung	170
Abb. 9.7	Hannover: Bevölkerungsentwicklung 1996 und 2007	171
Abb. 9.8	Hannover: Kommunale Baulandsituation	172
Abb. 9.9	Hannover: Kommunale Strategien der Wohnbaulandbereitstellung	172
Abb. 9.10	Hannover: Ziele der kommunalen Wohnbaulandpolitik	173
Abb. 9.11	Hannover: Zielgruppenspezifische Wohnbaulandpolitik der Kommunen	173
Abb. 9.12	Hannover: Zentralörtliches System	177
Abb. 9.13	Hannover: Bevölkerungsentwicklung nach Zentralen Orten	178
Abb. 9.14	Hannover: Wohnbauflächenentwicklung nach Zentralen Orten	178
Abb. 9.15	Hannover: Entwicklung der neugebauten Wohnungen nach Zentralen Orten	178
Abb. 9.16	Hannover: Wohnbaulandausweisungen nach Zentralen Orten	179
Abb. 9.17	Hannover: Neubautätigkeit in zentralen Ortsteilen (1996-2005)	180
Abb. 9.18	Hannover: Siedlungsentwicklung in zentralen Ortsteilen	180
Abb. 9.19	Hannover: Neubautätigkeit in ländlichen Ortsteilen mit Ergänzungsfunktion Wohnen	183
Abb. 9.20	Hannover: Modell der Eigenentwicklung	184
Abb. 9.21	Hannover: Siedlungsentwicklung in Ortsteilen mit Eigenentwicklung	185
Abb. 9.22	Hannover: Neubautätigkeit in Ortsteilen mit Eigenentwicklung (1996-2005)	186
Abb. 9.23	Hannover: Bewertung des Umfangs der Eigenentwicklung durch die Kommunen	187
Abb. 9.24	Hannover: Neubautätigkeit im Einzugsbereich des schienengebundenen Nahverkehrs	189
Abb. 9.25	Hannover: Vorranggebiete für Siedlungsentwicklung	193
Abb. 9.26	Hannover: Siedlungsentwicklung in Ortsteilen mit Gemeindefunktion Schwerpunkt Wohnen	195
Abb. 9.27	Hannover: Neubautätigkeit in Ortsteilen mit Schwerpunkt Wohnen (1996-2005)	196
Abb. 9.28	Hannover: Konflikte zwischen Kommunal- und Regionalplanung (FNP) von 2000-2007	201
Abb. 9.29	Hannover: Restriktivität der Steuerungsinstrumente	204
Abb. 9.30	Hannover: Zielerreichung der Steuerungsinstrumente	204
Abb. 9.31	Hannover: Bedeutung interkommunaler Kooperation bei Wohnbauland	208
Abb. 9.32	Hannover: Bedeutung informeller Instrumente	209
Abb. 9.33	Hannover: Bedeutung informeller Dienstleistungen	209
Abb. 9.34	Hannover: Forderung eines Bedarfsnachweises durch die Regionalplanung	210
Abb. 9.35	Hannover: Sinnvolle Reformoptionen	210
Abb. 10.1	Sinnvolle Reformoptionen	232
Abb. 10.2	Einflussfaktoren auf die Wirksamkeit der regionalplanerischen Steuerung	234

Abkürzungsverzeichnis

ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung
ATKIS	Amtlich Topographisch-Kartographisches Informationssystem
BauGB	Baugesetzbuch
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BKG	Bundesamt für Kartographie und Geodäsie
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
B-Plan	Bebauungsplan
DeGEval	Deutsche Gesellschaft für Evaluation
DoRiF	Designoptionen und Implementationen von Raumordnungsinstrumenten zur Flächenverbrauchsreduktion
FNP	Flächennutzungsplan
GG	Grundgesetz
gws	Gesellschaft für wirtschaftliche Strukturforchung mbH
HLPG	Hessisches Landesplanungsgesetz
IÖR	Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung
KGH	Kommunalverband Großraum Hannover
LEP	Landesentwicklungsplan
LEPro	Landesentwicklungsprogramm
LBS	Landesbausparkasse
LRB	Laufende Raumbbeobachtung
MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung
NROG	Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung
Nds. ML	Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung
REFINA	Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und für ein nachhaltiges Flächenmanagement
REK	Regionale Entwicklungskonzepte
ROG	Raumordnungsgesetz
RP	Regionalplan
RROP	Regionales Raumordnungsprogramm
SEMENTA	Settlement Analyzer
SPNV	Schienegebundener Personennahverkehr
TAB	Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag
ThürLPIG	Thüringer Landesplanungsgesetz
TMBLM	Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Medien
TMBV	Thüringer Ministerium für Bau und Verkehr
UBA	Umweltbundesamt

1 Einleitung

„Wulff schimpft auf Raumordner“ titelte die Hannoversche Allgemeine Zeitung am 5.9.2005. Grund für die Kritik des damaligen niedersächsischen Ministerpräsidenten war unter anderem, „dass die Raumordner im Agrarministerium mehrmals Aufforderungen des Kabinetts, ihre eigenen Aufgaben kritisch zu durchleuchten und Sparmöglichkeiten aufzuzeigen, nicht zur Zufriedenheit der Staatskanzlei erledigt haben.“

Die Wirkung von Raumordnung und Regionalplanung wird immer wieder in Frage gestellt, obwohl Aussagen über ihre Wirksamkeit bislang vielfach auf Vermutungen und nur selten auf empirischen Untersuchungen beruhen (vgl. EINIG ET AL. 2010b). Eine systematische Wirkungsanalyse oder Erfolgskontrolle der Regionalpläne wurde bisher in Deutschland nicht vollzogen, so dass weitgehend unklar ist, ob die eingesetzten regionalplanerischen Instrumente die vorgesehene Wirkung überhaupt besitzen (SCHÖNWANDT U. JUNG 2006). Das bereits Mitte der 1980er Jahre konstatierte Defizit (ARL 1984) in der Wirkungsanalyse der Regionalplanung besteht demnach bis heute. Vor dem Hintergrund eines Rechtfertigungszwangs vieler öffentlicher Institutionen, wird das Fehlen derartiger Wirksamkeitsuntersuchungen immer wieder kritisiert (u.a. DEGEVAL 2010; HÜBLER 2002; KÜHN 2004; ZECK 1999).

Zu den klassischen Kernaufgaben der Regionalplanung zählt die Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung. In der Vergangenheit hat das Thema Siedlungsflächenentwicklung, insbesondere durch die Einführung des 30-ha-Ziels der Bundesregierung im Rahmen der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, stark an Aufmerksamkeit gewonnen. Dieses Ziel sieht die Reduzierung der Neuinanspruchnahme für Siedlungszwecke von ca. 130 ha pro Tag im Jahr 2000 auf 30 ha pro Tag im Jahr 2020 vor. Trotz einer in vielen Räumen bestehenden Stagnation bzw. Abnahme der Einwohnerzahlen werden weiterhin in großem Umfang neue Flächen für Wohnsiedlungszwecke in Anspruch genommen. Eine vielfach gewählte kommunale Strategie dem drohenden oder bereits einsetzenden Bevölkerungsrückgang entgegenzuwirken und eine Ursache der hohen Flächeninanspruchnahme ist die Ausweisung von Wohnbauland. Aufgrund dieses interkommunalen Wettbewerbes kommt der regionalen Ebene eine Schlüsselrolle zur Bewältigung dieser Probleme zu.

Durch die Regionalplanung werden Entscheidungen getroffen, wie die „knappe Ressource Raum optimal genutzt werden kann“ (FÜRST 2003a, S. 11). Dazu stehen unterschiedliche Instrumente zur Verfügung, die von Bundesland zu Bundesland verschieden sind. Mit diesen Instrumenten zielt die Regionalplanung einerseits auf eine ausreichende Bereitstellung von Flächen für die Siedlungsentwicklung an geeigneten Standorten ab, andererseits auf eine Vermeidung von Bebauung, um Freiräume zu sichern. Eine Überprüfung dieser regionalplanerischen Instrumente zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung ist sowohl vor dem Hintergrund der hohen Flächeninanspruchnahme, neuen Herausforderungen durch den demographischen Wandel als auch vor dem Rechtfertigungsdruck öffentlicher Institutionen notwendig.

Fragestellung und Zielsetzung der Arbeit

Im Zentrum dieser Arbeit steht die Frage nach der Wirksamkeit regionalplanerischer Instrumente zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung. Die Wirkungsanalyse berücksichtigt dabei sowohl Einzelinstrumente als auch den Instrumentenverbund der zur Steuerung der Siedlungsentwicklung eingesetzt wird. Untersucht wird, ob die angestrebten Ziele der Regionalplanung erreicht werden konnten. Die Arbeit beschränkt sich dabei nicht nur auf die reine Überprüfung der regionalplanerischen Ziele, sondern fragt auch nach den zentralen Ursachen, die für das Gelingen oder Scheitern der Zielsetzungen verantwortlich sind.

Die Hauptforschungsfrage dieser Arbeit lautet daher:

- Wie wirksam sind regionalplanerische Instrumente zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung?

Darüber hinaus sind die folgenden Teilfragen forschungsleitend:

- Welche Ausprägungen zeigt die regionale Wohnbauflächenentwicklung?
- Welche Instrumente werden zur Steuerung der Wohnbauflächenentwicklung eingesetzt? Welche Ziele sind damit verbunden und werden diese Ziele erreicht?
- Welchen Einfluss haben Akteure und institutionelle Rahmenbedingungen auf die Steuerungswirksamkeit?
- Welche Anpassungen des Steuerungsinstrumentariums an den demographischen Wandel werden bereits vorgenommen? Wo liegt weiterer Reformbedarf?

Die Beantwortung dieser Fragestellungen erfolgt mit Hilfe eines Fallstudienansatzes bestehend aus einer Kombination qualitativer und quantitativer Methoden der empirischen Sozialforschung.¹ Als Untersuchungsräume wurden die Planungsregionen Südwestthüringen, Mittelhessen und Hannover ausgewählt, um verschiedene Steuerungsansätze zu berücksichtigen und diese miteinander vergleichen zu können. Nicht nur inhaltlich fehlen Aussagen zur Wirksamkeit der regionalplanerischen Steuerungsleistung, auch methodisch liegen bislang kaum Erfahrungen in der Evaluation von Regionalplänen vor. Berücksichtigung finden in dieser Arbeit daher sowohl statistische als auch geostatistische Daten der tatsächlichen Flächennutzung, quantitative und qualitative Befragungen der relevanten Akteursgruppen sowie Auswertungen von Dokumenten zur Überprüfung des Planvollzugs (Stellungnahmen). Die vorliegende Arbeit zielt darauf ab das bestehende Evaluationsdefizit für den Teilbereich der Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung zu reduzieren. Angestrebt werden dabei sowohl neue Erkenntnisse zur Wirksamkeit der regionalplanerischen Steuerungsleistung als auch zur methodischen Weiterentwicklung der Evaluation von Regionalplänen.

¹ Diese Arbeit entstand im Rahmen des Förderschwerpunktes „Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und für ein nachhaltiges Flächenmanagement“ (REFINA) des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. Zwischen 2007 und 2009 wurden im Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Referat „Raumentwicklung“ in einem Projektteam unter der Leitung von Klaus Einig, die zwei Teilprojekte „Designoptionen und Implementationen von Raumordnungsinstrumenten zur Flächenverbrauchsreduktion“ (DoRiF) und „Entwicklung und Evaluierung eines fernerkundungsbasierten Flächenbarometers als Grundlage für ein nachhaltiges Flächenmanagement“ bearbeitet. Für beide Projekte wurde ein einheitlicher Evaluationsansatz entwickelt. Auf den Daten des Projektes DoRiF beruht die empirische Basis der vorliegenden Dissertation.

Aufbau der Untersuchung

Nach FRIEDMANN (2007) ist bei der Diskussion über die räumliche Entwicklung zu beachten, unter welchem und wessen Einfluss sich Städte und Regionen verändern. Erst im Anschluss daran ist die Frage sinnvoll, auf welche Weise diese Prozesse gesteuert werden und wie effektiv diese Steuerung ist. Daher beginnt die Arbeit in Kapitel 2 mit einer Darstellung der aktuellen Prozesse der Wohnsiedlungsentwicklung und ihrer Einflussfaktoren. Betrachtet werden dabei sowohl nachfrage- als auch angebotsorientierte Aspekte.

Anschließend wird in Kapitel 3 das System der regionalen Planung in Deutschland dargestellt. Der Fokus des Abschnitts liegt auf dem Evaluationsgegenstand der regionalplanerischen Instrumente zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung. Diese werden zunächst in ihren Grundzügen erklärt, bevor Erkenntnisse aus der Literatur zur Wirkung dieser Instrumente erläutert werden. Das Kapitel schließt mit einem kurzen Überblick zur Diskussion der Weiterentwicklung des regionalplanerischen Instrumentariums.

Die in Kapitel 2 dargestellten Einflussfaktoren, insbesondere Prozesse des demographischen Wandels, besitzen vielfältige Auswirkungen auf das regionalplanerische Instrumentarium. Während in der Vergangenheit die Steuerung der Siedlungsentwicklung durch eine Verteilung von Wachstum vonstatten ging, ist heute vielerorts das Management von Schrumpfung Gegenstand der Planung. Im vierten Kapitel der Arbeit wird daher ein Überblick über die Auswirkungen des demographischen Wandels auf das klassische Instrumentarium der Regionalplanung gegeben, aber auch die Bedeutung von neuen und informellen Steuerungsansätzen beleuchtet. Dargestellt werden zudem aktuelle Strategien und Vorgehensweisen zur Bewältigung des demographischen Wandels in ausgewählten Landes- und Regionalplänen.

Dieser Arbeit liegt die Annahme zugrunde, dass nicht nur die zur Verfügung stehenden regionalplanerischen Instrumente Einfluss auf die Siedlungsentwicklung besitzen, sondern auch die beteiligten Akteure, Akteurskonstellationen und institutionelle Rahmenbedingungen. Als theoretisches Analysekonzept wurden daher akteurzentrierte und institutionenbezogene Erklärungsansätze gewählt. Kapitel 5 stellt diese Modelle vor und prüft die Übertragbarkeit auf den Forschungsgegenstand der Regionalplanung.

Das methodische Vorgehen der Fallstudienanalyse ist Bestandteil des sechsten Kapitels. Der Abschnitt beginnt mit einer Einführung in die Methodik der Evaluation und die Möglichkeiten und Grenzen der Evaluation in der Raumordnung. Anschließend werden der eigene Untersuchungsgegenstand und die Forschungsfragen dargelegt. Die Beschreibung des methodischen Vorgehens umfasst zunächst die Auswahl der Fallstudien, bevor die unterschiedlichen Forschungsmethoden, unterteilt nach qualitativen und quantitativen Ansätzen, geschildert werden.

Die Kapitel 7 bis 9 dokumentieren die Ergebnisse der drei Fallstudien Südwestthüringen, Mittelhessen und Hannover. Für alle Fallstudien werden in einer einheitlichen Gliederung erst die Einflussfaktoren der Wohnsiedlungsentwicklung erläutert, daran folgend die Instrumente untersucht und ihre Wirksamkeit analysiert. Es schließen Erkenntnisse zu Reformen und Veränderungen, bedingt durch den demographischen Wandel an, bevor der Einfluss von Akteuren und institutionellen Kontexten diskutiert wird.

Ein querschnittsorientierter Vergleich der drei Fallstudien ist Gegenstand von Kapitel 10. Dieser Vergleich dient der Identifizierung von Gemeinsamkeiten und Unterschieden bzw. regionalen Besonderheiten sowie der Beantwortung der anfangs aufgestellten Forschungsfragen.

Aufgrund der geringen Erfahrungen mit Evaluationen in der Regionalplanung widmet sich das elfte Kapitel der angewandten Methodik. In einer kritischen Reflexion wird das methodische Vorgehen bewertet, um somit Anregungen für weitere Evaluationsstudien zu geben. Die Arbeit schließt mit einem Fazit in Kapitel 12.

2 Faktoren der Wohnbaulandentwicklung – Eine Betrachtung nachfrage- und angebotsorientierter Einflüsse

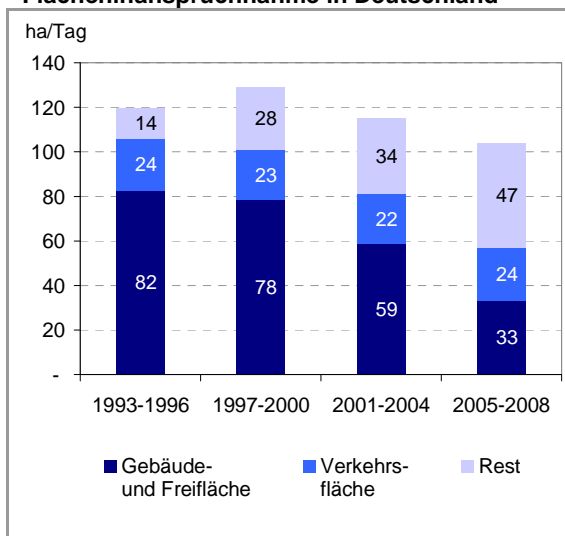
„Zwei langfristige Trends sind für die künftige Raum- und Siedlungsentwicklung maßgeblich: der Demografische Wandel – sprich: die Abnahme und die Alterung der Bevölkerung – sowie die anhaltende Zunahme der Siedlungsfläche.“
(KÖTTER 2007, S. 22)

Zu den klassischen Aufgaben der Regionalplanung zählt die Steuerung der Siedlungsentwicklung im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung. Dies umfasst zum einen die ausreichende Bereitstellung von Flächen für Wohnnutzung, zum anderen aber den Schutz von Freiflächen vor einer Bebauung. Im Folgenden werden die wichtigsten Entwicklungen und Einflussfaktoren der Flächeninanspruchnahme für Wohnnutzung dargelegt.

Als Einflussfaktoren auf die Wohnsiedlungsentwicklung werden insbesondere Aspekte der Nachfrageseite, wie Entwicklung der Einwohner- und Haushaltszahlen, steigender Wohnflächenflächenkonsum oder ökonomische Faktoren, wie steigende Haushaltseinkommen, betrachtet. In der jüngsten Zeit tritt auch die Angebotsseite, d.h. die Interessen der Kommunen als Baulandproduzenten zunehmend als Einflussfaktor in Erscheinung (z.B. BMVBS/BBSR 2009). Städte und Gemeinden stehen in Konkurrenz zueinander und schaffen durch die Ausweisung von Bauland ein Angebot für den Wohnungsbau. Das kommunale Verhalten auf den Baulandmärkten verstärkt die Inanspruchnahme von Fläche für Wohnsiedlungszwecke deutlich: In den Gemeindeverwaltungen wird wesentlich darüber entschieden, wo und in welcher Menge Siedlungsflächen für Wohnbauzwecke genutzt werden (SIEDENTOP 2005, S. 20). Sowohl angebots- als auch nachfrageorientierte Einflussfaktoren der Wohnsiedlungsentwicklung werden nachfolgend thematisiert.

2.1 Flächeninanspruchnahme für Siedlungszwecke

Abb. 2.1: Entwicklung der Flächeninanspruchnahme in Deutschland



Quelle: LRB des BBSR, eigene Darstellung (Anmerkung: „Rest“ umfasst die Kategorien Betriebsflächen ohne Abbauflächen, Friedhöfe, Erholungsflächen)

Die Siedlungs- und Verkehrsfläche nahm im Jahr 2007 einen Anteil von 13 % der gesamten Fläche der Bundesrepublik in Anspruch. Damit ist es die drittgrößte Nutzungsart, die aber das dynamischste Wachstum verzeichnet (UBA 2007, S. 31). Das Maximum der Flächeninanspruchnahme mit durchschnittlich 129 ha pro Tag wurde im Zeitraum von 1997-2000 erreicht (Abb. 2.1). Seitdem kann ein leichter Rückgang in der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke auf 95 ha im Jahr 2008 verzeichnet werden. Von dem im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung 2002 aufgestellten Ziel, die Inanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsfläche bis 2020 auf 30 ha pro Tag zu senken, sind die derzeitigen

Entwicklungen daher noch weit entfernt.

Die wichtigste Nutzung innerhalb der Siedlungs- und Verkehrsflächen sind die Gebäude- und Freiflächen. Im Zeitraum von 1993-1996² entfielen 82 ha auf Gebäude- und Freiflächen, während es zwischen 2005 und 2008 nur noch 33 ha waren. Eine der Hauptursachen dieser Entwicklung ist der Rückgang der Bautätigkeit seit 1997 (JAKUBOWSKI, DOSCH, BERGMANN 2007, S. 327; DIE BUNDESREGIERUNG 2004, S. 4). Am Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstum nimmt die Nutzung „Wohnen“ einen Anteil von ca. 40 % ein (UBA 2008, S. 13). Zwischen Siedlungsstruktur und Siedlungsflächenentwicklung ist ein eindeutiger Zusammenhang erkennbar: „Je städtischer, je höher der Verstädterungsgrad, desto geringer ist der Zuwachs an neu erschlossenen Flächen für Siedlung und Verkehr sowohl insgesamt als auch je Einwohner“ (GATZWEILER 2009, S. 6).

Zusätzlich zum weiterhin hohen Flächenkonsum ist ein Zuwachs an ungenutzter und untergenutzter Fläche zu konstatieren (DIE BUNDESREGIERUNG 2008, S. 145). Ende 2007 lagen etwa 150.000 Hektar Flächen brach oder waren untergenutzt. Diese Menge würde ausreichen um den gesamten Flächenzuwachs für vier Jahre abzudecken oder den Bedarf an Gebäude- und Freiflächen für die kommenden zehn Jahre zu decken (DOLLINGER ET AL. 2009, S. 111). Brachflächenpotenziale sind in Ostdeutschland deutlich höher als im Westen, können aber aufgrund mangelnder Nachfrage nur schwer wiedergenutzt werden (SCHULTZ U. DOSCH 2005, S. 9).

Wohnbautätigkeit in Deutschland

Entscheidend für die Inanspruchnahme der Flächen für Wohnzwecke ist die Wohnungsbautätigkeit. Diese ist seit 1997 sowohl in West- als auch in Ostdeutschland rückläufig. Die Abnahme fällt in den ostdeutschen Bundesländern mit 82 % zwischen 1997 und 2006 deutlich stärker aus als im Westen mit 55 %. Diese Entwicklungen können in erster Linie auf baukonjunkturelle Faktoren zurückgeführt werden, aber auch als Folge des demographischen Wandels (DIE BUNDESREGIERUNG 2008, S. 144). Beeinflusst wird die Bautätigkeit zum einen durch den Neubedarf infolge von Bevölkerungszuwächsen und zum anderen durch den Ersatzbedarf bzw. durch Wohnungsabgänge (DEMARY U. VOIGTLÄNDER 2009, S. 31f). Nach jahrelangen Rückgängen sind 2009 die Baugenehmigungen für den Wohnungsbau leicht angestiegen (EMPIRICA/LBS 2010, S. 16).

Von großer Bedeutung für die Flächeninanspruchnahme ist die Gebäudeform. Nach wie vor findet überwiegend eine Nachfrage nach Ein- und Zweifamilienhäusern statt, wodurch es zu einer weiter steigenden Inanspruchnahme von Fläche kommt. Wurden 1995 in Westdeutschland noch mehr Wohnungen in Mehrfamilienhäusern (60 %) neu errichtet, überwiegt seit 1998 der Anteil der Ein- und Zweifamilienhäusern an den fertiggestellten Wohnungen. Im Jahr 2007 hat sich die Situation umgekehrt: 67 % der neu errichteten Wohnungen wurden in Ein- und Zweifamilienhäusern erbaut. Auch in Ostdeutschland werden seit 1999 mehr Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern errichtet als in Mehrfamilienhäusern. Das Verhältnis ist noch ausgeprägter als im Westen, da 2007 78 % der Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern erbaut wurden.

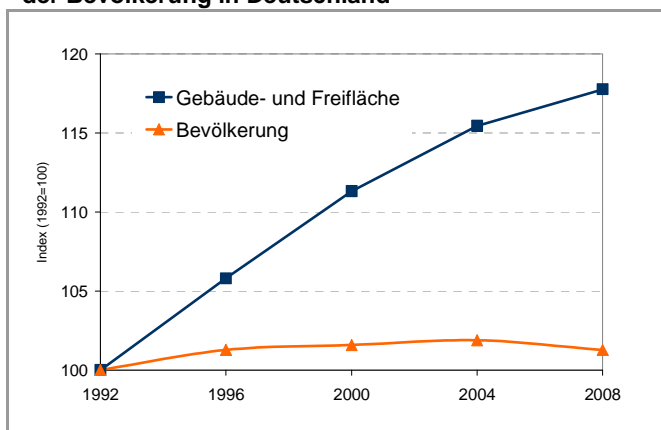
² Eine bundesweite Betrachtung kann aufgrund der Datenlage erst ab 1992 erfolgen

Während auf der einen Seite Flächen für neue Wohnungen in Anspruch genommen werden, bleiben auf der anderen Seite Wohnungen ungenutzt. 2006 standen insgesamt 3,1 Millionen (8 %) Wohnungen in Deutschland leer. In den neuen Bundesländern ist der Anteil der leer stehenden Wohnungen mit 12 % fast doppelt so hoch wie in Westdeutschland mit 7 % (TIMM 2008). Der Umfang an leer stehenden Wohnungen in Ostdeutschland ist dabei größer als die Nachfrage nach Wohnraum (DEUTSCHER BUNDESTAG 2007, S. 35).

Der Bedarf für neues Wohnbauland ist daher auch davon abhängig, inwiefern es gelingt, die bestehende Bausubstanz zu nutzen. Hier spielt die ungleiche räumliche Verteilung von Kommunen mit Wohnungsleerstand und Gemeinden, die weiterhin einen Bedarf für neuen Wohnraum besitzen, eine wichtige Rolle. Dieser „regionale Mismatch“ (DEUTSCHER BUNDESTAG 2007, S. 35), wird durch einen „qualitativen Mismatch“ ergänzt, da das verfügbare Wohnraumangebot nicht immer den Wünschen der Nachfrager entspricht. Dies führt dazu, dass eine weitere Reduzierung der aktuell sehr niedrigen Neubautätigkeit kaum noch möglich ist (DEMERY U. VOIGTLÄNDER 2009, S. 12).

2.2 Nachfrageorientierte Aspekte der Flächeninanspruchnahme

Abb. 2.2: Entwicklung der Gebäude- und Freifläche und der Bevölkerung in Deutschland



Quelle: eigene Darstellung, Daten: Statistisches Bundesamt, verschiedene Jahre

(vgl. DOLLINGER ET AL. 2009, S. 104). Die Flächenentwicklung vollzieht sich in wesentlich stärkerer Intensität als die Bevölkerungszahl. Obwohl vielerorts die Bevölkerungszahlen zurückgehen oder stagnieren, findet dennoch eine hohe Flächeninanspruchnahme statt.

2.2.1 Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung

In Deutschland vollzieht sich aktuell eine tiefgreifende demographische Veränderung. Während die Bevölkerungsentwicklung in Westdeutschland zwischen 1991 und 2002 kontinuierlich gewachsen ist, stagniert sie seit 2002. In vielen Regionen der neuen Bundesländer hat der Bevölkerungsrückgang bereits nach der Wende 1991 eingesetzt. Für die zukünftige Bevölkerungsentwicklung bis zum Jahr 2025 prognostiziert das BBSR (2009c, S. 17) einen deutschlandweiten Rückgang der Einwohnerzahlen von -2 %.

Neben der Stagnation der Gesamtbevölkerungszahl sinkt die Anzahl der Altersgruppe der 30- bis 45-Jährigen, die die Hauptnachfragergruppe nach flächenintensiven Einfamilienhäusern darstellen (MIELKE u. MÜNTER 2008, S. 60).

„Demographics explain two-thirds of everything“ (FOOT 1996, S. 36). Für DOSCH (2008) sind die privaten Haushalte mit ihrem steigenden Wunsch nach Wohn- und Erholungsfläche die Hauptverursacher der Flächeninanspruchnahme. Diese wäre nicht so hoch, „wäre sie nicht individuell gewollt und gesellschaftlich gefördert“ (DOSCH 2009). Betrachtet man Einwohner- und Flächenentwicklung gemeinsam, wird deutlich, dass beide Aspekte voneinander losgekoppelt verlaufen (Abb. 2.2)

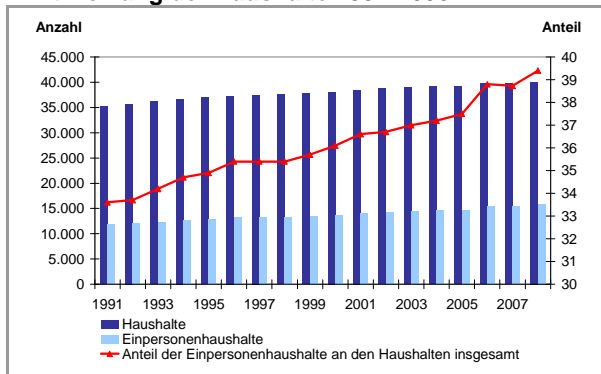
Höheren Einfluss als die Bevölkerung haben die Haushalte auf die Nachfrage nach Wohnbauland. Während 1991 durchschnittlich 2,27 Personen in einem Haushalt lebten, waren es 2007 nur noch 2,07 (BMVBS 2009, S. 36). Zum Teil wirkt sich der Anstieg der Haushaltszahlen stabilisierend auf die Nachfrage nach Wohnraum aus. Bis 2025 rechnet das BBSR mit einem Anstieg der Haushalte von 39,8 Mio. auf 41,6 Mio. Eine weiterhin starke Zunahme erfahren Ein- und Zweipersonenhaushalte (Abb. 2.3), die 2025 voraussichtlich einen Anteil von 78 % aller Haushalte ausmachen werden (BBSR 2009, S. 38).

Die Abnahme der Einwohnerzahl verläuft räumlich nicht einheitlich. „Konzentriert man sich darauf, ein neu auftretendes Phänomen zu analysieren und zu erklären, wächst die Gefahr, dass man das Neue zu Lasten des Alten überbetont: Man sieht nur noch Schrumpfung und übersieht, dass nach wie vor auch Wachstumsprozesse stattfinden“ (FRANZ 2008, S. 280). Ein Einwohnerrückgang hat seit den 1990er Jahren in deutschen Städten aller Größenordnungen stattgefunden. Besonders betroffen von einem Einwohnerrückgang sind weiterhin die ostdeutschen Bundesländer und Städte des Ruhrgebiets, während in einigen Gemeinden Süddeutschlands weiterhin mit einem Bevölkerungszuwachs zu rechnen ist (DEMARY U. VOIGTLÄNDER 2009, S. 7; FRANZ 2008, S. 282ff). Zukünftig sind immer mehr Regionen von Einwohnerrückgängen betroffen, so dass der auf kleinräumiger Ebene bestehende „Flickenteppich“ zu einem großräumigen zusammenhängenden Muster wird (BBSR 2009, S. 19f).

Der Rückgang der Einwohnerzahlen bei gleichzeitigem Anstieg der Flächeninanspruchnahme führt zu einer Abnahme der Siedlungsdichten. Zwischen 2000 und 2004 sank die Dichte im Bundesdurchschnitt um 3,6 %. In Zentralräumen fällt der Dichterückgang mit 1,7 % deutlich geringer aus als in Zwischenräumen (-3,4 %) oder Periphereräumen in denen die Abnahme mit 5,4 % maximal ist. Von diesem Rückgang betroffen, sind in erster Linie Bundesländer in denen bereits ein Bevölkerungsrückgang eingesetzt, wie z.B. Mecklenburg-Vorpommern oder Sachsen-Anhalt (-9,7 % bzw. -11,9 %) (BMVBS/BBR 2007a, S. 111; vgl. DOLLINGER AT AL. 2009).

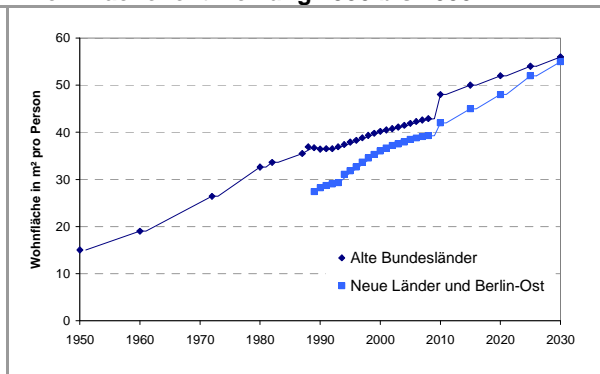
Zu berücksichtigen ist, dass der Schrumpfungsprozess nicht alleine mit dem Rückgang an Einwohnerzahlen gleich gesetzt werden kann, sondern dass schrumpfende Städte und Regionen durch die Überlagerung von wirtschaftlichen, demographischen und physisch-baulichen Prozessen geprägt sind (KÜHN U. LIEBMANN 2009, S. 15).

Abb. 2.3:
Entwicklung der Haushalte 1991-2008



Quelle: eigene Darstellung nach BMVBS 2007c, S. 24-25, Statistisches Bundesamt

Abb. 2.4:
Wohnflächenentwicklung 1950 bis 2030



Quelle: Statistisches Bundesamt, Daten bis 2008, Prognose: empirica/LBS 2008; Anmerkung: Gebietsstandsänderung ab dem Berichtsjahr 2005: Berlin-West wurde den neuen Ländern zugeordnet.

2.2.2 Individueller Wohnflächenkonsum

Eine weitere Ursache für eine zunehmende Flächeninanspruchnahme für Wohnbauzwecke ist der Anstieg der Wohnfläche pro Person (Abb. 2.4). Während 1950 jedem Einwohner 15 m² zur Verfügung standen, waren es Anfang der 1970er Jahre bereits 26 m². 1989 zeigten sich deutlich Unterschiede im Wohnflächenkonsum zwischen Ost- und Westdeutschland. So verfügten die Westdeutschen durchschnittlich über 37 m² Wohnfläche, die Ostdeutschen hingegen nur über 27 m². In den neuen Bundesländern und Berlin hat sich seitdem ein kontinuierlicher Zuwachs, ein Nachholeffekt, vollzogen. 2008 lag der individuelle Flächenkonsum für Wohnen in Westdeutschland bei 43 m² und in Ostdeutschland bei 39 m².

Die Ursachen für diese Entwicklung sind vielfältig: Zum einen trägt der materielle Wohlstand zu steigenden Wohnansprüchen bei. Bedingt durch höhere Einkommen wird auch die Flächeninanspruchnahme für Wohnzwecke größer. DEMARY und VOIGTLÄNDER (2009, S. 17) zeigen, dass der individuelle Wohnflächenkonsum mit steigendem Alter zunimmt. Die Mehrzahl der Senioren bleibt auch nach dem Auszug der Kinder in der Familienwohnung wohnen, so dass die Wohnflächeninanspruchnahme dieser Haushalte deutlich steigt. Dieser Remanenzeffekt führt zusätzlich zu einer steigenden Wohnbaunachfrage, da Familienwohnungen von den Senioren blockiert werden und nicht den jungen Haushalten zur Verfügung stehen (PFEIFFER U. SIMON 1999, S. 4, VERBAND REGION STUTTGART/ÖKONSULT 2006).

Auch der Wunsch nach einem Haus im Grünen mit eigenem Garten ist stark ausgeprägt – diese Siedlungsform stellt die Flächenintensivste dar. Daten der Laufenden Bevölkerungsumfrage des BBSR zeigen, dass die meisten Befragten bei freier Entscheidung „auf dem Land“ und dort im freistehenden Ein- oder Zweifamilienhaus wohnen möchten. Die Wohnpräferenzen der Bevölkerung sind jedoch vielschichtiger. Insbesondere durch den demographischen Wandel könnte es zu einer verstärkten Nachfrage nach zentral gelegenen Standorten und flächensparsameren Siedlungsformen kommen (BMVBS/BBSR 2009, S. 66; DEMARY U. VOIGTLÄNDER 2009, S. 22). Bislang kann eine Reurbanisierung allerdings „eher als Botschaft der Chance und Herausforderung der Stadtentwicklung denn als empirische Wirklichkeit“ (BBR 2007, S. 43) gelten.

Einen wichtigen Einfluss auf den Wohnflächenkonsum haben die kleineren Haushalte, deren Anzahl – wie bereits oben erwähnt – kontinuierlich wächst. Die Flächeninanspruchnahme ist insbesondere auf den Anstieg der Ein- und Zweipersonenhaushalte zurückzuführen. Die Steigerung der Eigentumsquote führt ebenfalls zu einer weiteren Flächeninanspruchnahme. Mit dem Wechsel vom Mieter- zum Eigentümerhaushalt steigt der Flächenkonsum um ca. 5 m² pro Person (BORCHARD 2008). Alleine der deutlich gestiegene Wohnflächenkonsum pro Person hat im Zeitraum 1992 bis 2005 zu einem Zuwachs der Wohnsiedlungsflächen von 19 % geführt (DOSCH 2008, S. 3).

Für die zukünftige Entwicklung wird mit einer weiter ansteigenden Wohnfläche pro Person gerechnet. Für die alten Bundesländer rechnet EMPIRICA mit einem Anstieg auf 56 m² im Jahr 2030 und für die neuen Bundesländer auf 55 m² (EMPIRICA/LBS 2008, S. 31). DEMARY und VOIGTLÄNDER prognostizieren ein differenziertes Bild der individuellen Wohnflächennachfrage. Für einige Bundesländer, insbesondere in Ostdeutschland, aber auch z.B. im Saarland oder in Nordrhein-Westfalen, rechnen die Autoren zum Teil mit einer deutlichen Abnahme der Wohnflächennachfrage. Für die Entwicklung in den neuen Bundesländern ist entscheidend, ob es tatsächlich zu einer Angleichung der Wohnverhältnisse an den Westen kommt. Gegen einen Anstieg der individuellen Flächeninanspruchnahme für Wohnzwecke sprechen die stetig steigenden Energiekosten. DEMARY und VOIGTLÄNDER erwarten daher, analog zu Entwicklungen in der Automobilindustrie, einen Rückgang im Größenwachstum (2009, S. 22).

2.3 Angebotsorientierte Aspekte der Flächeninanspruchnahme: Kommunale Baulandstrategien

Empirische Studien zeigen, dass die Nachfrage nach Siedlungsflächen nicht allein mit Daten aus Demographie und Wirtschaft erklärt werden können (BMVBS/BBSR 2009). Auch bei Bevölkerungsrückgang oder wirtschaftlicher Stagnation wird weiterhin Fläche in Anspruch genommen (Abb. 2.2). Ergebnisse einer statistischen Modellrechnung zeigen, dass auch angebotsbezogene Verhaltensweisen von Kommunen und Projektentwicklern einen hohen Einfluss auf die Flächenentwicklung besitzen (BMVBS/BBSR 2009).

Als Triebkraft für Siedlungsentwicklung auf der Angebotsseite werden vor allem die mangelnde Verfügbarkeit baureifer Flächen im Bestand, Subventionen für eine Baulandausweisung auf der grünen Wiese, das Baulandpreisgefälle zwischen städtischen und ländlichen Regionen sowie ein Wettbewerb zwischen den Kommunen genannt (SIEDENTOP 2005, S. 21). Die Angebotsplanungen der Kommunen liefern somit Anreize für die Nachfrager (BMVBS/BBSR 2009, S. 9).

2.3.1 Baulandbedarf

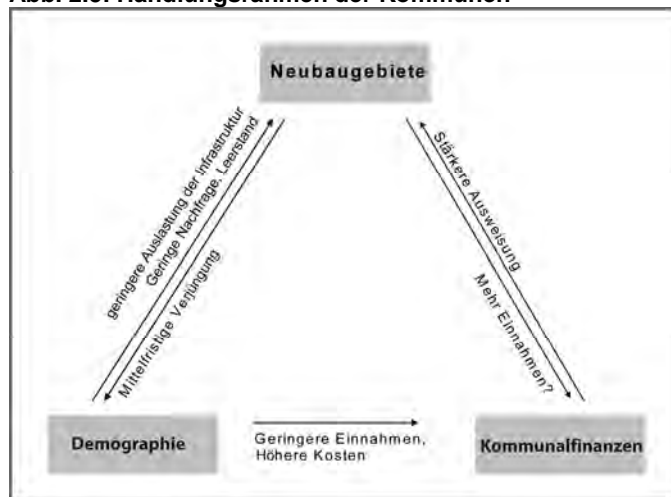
Entsprechend der rückläufigen Einwohnerzahl nimmt auch die Nachfrage nach Wohnbauland ab. In der Baulandumfrage des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung gibt nur noch eine Minderheit (21 %) an, einen Bedarf nach Wohnbauland zu besitzen. Knapp die Hälfte der Städte und Gemeinden verfügt über eine ausgeglichene Versorgung, während 1/3 der befragten Kommunen einen Überhang an Wohnbauland zu verzeichnen hat (BBR 2007, S. 81). 1997/1998 gaben hingegen noch ca. 70 % der Kommunen an, einen Bedarf zu besitzen. Die Marktlage ist somit deutlich entspannter als noch vor ein paar Jahren. Die Bedarfs-

situation steht in Abhängigkeit zur Prosperität der Städte und Gemeinden. Einen Baulandbedarf geben in erster Linie Kommunen mit Einwohnerzuwachs an, während schrumpfende Gemeinden vermehrt eine ausgeglichene Baulandsituation oder ein Baulandüberangebot melden. In den Städten und Gemeinden mit Einwohnerverlusten wird die Nachfrage nahezu (95 %) ausschließlich in der flächenintensivsten Bauform der Ein- und Zweifamilienhäuser gesehen, während dies im bundesweiten Durchschnitt 75 % der Gemeinden nennen.

2.3.2 Ziele und Strategien der kommunalen Wohnbaulandpolitik

Kommunen und regionale Planungsträger sehen sich in ihrer Baulandpolitik vielfach einem Zielkonflikt ausgesetzt. Auf der einen Seite stehen Ziele einer flächensparenden und nachhaltigen Bodenpolitik. Demgegenüber stehen auf der anderen Seite Wünsche von Bürgern und Unternehmen, wie z.B. die Nachfrage nach preisgünstigem Bauland ortsansässiger oder zuziehender Personen oder Probleme in der Reaktivierung von Brachflächen (IMAK BADEN-WÜRTTEMBERG 2002, S.31; UBA 2009, S. 98).

Abb. 2.5: Handlungsrahmen der Kommunen



Quelle: VERBAND REGION STUTTGART/ÖKONSULT 2006, S. 7

Das kommunale Finanzsystem der Bundesrepublik Deutschland ist stark an der Einwohnerzahl ausgerichtet, so dass die Kommunen in einem Wettbewerb um die Ressource Einwohner zueinander stehen. Dieser Wettbewerb erhöht sich unter den gegenwärtigen demographischen Entwicklungen und den prekären kommunalen Haushaltslagen weiter. Kommunen versuchen daher den Bevölkerungsverlust für die eigene Stadt oder Gemeinde abzuwehren (MARTH 2004, S. 5). Den Handlungs-

rahmen der Kommunen zeigt Abbildung 2.5. Durch die schwierige Beeinflussbarkeit der natürlichen Bevölkerungsentwicklung, setzen politisch Verantwortliche auf Faktoren, die ihre Kommune attraktiver machen (FRANZ 2008, S. 294). Der Ausweisung von Wohnbauland kommt dabei eine besondere Bedeutung zu (DEUTSCHER BUNDESTAG 2007, S. 39), da insbesondere mit der Ausweisung von Bauland für Ein- und Zweifamilienhäuser um junge Haushalte und Familien geworben wird (PREUß 2009, S. 12).

In einer empirischen Untersuchung geben von 71 befragten Kommunen ca. 75 % an, dass demographische Rahmenbedingungen die kommunale Baulandpolitik beeinflussen. Den demographischen Faktoren kommt dabei eine höhere Bedeutung als wirtschaftlichen, politisch/gesellschaftlichen oder klimatischen Faktoren zu (DRANSFELD 2009, S. 8).

Dies spiegelt sich auch in der kommunalen Wohnbaulandumfrage des BBR (2007) wider: In der kommunalen Baulandpolitik erfahren Ziele, die in direktem Zusammenhang mit demographischen Veränderungen stehen, wie „Abwanderung entgegenwirken/Einwohnerzahl stabilisieren“, „Baulandangebote für junge Haushalte bereitstellen“ oder die „Auslastung der Infrastruktur“ die höchsten Bedeutungen. Das Ziel „Innen- vor Außenentwicklung“ wird von

knapp der Hälfte der befragten Kommunen mit großer Bedeutung eingestuft. Finanzielle Aspekte, wie „Steueraufkommen ausweiten“ oder „Einnahmen für Haushalt durch Grundstücksverkäufe erzielen“, sind für knapp 30 % der Städte und Gemeinden von großer Bedeutung. Wenig bedeutsam sind Faktoren, die eine Eindämmung der Flächenausweisung vorsehen, wie „Bewohner vor neuer Baulandausweisung schützen“ oder „Bevölkerungswachstum dämpfen“. Obwohl $\frac{1}{3}$ der befragten Kommunen Baulandüberhänge besitzt, erfährt der Abbau dieser Überangebote eine verschwindend geringe Bedeutung (5 %). Die Gemeinden sind laut EINIG „allenfalls lokale Wohlfahrtsmaximierer, die nur jene Planungen verfolgen, von denen sie sich positive Effekte für ihre lokale ökonomische, soziale, städtebauliche, ökologische oder politische Situation versprechen“ (2005a, S. 49).

Modellvorhaben der Raumordnung zeigen, dass die klassischen Wachstumsplanungen noch immer eine große Bedeutung besitzen. Auch in den Regionen, die von Schrumpfung bereits betroffen sind, ist weniger die Reduzierung des regionalen Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums relevant, als vielmehr die „gerechte“ Verteilung weiterer Baulandausweisungen unter den Kommunen (BMVBS/BBR 2006a, S. 22).

Zur Umsetzung dieser Ziele wählen die Kommunen unterschiedliche Strategien. Von besonders großer Relevanz ist weiterhin die klassische Angebotsplanung, gefolgt von städtebaulichen Verträgen bzw. vorhabenbezogenen Bebauungsplänen. Häufig werden auch gemeindeeigene Flächen durch die Kommunen selbst entwickelt. Die Kommunen wählen demnach Strategien mit weitreichenden Steuerungsmöglichkeiten (BBR 2007, S. 88). Nur selten findet der Zwischenerwerb durch eine von der Gemeinde beauftragte Gesellschaft statt. Die klassische Angebotsplanung wird heute als eine Hauptursache für Baulandprobleme angesehen, da sich die Kommunen auf die Bereitstellung von Baugrundstücken beschränken, ohne aktiv auch die geplante Nutzung herbeizuführen. Dies führt vielfach zu Mobilisierungsproblemen, da die Grundstückseigentümer nicht immer ein Interesse an einer baulichen Inanspruchnahme der Flächen haben (EINIG 2005a, S. 49). Das „Horten“ von Bauland führt zu einem sog. Baulandparadox: Den Gemeinden steht zwar ausreichend Bauland zur Verfügung, aber da diese Baugrundstücke nicht am Markt verfügbar sind, müssen weitere Flächen ausgewiesen werden (DAVY 2000, S. 61).

Bereits 1984 stellt REIß-SCHMIDT fest, dass es „ein alter Hut ist“, dass eine umweltverträgliche Planung in Verdichtungsräumen bei der restriktiven Steuerung der Siedlungsentwicklung beginnt. Jedoch wird diese Meinung von Planern und Politikern nicht immer geteilt, auch nicht in Stagnations- oder Schrumpfungsprozessen. Auch in den 1960er Jahre fand vielfach eine „Flucht in die Fläche“ statt: Dem Problem der Bevölkerungsabnahme wurde mit Hilfe von Baulandausweisungen geantwortet, deren Realisierung besonders häufig in wertvollen Grünzügen stattfand (REIß-SCHMIDT 1984, S. 526).

Auch heute hat sich an dieser Einstellung bei zahlreichen Planern nichts verändert. Von einer Bereitstellung von Wohnbauland erhoffen sich die Gemeinden neben ökonomischen Effekten z.B. in der Bauwirtschaft, vor allem fiskalische Vorteile. Dies sind für den Wohnbereich die Einnahmen durch die Lohn- und Einkommenssteuer und die einwohnerbezogenen Mittel durch den kommunalen Finanzausgleich. Kommunen gehen meist davon aus, dass sich die Neubaugebiete finanziell rentieren. Verschiedene Studien zeigen aber, dass dem nicht so ist (z.B. GUTSCHE 2003; REIDENBACH ET AL. 2007; VERBAND REGION STUTTGART/ÖKONSULT GBR

2006). Der finanzielle Nutzen einer Ausweisung von neuem Wohnbauland ist meist nur von kurzer Dauer. Durch den Verkauf von Grundstücken und durch mehr Steuerzahler erhält die Kommune zunächst Mehreinnahmen. Doch mit der Ausweisung von Bauland sind nicht nur Erschließungskosten bereitzustellen, sondern auch laufende Kosten zu decken.

Die Ausweisung von Wohnbauland bewirkt selten eine Neuansiedlung von Einwohnern – vielmehr kommt es zu einer Verlagerung der Bewohner in der Region. Je mehr Gemeinden diese Strategie verfolgen, umso höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass sich die hohen Erschließungskosten und die laufenden Infrastrukturkosten negativ auf den kommunalen Finanzhaushalt auswirken. Zudem kann es zu einer Umverteilung der Bewohner in der Gemeinde selbst kommen, da Bewohner aus der Kernstadt in den Außenbereich ziehen. Die schnelle Ausweisung von Bauland erfolgt zudem zu Lasten der Nachhaltigkeit und des Wohnumfeldes, da häufig Natur- und Freiflächen anstelle von Brachflächen und Baulücken genutzt werden. Aufgrund von Neuausweisungen besteht zudem die Gefahr, dass Erhalt und Pflege bestehender Wohnquartiere vernachlässigt werden (MARTH 2004, S. 5).

Da dieses vielfach von den Kommunen unberücksichtigt bleibt, wird auch eine weitere Ausdehnung der Baugebiete in die Fläche nicht in Frage gestellt. Der demographische Wandel wirkt auf diese Prozesse verstärkend, da die Konkurrenz um Einwohner weiter wächst (VERBAND REGION STUTTGART/ÖKONSULT 2006, S. 10). Dieser Kampf um Einwohner, der auch in noch wachsenden Räumen wie z.B. in der Region Stuttgart stattfindet, führt dazu, dass in der Summe mehr Flächen ausgewiesen und erschlossen werden als eigentlich erforderlich wäre. Somit steigt auch das wirtschaftliche Risiko für die Kommunen deutlich an. Langfristig kann dieser Wettbewerb „ohnehin nicht aufgehen“ – er kann höchstens die Entwicklungen hinauszögern (VALLÉE 2007, S. 2). Bedingt durch die Folgekosten der Baulandausweisungen „werden sich alle Gemeinden, die diesen Kampf mit Hilfe von Neubaugebieten austragen, am Ende als Verlierer wieder finden“ (VERBAND REGION STUTTGART/ÖKONSULT 2006, S. 73). MÖNNICH spricht in diesem Zusammenhang von einer ruinösen Konkurrenz um Einwohner (2007, S. 277)

Für Kommunen, die auf eine konsequente Innenentwicklung setzen, ergeben sich ebenfalls Schwierigkeiten. Sie begeben sich in die Gefahr, dass ihre Grundstücke nicht von den Nachfragern angenommen werden. Eine auf Innenentwicklung ausgerichtete Baulandpolitik wird daher nur dann möglich sein, wenn sich alle Gemeinden einer Region auf diese Strategie einigen (EINIG 2003b). Auch MARTH führt an, dass ohne eine regionale Steuerung des Baulandmanagements die Kommunen ohne Brachflächen, aber mit großen Flächen im Außenbereich und ohne Erneuerungsbedarf des Wohnungsbestandes zu den Gewinnern dieses Wettbewerbs gehören werden (2004, S. 6). Es bedarf einer regionalen Steuerung, da „in einem völlig freien Wettbewerb zwischen „grüner Wiese“ und ehemaliger Industriebrache der Sieger auf kommunaler und regionaler Ebene schon im vornherein feststeht“ (MARTH 2004, S. 7).

Von Bedeutung für die Flächeninanspruchnahme für Wohnbauland ist auch das „politische Klima“ in einer Kommune oder Region, d.h. die Politikfähigkeit des Themas. Laut BMVBS/BBSR ist ein Sachverhalt dann politikfähig, wenn die Akteure sensibilisiert sind und über ausreichendes Wissen zur Problematik verfügen sowie verschiedene Lösungsansätze besitzen (2009, S. 70). Die bestehenden Steuer- und Subventionssysteme führen derzeit

vielfach dazu, dass individuelle Standortentscheidungen zuungunsten einer nachhaltigen Raumentwicklung gelenkt werden (z.B. Pendlerpauschale, Eigenheimzulage).

2.3.3 Zukünftige Baulandentwicklung

Für die Entwicklung bis zum Jahr 2010 erwartet von den im Rahmen der BBR Baulandumfrage befragten Kommunen ca. $\frac{1}{4}$ einen Bedarf nach weiterem Wohnbauland. Mit 58 % rechnet die Mehrzahl der Gemeinden mit einer ausgeglichenen Baulandsituation und 19 % mit einem Überhang. Kommunen mit Einwohnerrückgang sehen nur zu etwa 15 % einen weiteren Baulandbedarf (BBR 2007, S. 89). Dennoch planen $\frac{2}{3}$ der stark schrumpfenden und 73 % der schrumpfenden Kommunen bis 2010 eine weitere Bereitstellung von Wohnbauland. Insgesamt planen 83 % aller befragten Kommunen weitere Ausweisungen. Dies gilt sowohl für Groß- als auch für Kleinstädte, so dass eine Konzentration auf Zentrale Orte nicht festzustellen ist (BBR 2007, S. 93).

Die Ergebnisse der Baulandumfrage und anderer Studien zeigen, dass Baulandentwicklung und demographische Prozesse nicht kongruent verlaufen. SIEDENTOP folgt daraus, dass die „Flächeninanspruchnahme immer weniger ein Ausdruck der gesellschaftlichen Mehrnachfrage nach baulichen Nutzflächen ist“ und dass die „Flächeninanspruchnahme immer mehr zum Instrument einer fiskalisch orientierten Wettbewerbspolitik der Kommunen wird“. Dies führt dazu, dass „die Gemeinden wachsen, weil sie es wollen“ (2009a, S. 14). Daran wird deutlich, dass vielfach das Thema Schrumpfung nicht von den betroffenen Akteuren akzeptiert wird. Ziele und Strategien der Akteure dienen demnach häufig nicht der Anpassung, sondern der Bewältigung von Schrumpfung (vgl. KÜHN U. LIEBMANN 2009, S. 2f).

2.4 Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Siedlungsentwicklung

Welche konkreten Auswirkungen der demographische Wandel auf die Siedlungsentwicklung besitzt, wird derzeit unterschiedlich diskutiert. Anhand empirischer Untersuchungen (u.a. SPARS 2005; Baulandumfrage BBR 2007) kann nachgewiesen werden, dass trotz Bevölkerungsrückgangs ein Zuwachs in der Inanspruchnahme für Siedlungszwecke stattfindet.

Für die zukünftige Entwicklung der Wohnbausiedlungsflächen gibt es unterschiedliche Szenarien. So rechnet das Umweltbundesamt (UBA) auch bei rückläufiger Bevölkerungsanzahl und einer Entspannung des Wohnungsmarktes innerhalb der nächsten 10-15 Jahre mit einer weiterhin hohen Nachfrage nach Wohnbauland (UBA 2008, S. 13). In einem Referenzszenario prognostiziert das UBA bis 2025, unter der Annahme, dass sich die Rahmenbedingungen der Flächeninanspruchnahme nicht verändern, einen Rückgang auf 27 ha pro Tag. Unter der Voraussetzung, dass zunehmend eine Innenentwicklung, eine Baulückenschließung und Brachflächenreaktivierung umgesetzt wird, schätzt das UBA im Nachhaltigkeitsszenario einen täglichen Flächenverbrauch von 5 ha für Wohnnutzungen (UBA 2008, S. 23). Die Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforschung mbH hingegen prognostiziert eine Abnahme der Flächeninanspruchnahme für Wohnzwecke, die 2020 bei 17 ha pro Tag liegt. Ursachen für den Rückgang sehen die Autoren der Studie in einer sinkenden Neubautätigkeit für Wohngebäude, aufgrund der geringen Zuwächse an privaten Haushalten und dem Trend zu größeren Wohnungen in Mehrfamilienhäusern (GWS 2008, S. 5f).

Auch zukünftig werden sich regionale Unterschiede in der Intensität der Flächeninanspruchnahme zeigen. Ein Rückgang ist für viele Regionen Ostdeutschlands zu erwarten, da der Nachholbedarf nach Einfamilienhäusern zunehmend gedeckt ist. In den wirtschaftlich starken Regionen hingegen wird auch zukünftig ein Bedarf nach weiteren Neuausweisungen für Wohnbauland gesehen (DEUTSCHER BUNDESTAG 2007, S. 38).

Wird sich durch die demographischen Entwicklungen demnach das Problem einer steigenden Flächeninanspruchnahme mit der Zeit von alleine lösen? Anzeichen für eine solche Aussage sind derzeit nicht empirisch belegbar, da trotz geringer Bevölkerungszunahme weiterhin der Flächenkonsum ansteigt. Denkbar ist zwar eine Abschwächung in der Ausdehnung der Siedlungsfläche, jedoch ist mit einer Zunahme der Siedlungsdispersion zurechnen. Unterschiede ergeben sich in wachsenden und schrumpfenden Regionen: Während in Gebieten mit einem Einwohnerrückgang auch mit einer weiteren Abnahme der Siedlungsdichten zu rechnen ist, wird die bauliche Verdichtung in Regionen mit Bevölkerungszuwächsen voraussichtlich weiter zunehmen. Der aktuelle Trend einer gedämpften Entdichtung in zentralen Räumen und einer Abnahme der Dichte in der Peripherie wird wahrscheinlich auch in den nächsten Jahren fortbestehen (BMVBS/BBR 2007a, S. 111).

In dieser Entwicklung liegt daher ein großer Handlungsbedarf. Es muss weiterhin darauf hingewirkt werden, dass sparsam mit Flächen umgegangen wird und es nicht zu großen Fehlinvestitionen kommt, die einen zusätzlichen Leerstand oder nicht ausgelastete Wohnbaugebiete hervorrufen (DEUTSCHER BUNDESTAG 2007, S. 125). Die aktuellen demographischen Prozesse begünstigen damit eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, aber lösen das Problem nicht von alleine. Die demographischen Veränderungen, Wanderungsbewegungen und die wirtschaftsstrukturellen Prozesse führen dazu, dass eine Verdichtung der Siedlungstätigkeit aus ökonomischer, sozialer und ökologischer Sicht weiterhin zwingend erforderlich ist (DIE BUNDESREGIERUNG 2008, S. 151). Baulandentwicklung kann somit immer seltener eine rein kommunale Aufgabe sein, sondern bedarf einer regionalen Abstimmung.

Eine zusammenfassende Übersicht zu den nachfrage- und angebotsorientierten Einflussfaktoren auf die Wohnbauflächenentwicklung zeigt Tabelle 2.1.

Tab. 2.1: Nachfrage- und angebotsorientierte Einflussfaktoren auf die Wohnbauflächenentwicklung

Einflussfaktoren	Auswirkungen auf die Wohnbauflächenentwicklung
Schrumpfung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verringerung der Siedlungsdichten und Zunahme der Infrastrukturfolgekosten ▪ Rückgang in der Nachfrage nach Fläche
Alterung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Remanenzeffekt bewirkt kurzfristig eine höhere Nachfrage nach Ein- und Zweifamilienhäusern, langfristig sinkt die Nachfrage nach Familienwohnungen durch den Rückgang von Haushalten mit Kindern und den Rückgang der Altersgruppe der 30- bis 45-Jährigen ▪ Ältere Haushalte bevorzugen z.T. Wohnungen in den Kernstädten, die eine bessere Infrastrukturausstattung bieten
Singularisierung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mittelfristig steigende Nachfrage nach Wohnungen durch Anstieg der Haushaltszahl ▪ Rückgang in der Nachfrage der flächenintensiven Siedlungsform des Einfamilienhauses ▪ Höherer Flächenbedarf von kleineren Haushalten
Individueller Wohnflächenkonsum	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wachstum des individuellen Wohnflächenkonsums pro Person
Regionalisierung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Regionaler Mismatch: Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung führt zu einem weiteren Baulandbedarf in Regionen mit Einwohnerzuwachs und zu Leerstand in Regionen mit Bevölkerungsrückgang ▪ Anpassung der Wohnsituation in den ostdeutschen Bundesländern an die Situation in den alten Ländern (Nachholeffekt)
Einkommensentwicklung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Höhere Nachfrage nach Wohneigentum, die meist mit einer höheren Flächeninanspruchnahme pro Kopf verbunden ist ▪ Sinkende Immobilienpreise lassen Wohnraum als Geldanlage weniger lukrativ erscheinen – Wiederverkauf von Wohnraum wird durch die Abnahme der Bevölkerung insbesondere im ländlichen Raum problematisch
Individuelles Nachfrageverhalten	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Qualitativer Mismatch: bestehender Wohnraum entspricht nicht den Wünschen und/oder den Bedarfen der Nachfrager – dies führt zum Leerstand bestehender Wohnungen und zu einer wachsenden Flächeninanspruchnahme durch den Wohnungsneubau ▪ Wunsch nach Eigenheim im Grünen
Kommunale Baulandausweisungen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Baulandausweisungen zur Erreichung fiskalischer und stadtentwicklungspolitischer Ziele ▪ Konkurrenz der Kommunen um Einwohner ▪ Angebotsplanung
Subventionen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Staatliche Subventionen zum Eigentumserwerb und Mobilitätsaufwendungen (Eigenheimzulage, Pendlerpauschale) sowie staatliche Finanzierung von suburbaner und ländlicher Infrastruktur
Verfügbarkeit	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mangelnde Verfügbarkeit baureifer Flächen im Bestand und im Innenstadtbereich, Topographie
Baulandpreis	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Preisgefälle zwischen Kernstadt und Umland/ländlichen Räumen
Politisches Klima	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bedeutung des Thema Flächeninanspruchnahme / Reduzierung der Flächeninanspruchnahme in der Politik

Quelle: eigene Darstellung, verändert nach MÜNTER 2005, BMVBS/BBSR 2009

3 Regionale Planung – Organisation, Steuerungsinstrumente und Wirksamkeit

„Ohne Instrumente ist jede Politik praktisch zur Bedeutungslosigkeit verurteilt.“

(BRÖSSE 1982, S. 62)

3.1 Das System der räumlichen Planung in Deutschland

Die Raumordnung ist definiert als zusammenfassende, fachübergreifende und überörtliche Gesamtplanung des Raumes, deren Aufgaben in der Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes bzw. einzelner Teilräume liegt (ROG 2008). Die Umsetzung dieser Aufgaben findet im Rahmen eines mehrstufigen Planungssystems statt, dass von der Bundesraumordnung über die Landes- und Regionalplanung bis zur Kommunalplanung reicht (Abb. 3.1). Die Konkretisierung und Präzisierung der Aussagen nimmt stufenförmig zu. Auf der Ebene der Bundesraumordnung werden Grundsätze und Leitbilder für die räumliche Entwicklung in Deutschland erstellt. Nach der Föderalismusreform und der Änderung des Grundgesetzes 2006 hat der Bund seine Rahmenkompetenz verloren und besitzt nun eine konkurrierende Vollkompetenz für die nationale Raumentwicklung mit vollständiger Abweichungsbefugnis der Länder. Auf der Länderebene werden Landesraumordnungsprogramme und -pläne erstellt und über die einzusetzenden Instrumente entschieden. Sowohl bei der Aufstellung der Pläne und Programme als auch bei den Inhalten sind deutliche länderspezifische Unterschiede auszumachen. Diese ermöglichen den Ländern, Lösungen entsprechend ihrer Raumstrukturen zu finden. Es schränkt jedoch die Vergleichbarkeit der Ansätze ein und sorgt insbesondere in Grenzübereichen für Abstimmungsschwierigkeiten (HEIN 1998, S. 190).

Abb. 3.1: Räumliches Planungssystem in Deutschland



Quelle: BMVBS/BBR 2006d, S. 7

Die Regionalplanung ist die konkreteste Planungsebene oberhalb der Gemeinde (FÜRST U. SCHOLLES 2008, S. 75). Regionalpläne werden auf den Grundlagen der Raumordnungspläne der Länder erstellt. Daher kann Regionalplanung auch als teilraumbezogene, regionale Stufe der Landesplanung beschrieben werden (ARL/VLP-ASPAN 2008, S. 19). „Erst mit der regionalplanerischen Konkretisierung erhalten die Leitvorstellungen und die landesplanerischen Zielaussagen eine ausreichende Aussagekraft für andere Planungsbereiche“ (MÜLLER 1999, S. 229).

Vorgaben der Regionalplanung werden auf der kommunalen Ebene in Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen umgesetzt. Eine Regelung im räumlichen Detail bleibt den Kommunen durch die kommunale Planungshoheit vorbehalten. Auf dieser lokalen Ebene werden in erster Linie Entscheidungen für die Siedlungsflächenentwicklung getroffen (KÖCK U. BOVET 2008, S. 38). Laut DOMHARDT und SPANNOWSKY liegt die Hauptverantwortung für die Steuerung der Siedlungsflächeninanspruchnahme bei den Kommunen, da zum einen durch die Bauleitplanung die Voraussetzungen für eine Flächeninanspruchnahme geschaffen werden und zum anderen dort die Nachfrage nach Fläche gestellt wird (2002, S. 108). Die verschiedenen Planungsebenen sind durch das Gegenstromprinzip und Informations-, Beteiligungs- sowie Abstimmungs- und Verbindlichkeitsnormen eng miteinander vernetzt (ARL/VLP-ASPAN 2008, S. 14).

Aufgrund der unterschiedlichen Maßstäbe bleiben die Aussagen auf Bundes- und Landesebene eher unbestimmt und werden auf der regionalen und kommunalen Ebene konkreter (HEIN 1998, S. 186). Regionalpläne stellen ein Bindeglied zwischen den großräumigen Vorgaben der Landesplanung, den kleinräumigen und konkreten Interessen der Kommunen sowie den Fachplanungen dar (MÜLLER 1999, S. 230). Die Regionalplanung nimmt daher eine Mittlerfunktion zwischen der staatlichen Landesplanung und der kommunalen Bauleitplanung ein. Dies umfasst eine „schwierige und problembehaftete Gratwanderung zwischen gesamtstaatlicher Verantwortung einerseits und kommunaler Selbstverwaltungsgarantie andererseits (ARL/VLP-ASPAN 2008, S. 20). Nach wie vor ist der Regionalplan das wichtigste Instrument zur Erfüllung dieser Mittlerrolle (EINIG 2003a, S. 481).

3.2 Organisation der Regionalplanung

Das Raumordnungsgesetz trifft keine Aussagen darüber, wie Regionalplanung in Deutschland organisiert werden soll – dies fällt in den Aufgabenbereich der Länder. Aus diesem Grund gibt es kaum eine öffentliche Aufgabe von übergeordneter Bedeutung, die so unterschiedlich verfasst und organisiert ist wie die Regionalplanung (WEYL 1987, S. 90f).

Unterschieden werden staatlich oder kommunal verfasste Modelle (BBR 2005, S. 256; ERBGUTH ET AL. 1999, S.145ff). Kommunalisierte Modelle werden durch Planungsgemeinschaften betrieben, deren Mitglieder mehrheitlich der kommunalen Ebene entstammen und losgelöst von staatlichen Organisationsstrukturen bestehen. Dabei entsenden nicht alle Gemeinden Mitglieder, sondern nur größere und kreisfreie Städte sowie die Landkreise (BBR 2005, S. 256). Zu den kommunalisierten Modellen zählen zum einen das Planungsgemeinschaftsmodell und zum anderen die Kreisplanung. Das Planungsgemeinschaftsmodell findet in Baden-Württemberg, Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen Anwendung, Träger der Regionalplanung sind die Mitglieder der Planungsgemeinschaften bzw. -verbände, die in den meisten Fällen aus kreisfreien Städten und Landkreisen stammen. Planungsgemeinschaften sind Körperschaften des öffentlichen Rechts und beschließen den Regionalplan (WIECHMANN 1998, S. 189). Lediglich in Niedersachsen ist das Kreisplanungsmodell zu finden, in dem die Landkreise und kreisfreien Städte die Planungskompetenz auf regionaler Ebene zugesprochen bekommen haben. Zu den staatlichen Organisationsmodellen zählt das Planungsratsmodell, das in Nordrhein-Westfalen und Hessen zum Einsatz kommt. Der Planungsrat (oder Regionalversammlung)

beschließt über die Aufstellung und die Verabschiedung des Regionalplans und ist in den staatlichen Verwaltungsaufbau integriert. Er setzt sich ebenfalls aus Vertretern der Kommunen zusammen. Bei den staatlichen Mittelinstanzen (Bezirksregierung, Regierungspräsidium) ist die Geschäftsstelle des Planungsrates angesiedelt. Die Mittelinstanzen übernehmen die Entwurfsarbeiten zum Regionalplan und sind Ansprechpartner für Städte und Gemeinden. Dieses Modell besitzt einen weitaus geringeren kommunalen Einfluss als die Planungsgemeinschaften (WIECHMANN 1998, S. 190). Ein rein staatliches Organisationsmodell besteht in Schleswig-Holstein. Dort erarbeitet und beschließt die Landesplanung den Regionalplan und beteiligt die Kommunen im vorgeschriebenen rechtlichen Rahmen (ERBGUTH ET AL. 1999, S.150; HEIN 1998, S. 192; MÜLLER 1999, S. 232; WIECHMANN 1998, S. 191).

3.3 Steuerung durch Regionalpläne

Zu den Aufgaben der Regionalplanung zählt es, überörtliche und überfachliche Programme und Pläne aufzustellen, diese regelmäßig zu prüfen und den Entwicklungen gegebenenfalls anzupassen. Die raumbedeutsamen Planungen privater und öffentlicher Akteure sind untereinander abzustimmen und Konflikte zwischen konkurrierenden Nutzungen auszugleichen sowie Vorsorge für einzelne Raumfunktionen und -nutzungen zu treffen.

Das Raumordnungsgesetz sieht für die Raumplanung sowohl Ordnungs- als auch Entwicklungsaufgaben vor (§ 1 Abs. 1 ROG 2008). Regionalplanung übernimmt daher Aufgaben mit Ordnungsfunktion, d.h. sie regelt die Nutzung des Raumes, kann aber keine Verpflichtungen aussprechen, dass der Raum in einer gewissen Weise genutzt werden muss (FÜRST U. SCHOLLES 2008, S. 87). Für die Siedlungsflächenpolitik umfasst dies zwei Aspekte: Zum einen müssen ausreichend Flächen für Siedlungsentwicklung bereitgestellt werden und zum anderen sollen nachhaltige Siedlungsstrukturen entstehen, die bestimmte Räume vor einer Bebauung schützen (WOLF 2005, S. 217). Die Ausgestaltung der Ordnungsfunktion erfolgt über Ge- und Verbote für verschiedene Nutzungen. Dabei handelt es sich um die Steuerung im engeren Sinne, die eine starke Kontrollfunktion besitzt (ZIMMERMANN 2003, S. 39).

Regionalplanung befasst sich auch mit Entwicklungsfunktionen, indem sie Entwicklungen anstößt oder diese vorbereitet (FÜRST 2003a, S. 15). Diese Entwicklungsfunktion umfasst z.B. Moderationsprozesse, die ein Mitwirken anderer Akteure erforderlich macht.

Das ROG hat erstmals 1998 Kerninhalte der Regionalpläne definiert und diese als Grundbestandteil bestimmt. Dies umfasst die Bereiche Siedlungs- und Freiraumstruktur sowie Infrastruktur³. Das ROG 2008 (§ 8 Abs. 5) sieht vor, dass für die angestrebte Siedlungsstruktur Festlegungen zu Raumkategorien, Zentralen Orten, besonderen Gemeindefunktionen wie Entwicklungsschwerpunkten und Entlastungsorten, Siedlungsentwicklungen oder Achsen gehören können. Zusätzlich können Festlegungen für die anzustrebende Freiraumstruktur getroffen werden.

Die Steuerung der Siedlungsentwicklung zählt zu den klassischen Aufgaben der Regionalplanung. Sie zielt auf eine Vermeidung disperser Siedlungsstrukturen und die Entwicklung neuer Baugebiete an Standorten mit guter Infrastrukturausstattung ab. Zusätzlich liegt die Legitimation für eine Steuerung durch die Regionalplanung aber auch in der wirtschaftlichen

³ An dieser Stelle werden jedoch lediglich die Aussagen mit Bezug zur Wohnsiedlungsstruktur berücksichtigt.

Optimierung, da öffentliche und private Einrichtungen (z.B. soziale und technische Infrastruktur) möglichst effizient ausgenutzt werden sollen. Ökologische Aspekte zielen auf den Erhalt und Schutz von Freiräumen (PRIEBIS U. WEGNER 2008, S. 257).

3.3.1 Steuerungsinstrumente

„Steuerungsinstrumente sind der zentrale Bestandteil von ‚Government‘, der Steuerungstätigkeit des Staates, die ihrerseits die Ziele, die in den Steuerungsprogrammen von Regierungen festgelegt werden, verwirklichen soll“ (BRAUN U. GIRAUD 2003, S. 149). Staatliche Steuerungsinstrumente zielen zunächst auf die Sicherstellung wichtiger öffentlicher Güter und Ressourcen ab und dienen darüber hinaus der Beeinflussung gesellschaftlichen Handelns. Die zur Verfügung stehenden Instrumente und deren Verbindlichkeit haben einen hohen Einfluss auf die Art und Weise, wie Entscheidungen getroffen und umgesetzt werden. Diese Entscheidungsregeln müssen dabei nicht immer einen formalen, offiziellen Charakter aufweisen, sondern können auch informelle Absprachen darstellen.

Zur Umsetzung ihrer Ziele stehen den Akteuren unterschiedliche Arten von Umsetzungsinstrumenten zur Verfügung, die in drei Gruppen unterteilt werden können:

- I. regulative Instrumente (Ge- und Verbote, Genehmigungspflichten)
- II. finanzielle Instrumente (positive und negative Anreize, Leistungsprogramme)
- III. Informations- oder Überzeugungsinstrumente

Information und Überzeugung zählen nach BRAUN und GIRAUD (2003, S. 153) zu den weichen Formen der Steuerung, mit denen die Adressaten in ihren Entscheidungen beeinflusst werden sollen.

Zum Einsatz kommen derzeit verstärkt marktförmige Instrumente, insbesondere in der Umweltpolitik (z.B. Emissionshandel). Diese Steuerungsform setzt Anreize, aber überlässt die Entscheidung dem Markt. Anreize können in finanzieller Form, durch zusätzliche Steuern oder durch die Verteilung von Eigentumsrechten erfolgen (BRAUN U. GIRAUD 2003, S. 167). Da Privatisierung, Liberalisierung und Dezentralisierung die Organisation öffentlicher Dienstleistungen erheblich beeinflussen, ändert sich auch der Instrumenteneinsatz. Weiche und marktförmige Steuerungsinstrumente, die Verhalten nicht oktroyieren, sondern Verhaltensangebote machen und Selbstorganisation fördern, gewinnen an Bedeutung (BRAUN U. GIRAUD 2003, S. 170).

3.3.2 Steuerungsinstrumente in der Regionalplanung

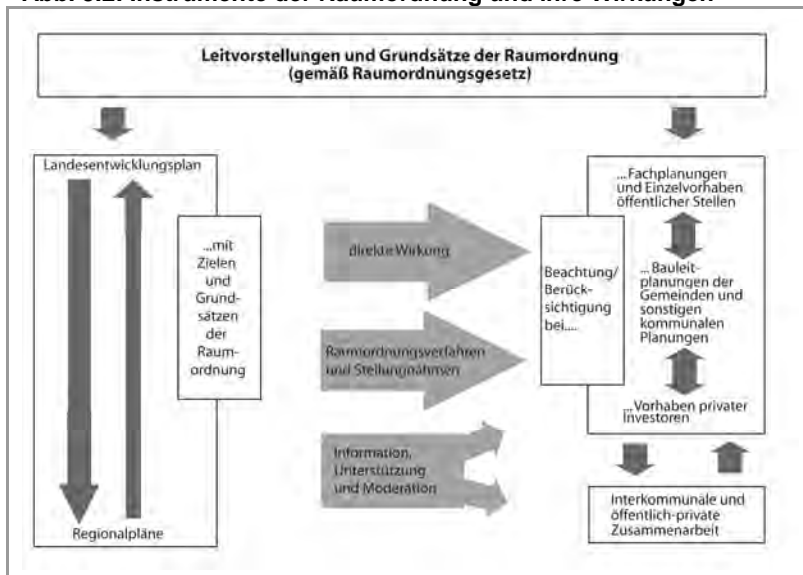
Raumplanerische Steuerungsinstrumente können definiert werden als „gestaltende Mittel zur Einflussnahme auf die Raum- und Siedlungsstruktur“ (DIETRICHS 1986, S. 23). Demnach werden durch raumplanerische Steuerung vor allem Sachgebilde wie z.B. Fläche oder Gebäude, beeinflusst. Es sind „Werkzeuge zur Planung und Sicherung einer angestrebten Raumstruktur“ (TUROWSKI U. LEHMKÜHLER 1999, S. 159). Als Planungsinstrumente werden die Raumordnungspläne mit ihren Zielfestlegungen zur Raum-, Siedlungs-, Freiraum- und Infrastruktur bezeichnet. Raumordnungspläne sind die „planmäßige Zusammenfassung der analytisch begriffenen Einzelinstrumente für ein bestimmtes Gebiet“ (BRÖSSE 1982, S. 65). Somit können diese Festlegungen nicht isoliert betrachtet werden, sondern im Kontext zueinander als Instrumentenverbund (vgl. EINIG ET AL. 2010a, b). Der Regionalplanung stehen

sowohl regulative Instrumente als auch Informations- und Überzeugungsinstrumente zu Verfügung. Im Gegensatz zu anderen Fachplanungen (z.B. Wirtschaftsförderung) kann sie hingegen kaum Anreize über finanzielle Instrumente setzen (PRIEBIS 1998, S. 210; FÜRST 2003a, S. 11).

Die Vorgaben aus Landes- und Regionalplänen richten sich in erster Linie an andere öffentliche Stellen wie z.B. Kommunen oder Fachplanungen (FÜRST ET AL. 2003b, S. 32), die selbst eine Regulierung vornehmen, etwa in dem Kommunen Bauleitpläne erstellen oder in dem Genehmigungsbehörden über die Zulassung raumbedeutsamer Planungen entscheiden (EINIG 2010a, S. 19). Raumordnung wirkt daher primär als „Planung der Planung“ (EINIG 2003a, S. 481; EINIG 2009a).

Grundsätzlich können mehrere Koordinationsrichtungen von Regionalplänen unterschieden werden: Zum einen der Aufstellungsprozess von Regionalplänen, in dem raumbedeutsame Maßnahmen und Planungen miteinander abgestimmt werden und zum anderen der Planvollzug (FÜRST 2003, S. 12). In diesem wird die Übereinstimmung von raumbedeutsamen Maßnahmen und Planungen mit den Erfordernissen der Raumordnung geprüft. Planungen, die den Vorgaben widersprechen, werden abgelehnt (EINIG 2010a, S. 19). Zwischen Planaufstellung und Planvollzug unterscheiden sich Instrumente und häufig auch Zuständigkeiten voneinander. Die Planaufstellung erfolgt „weitgehend kommunikativ“ (FÜRST 2005, S. 18), da den Kommunen und übrigen Betroffenen die Gelegenheit zur Anhörung gegeben wird. In den meisten Fällen wird versucht, einen Konsens zwischen den Beteiligten zu erzielen. Der

Abb. 3.2: Instrumente der Raumordnung und ihre Wirkungen



Quelle: verändert nach HEGEWALD U. HEINRICH 2003, S. 11

Planvollzug verläuft hingegen in erster Linie durch Weisungen, Gebote und Verbote. Daher kommen in der Vollzugsphase der Pläne Sicherungsinstrumente zum Einsatz, zu denen Raumordnungsverfahren, Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen sowie die Abgabe von Stellungnahmen zu fassen sind (TUROWSKI U. LEHMKÜHLER 1999, S. 159). Abbildung 3.2 zeigt die Instrumente der Raumordnung und ihre Wirkungen.

3.3.2.1 Ziele und Grundsätze der Raumordnung

Für die Steuerungswirksamkeit einzelner Festlegungen ist ihre Rechtsqualität entscheidend. Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse stellen die Erfordernisse der Raumordnung dar. Eine differenzierte Betrachtung ist aufgrund ihres unterschiedlichen rechtlichen Status und der damit gekoppelten Bindungswirkung notwendig (RUNKEL 2005, S. 1315).

- Ziele der Raumordnung sind verbindliche Vorgaben, die räumlich und sachlich bestimmt oder bestimmbar sein müssen. Sie bieten keine Belange für Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen, sondern wurden vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogen. Ziele können als textliche oder zeichnerische Festlegung in Raumordnungsplänen formuliert werden (§ 3 Nr. 2 ROG 2008).
- Grundsätze der Raumordnung stellen Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen dar, die eine Berücksichtigungspflicht der Adressaten ausüben (§ 3 Nr. 3 ROG 2008).
- Sonstige Erfordernisse der Raumordnung sind in Aufstellung befindliche Ziele der Raumordnung, Ergebnisse förmlicher landesplanerischer Verfahren wie des Raumordnungsverfahrens und landesplanerische Stellungnahmen (§ 3 Nr. 4 ROG 2008).

In Regionalplänen formulierte Ziele sind an die Zielvorgaben der jeweiligen Bundesländer gebunden. Sie können auf regionaler Ebene deutlich konkreter sein, dürfen aber nicht von den Vorgaben der Landesplanung abweichen (BRÖSSE 1982, S. 31). Ziele der Raumordnung erfordern eine überörtliche und überfachliche Interessenabwägung. Sie müssen dabei so formuliert werden, dass sie von den Adressaten präzise gedeutet werden können, sie dürfen aber andererseits nicht so eng definiert werden, dass sie keinen Anpassungsspielraum mehr für die Kommunen bestehen lassen (SIEDENTOP 2008, S. 114). Gemeindegrenzen sind daher nur dann möglich, wenn ein „überörtliches Interesse von höherem Gewicht die damit verbundene Einschränkung der kommunalen Planungshoheit erfordert“ (HEEMEYER 2006, S. 216).

Diese Ziele werden als maßgebliche Steuerungsinstrumente der Raumplanung gesehen, da von ihnen eine strikte Bindungswirkung ausgeht (GAWRON 2007, S. 144; HEEMEYER 2006, S. 11; RUNKEL 2005, S. 1317). Nach § 4 Abs. 1 ergibt sich für öffentliche Stellen eine Beachtungspflicht bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen.

Die Bindungswirkung ist von der Konkretisierung abhängig, die sehr unterschiedlich sein kann. Der Verbindlichkeitsanspruch raumordnerischer Festlegungen kann u.a. durch den Wortlaut definiert werden. So ist die Verwendung von „Sind“ / „Ist“- Formulierungen ein Indiz für einen strikten Verbindlichkeitsanspruch. Werden hingegen Formulierungen wie „möglichst“, „zu berücksichtigen“, „für etwas Sorge tragen“, „etwas beachten“ oder „auf etwas Rücksicht nehmen“ verwendet, wird die Möglichkeit zur Abwägung gegeben (GAWRON 2007, S. 95; HEEMEYER 2006, S. 179, S. 224;). Problematisch sind insbesondere „Soll“ und „In der Regel“- Formulierungen. Sie dienen der Erreichung einer besonders hohen Flexibilität der Ziele, die der kommunalen Planungshoheit ausreichend Spielraum zur Verfügung stellt (HEEMEYER 2006, S. 276). Beide Formulierungen können sowohl als Ziel, bei einer Regel-Ausnahme-Konstellation, als auch als Grundsatz der Raumordnung gelten. Bei Zielen der Raumordnung ist es notwendig, dass neben den Angaben für den Regelfall, auch Aussagen für Ausnahmefälle bestimmt werden. Sind diese Aussagen zu atypischen Ausnahmen nicht gegeben, erhält der Planadressat die Möglichkeit zur Abwägung. Damit handelt es sich um einen Grundsatz der Raumordnung (DOMHARDT U. SPANNOWSKY 2002, S. 121; HEEMEYER 2006, S. 277f). Ein Ziel der Raumordnung benötigt zudem Aussagen mit einem konkreten Raumbezug und es muss deutlich werden, welches Handeln oder welches Unterlassen gefordert wird (SPANNOWSKY 2004, S. 11).

Auch als Ziele gekennzeichnete regionalplanerische Festlegungen können daher aufgrund von Unklarheiten nur den Rechtsstatus eines Grundsatzes umfassen. Diese Unklarheit geht

zu Lasten der Bindungswirkung (BMVBS/BBR 2007b, S. 15). In der Raumplanung ist derzeit eine Tendenz zu immer genaueren Festlegungen erkennbar, die eine starke Steuerungswirkung in Form von Zielen der Raumordnung mit einer hohen Flexibilisierung (z.B. Soll-Formulierungen) verbindet (HEEMEYER 2006, S. 3).

Das Raumordnungsgesetz verpflichtet die Planungsträger nicht zur Anwendung dieser strikten Steuerungsform, sondern stellt dies in den Zuständigkeitsbereich der Länder. Die hohen Rechtsanforderungen an Ziele der Raumordnung besitzen die Gefahr einer Rechtsmittelfälligkeit, so dass einige Planungsträger von der Anwendung von Zielen absehen und mit Hilfe von informellen Planungen auf die Umsetzung ihrer Interessen hinarbeiten (GAWRON 2007, S. 144; UBA 2009, S. 101).

3.3.2.2 Positiv- und negativplanerische Instrumente zur Steuerung der Siedlungsentwicklung

Die Steuerungsinstrumente können untergliedert werden nach positiv- und negativplanerischen Ansätzen (EINIG 2005b; vgl. EINIG ET AL. 2010a, b) (Tab. 3.1). Positivplanerische Instrumente legen Standorte für Siedlungsbereiche fest, während negativplanerische Festlegungen über Restriktionen eine Siedlungsflächenentwicklung eindämmen. Zu den positivplanerischen Steuerungsinstrumenten zählen Festlegungen, die eine Konzentration der Siedlungstätigkeit an bestimmten Standorten oder in einer bestimmten Menge vorsehen (EINIG 2005b, S. 286; SIEDENTOP 2008, S. 116). Sie steuern aktiv, wo bzw. in welchem Umfang eine bauliche Entwicklung stattfinden soll, während negativplanerische Instrumente Gebiete definieren, in denen keine Baulandausweisungen durchgeführt werden sollen. Die negativplanerischen Vorgaben des Freiraumschutzes⁴ verfolgen jedoch nicht in erster Linie die Beeinflussung der Siedlungsentwicklung (DOMHARDT 2005, S. 231). Abbildung 3.3 zeigt exemplarisch einige positiv- und negativplanerische Instrumente im Regionalplan der Region Hannover.

Abb. 3.3: Instrumente im Regionalplan Hannover



Quelle: RROP Hannover 2005, in Anlehnung an EINIG 2009b

⁴ Freiraum kann definiert werden als Raum außerhalb von versiegelten/bebauten Flächen (HEGEWALD U. HEINRICH 2003, S. 13).

Tab. 3.1: Regulierungsprinzipien in Raumordnungsplänen

	Positivplanerischer Ansatz	Negativplanerischer Ansatz
Standortsteuernde Instrumente	Vorranggebiete für Siedlungsentwicklung	Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für Freiraumnutzungen, Regionale Grünzüge und Grünzäsuren
Mengensteuernde Instrumente	Gemeindegrenzscharfe Kontingente maximal zulässiger Brutto-Neubaulandausweisung, Eigenentwicklung	Mindestflächenanteil für bestimmte Nutzungen (z.B. Biotopverbund)

Quelle: EINIG 2005b, S. 287, SIEDENTOP 2008, S. 116

3.3.2.3 Standort- und Mengensteuerung in Regionalplänen

Positiv- und negativplanerische Festlegungen sehen zum einen eine Mengenreduktion der Flächeninanspruchnahme (Quantitätsziel) vor, eine Standortsteuerung nach raumordnerischen Konzepten (räumliches Verteilungsziel) und zum anderen die Lenkung der Flächeninanspruchnahme auf Brachflächen, Baulücken etc. (Qualitätsziel) (SCHÖNWANDT ET AL. 2009, S. 37).

Eine Steuerung der Standorte kann einerseits durch die Lenkung der kommunalen Baulandausweisung auf raumplanerisch gewünschte Standorte erfolgen, andererseits können Freiraumfestlegungen Räume vor einer baulichen Inanspruchnahme schützen (EINIG 2005b, S. 287; SIEDENTOP 2008, S. 115). Die Ausweisung von Standorten zählt zu den gängigsten Eingriffsmöglichkeiten der räumlichen Planung (SCHÖNWANDT ET AL. 2009, S. 172).

Standortsteuerung wird durch unterschiedliche Instrumente vollzogen, wie z.B.:

- Dezentrale Konzentration
- Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf Zentrale Orte
- Beschränkung der Siedlungsentwicklung in Eigenentwicklungsorten
- Ausrichtung der Siedlungsstruktur auf (Nahverkehrs-)Achsen
- Ausweisung Funktionskennzeichnung von Siedlungsschwerpunkten
- Ausweisung von Regionalen Grünzügen, Grünzäsuren oder sonstigen Freiraumschutzkategorien (Vorrang- oder Vorbehaltsgebiete)
- Ausweisung von Siedlungsgebieten (Vorranggebiete) (SCHÖNWANDT ET AL. 2009, S. 37)

Für die Standortsteuerung sieht das Raumordnungsgesetz (§ 8 Abs. 7 ROG 2008) folgende Gebietskategorien vor:

- Vorranggebiete sind für bestimmte raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen vorgesehen. Andere Nutzungen sind an diesen Standorten auszuschließen, soweit sie nicht mit der vorrangigen Nutzung vereinbar sind (§ 8 Abs. 7 ROG Nr. 1).
- Vorbehaltsgebiete dienen ebenfalls bestimmten raumbedeutsamen Funktionen, denen bei einer Abwägung mit konkurrierenden Nutzungen besonderes Gewicht zugesprochen wird (§ 8 Abs. 7 ROG Nr. 2).
- Eignungsgebiete definieren Standorte, die für eine raumbedeutsame Maßnahme geeignet sind, die städtebaulich zu beurteilen sind (§35 BauGB) und anderen raumbedeutsamen Belangen nicht entgegenstehen sowie die an anderen Stellen im Planungsraum ausgeschlossen sind (§ 8 Abs. 7 ROG Nr. 3).

Hinzu treten Festlegungen in Form von Symbolen, wie z.B. die Funktionskennzeichnung von Siedlungsschwerpunkten.

Instrumente der Mengensteuerung zielen auf die Begrenzung der kommunalen Baulandausweisungen oder den Erhalt eines Mindestbestandes von Freiraum ab (EINIG 2005b, S. 287; SIEDENTOP 2008, S.115).

Eine Mengensteuerung kann z.B. mit folgenden Instrumenten umgesetzt werden:

- Limitierung der Baulandausweisung mit gemeindeschaffen Kontingenten
- indirekt über flächenhafte Ausweisungen von Siedlungsbereichen
- Eigenentwicklung mit Mengenbeschränkung
- Siedlungsdichten (SCHÖNWANDT ET AL. 2009, S. 37)

3.3.2.4 Informelle Instrumente

Etwa seit Anfang der 1990er Jahre wird Kritik an den formellen Planungen hervorgebracht, die sich gegen mehrere Aspekte des traditionellen Planungsinstrumentariums wendet. Dazu zählen u.a. die Langwierigkeit der Planungsverfahren, die ein flexibles Eingehen auf aktuelle Veränderungen verhindern, das Fehlen von Prioritäten und Fristen zur Umsetzung der Zielvorstellungen und der mangelnde Einfluss der Raumplanung auf die umsetzungsrelevanten Akteure. Ein Auslöser dieser Kritik war das Umsetzungsdefizit der bisherigen Planungsformen, die im Zusammenhang mit einer grundsätzlichen Diskussion zur geringen Wirksamkeit staatlicher Handlungsformen entstand (DANIELZYK 2005, S. 465). Aus dieser Kritik heraus entwickelten sich zwei Ansätze. Zum einen wurde eine Verschlankung der Pläne gefordert und zum anderen eine höhere Flexibilisierung und eine verstärkte Einbeziehung der betroffenen Akteure. Diese flexiblere Planung sieht horizontale, netzwerkartige Kooperationen, Dialoge zwischen den betroffenen Akteursgruppen und informelle Vorgehensweisen vor (DANIELZYK 2005, S. 465). Im Gegensatz zu klassischen Instrumenten können die Verfahren an bestimmte Situationen geknüpft werden. Eine Rechtsverbindlichkeit wird dabei nicht durch planerische Vorgaben, sondern durch die Selbstbindung der beteiligten Akteure erzielt (GORSLER 2002, S. 7).

Informelle Instrumente haben in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen, können jedoch nicht als neu bezeichnet werden, da „sensible“ Planer diese bereits vorher angewendet haben (PRIEBS 1998, S. 212). Zu den informellen Instrumenten zählen z.B. Regionale Entwicklungskonzepte, Teilraumgutachten, Raumbewertung und -information bzw. Öffentlichkeitsarbeit, Moderation und Mediation, Wettbewerbe oder Leitbilder. Formen informeller räumlicher Planung und Entwicklung sind u.a. Städtenetze und -verbände, Regionalkonferenzen und -foren, Runde Tische oder Regionale Entwicklungsagenturen (GORSLER 2002, S. 36ff). Im Rahmen dieser „Regionaldiplomatie“ (PRIEBS 1998, S. 213) kommen Beratungs-, Informations- und Moderationsaufgaben eine besondere Bedeutung zu.

Informelle Instrumente sind nach KISTENMACHER (2004, S. 105) Ausdruck veränderter Rahmenbedingungen und Aufgaben. Dazu zählen z.B. die immer deutlichere Differenzierung zwischen staatlicher und gesellschaftlicher Steuerung, der Beschleunigung von Planungs- und Entscheidungsverfahren und Deregulierungstendenzen. Neue Aufgaben, wie z.B. die

zügigere Umsetzung von Zielen der Raumentwicklung und eine Steigerung der Effizienz der Raumplanung, führen dazu, dass neue, vorwiegend informelle Instrumente genutzt werden. Kennzeichnend für diese informellen Instrumente sind eine höhere Flexibilität, eine geringe Restriktivität der Vorgaben sowie ein prozesshaftes und projektorientiertes System. Zudem werden Kooperationen, die unabhängig von administrativen Grenzen verlaufen, vielfach über informelle Instrumente abgewickelt. Ergebnisse von informellen Planungsvorhaben bestehen aus der Bearbeitung konkreter Projekte und z.B. auch aus einer „Veränderung in den Köpfen der Beteiligten“ (GORSLER 2002, S. 7).

Vorteile der informellen Festlegungen bestehen neben der höheren Flexibilität unter anderem darin, dass Verfahren kurzfristig verändert werden können und dass die relevanten Themen und teilräumlichen Bezüge in den Vordergrund treten. Eine „flächendeckende“ Bearbeitung der Themen ist nicht notwendig (DANIELZYK 2005, S. 466). Informelle Verfahren berücksichtigen stärker Akteure der Wirtschaft und private Bürger, die in den traditionellen Prozessen kaum eine Rolle spielen. Sie zeichnen sich durch eine höhere Innovativität aus, da sie schneller und kurzfristiger reagieren können (GORSLER 2002, S. 78).

Nachteile der informellen Vorgehensweisen liegen zum Beispiel in der Unsicherheit über den Erfolg, da Akteure sich nicht immer von kooperativen Verhaltensweisen überzeugen lassen. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn es um „harte Konflikte“ geht, wie z.B. die Verteilung von Flächenreserven. Dort stoßen die informellen Konzepte an ihre Grenzen (vgl. DANIELZYK 2005, S. 468). Probleme liegen zudem in der geringen Personalausstattung vieler Regionalplanungen und in der schwachen Stellung der Regionalplanung insgesamt (GORSLER 2002, S. 81). In der Praxis können formelle und informelle Verfahren nicht trennscharf betrachtet werden, da sie sich vielfach überlagern und nebeneinander existieren (KNIELING ET AL. 2003).

3.4. Wirksamkeit regionalplanerischer Instrumente zur Steuerung der Siedlungsentwicklung

„Die Kritik an der Regionalplanung entzündet sich vor allem an ihrer mangelnden Wirksamkeit und ihren geringen Erfolgen“ (BRÖSSE 1982, S. 158). Die Wirksamkeit der regionalplanerischen Instrumente zur Steuerung und Begrenzung der Siedlungsentwicklung erfährt unterschiedliche Bewertungen, die aber nur selten auf empirischen Studien beruhen (vgl. Kap. 6). Im Folgenden werden ausgewählte Instrumente zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung kurz erläutert und bestehende Erkenntnisse über ihre Wirksamkeit zusammengefasst.

3.4.1 Zentrale Orte

Das Zentrale-Orte-System zählt zum wesentlichen Bestandteil des siedlungsstrukturellen Instrumentariums der Landes- und Regionalplanung (BLOTEVOGEL 2002a, S. XVII) und ist flächendeckend in Deutschland implementiert. Mit Hilfe der Ausweisung von Zentralen Orten zielt die Raumordnung auf eine räumlich abgestufte Versorgung der Einwohner mit öffentlichen und privaten Dienstleistungen in zumutbarer Entfernung und auch auf eine Konzentration der Siedlungsentwicklung ab (SIEDENTOP 2008, S. 122). Das System stellt das Grundgerüst der räumlichen Ordnung dar (GAWRON 2007, S. 124). Mit der Konzentration der Entwicklung auf zentralörtliche Standorte soll die soziale und technische Infrastruktur effizienter ausgelastet, eine gleichwertige Versorgung der Bevölkerung mit infrastrukturellen Einrichtungen

in zumutbarer Entfernung erreicht und der Zersiedlung der Landschaft entgegengewirkt werden (BLOTEVOGEL 2002b, S. 20).

Die Ausweisung der Zentralen Orte höherer Stufe (Ober- und Mittelzentren) obliegt der Landesplanung, während die Regionalplanung die Ausweisung Zentraler Orte unterer Stufe (Grund- und Kleinzentren) übernimmt. Zwischen den Bundesländern gibt es deutliche Unterschiede in der Ausformung des Konzeptes (SIEDENTOP 2008, S. 122f). Dies betrifft z.B. die Struktur der Gliederung, die vom klassisch vierstufigen System bis zu sehr feingliedrigen Konzepten mit mehr als sechs Stufen reicht. Differenzen zeigen sich dahingehend, dass in einigen Ländern das gesamte Gemeindegebiet einen zentralörtlichen Status erhält, während andere Länder eine Konzentration auf zentrale Standorte innerhalb des Gemeindegebietes vorsehen. Letztes trifft vor allem auf die Länder zu, die in den 1970er Jahren durch die Kommunalgebietesreform sehr große Gemeinden mit einer Vielzahl an Ortsteilen erhalten haben, wie z.B. Nordrhein-Westfalen oder Hessen (SIEDENTOP 2008, S. 123).

In ländlichen Regionen übernehmen Zentrale Orte neben der Versorgungsfunktion vor allem eine Entwicklungsaufgabe, während in Verdichtungsräumen die Ordnungsfunktion der Siedlungsentwicklung im Vordergrund steht (SIEDENTOP 2008, S. 123). Die Vielfalt der Ausgestaltung des Zentrale-Orte-Konzeptes ist daher keine Schwäche des föderalen Systems sondern die sinnvolle Anpassung an unterschiedliche Rahmenbedingungen (SINZ 2000, S. 47).

Die Wirksamkeit des Konzeptes ist empirisch bislang nur in einigen Fallstudien untersucht worden (BENEDICT 2000; DANIELZYK U. KOCH 2000, 2002; DITTMEIER 2002; DOMHARDT U. SPANNOWSKY 2002; HAHNE U. ROHR 2002; GEBHARDT U. MIGOSA 2000; KISTENMACHER ET AL. 1996; MIGOSA 2002; REGIONALVERBAND SÜDLICHER OBERRHEIN 2008). Diese Studien zeigen, dass sich vielfach weder die Siedlungsentwicklung noch die Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung am zentralörtlichen System orientiert haben. Dennoch ist die Diskussion um die Wirksamkeit diametral: Einerseits wird das Konzept als unwirksam und das Ziel der Konzentration der Siedlungsentwicklung auf bestimmte Standorte als nicht erreicht eingestuft. Andererseits ist zu vernehmen, dass es zu einer nachhaltigen Konzentration von Infrastrukturen und Versorgungseinrichtungen geführt habe (BLOTEVOGEL 2002b, S. 18; GAWRON 2008b, S. 12) und wirksam zur Steuerung der Siedlungsentwicklung war (BENEDICT 2000, S. 38; KISTENMACHER ET AL. 1996, S. V).

Für Schleswig-Holstein konstatieren HAHNE und ROHR, dass die Steuerungswirksamkeit des Zentrale-Orte-Systems in ländlichen Regionen weitgehend als erfolgreich angesehen werden kann (2002, S. 175; vgl. DOMHARDT U. SPANNOWSKY 2002, S. 112; vgl. GEBHARDT U. MIGOSA 2000, S. 61). In verdichteten Räumen zeigen sich jedoch deutliche Suburbanisierungstrends, die die Wirksamkeit des Planungsinstruments in Frage stellen und nach kooperativen Lösungen rufen (HAHNE U. ROHR 2002, S. 175; vgl. PRIEBIS 2000b, S. 73; vgl. GAWRON 2008b, S. 17f). SIEDENTOP und KAUSCH können in einer empirischen Studie nachweisen, dass 60 % der bundesweiten Siedlungsentwicklung im Zeitraum 1997-2001 in den nicht- oder unterzentralen Orten stattfand (2004, S. 46). SCHÖNWANDT ET AL. sprechen daher von einer Siedlungsstruktur, die sich „weitgehend fehlgesteuert und chaotisch entgegen raumplanerischer Vorstellung“ entwickelt hat (2009, S. 29).

DANIELZYK und KOCH stellen aufgrund einer Befragung von Landes- und Regionalplanern in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen fest, dass das Konzept von den befrag-

ten Akteuren als wenig wirksam beschrieben, aber eine Aufgabe von der Mehrheit abgelehnt wird (ähnliche Ergebnisse bei KISTENMACHER ET AL. 1996, S. 34f). Ursache hierfür ist, dass es „wohl kaum ein anderes raumordnerisches Instrument gibt, das eine derartige Bekanntheit, Verständlichkeit und umfassende Verankerung in Gesetzen, Programmen, Richtlinien usw. aufzuweisen hat“ (DANIELZYK U. KOCH 2002, S. 213; vgl. BLOTEVOGEL 2002b, S. 21). BUCHNER beschreibt das zentralörtliche Prinzip daher als überkommenes, aber immer noch wesentliches Instrument der Raumordnung (2000, S. 4).

Als Ursache für die geringe Wirksamkeit wird z.B. angeführt, dass „man nicht gegen den Markt planen kann“ (VERBAND REGION STUTTGART/ÖKONSULT 2006, S. 24). Die höheren Baulandpreise und ein gleichzeitiger Mangel an Bauland in den Zentralen Orten werden ebenfalls als Hindernis für die geringe Wirkung gesehen (DITTMEIER 2002; vgl. DOMHARDT U. SPANNOWSKY 2002, S. 112). Nach DOSCH trägt somit die Planung selbst zur steigenden Flächeninanspruchnahme bei. Obwohl sie über exzellente Planungsinstrumente verfügt, kapituliert sie zu oft vor der Kommunalkonkurrenz und dem Ansiedlungsdruck (2009).

3.4.2 Eigenentwicklung

Mit Hilfe des Konzeptes der Eigenentwicklung kann die Flächen- und die Bevölkerungsentwicklung in den nicht Zentralen Orten und Ortsteilen gesteuert werden. Kleinere Orte ohne eigene Versorgungseinrichtungen „sollen nicht mehr wachsen, als es der eigene Bedarf rechtfertigt“ (SCHMIDT-EICHSTAEDT ET AL. 2001, S. 5). Der Eigenbedarf für Wohnbauflächen setzt sich zusammen aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung, einem veränderten Wohnverhalten und steigenden Wohnflächenansprüchen (SCHMIDT-EICHSTAEDT ET AL. 2001, S. 11).

Länderspezifische Unterschiede ergeben sich in der Ausgestaltung der Eigenentwicklung (SIEDENTOP 2008, S. 126ff). Vielfach erfolgt die Steuerung in den nicht Zentralen Orten ohne konkrete Mengenvorgaben, so dass eine Entwicklung im Rahmen des „örtlichen Bedarfes“ erfolgen soll. Diese weiche Formulierung lässt kaum eine Steuerung zu. Daher ist es laut KÖCK und BOVET (2008, S. 36) wichtig, den Begriff der Eigenentwicklung klar und eng zu formulieren, um eine Siedlungsflächenerweiterung eindämmen zu können.

Ähnlich wie das Zentrale-Orte-System werden auch die Festlegungen zur Eigenentwicklung weitgehend als unwirksam beschrieben (BLOTEVOGEL 2005, S. 1307ff; SCHMIDT-EICHSTAEDT ET AL. 2001, S. 23). MÜLLER misst der Raumordnung nur einen bedingten Erfolg in der Steuerung der Siedlungsentwicklung bei und begründet dies mit einem Bevölkerungswachstum von mehr als 20 % in Orten ohne zentralörtlichen Status (2002, S. 5; vgl. UBA 2009, S. 99). Die Ursachen für die Erfolglosigkeit der Festlegung beruhen auf verschiedenen Faktoren: Der Bedarf für Eigenentwicklung wird mittels Prognosen bestimmt, die den Kommunen einen weiten Einschätzungsspielraum bieten. Prognosen bergen immer einen mehr oder minder großen Unsicherheitsfaktor, da die Zukunft nicht genau bestimmt werden kann. Eine weitere Schwäche sehen SCHMIDT-EICHSTAEDT ET AL. in der Bezugsgröße der Einwohner. Diese umfasst „eine beinahe unwiderstehliche Verführung zur subjektiv geschönten Darstellung der künftigen Entwicklung seitens der politischen Entscheidungsträger“ (2001, S. 34). Somit unterstellen Bürgermeister die größtmögliche Geburten- und Zuwanderungsrate. Das Ziel der Eigenentwicklung sollte daher nicht die Begrenzung der Einwohnerzahl, sondern die Redu-

zierung der Flächeninanspruchnahme sein, auch wenn beides eng miteinander verbunden ist.

Für die Region Stuttgart belegen BMVBS/BBR (2009) und STARK (2009) eine geringe Steuerungsleistung des Instrumentes der Eigenentwicklung, da sich die Entwicklung von Einwohnern und Fläche prozentual nur sehr gering von der Entwicklung der Zentralen Orte unterscheidet. Jedoch führen BMVBS/BBR an, dass sich die Entwicklung der Gemeinden mit Eigenentwicklung ausgeglichener vollzieht als in Zentralen Orten. Die Autoren folgern daher, dass „Eigenentwicklung somit offenbar sehr wohl geeignet ist, eine übermäßige Inanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsfläche in ländlichen Gemeinden zu verhindern“ (2009, S. 62).

Dass die Vorgabe von konkreten Mengenvorgaben für die Begrenzung auf Eigenentwicklung nicht zwangsläufig zu einer besseren Steuerung beiträgt, zeigt das Beispiel Schleswig-Holstein. Dort regelt der LEP, dass Kommunen mit Begrenzung auf Eigenentwicklung nicht mehr als 20 % des Wohnungsbestandes im Gültigkeitszeitraum des LEPs in Anspruch nehmen sollen. Eine empirische Untersuchung dieser Regelung verdeutlicht, dass $\frac{2}{3}$ der betroffenen Kommunen den Wert von 20 % überschritten haben. Als Ursachen u.a. werden Einzelfallentscheidungen oder örtliche Besonderheiten angeführt (LIEBRENZ 2005, S. 214).

3.4.3 Gemeindefunktionen und Flächenausweisungen für Siedlungsentwicklungen

Als Ergänzung zum Zentrale-Orte-System werden Kommunen mit besonderer Gemeindefunktion für Wohnzwecke (bzw. Gewerbe und Einzelhandel) ausgewiesen. Eine Ausweisung erfolgt entweder als standortbezogene Funktionszuweisung oder als räumlich konkrete Flächenkennzeichnung. Ziel dieser Ausweisung ist es, auf ausgewählten Standorten eine Entwicklung im Wohnbereich zu ermöglichen, die über das „normale Maß“ hinausgeht (DOMHARDT ET AL. 1999, S. 182). Funktionsbestimmungen ohne standortgenaue Festlegungen finden sich in zahlreichen Plänen, während flächenhafte Darstellungen deutlich seltener sind (GAWRON 2007, S. 103). Ursache für diese sehr zurückhaltende Ausweisung sind die Einschränkung der kommunalen Bauleitplanung und die daraus resultierende geringe Akzeptanz dieser Festlegung (KISTENMACHER ET AL. 1996, S. 160).

DOMHARDT und SPANNOWSKY stellen für Funktionskennzeichnungen nur eine bedingte Wirksamkeit fest, die stark mit der Gemeindegröße korreliert. Insbesondere bei einer Funktionszuweisung für das gesamte Gemeindegebiet sind die Lenkungsmöglichkeiten stark eingeschränkt, so dass sich die Aussagen auf einzelne Ortsteile beziehen sollten (2002, S. 114). KISTENMACHER ET AL. sehen hingegen die standortbezogene Funktionskennzeichnung als bewährtes Planelement an, dass insbesondere in ländlichen Räumen mit wenig Siedlungsdruck angewandt werden sollte (1996, S. VI).

Zur Lenkung der Siedlungsentwicklung ist es im Rahmen der Standortsteuerung zum einen möglich, besonders geeignete Standorte für die Flächeninanspruchnahme für Wohnzwecke auszuweisen. Im Sinne einer positiven Standortsteuerung werden Raumordnungsgebiete, häufig Vorranggebiete, für die Siedlungsentwicklung ausgewiesen. Diese Ausweisung stellt sicher, dass ausreichend Flächen für die Wohnbaulandentwicklung bereitgestellt werden.

So kann eine Flächeninanspruchnahme in Zentralen Orten nur in dafür vorgesehen Flächen erlaubt sein (z.B. Nordrhein-Westfalen, Hessen). In den Regionalplänen erfolgt eine gebiets-

scharfe Darstellung der Flächen, die für Wohnnutzungen vorgesehen sind. Die Flächenausweisungen dürfen jedoch nicht parzellenscharf sein, da den Kommunen im Rahmen der kommunalen Planungshoheit ausreichend Gestaltungsspielräume zugestanden werden müssen.

Zum anderen können Gebiete im Sinne von Vorsorgeflächen ausgewiesen werden, für die eine andere Nutzung untersagt ist und die eine besondere Standortgunst für Wohnnutzung aufweist (z.B. Region Hannover). Einerseits dienen diese Gebietsfestlegungen dem Schutz der Flächen vor konkurrierender Nutzung, andererseits werden Kommunen zur bauleitplanerischen Umsetzung aufgefordert (SIEDENTOP 2008, S. 141). Letzteres ist vorzugsweise in Verdichtungsräumen sinnvoll, um die knappen Siedlungsflächen vor einer anderen Bebauung zu schützen.

3.4.4 Richt- und Orientierungswerte

Eine Mengensteuerung kann mit Hilfe von gemeindeschaffen Richt- und Orientierungswerten erfolgen. Die Werte stellen entweder eine Grenze für den Umfang der Siedlungsentwicklung, deren Überschreitung als nicht tolerierbar angesehen wird oder den Umfang künftiger Zuwanderung oder Arbeitsplätze dar (SIEDENTOP 2008, S. 138f). Eine Mengensteuerung ist nur dann sinnvoll, wenn sie eine zeitliche Beschränkung wie z.B. einen Zeitraum von zehn Jahren oder den Gültigkeitszeitraum des Regionalplans umfasst. Ein zeitlicher Beschränkungseffekt kann aber dazu führen, dass Kommunen fristgerecht eine Ausschöpfung der Kontingente anstreben, um sich die maximale Menge an Bauland sichern zu können (EINIG U. SPIECKER 2002, S. 155).

Diese Form der Lenkung wird häufig als besonders weitgehender Eingriff in die kommunale Planungsfreiheit gewertet. Vielfach werden daher Orientierungswerte in Form von Grundsätzen formuliert, deren Bindungswirkung geringer als die von Zielen der Raumordnung ist (GAWRON 2007, S. 129). Inwieweit Mengenziele den kommunalen Planungsspielraum tatsächlich beeinträchtigen, wird unterschiedlich bewertet: Zum einen erscheint die Mengensteuerung als sehr harte Vorgabe, da den Gemeinden eine absolute Obergrenze für die Flächenausweisungen auferlegt wird, die die kommunale Planungshoheit einschränkt (DOMHARDT U. SPANNOVSKY 2002, S. 115; DOMHARDT ET AL. 1999, S. 184; EINIG U. SPIECKER 2002, S. 156). Zum anderen wird das Instrument als schonendes, mildes Mittel beschrieben, da die zur Verfügung stehenden Mengen erheblich größer sind als Gebietsfestlegungen und den Gemeinden somit ein ausreichender Planungsspielraum gewährleistet wird. Die Kommunen haben weiterhin die Möglichkeit zu entscheiden, an welchen Stellen sie die Flächenausweisungen vornehmen (EINIG U. SPIECKER 2002, S. 156). Die rechtliche Zulässigkeit von mengensteuernden Instrumenten wird, insbesondere von kommunaler Seite, angezweifelt. Grund ist die kommunale Planungshoheit. Eine Steuerung von regionaler Seite bis auf das Gemeindegebiet ist jedoch rechtmäßig, wenn überörtlichen Interessen ein höheres Gewicht zu gesprochen wird (GAWRON 2007, S. 142f).

Die bestehende Skepsis an Mengenbeschränkungen ist laut GAWRON nur zum Teil berechtigt, da sie z.B. in Hessen und Berlin-Brandenburg erfolgreich Anwendung finden. Die im bundesweiten Vergleich unterdurchschnittliche Flächeninanspruchnahme in Hessen spricht demnach für den Steuerungsansatz (2007, S. 130).

In nur wenigen deutschen Regionalplänen findet die Ausweisung von Dichtewerten Anwendung (EINIG 2005a, S. 52; SIEDENTOP 2008, S. 139). Diese geben die Bebauungsdichte für Entwicklungen auf bislang unbebauten Flächen vor. Die Ausweisung der Dichtewerte umfasst eine raum- und gemeindetypenbezogene Unterscheidung, d.h. dass kleinere Kommunen niedrigere Werte erhalten als größere Gemeinden. Häufig findet eine Anlehnung an das System der Zentralen Orte statt. Die Darstellung kann in Form von Bruttowohnungsdichten erfolgen (Wohnungen je Hektar) oder als Einwohnerdichten (Einwohner je Hektar Wohnbau-land) (SIEDENTOP 2008, S. 144).

3.4.5 Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf schienengebundene Standorte

Mit Hilfe dieses Instruments steuert die überörtliche Planung die Siedlungsentwicklung auf Standorte des leistungsfähigen, insbesondere des schienengebundenen Nahverkehrs. Anwendung findet dieser Ansatz überwiegend in Verdichtungsräumen. Neben dem Schutz des Freiraumes in stark besiedelten Räumen dient das Instrument vorrangig der Verbesserung der Erreichbarkeit und der Auslastung des ÖPNVs (BIZER ET AL. 1998, S. 24).

Kritisch wird angemerkt, dass eine Siedlungsentwicklung verstärkt in den Achsenzwischenräumen und nicht entlang der Achsenbereichen stattgefunden hat (BIZER ET AL. 1998, S. 25). Eine empirische Studie konnte zeigen, dass in den Nah- oder Einzugsbereichen des schienengebundenen Nahverkehrs keine signifikant höhere Siedlungsentwicklung stattgefunden hat. Deutlich werden aber Zusammenhänge mit anderen regionalplanerischen Instrumenten: Beispielsweise kann die Ausrichtung der Siedlungsentwicklung an schienengebundenen Haltepunkten des ÖPNVs das System der Konzentration der Bautätigkeit in Zentralen Orten beeinträchtigen, wenn große Siedlungspotenziale in ländlichen Gebieten mit Schienenanbindung bestehen. Zu berücksichtigen sind daher nicht nur das Vorhandensein eines Haltepunktes, sondern weitere Faktoren wie Infrastrukturausstattung, Arbeitsplätze etc. Ursachen für eine eher unterdurchschnittliche Siedlungsentwicklung entlang der Schiene resultieren u.a. aus abweichenden Prioritäten der Gemeinden oder hohen Bodenpreisen (HABERMANN-NIEßE 2004, S. 138ff).

3.4.6 Freiraumschutz

Neben der positivplanerischen Steuerung dienen negativplanerische Instrumente dem Schutz bestimmter Landschaftsbereiche vor einer baulichen Flächeninanspruchnahme. Die zahlreichen Instrumente des Freiraumschutzes können in multi- und monofunktionale Steuerungsansätze unterteilt werden.

Zu den multifunktionalen Instrumenten zählen Regionale Grünzüge, die als zusammenhängende Festlegung bestimmte Bereiche vor einer baulichen Flächeninanspruchnahme schützen (BMVBS/BBR 2006b, S. 5, DOMHARDT 2005, S. 231f; KISTENMACHER ET AL. 1996, S. 26, REGIONALVERBAND SÜDLICHER OBERRHEIN 2008, S. 3) und eine Vernetzung schutzwürdiger Freiräume ermöglichen sollen. Regionale Grünzäsuren dienen hingegen der Verhinderung des Zusammenwachsens von Siedlungen oder der Ausdehnung der Siedlungsfläche und werden in erster Linie im Umfeld von Siedlungen eingesetzt. Da sowohl Grünzüge als auch Grünzäsuren vorwiegend in Gebieten mit hohem Siedlungsdruck eingesetzt werden, bedarf es einer hohen Bindungswirkung, um konkurrierende Raumansprüche vermeiden zu können

(BMVBS/BBR 2006b, S. 5). Beide Instrumente finden in zahlreichen Regionalplänen Anwendung und zählen daher zu den etablierten und bewährten regionalplanerischen Instrumenten (BMVBS/BBR 2006b, S.5, KISTENMACHER ET AL.1996, S. 25).

SIEDENTOP und EGERMANN messen dem regionalen Freiraumschutz eine grundsätzliche Steuerungsleistung zu (2009, S. 1). Ein Landschaftsverbrauch konnte ihrer Meinung nach vermieden, aber nicht völlig unterbunden werden. Die Leistungsfähigkeit des Instruments wird insbesondere in Gebieten mit einem starken Siedlungsdruck als hoch eingeschätzt (DOMHARDT 2005, S. 234; DOMHARDT ET AL. 1999, S. 190; KISTENMACHER ET AL. 1993, S. 124). So beschreibt VALLÉE, dass in der Region Stuttgart ohne Regionale Grünzäsuren und Grünzüge schon heute ein durchgehendes Siedlungsband bestünde (2008, S. 61).

Auch wenn in einer Befragung von ausgewählten Regionalplanern Grünzüge und Grünzäsuren als Kernelemente der Regionalplanung bezeichnet werden, so werden sie in Regionen mit positivplanerischen Standortausweisungen für die Siedlungsentwicklung (z.B. Hessen oder Nordrhein-Westfalen) als weniger bedeutsam als diese Standortausweisungen angesehen (KISTENMACHER ET AL.1996, S. 35). Defizite des Instrumentes liegen in ihrer oft unzureichenden räumlichen Konkretisierung, in der nicht angemessenen Darstellungsweise sowie in den z.T. nicht nachvollziehbaren und unbegründeten Ausweisungsentscheidungen (DOMHARDT 2005, S. 234).

Während multifunktionale Freirauminstrumente mehrere Freiraumfunktionen räumlich zusammenfassen und in erster Linie auf den Schutz dieser Gebiete vor einer Bebauung ausgerichtet sind, dienen monofunktionalen Freiraumschutzausweisungen dem Schutz einer speziellen Funktion des Freiraumes. Dies umfasst z.B. Festlegungen zum Schutz von Natur und Landschaft, zur Grundwassersicherung, zur Rohstoffsicherung, für Landwirtschaft, für Forstwirtschaft, zum Klimaschutz, zum vorbeugenden Hochwasserschutz oder für Freizeit und Erholung (BMVBS/BBR 2006b, S. 5). In fast allen der über 100 Regionalpläne in Deutschland sind Instrumente zum Schutz von Natur und Landschaft und zur Rohstoffsicherung zu finden.

Als wirksamstes Instrument zur Sicherung von Freiraumfunktionen wird - unabhängig von der inhaltlichen Ausgestaltung - die Ausweisung als Vorranggebiet angesehen (HEINRICHS 1999, S. 226; KISTENMACHER ET AL. 1993, S. 2). HEGEWALD und HEINRICH betonen in diesem Zusammenhang die Bedeutung von Vorranggebieten bei großen Investitionen, da eindeutige Aussagen gegenüber den Investoren getroffen werden können (2003, S. 21). Vorbehaltsgebiete sind ihrer Meinung nach sinnvoll, wenn die Ausweisungen nicht zwingend eindeutige Entscheidungen erlauben oder wenn der Gestaltungsraum bewusst offen gehalten werden soll.

Aufgrund des Widerstandes der Kommunen gegen restriktive positivplanerische Instrumente findet die Steuerung der Siedlungsentwicklung in vielen Regionen überwiegend mittels negativplanerischer Festlegungen des Freiraumschutzes statt. Jedoch können auch negativplanerische Instrumente eine erhebliche Restriktivität mit sich bringen. Den Kommunen bleibt in Einzelfällen keine Siedlungserweiterungsfläche, da das Gemeindegebiet komplett von Freiraumschutzziele bedeckt ist. In diesen Fällen stellen die Bundesländer unterschiedliche Lösungsansätze bereit, wie z.B. interkommunale Kooperation oder Flächentausch (SIEDENTOP 2008, S. 150f).

3.4.7 Zusammenfassende Bewertung der Steuerungswirksamkeit

Für die Wirksamkeit der regionalen Raumordnungsprogramme sind präzise und restriktive Planvorhaben, insbesondere Ziele der Raumordnung, bedeutend (KISTENMACHER ET AL. 1996, S. 43), sie besitzen aber nur eine geringere Akzeptanz (GÖNNER 2008, S. 19). Grundsätze werden „als wenig taugliches Instrumentarium für die Aufsicht und Genehmigungspraxis gegenüber den Kommunen“ beschrieben (GAWRON 2007, S. 145). Besonders wirksam wird die Kombination von Festlegungen, wie z.B. Zentrale Orte, standortbezogene Ausweisungen und Vorranggebieten für Freiraumfunktionen oder Grünzügen, eingestuft. Die höchsten Wirkungsgrade erreichen räumlich konkrete Festlegungen, wie z.B. Flächenausweisungen für Wohn- oder Freiraumnutzungen (KISTENMACHER ET AL. 1996, S. 43).

Die Steuerungswirksamkeit der Raumordnung ist regional unterschiedlich und wird für die Wohnbauflächenentwicklung höher eingeschätzt als für die Industrie- und Gewerbeflächenentwicklung. Für den Wohnsiedlungsbereich können im Rahmen statistischer Analysen wirkungsvolle Effekte der Landes- und Regionalplanung zur Steuerung der Siedlungsfläche festgestellt werden. Doch müssen die Instrumente und Strategien stärker an die Ursachen der Flächeninanspruchnahme gebunden werden (BMVBS/BBR 2009, S. 7). Die Autoren der Studie halten u.a. Instrumente wie die Festlegung maximaler Ausweisungskontingente für die kommunale Bauleitplanung, eine konsequente Eigenentwicklung oder die Festlegung von Mindestdichten für neue Siedlungsvorhaben für geeignet, die Flächenentwicklung zu steuern und auch zu reduzieren. Auch in einer 2004 durchgeführten Umfrage von Akteuren der kommunalen Spitzenverbände, Planer- und Naturschutzverbänden sowie Bau-, Immobilien- und Wohnungswirtschaft geben die Befragten, mit Ausnahme der Naturschutzverbände, an, dass das derzeitige Instrumentarium zur Steuerung der Siedlungsentwicklung ausreicht, aber erhebliche Vollzugsdefizite besitzt (TAB 2004, S. 5).

Im Planvollzug wird die Wirksamkeit staatlicher Organisationsmodelle hingegen höher eingeschätzt als in der Aufstellungsphase, da die Durchsetzung der Planungen stärker durch verbindliche Ziele umgesetzt wird (WIECHMANN 1998, S. 195). Diese hohe Verbindlichkeit der Ziele sorgt im Gegenzug aber dafür, dass die regionale Planung unflexibler und weniger innovativ ist, da die Entfaltungsmöglichkeiten der Planer eingeschränkt werden (WIECHMANN 1998, S. 198).

ARING (1999b) differenziert den Erfolg der Regionalplanung hinsichtlich Ordnungs- und Entwicklungsfunktion. Das stärkste Instrument der Regionalplanung, der Regionalplan selbst, „greift einigermaßen erfolgreich bei defensiven Aufgabenstellungen, aber es versagt bei darüber hinausgehenden Entwicklungsaufgaben“ (S. 654). Auf der anderen Seite weist er darauf hin, dass „nicht übersehen werden sollte, dass ohne sie eine wesentlich dispersere und flächenzehrendere Siedlungsentwicklung denkbar gewesen wäre“ (S. 654).

Mindernd auf die Steuerungsleistung wirken auch Planformulierungen in einer Fachsprache, die nicht immer leicht zu verstehen ist. Dies kann den Regionalplanern kaum zum Vorwurf gemacht werden, da Pläne vor Gericht bestehen müssen (FÜRST 2008b, S. 64).

3.5 Weiterentwicklung des bestehenden Instrumentariums

Während die räumliche Planung in den 1990er Jahren verstärkt durch prozess-, aktions- und projektorientierte Planung geprägt war, kann in der jüngsten Zeit ein Trend zur „strategischen Planung“ festgestellt werden (HUTTER 2006, S. 210ff; SCHÖNWANDT ET AL. 2009, S. 167; WIECHMANN U. HUTTER 2008, S. 102; WIECHMANN 2008). Sie kann definiert werden als „ein Versuch der Stadt- und Regionalentwicklung eine strategische Richtung, ein Ziel zu geben, gleichzeitig steuerbare Projekte in einen übergeordneten Rahmen zu setzen und den Einsatz von Ressourcen dafür im Sinne der Erhöhung der Effizienz zu steuern“ (FREY ET AL. 2008, S. 15). Kernbestandteil ist eine flexible, aus formellen und informellen Elementen bestehende Vorgehensweise (FREY ET AL. 2008, S. 27).

Strategische Planung ist von den bisherigen Planungsverständnissen durch verschiedene Aspekte verschieden: Sie „akzeptiert die Grenzen des Machbaren“ (HUTTER 2006, S. 210) und bezieht externe Rahmenbedingungen, wie z.B. den demographischen oder wirtschaftlichen Wandel, stärker in den Planungsprozess mit ein. Dies umfasst auch die vermehrte Einbeziehung lokaler und regionaler Akteure sowie der Einsatz von Überzeugungsarbeit, anstelle von hoheitlichem Handeln. Mittels Schwerpunktsetzung findet eine Konzentration auf bestimmte Themen und bestimmte Räume statt. Es resultiert aus den begrenzten Ressourcen der Regionalplanung und führt zu einem Verzicht der flächendeckenden Planung (HUTTER 2006, S. 210; SCHÖNWANDT ET AL. 2009, S. 168). Strategische Planung strebt eine Kooperation zwischen den relevanten Akteuren an, die unabhängig von Disziplinen oder Fachbereichen ist. Es geht weniger um die detailgenaue Steuerung als viel mehr um das „Lenken in die gewünschte Richtung“ und die Einflussnahme auf raumbedeutsame Aktivitäten (SCHÖNWANDT ET AL. 2009, S. 168f).

Für die zukünftige Entwicklung wird mit einem Bedeutungsgewinn der strategischen Planung gerechnet, da die Ressourcen zur räumlichen Gestaltung immer kleiner werden. „Das Bilden von Schwerpunkten, die Konzentration der stets knappen Mittel auf strategisch bedeutsame Aufgaben ist unerlässlich, um nachfolgenden Generationen möglichst große Spielräume und damit möglichst viel Freiheit beim Lösen der betreffenden Aufgaben zu lassen“ (SCHOLL 2005, S. 1129).

Darüber hinaus werden unterschiedliche Möglichkeiten zur Weiterentwicklung und Reformierung der formellen Steuerungsinstrumente diskutiert. Dazu zählen u.a. ein kontinuierliches Flächenmonitoring, das Potenzialflächen von Baulücken und Brachflächen umfasst; ein effektives Management von Flächenressourcen zur verstärkten Wiedernutzung von Brachflächen; die Einführung von Kosten-Nutzen-Bilanzen der Siedlungsentwicklung; Grundstücksfonds zur Mobilisierung von Brachflächen; mengensteuerende Instrumente in der Regionalplanung; eine Begründungspflicht für Neuausweisungen; Einführung kommunaler Flächenpools, integrierte Handlungskonzepte oder eine intensivere Bewusstseinsbildung (DOLLINGER ET AL. 2009, S. 116). Forderungen nach weiteren Instrumenten richten sich z.B. nach ökonomischen Steuerungsansätzen. Über den Preis soll unerwünschtes Verhalten verteuert und gewünschtes Verhalten begünstigt werden (BMVBS/BBR 2006a, S. 36). Diese Steuerung kann etwa durch eine Zuweisung im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs, durch

Handelbare Flächenausweisungszertifikate⁵ erfolgen (BMVBS/BBR 2006a, S. 36f). Diese Weiterentwicklungen sind jedoch lediglich als Ergänzung zum bestehenden Planungsrecht zusehen, da Zertifikate „räumlich blind“ sind, d.h. sie geben keine Auskunft darüber, an welchen Standorten Flächeninanspruchnahme stattfindet. Hier bedarf es weiterhin der bestehenden Instrumente wie z.B. der Ausweisung von Vorrang- oder Vorsorgegebieten (DIE BUNDESREGIERUNG 2004, S. 27).

Die Vorschläge zur Weiterentwicklung bieten eine kaum überschaubare Palette, während es an der Umsetzung deutlich mangelt. Dies kann u.a auf den geringen Einfluss des Planungsrechts, gegenüber Steuer- und Förderrecht, zurückgeführt werden (DOLLINGER AT AL. 2009, S. 116). Da Zertifikatlösungen und andere neue Instrumentenvorschläge nur auf geringe Akzeptanz stoßen, steht die Verbesserung der Steuerungsleistung bestehender Instrumente im Vordergrund. So beschreibt die BUNDESREGIERUNG in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie, dass „die bestehenden rechtlichen und planerischen Instrumente und ihre Ausgestaltung noch gezielter auf eine nachhaltige Siedlungsentwicklung auszurichten und bestehende Vollzugsdefizite zu beseitigen sind“ (2004, S. 12). Mit einer radikalen Neukonzeption der Instrumente kann aufgrund der geringen Akzeptanz neuer Instrumente nicht gerechnet werden. Modernisierungskonzepte werden sich daher im Rahmen des bestehenden Systems und der existierenden Planungslogik bewegen (EINIG 2005b, S. 286). Welcher Anpassungsbedarf sich aus veränderten demographischen Rahmenbedingungen ergibt, wird im nachfolgenden Kapitel erläutert.

⁵ Vergleichbar zum Handel von Emissionszertifikaten zur Reduzierung der Luftschadstoffe

4 Das regionalplanerische Instrumentarium im Zeichen des demographischen Wandels

„Die Raumordnungspolitik wird auf die regional differenzierten Bevölkerungsentwicklungen reagieren müssen – bisherige Planungen, die zum Teil unter allzu optimistischen Annahmen über die künftige Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung aufgestellt wurden, werden im Lichte aktualisierter Bevölkerungsprognosen zu revidieren sein.“ (Sächsischer Landtag 2008, S. 277)

Planung muss stets in einem gesellschaftlichen Umfeld betrachtet werden. Es ist daher existenziell, die gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen für Raumplanung zu berücksichtigen und die Planung daran auszurichten und zu positionieren. Nach PRIEBIS ist die Zukunft nicht planbar, aber aktiv gestaltbar (2006, S. 101). Zu diesen Rahmenbedingungen zählt u.a. der demographische Wandel, insbesondere der Rückgang der Einwohnerzahlen. Die Auswirkungen des demographischen Wandels auf das raumplanerische Instrument sind vielfältig. Während in der Vergangenheit die Steuerung der Siedlungsentwicklung durch eine Verteilung von Wachstum vorstatten ging, ist heute vielerorts das Management von Schrumpfung ein Thema. Die Entwicklungen sind durch ein kleinräumiges Nebeneinander von Rückgang, Stagnation und Zunahme geprägt.

Die Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die Steuerungsinstrumente der Regionalplanung werden in der Literatur bislang unterschiedlich diskutiert. Während auf der einen Seite das klassische Instrumentarium für weiterhin notwendig, aber ergänzungsbedürftig angesehen wird (u.a. KÖTTER 2007; VALLÉE 2007; ZECK 2003), gibt es auf der anderen Seite Forderungen nach einer grundlegenden Revision der Ansätze und Konzepte der räumlichen Planung (u.a. DANIELZYK U. WINKEL 2003; MÜLLER 2004, S. 165; WINKEL 2008, S. 16). Unstrittig ist hingegen, dass sich neue Herausforderungen für die Raumplanung ergeben. Während lange Zeit die Raumplanung darauf ausgerichtet war, Defizite im Wohnbau abzubauen und das Wachstum zu bewältigen, steht nun die Beeinflussbarkeit der Bestandsentwicklung im Vordergrund (DANIELZYK U. WINKEL 2003, S. 125). Während in der kommunalen Planung bereits langjährige Erfahrungen mit der Gestaltung des Bevölkerungsrückgangs vorliegen, fehlen solche Ansätze auf der regionalen Ebene. Die Erkenntnisse auf der kommunalen Ebene zeigen aber, dass dort die Bestandsentwicklung eine umfassendere und schwierigere Aufgabe darstellt als die Steuerung von Wachstum. Dies ist vor allem auf den kleinräumigen Ortsbezug zurückzuführen, der ein sehr flexibles Vorgehen in der Umsetzung erfordert (DANIELZYK U. WINKEL 2003, S. 12). Auf regionaler Ebene sind dabei wenige Instrumente vorhanden, die diesen spezifischen Ortsbezug umfassen – dies trifft auch nicht das Aufgabenspektrum der Regionalplanung. Dennoch wird von DANIELZYK und WINKEL (2003, S. 126) kein Bedeutungsverlust für eine überörtliche Steuerung durch die Raumordnung gesehen. Da viele Kommunen, insbesondere kleinere Gemeinden, durch die neuen Aufgaben alleine überfordert sind, besteht weiterer Handlungsbedarf auf der regionalen Ebene.

VALLÉE sieht insbesondere vor dem Hintergrund des Bevölkerungsrückganges einen hohen Bedarf für formelle Vorgaben durch die Regionalplanung: Da es kaum win-win-Situationen mehr geben wird, muss der Wettbewerb zwischen den Kommunen eingeschränkt werden. Dies kann unter anderem über Ziele der Raumordnung geleistet werden. Informelle Instrumente können diesen Prozess aber unterstützen (VALLÉE 2007, S. 6). Nach KALTENBRUNNER reicht es nicht aus, dass Regionalplanung unter Schrumpfungsbedingungen nur ein grobes Raster für Flächennutzungen vorgibt. Es darf aber auch nicht nach dem Muster „Hauptsache es findet überhaupt etwas statt“ gehandelt werden. Seiner Meinung nach ist eine aktivierende Planung, die Landschafts- und Kulturräume erhält, notwendig (2009, S. 74f).

Treten weitreichende Veränderungen auf, so ist schnell von einem Paradigmenwechsel die Rede. In der räumlichen Planung wird nun ein Wechsel gesehen, weg von der wachstumsorientierten Planung hin zur Steuerung von Schrumpfungsprozessen (u.a. KÖPPL 2008, S. 7; MÜLLER U. SIEDENTOP 2004, S. 27). Dieser Wechsel hat nach HESSE einen Bruch in planerischen Handlungslogiken hervorgebracht, da die planerische Steuerung von Flächennutzung auf Wachstumslogiken aufgebaut war: „Ohne hohen Nutzungsdruck gibt es auch nur sehr begrenzte Spielräume der Steuerung“ (HESSE 2008, S. 327). Ein Überfluss an Ressourcen macht die räumliche Steuerung schwierig, da die Nachfrager verschiedene Auswahlmöglichkeiten haben und den Planungen vermehrt ausweichen können (HESSE 2008, S. 336).

4.1 Auswirkungen auf die klassischen Instrumente der Regionalplanung

Neben Instrumenten wie den Zentralen Orten, der Eigenentwicklung, flächenhaften Ausweisungen für Siedlungsbereiche oder für den Freiraumschutz wird im Folgenden auch die Bedeutung von Raumordnungsberichten, -prognosen und -szenarien unter veränderten Rahmenbedingungen beleuchtet.

Raumordnungspläne

Raumordnungspläne stellen die Ziele und Entwicklungsrichtung der Raumordnung dar. Da der Einwohnerrückgang bislang kaum von der Politik akzeptiert wird, finden sich selten Aussagen zu Schrumpfungsprozessen in Raumordnungsplänen wieder. DANIELZYK und WINKEL schlagen vor, in Raumordnungsplänen verschiedene Ziel- und Entwicklungsaussagen für Bevölkerungszuwächse und -abnahmen aufzunehmen. Damit lägen auch für den Fall, dass ein Bevölkerungsrückgang eintritt, raumordnerische Zielaussagen vor. Eine flexiblere Gestaltung, mit unterschiedlichen Entwicklungspfaden sei daher anzustreben (DANIELZYK U. WINKEL 2003, S. 129).

Zentrale Orte

Laut GAWRON erlebt das Konzept der Zentralen Orte (insbesondere im Hinblick auf die Daseinsvorsorge) derzeit eine Renaissance, „da die (alte) Notwendigkeit ‚neu‘ entdeckt worden ist“ (2008a, S. 3). Für die Anwendung bei zurückgehender Bevölkerungszahl sind jedoch Anpassungen notwendig. Dies betrifft zum einen die räumlichen Festlegungen: Die Konkretisierung des Instrumentes auf einzelne Ortsteile erscheint wirksamer zur Steuerung der Siedlungsentwicklung innerhalb einer Gemeinde, als die Ausweisung des gesamten Gemeindegebietes (DANIELZYK U. WINKEL 2003, S. 129ff; GEBHARDT U. MIGOSA 2000, S. 63). Zum an-

deren wird eine Anpassung hinsichtlich Zahl der Zentren, Klassifizierung und Funktionszuordnung des Systems an die Bevölkerungsentwicklung für notwendig erachtet (ARTMANN U. KAPS 2010, S. 121). Dies umfasst z.B. die Rückstufung Zentraler Orte und den kompletten Verlust der zentralörtlichen Einstufung.

BÜHLER rechnet damit, dass der Begriff der Zentralität neu definiert werden muss (2004, S. 62). In Regionen mit Bevölkerungsverlusten werden einige Zentren einen Bedeutungsgewinn erfahren, während insgesamt die Anzahl an Zentralen Orten rückläufig ist.

Somit verliert das Instrument nicht an Bedeutung, da die Konzentration auf bestimmte Ortsteile zur Auslastung der bestehenden Infrastruktur unter Schrumpfung immer wichtiger wird (ARL 2006, S. 5; DANIELZYK U. WINKEL 2003, S. 129ff; KÖPPL 2008, S. 8; MKRO 2003; VALLÉE 2007, S. 6). Das Konzept der Zentralen Orte ist weder auf Wachstum noch auf Schrumpfung ausgerichtet, da die Grundprinzipien einer räumlichen und funktionalen Konzentration unter Schrumpfungs- und Wachstumsbedingungen Gültigkeit besitzen (ZECK 2003, S. 728). Laut ZECK sind daher keine grundlegenden neuen Anforderungen an das System der Zentralen Orte zu stellen. Neu ist für sie die Erfordernis, die raumstrukturellen Ziele und den Steuerungsanspruch entsprechend der Ausgangslage und der Entwicklungsbedingungen zu konkretisieren (ZECK 2003, S. 729). Auch für VALLÉE müssen Art und Funktion der Zentralen Orte überprüft werden, aber unter Schrumpfung können sie auch als „Anker“ (VALLÉE 2004, S. 35), „Rückgrat“ (KÖPPL 2007, S. 8) oder „Entwicklungspole“ (BÜHLER 2004, S. 64) dienen. Angestrebt wird insbesondere die Stabilisierung der ländlich peripheren Räume (GAWRON 2008b, S. 5).

Unterstützt werden könnte die Wirksamkeit dieser Festlegungen durch eine Kopplung mit materiellen Folgen (z.B. Förderungen bei infrastrukturellen Einrichtungen). Zudem sollten die Ausweisungen nur für eine bestimmte Zeit gelten und in regelmäßigen Abständen überprüft werden (DANIELZYK U. WINKEL 2003, S. 131).

Eigenentwicklung

Sowohl in Regionen mit Einwohnerrückgang und mit -zuwachs wird auch zukünftig die Konzentration auf die zentralen Standorte und die Einschränkung der Bautätigkeit in nicht Zentralen Orten an Bedeutung gewinnen. Das deutsche Planungsrecht sieht vor, dass jede Gemeinde und auch jeder Ortsteil in einer Gemeinde eine weitere Entwicklung in Form von Baulandausweisungen vornehmen darf. Es ist daher nicht möglich, die baulichen Entwicklungen in einer Kommune komplett zu untersagen. Die Regelungen zur Eigenentwicklung werden jedoch in einigen Regionen dem demographischen Wandel und dem rückläufigen Bedarf angepasst werden müssen.

Flächenhafte Gebietsausweisung (Standortsteuerung)

Siedlungserweiterungen werden zukünftig tendenziell schwieriger, da Einwohner- und vielfach auch Haushaltszahlen abnehmen. Eine Bevorratung von Flächen für den Wohnungsbau (Vorranggebiete Siedlung) können weiterhin eine Lenkung der Siedlungstätigkeit auf bevorzugte Standorte übernehmen, jedoch verlieren sie aufgrund der rückläufigen Nachfrage an Relevanz. Eine Bedeutung werden standortsteuernde Festlegungen aber dennoch besitzen,

da sie die, wenn auch geringere, Flächenentwicklung an die raumordnerisch erwünschten Standorte lenken kann.

Flächenhafte Ausweisungen für den Freiraumschutz wie z.B. Vorranggebiete oder Regionale Grünzüge oder Grünzäsuren sind weiterhin ein wichtiges Instrument zum Schutz des Freiraums vor Siedlungstätigkeit und verlieren auch unter Schrumpfungsbedingungen nicht an Einfluss.

Flächenkontingente (Mengensteuerung)

Eine wirksame Mengensteuerung kann nur dann erreicht werden, wenn die Kontingente knapp gehalten werden. Bei einem Überangebot an Fläche verliert das Instrument seine Wirkung (SCHARPF U. SCHNABEL 1979, S. 10). Dies trifft insbesondere dann zu, wenn sich die Rahmenbedingungen verändern. So basieren diese Mengenkontingente häufig auf Bevölkerungsprognosen, die teilweise von zu optimistischen Wachstumsraten ausgegangen oder nicht aktuell genug sind. Demzufolge finden sich in vielen Bauleitplänen weitaus mehr Flächenpotenziale, als notwendig wären. Eine Steuerung mittels Mengenkontingentierung ist daher stark eingeschränkt oder bedarf einer strikteren Ausgestaltung.

Erfassung von Baulandreserven und des Baulandpotenzials

Eine gemeinsame und regional abgestimmte Information zur Flächensituation ist die Grundlage für integrierte bzw. interkommunale Ansätze. Dazu werden Innenentwicklungspotenziale, Brachen, Leerstände sowie der Bestand bereits existierender Baulandausweisungen erfasst und als Grundlage für die Ermittlung von Umfang und Standort neuer Baulandausweisung genutzt. Diese Erhebung kann durch den Träger der Regionalplanung erfolgen. Mit Hilfe von GIS-Systemen ist ein standortgenaues Monitoring möglich (BMVBS/BBR 2006a, S. 23; STAHL 2006, S. 117).

Raumordnungsberichte, -prognosen und -szenarien

Diese auf Bundes- und z.T. auf Landesebene erstellten Berichte bieten einen Überblick über raumrelevante Entwicklungen und den sich daraus ergebenden Problemen. Sie wenden sich nicht nur an Betroffene und Fachpersonal, sondern auch an Politik und Öffentlichkeit (DANIELZYK U. WINKEL 2003, S. 127). Szenarien und Prognosen sind häufig Bestandteil der Berichte. Um Schrumpfung gestalten und neue Konzepte zum Umgang mit dem Bevölkerungsrückgang entwickeln zu können, liefern ausführliche, regelmäßige und regionale Berichterstattungen eine wichtige Grundlage (MÜLLER U. POHLE 2003, S. 140).

Eine solide Bestandsaufnahme sollte ohnehin Grundlage einer Planung sein, aber zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung sind kleinräumige Bevölkerungsprognosen und eine kontinuierliche Raubeobachtung notwendig (SCHMITZ 2004, S. 140). Unter Schrumpfungsbedingungen gewinnen Prognosen an Bedeutung, da eine zukünftige Steuerung und räumliche Planung nur dann möglich sind, wenn künftige Entwicklungen möglichst genau abgeschätzt werden können. Szenarien sind hier ebenfalls zielführend, da die abgeschätzten Entwicklungen in unterschiedlichen Varianten betrachtet werden können (DANIELZYK U. WINKEL 2003, S. 128; WEITH 2009, S. 58).

Neben Raumordnungsberichten erfahren auch Demographieberichte eine steigende Bedeutung. Diese Berichte umfassen detaillierte Aussagen über die zu erwartenden demographischen Entwicklungen und ihre Auswirkungen auf verschiedene Handlungsfelder, u.a. auf die Raumordnung.

4.2 Anforderungen an neue und informelle Instrumente

Unter Schrumpfbedingungen wird die Einführung neuer oder ergänzender informeller Instrumente gefordert. Laut KÖTTER ist es notwendig, die klassischen Instrumente der Landes- und Regionalplanung mit neuen Instrumenten, insbesondere kooperativen Ansätzen zu ergänzen (2007, S. 23). MÜLLER und POHLE sehen flexible informelle Instrumente unter Bevölkerungsschrumpfung als erfolgreicher an als räumliche Ordnungskonzepte in langfristig orientierten Plänen, verweisen jedoch darauf, dass auch diese neuen Instrumente einen Rahmen, eine strategische Orientierung und ein aufeinander abgestimmtes Handeln benötigen (MÜLLER U. POHLE 2003, S. 142). Laut VALLÉE wirken die „oft propagierten informellen Instrumente“ aber nur dann, wenn es um die Verteilung von Wachstum geht. Da zukünftig eine Beschränkung der Siedlungsentwicklung an Bedeutung gewinnen wird, bleiben stringente Steuerungsansätze weiterhin notwendig (VALLÉE 2004, S. 36). Die formalen, rechtlich fundierten Planungsinstrumente sind daher künftig unverzichtbar – ergänzt werden sie durch informelle Instrumente sowie durch gute Beispiele. Die klassischen Instrumente werden somit nicht ersetzt werden, sondern durch neue Verfahren ergänzt (DANIELZYK U. WINKEL 2003, S. 132).

Als informelle und / oder neue Instrumente sollen hier folgende Festlegungen berücksichtigt werden: Entwicklungsberatung, Regionale Entwicklungskonzepte, Bedarfsnachweise, interkommunale Kooperation, Infrastrukturfolgekostenrechnung, eine Flexibilisierung des Planverfahrens sowie die Evaluierung der Planinstrumente.

Entwicklungsberatung

Unter rückläufigen Entwicklungen werden vorausschauende Entwicklungskonzepte mit Handlungsempfehlungen und Auswirkungen auf die Planung zunehmend wichtiger. Dies ist in vielen, vor allem kleineren Kommunen, nicht zu bewerkstelligen. Hier könnte eine neue Aufgabe der Regionalplanung liegen, da dort sowohl fachliche Qualifikationen vorliegen, als auch die notwendige Ortskenntnis. Die Beratung erfolgt dann etwa in Form einer „Service-stelle“ für die Kommunen und weniger auf administrativem Weg. Im Rahmen dieser Beratung kann die Regionalplanung Hinweise auf eine Entwicklung geben, die mit den Zielen und Grundsätzen der Raumordnung in Einklang steht (DANIELZYK U. WINKEL 2003, S. 133). Für die Regionalplanung ergibt sich außerdem die Anforderung, dass sie die wichtigen Akteure zusammenbringen muss und eine Moderatorenfunktion einnehmen muss. Sie soll, gemeinsam mit den Akteuren, ein Ziel entwickeln und gemeinsames Handeln initiieren. Dazu sind verstärkt Partner aus der privaten Wirtschaft mit einzubeziehen (MÜLLER 2004, S. 166). Auch die Landespolitik kann hier Einfluss nehmen, etwa durch die Vergabe von Fördergeldern an die Kommunen oder durch methodische Hilfestellungen (SÄCHSISCHER LANDTAG 2008, S. 282).

Die Beratungstätigkeiten können erweitert werden, indem verbindliche Zielabsprachen zur kommunalen und zur regionalen Siedlungsentwicklung getroffen werden. In einem abgestimmten Siedlungskonzept werden die Ziele konkretisiert. Ein solches Konzept ist umso wirksamer, je abgestimmter und widerspruchsfreier es ausgestaltet ist. Die Erarbeitung erfolgt gemeinsam mit den Kommunen. Dies umfasst die Identifizierung jener Flächen, die für eine Bebauung in Frage kommen und die Flächen, die von einer Bebauung freigehalten werden sollen. Siedlungskonzepte können als formelle Regelung etwa in einem regionalen Flächennutzungsplan oder im Regionalplan festgehalten werden, oder auf informeller Basis, etwa in Regionalen Entwicklungskonzepten (BMVBS/BBR 2006a, S. 28).

Regionale Entwicklungskonzepte (REK)

Regionale Entwicklungskonzepte eignen sich aufgrund ihrer Flexibilität und Umsetzungsorientierung ebenfalls zum Umgang mit Schrumpfungsprozessen (GENSKE 2006, S. 9). Neben Bestandsaufnahmen, Prognosen der Entwicklungsmöglichkeiten und der Entwicklung von Leitbildern finden auch Szenarien Anwendung. Vorteile der REK liegen in den konkreten Zielvorstellungen und Projektvorschlägen. Die Einbeziehung aller betroffenen und relevanten Akteure und Institutionen stellt einen weiteren Vorteil dar. Die Regionalplanung muss hier allerdings nicht der Hauptakteur sein, aber sie kann eine moderierende und initiiierende Rolle spielen. REK sind dabei selten rechtsverbindlich und können über administrative Grenzen hinausgehen (DANIELZYK U. WINKEL 2003, S. 134f). Regionale Entwicklungskonzepte sollen nach MÜLLER und SIEDENTOP unter Schrumpfungsbedingungen vier Aspekte berücksichtigen: Analyse der Ist-Situation, szenarioartige Darstellung der Entwicklungsoptionen und Handlungserfordernisse für einen Zeitraum von 20 bis 30 Jahren, ein Leitbild für eine zukünftig realistische und wünschenswerte Zukunft sowie Maßnahmen für bestimmte Handlungsfelder (2004, S. 30).

Interkommunale Kooperation

Für den Umgang mit Schrumpfungsprozessen wird der interkommunalen Kooperation eine hohe Bedeutung beigemessen. „Regionale Kooperation ist unabdingbar. Denn einzelne Städte und Gemeinden werden angesichts der großen Herausforderungen der Zukunft in vielen Handlungsfeldern an ihre Kirchturmsgrenzen stoßen“ (BMVBS/BBR 2006a, S. 77). Insbesondere aufgrund der Kleinteiligkeit der demographischen Entwicklungen wird deutlich, dass nicht eine Planungsebene alleine die Probleme lösen kann (MÜLLER 2004, S. 171, MÜLLER 2002, S. 12). „Eine funktionale Arbeitsteilung zwischen benachbarten Kommunen ist sinnvoller als ein unproduktiver Wettbewerb um ‚nicht vorhandene‘ Umverteilungspotenziale“ (MÜLLER U. POHLE 2003, S. 143). Durch die Kooperation können Mittel effektiver eingesetzt werden und Infrastruktureinrichtungen besser ausgelastet werden. Dies betrifft z.B. gemeinsame, abgestimmte Flächennutzungspläne oder eine Vereinbarung über die Aufgabenteilung zwischen den Kommunen (u.a. ARL 2006; DANIELZYK U. WINKEL 2003). Bei einer Abstimmung der Siedlungsplanung, insbesondere bei der Gewerbe- und Wohnbauflächenentwicklung, kommt der Regionalplanung eine Moderationsrolle zu (KÖPPL 2008, S. 8).

Flexibilisierung des Planverfahrens

Auch wenn Planaufstellungsverfahren in einigen Regionen verkürzt und vereinfacht wurden, so müssen Regionalpläne durch eine höhere Flexibilität gekennzeichnet sein, um schneller auf die veränderten Rahmenbedingungen reagieren zu können. Dies umfasst auch die Festlegung einer maximalen Geltungsdauer der Regionalpläne von zehn Jahren (SCHMITZ 2004, S. 140). KÖHL forderte 2004 im Rahmen der Neuaufstellung des Regionalplans für die Region Stuttgart: „Der künftige Regionalplan muss deshalb anders aussehen, viel flexibler werden, eine demographisch-kapazitative Grundlage haben und sich im Kern auf rahmenhafte Eckpunkte für die Raumstruktur und Raumentwicklung beschränken“ (KÖHL 2004, S. 31). Die Prozedere über Gutachten und Planaufstellungen sind ihm mit einer Dauer von bis zu 15 Jahren zu umständlich und zu lange. Sinnvoll wäre es einen Bericht, der demographierelevante Informationen bereitstellt, im Abstand von etwa zwei Jahren zu verfassen. „Wegen der demographischen Zeitenwende sollte Regionalplanung also nicht mehr ‚wie gehabt‘ betrieben werden“ (KÖHL 2004, S. 32).

Bedarfsnachweise

Durch die angebotsorientierte Baulandpolitik vieler Kommunen kommt es zu überdimensionierten Baulandausweisungen, die nicht den Bedarfen der Kommune entsprechen. Die kommunalen Akteure sollen mit Hilfe des Bedarfsnachweises verstärkt dazu bewegt werden, ihre Ausweisungen auf den tatsächlichen Bedarf hin zu hinterfragen und eine Erforderlichkeit aufzuführen. Dies findet derzeit häufig im Zusammenhang mit dem Vorrang der Innen- vor Außenentwicklung oder im Rahmen der Eigenentwicklung statt (SIEDENTOP 2008, S. 138). Im Rahmen des Genehmigungsprozesses der Bauleitpläne kann dieser Bedarfsnachweis⁶ gefordert und als realistisch umsetzbares Steuerungsinstrument gesehen werden (STAHL 2006, S. 117).

Wichtig für diesen Schritt ist die Kenntnis über bestehende Flächenreserven. Mit Hilfe der Angaben über Reserven und mit Prognosen kann der künftige Bedarf ermittelt werden. Dies umfasst auch die Erkenntnis, dass bestimmte Flächen nicht zu vermarkten sind (BMVBS/BBR 2006a, S. 78).

Der Regionalplanung soll es möglich sein, die Kommunen zu einer Anpassung der Planungen an die demographischen Bedingungen zu bewegen. Dies kann auch die Rücknahme von Flächenpotenzialen aufgrund mangelnden Bedarfes umfassen und wäre z.B. im Rahmen eines städtebaulichen Vertrages möglich (SCHMITZ 2004, S. 141). Hinderlich für die Rücknahme bereits ausgewiesener Flächen sind derzeit die Entschädigungsregelungen nach §§ 39ff BauGB.

Infrastrukturkostenrechnung

Während die Prüfung von Umweltfolgen und die Erstellung von alternativen Entwicklungsoptionen längst zu den Kernaufgaben der Regionalplanung zählen, wird die Abschätzung der Infrastrukturfolgekosten erst seit kurzem als notwendig angesehen. Durch die demographischen Veränderungen erhalten Kostenargumente eine zunehmende Bedeutung (BMVBS/

⁶ Die Methodik der Flächenbedarfsermittlung wird z.B. von Raum & Energie (2009) an einem Praxisbeispiel erläutert

BBR 2006c, Vorwort). Häufig werden unter dem Begriff der Infrastrukturfolgekosten lediglich die Kosten zur erstmaligen Entwicklung eines Baugebietes in Form von Kosten für den Straßenbau oder den Bau von Kindergärten betrachtet. Folgekosten treten jedoch auch bei Betrieb, Unterhaltung, Instandsetzung und Erneuerung von Straßen und sozialen Einrichtungen auf (GUTSCHE 2009, S. 34). Art und Umfang der Kosten hängen entscheidend vom Erschließungsaufwand und Erschließungsstandard ab. Die Kosten umfassen die innere und die äußere Erschließung, Kosten für Kompensationsmaßnahmen sowie Planungs- und Koordinierungskosten (PREUß 2009, S. 11). KÖTTER verweist zusätzlich auf die Kosten, die den privaten Haushalten, etwa in Form von Transportkosten, entstehen. Diese Kosten werden bislang bei privaten Standortentscheidungen selten berücksichtigt. Es kommt daher zu einer „Raumentwicklung auf ‚Kredit‘“, die zudem durch staatliche Subventionen begünstigt wird (KÖTTER 2006, S. 15f).

Studien (u.a. BMVBS/BBR 2006c; GUTSCHE 2003; KOZIOL 2004; SCHILLER U. SIEDENTOP 2005) zeigen den Zusammenhang zwischen Siedlungsstruktur und Infrastrukturkosten. Besonders deutlich ist der Einfluss von Siedlungsdichten auf die Infrastrukturkosten. Eine disperse Bauweise verursacht im Vergleich zu verdichteten Siedlungsstrukturen bis zu vierfach höhere Infrastrukturkosten (BMVBS/BBR 2006c, S. 6f). So zeigt die Empirie, dass die Durchschnittskosten für technische Infrastrukturen bei kompakten Siedlungsformen um 30 bis 50 % und bei sozialen Infrastrukturen um 10 % gesenkt werden können. Das Einsparpotenzial von Siedlungserweiterungen im Innenbereich gegenüber einer Entwicklung im Außenbereich umfasst sogar 75 bis 90 % (SCHILLER U. SIEDENTOP 2005, S. 84).

Durch die weiterhin steigende Flächeninanspruchnahme bei gleichzeitiger Bevölkerungsabnahme verschärft sich das Problem der rückläufigen Siedlungsdichten (BMVBS/BBR 2006a, S. 33). Die Raumplanung kann durch eine stärker koordinierende und integrierende Wirkung dafür sorgen, dass die vorhandenen Infrastrukturangebote stärker konzentriert und vielschichtiger genutzt werden (KURTH 2008, S. 77). Mittels einer Konzentration der Siedlungsentwicklung auf größere Siedlungseinheiten und zentral gelegene Orte kann eine Randwanderung der Bevölkerung, die den Aufbau einer weiteren Infrastruktur erforderlich machen würde, vermieden werden (SCHILLER U. SIEDENTOP 2005, S. 84). Die Abschätzung der Folgekosten gehört somit „perspektivisch zu den vordringlichen Aufgaben der lokalen und regionalen Flächenplanung“ (BMVBS/BBR 2006a, S. 78).

Evaluierung und Kontrolle der eingesetzten Instrumente

Aufgrund der rasch eintretenden Veränderungen sind die Aussagen über eine zukünftige Wirksamkeit der Instrumente kaum möglich. Demnach müssen die eingesetzten Instrumente in regelmäßigen Abständen auf den Prüfstand gestellt werden und den veränderten Rahmenbedingungen angepasst werden (SCHMITZ 2004, S. 140). Die räumliche Kleinteiligkeit von Schrumpfungsprozessen begründet zusätzlich einen Bedarf für ein kleinräumiges Monitoring. Dies kann ergänzt werden um eine Kontrolle des gesamten Planungsprozesses (relevante Strukturen, Interessen und Verfahrensweisen), des Planungsvollzuges (tatsächliche Vollziehung und Vollziehbarkeit, Rückkopplung zwischen Planungsstelle und Planadressaten) sowie der Zielerreichung (Wirkung auf Handlung der Adressaten und auf Probleme) (SCHMITZ 2004, S. 141f) (vgl. Kap. 6.2).

4.3 Aktuelle Strategien und Vorgehensweisen zum Umgang mit dem demographischen Wandel in der Landes- und Regionalplanung

Derzeit liegen nur wenige Erfahrungen mit der aktiven Steuerung des Wohnbaulandes unter Schrumpfungsbedingungen auf der regionalen Ebene vor. Die Anpassung der Landes- und Regionalplanung an den demographischen Wandel findet in den meisten Bundesländern im Rahmen der Neuaufstellung der Pläne statt. In einigen ostdeutschen Bundesländern und auch in Niedersachsen, Rheinland-Pfalz oder im Saarland waren die veränderte Bevölkerungsentwicklung und der daraus resultierende Handlungsbedarf Auslöser für die Neuaufstellung von Landesentwicklungsplänen.

Bei einer Auswertung von ausgewählten Regionalplänen kommen DEHNE und KAETHER zu dem Schluss, dass die klassischen Instrumente der Regionalplanung beibehalten, aber neu ausgerichtet und geschärft werden (vgl. WEITH 2009, S. 59). Dies umfasst insbesondere vier landesplanerische Strategien: (1) Überarbeitung und Neuausrichtung des Zentrale-Orte-Konzeptes, (2) Forderung nach interkommunaler und regionaler Kooperation, (3) Beschränkung der Siedlungstätigkeit in nicht Zentralen Orten mit Richtwerten und dem Instrument der Eigenentwicklung sowie (4) die Forderung, eine Innenentwicklung konsequent umzusetzen (DEHNE u. KAETHER 2008, S. 15f). Für die Autoren der Studie zeigt sich darin die Flexibilität der Instrumente, die sich an die neuen Rahmenbedingungen anpassen lassen. So stellt SCHMIDT für Mecklenburg-Vorpommern fest, dass das wichtigste Steuerungsinstrument nach wie vor das Raumentwicklungsprogramm ist (2008, S. 8).

In den Bundesländern, in denen bereits ein Bevölkerungsrückgang eingesetzt hat, findet eine Anpassung des Zentrale-Orte-Konzeptes statt bzw. ist derzeit in Planung. Die Bundesländer, die noch nicht mit einem mittelfristigen Bevölkerungsrückgang rechnen, nehmen hingegen kaum Modifikationen vor (DEHNE u. KAETHER 2008, S. 17). Eine Rückstufung fand bereits in einigen ostdeutschen Bundesländern statt. Sachsen ist bislang (Stand Mai 2010) das einzige Bundesland, in dem eine Straffung der Zentralen Orte auch die Mittelzentren umfasst. In anderen Regionen wurde eine Rückstufung auf der weniger konfliktreichen Ebene der Unter- und Kleinzentren vorgenommen.

In vielen Regionen findet mit der Überarbeitung der Regionalpläne eine Reduzierung der Flächenpotenziale der Gemeinden statt. Betroffen sind sowohl wachsende, stagnierende als auch schrumpfende Regionen. So wurden z.B. in der Region Stuttgart die Vorgaben zur Eigenentwicklung gestrafft und im hessischen Werra-Meißner-Kreis werden keine neuen Siedlungsflächen mehr ausgewiesen. Vielmehr soll eine Konzentration auf die Ortskerne und eine Stärkung des Bestandes erfolgen (HNA 2009).

In allen Flächenländern wird die interkommunale und regionale Kooperation als wirksam zur Auslastung der Infrastruktureinrichtungen und zur Vermeidung von Konkurrenz angesehen. Dies umfasst auch eine abgestimmte Siedlungsentwicklung und Freiraumplanung. Im Zusammenhang mit interkommunaler Kooperation stehen häufig auch informelle Instrumente und Maßnahmen (DEHNE u. KAETHER 2008, S. 19f). Umgesetzt wird dies z.B. in Mecklenburg-Vorpommern. Für die Stadt-Umland-Räume gibt es dort ein Kooperations- und Abstimmungsgebot, dass nach maximal fünf Jahren eine abgestimmte Entwicklungsstrategie fordert. Daran orientiert sich der Einsatz öffentlicher Mittel, u.a. für Wohnzwecke (SCHMIDT 2008, S. 9). Schleswig-Holstein bietet den Kommunen die Möglichkeit, vertraglich zu verein-

baren, wie viele Wohnungen bis wann wo gebaut werden. In diesem Rahmen können Städte und Gemeinden auch über die im Entwurf des LEP festgelegten quantitativen Wohnbaulandkontingente hinausgehen, wenn ein konkreter Bedarf nachgewiesen werden kann. Diese Bedarfsermittlung erfolgt auf der Basis von Bevölkerungs- und Wohnungsbedarfsprognosen. Die Gemeinden regeln über einen Vertrag mit ihren Nachbarn, wer künftig in welchem Umfang Wohnungen errichtet, damit kein Überangebot entsteht. Diese Vereinbarungen erfolgen in Abstimmung mit der Regionalplanung und dienen als Grundlage für die raumordnerische Beurteilung der Bauleitpläne (MKRO 2009, S. 16).

Dem demographischen Wandel kann man sich anpassen oder bzw. und eine Strategie des Gegensteuerns wählen. Anpassungsstrategien werden z.T. von den ostdeutschen Ländern gewählt, wie z.B. Rückbau oder die Vernetzung von Infrastruktureinrichtungen. In allen Bundesländern wird auch versucht, dem demographischen Wandel entgegenzuwirken. In der Intensität der Maßnahmen zeigen sich durchaus Unterschiede, aber das Ziel – eine ausgewogene Bevölkerungsverteilung beizubehalten – ist dabei häufig vertreten (DEHNE u. KAETHER 2008, S. 21).

Während in einzelnen Kommunen bereits erste Bemühungen zur Rücknahme von Bauflächen im Rahmen der Bauleitplanung vorliegen (vgl. HEINRICH 2005, S. 119), ist dies in der Regionalplanung nur selten der Fall. Rechtlich ist es für die Regionalplanung kaum möglich einem Bebauungsplan, der aus einem Flächennutzungsplan entwickelt wurde, entgegenzuwirken. „Ein kluger Planer kann praktisch immer einen Bedarf darlegen“ (GÖNNER 2008, S. 23).

Einige Akteure der Landes- und Regionalplanung sehen es als ihre Aufgabe an, Initiator, Koordinator oder Moderator von informellen Prozessen zu sein. So gibt es z.B. Regionalpläne, die Strategieangebote (z.B. sensibilisieren, gegensteuern oder Anpassung der Daseinsvorsorge) zum Umgang mit dem demographischen Wandel für die Kommunen umfassen (DEHNE u. KAETHER 2008, S. 22). In der Region Stuttgart wird u.a. bei Fortschreibungen und Änderungen von Flächennutzungsplänen in Stellungnahmen eine Gesamtflächenbilanz und eine Anrechnung der bestehenden Flächenreserven auf die neuen Bedarfe gefordert (VALLÉE 2007, S. 3). Auch der Entwurf des Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP 2025) sieht vor, zusätzliche Siedlungsbereiche am Bedarf zu orientieren. Dies bedeutet, dass eine Siedlungsentwicklung weiterhin möglich ist, jedoch nur wenn es einen demographischen oder wirtschaftlichen Bedarf gibt, wenn keine geeigneten Flächen der Innenentwicklung zur Verfügung stehen und wenn überschlägig Infrastrukturfolgekosten ermittelt werden (KÖTTER 2009, S. 5).

Der Einsatz neuer Instrumente wurde in verschiedenen Modellvorhaben der Raumordnung exemplarisch geprüft. Zu nennen ist u.a. die Entwicklung von Orientierungswerten für die Siedlungsentwicklung in Mittelthüringen oder die regionale Infrastrukturfolgekostenabschätzung in der Planungsregion Havelland-Fläming (BMVBS/ BBR 2006a). Es zeigt sich aus den bisherigen Erfahrungen aber, dass es aufgrund der spezifischen regionalen und lokalen Verhältnisse keine Standardlösung geben kann. Der Umgang mit dem demographischen Wandel unterscheidet sich zwischen den einzelnen Ländern deutlich. Neue Ansätze sollten dennoch auf die Möglichkeit ihre Übertragbarkeit und ggf. Modifikation in anderen Räumen geprüft werden (MKRO 2009, S. 21).

4.4 Alte Instrumente neu anwenden: Schlussfolgerungen für die regionale Ebene

Unter den demographischen Veränderungen und den daraus entstehenden komplexen Wirkungszusammenhängen gewinnt die regionale Ebene an Bedeutung (BMVBS/BBR 2006, S. 86). Der Bedeutungszuwachs liegt insbesondere darin, dass viele Probleme nicht auf der kommunalen Ebene, sondern nur regional gelöst werden können. Auf der regionalen Ebene sind intensive Kooperationen notwendig, um unter den rückläufigen Bevölkerungsbewegungen auch weiterhin eine relativ ausgeglichene räumliche Entwicklung gewährleisten zu können (BUTTOLO 2008, S. 5). Zukünftig wird mit angepassten und differenzierten sowie kleinräumigen Lösungen zu rechnen sein (KÖPPL 2008, S. 7). Wie auch in der Vergangenheit, kann nicht *ein* Instrument alle Probleme lösen. Wichtig ist auch weiterhin der Instrumentenverbund. Gefordert wird in diesem Kontext eine Stärkung der Regionalplanung. Sie benötigt „harte Instrumente und die Kompetenz, diese flexibel umzusetzen“ (BMVBS/BBR 2006a, S. 87). Informelle Verfahren stellen eine notwendige Ergänzung dar. Finanzielle Aspekte sollten dabei eine zunehmende Beachtung finden, da diese das „Wünschenswerte vom Machbaren“ trennen. Dies umfasst insbesondere die Berücksichtigung der Infrastrukturfolgekosten (BMVBS/BBR 2006a, S. 87).

Vielfach liegt die Schwierigkeit aber darin, das Thema Schrumpfung in der Politik umzusetzen. Auch wenn Planer auf die notwendigen Änderungen und die prognostizierten Entwicklungen hinweisen, wird dies von der Politik nicht immer anerkannt. Raumplanung kann aufgrund ihrer Querschnittsorientierung, ihrer Vorsorgeorientierung und ihrer weit in die Zukunft hineinreichenden Entscheidungen besonders geeignet zur Gestaltung und „Enttabuisierung“ von Schrumpfungsprozessen sein und zur Lenkung dieser Prozesse beitragen (WEBER U. HÖFERL 2009, S. 127).

5 Theoretische Einbindung – Der Einfluss von Akteuren und institutionellen Rahmenbedingungen auf die regionalplanerische Steuerung

„Die Regionalplanung ist nur so stark, wie ihre Partner – Länder und Kommunen – es zulassen.“
(ARING 1999b, S. 646)

Raumordnung ist von Einflussgrößen wie Instrumenten und Plänen, Gesetzen und Vorgaben oder Verfahren und Prozessen geprägt. Doch zunehmend treten auch die an Planungen beteiligten Akteure ins Interesse der Betrachtung. Laut DÜRR und WOOD führt die immer geringere Verfügbarkeit der Ressource Raum zu einer steigenden Thematisierung von räumlichen Konflikten, zur Frage nach den beteiligten Akteuren und der Einflussnahme auf diese Prozesse (2000, S. 6). Die Frage nach der Wirksamkeit von politischen Programmen, in diesem Fall des Regionalplans, kann daher nicht nur über die formellen Inhalte des Plans beantwortet werden, sondern erfordert die Berücksichtigung der beteiligten Akteure und der institutionellen Rahmenbedingungen.

Insbesondere die Politikwissenschaft bietet für diese Fragestellung Erklärungsansätze. Da auch räumliche Pläne eines politischen Beschlusses bedürfen und Rechtscharakter aufweisen, können diese theoretischen Ansätze auf das Fallbeispiel der Regionalplanung angewendet werden.

5.1 Strukturen politischer Programme

Zur Analyse von politischen Programme und Prozesse können drei Dimensionen unterschieden werden:

- I. Polity (Form): strukturelle Aspekte der Politik mit konkreten politischen Ordnungen (Ideen und Ideologien, formale und institutionelle Ordnungen, Organisationen, Regierungssysteme, Parlamente, Normen, Regelstrukturen)
- II. Policy (Inhalt): Gegenstände, Aufgaben und Ziele, die die Beteiligten formulieren und realisieren wollen (z.B. politische Inhalte, die in Gesetzen, Verordnungen, Programmen und Einzelentscheidungen zum Ausdruck kommen)
- III. Politics (Prozess): Prozess des Politikgestaltens (Abstimmungen, Interessen, Konflikte, Entscheidungen, Vereinbarungen, Macht) (PRITTWITZ 2007, S. 26; SCHNEIDER U. JANNING 2006, S.15; SCHUBERT U. BANDELOW 2003, S. 4f).

Für das Verständnis politischer Prozesse ist darüber hinaus eine Unterteilung in verschiedene Phasen hilfreich. Zunächst beginnt der Prozess mit der Programmformulierung (Tab. 5.1). Dabei handelt es sich beispielsweise um die Erstellung von Gesetzen, Verordnungen oder Regierungserklärungen etc. Dem folgt die Phase der Implementation (Programmdurchführung), in der das Programm konkretisiert wird und in der z.B. Entscheidungen über die Verteilung von Ressourcen getroffen werden. Dies umfasst auch die Bereitstellung von Informationen oder die Frage, wie ein Gesetz interpretiert werden kann (JANN U. WEGRICH 2003, S. 90).

Tab. 5.1: Phasen und Ergebnisse des Policy-Making-Prozesses

Phasen	Ergebnis
Politikformulierung	<i>Programme</i> Gesetze Budgets Verordnungen Regierungserklärungen Pläne
Politikdurchführung / Implementation	<i>Output (Intervention, Leistung)</i> Verteilung von Ressourcen Anwendung von Normen Verträge Einzelentscheidungen
Reaktion der Adressaten	<i>Impact (Wirkung)</i> Verhaltensänderungen Anpassungsstrategien Widerstand
Reaktion des Systems	<i>Outcome (Auswirkungen)</i> Lösung des Problems Verbesserung des Gesamtsystems Nebenwirkungen nicht intendierte Ergebnisse
Quelle: verändert nach JANN U. WEGRICH 2003, S. 80	

Die Implementationsphase wird in entscheidender Weise durch die eingesetzten Instrumente (regulative, finanzielle oder informative Instrumente) geprägt. Die Untersuchung von Implementationsphasen umfasst auch die zentrale Bedeutung der Vollzugsbehörden auf den unteren Ebenen und bezieht die Interaktionsbeziehungen mit den Adressaten der politischen Programme mit ein. Diese Phase ist nach JANN und WEGRICH (2003, S. 90) „nicht nur ein Teil des politischen Prozesses, sondern häufig

die entscheidende Phase, in der sich der Erfolg oder Misserfolg eines politischen Programms herausstellt“.

Für die Wirkung eines Programms ist darüber hinaus die Reaktion der Betroffenen (z.B. Bürger, Kommunen, Unternehmen) bedeutsam. In der dritten Phase wird geprüft, ob sich bei den Adressaten Verhaltensänderungen, Anpassungsstrategien oder Widerstände gebildet haben. An vierter Stelle des Policy-Making-Prozesses stehen das Ergebnis und die Frage, ob das Problem gelöst werden konnte und ob es zu Nebenwirkungen kam.

Diese Einteilung kann durch eine fünfte Phase - die Evaluation - ergänzt werden: Als Voraussetzung für Lernprozesse und Innovationen ist es sinnvoll, die bisherigen Handlungen zu bewerten und zu hinterfragen. Aus dieser Wirkungskontrolle können erfolgreiche und verbesserungsbedürftige Faktoren herausgestellt werden, die zur Handlungskorrektur bzw. zu Lernprozessen genutzt werden können (PRITTWITZ 2007, S. 205f).

Eine eindeutige Trennung der Prozesse Politikformulierung, Implementation, Reaktion der Adressaten und Reaktion des Systems kann in der Praxis so kaum bestehen bleiben, da beispielsweise einzelne Teile dieser Prozesse ganz wegfallen (HÉRITIER 1993; JANN U. WEGRICH 2003, S. 96) oder ungesteuerte politische Prozesselemente auftreten können (PRITTWITZ 2007, S. 207). Das Phasenmodell suggeriert eine logische Abfolge dieser aufeinander aufbauenden Schritte, die sich in der Realität vielfach überschneiden, wiederholen oder simultan ablaufen (WIECHMANN 2008, S. 75). Trotz der Kritik am Phasenmodell (dazu genauer u.a. JANN U. WEGRICH 2003, S. 95f), besitzt das Konzept auch heute noch eine große Bedeutung, da es in hohem Maße dazu geeignet ist, ein differenziertes Verständnis der Bestandteile komplexer politischer Programme aufzuzeigen. Die mit der Phasengliederung verbundenen unterschiedlichen analytischen Perspektiven und Fragestellungen haben weiterhin eine Relevanz, auch wenn sie keinen umfassenden Erklärungsansatz bieten können (JANN U. WEGRICH 2003, S. 99). In erster Linie dienen diese Ansätze zur Erklärung von Wirkungen und Wirksamkeit politischer Programme (SABATIER 1993, S. 119).

5.2 Akteur- und institutionenzentrierte Ansätze

Alleine die Betrachtung von Inhalten der Programme und Prozessen der Politikdurchführung kann die Wirksamkeit der politischen Programme aber nicht ausreichend erklären. Da politisches Handeln von Akteuren vollzogen wird und die Wirksamkeit der Festlegungen von der Reaktion und der Akzeptanz der Adressaten abhängig ist, gewinnen akteursbezogene Ansätze an Bedeutung, wenn politisches Handeln erklärt werden soll. Diese Ansätze berücksichtigen in erster Linie Akteur- und Interessenskonstellationen sowie spezifische strukturelle und institutionelle Kontexte zur Erklärung politischer Prozesse (SCHNEIDER U. JANNING 2006, S. 76). Nach MAYNTZ und SCHARPF sind Strukturanalysen ohne Akteursbezug ebenso unzureichend wie Analysen von Akteurshandeln ohne Berücksichtigung der relevanten Strukturen (1995, S. 46).

Im Folgenden werden zunächst die zentralen Begriffe der Akteure und der Institutionen erläutert, bevor der Ansatz des Akteurzentrierten Institutionalismus von SCHARPF und MAYNTZ sowie die von CRAWFORD und OSTROM entwickelten „grammar of institutions“ zur Erläuterung von Regelstrukturen beschrieben werden. Daran schließen sich Erklärungsansätze für institutionellen Wandel an. Das Kapitel endet mit der Übertragung der theoretischen Ansätze auf das Beispiel der Regionalplanung.

5.2.1 Akteure und Akteurskonstellationen

Politische Handlungen werden von Menschen vorgenommen, die verschiedene Interessen und Ziele haben, die in unterschiedlichen Positionen und Funktionen tätig sind (SCHUBERT U. BANDELOW 2003, S. 1). Nach SCHARPF (2000, S. 95) werden Akteure durch ihre Handlungsorientierungen (Wahrnehmungen und Präferenzen) sowie durch ihre Fähigkeiten gekennzeichnet. Fähigkeiten sind alle Handlungsressourcen, die es einem Akteur ermöglichen, ein Ergebnis in bestimmter Hinsicht und zu einem gewissen Grad zu erreichen (z.B. persönliche Merkmale wie Intelligenz, Human- oder Sozialkapital, materielle Ressourcen oder privilegierter Zugang zu Informationen).

Auch wenn Handlungen nur durch Individuen erfolgen können, ist dieses individuelle Handeln häufig an Interessen anderer Personen, an Organisationen oder größere Gruppen gebunden. Keiner dieser Akteure kann seine Ziele unabhängig von den anderen Akteuren umsetzen, sondern muss dies über Kooperation oder Konflikte lösen (SCHUBERT U. BANDELOW 2003, S. 1). Um Festlegungen und Implementationen von politischen Programmen bewerten zu können, ist es daher wichtig, die Interaktion von Akteuren zu berücksichtigen (SCHNEIDER 2003, S. 107). Oft sind politische Entscheidungen nicht auf einen einzelnen Akteur zurückzuführen, sondern sind ein Resultat aus dem Handeln verschiedener Personen (SCHNEIDER U. JANNING 2006, S. 85). Politische Prozesse sind keine einmaligen Beschlüsse, sondern „bestehen aus aufeinander folgenden, sich immer wieder gegenseitig beeinflussenden Entscheidungen“ (SCHUBERT U. BANDELOW 2003, S. 1).

Akteure werden demnach von SCHUBERT und BANDELOW (2003, S. 7) als „an politischen Entscheidungen beteiligte Personen oder Organisationen“ definiert, die in einem sozialen Zusammenhang absichtsvoll und einflussreich handeln (PRITTWITZ 2007, S. 99). Akteursbezogene Ansätze sehen politische Entscheidungen nicht als Ergebnis eines einzelnen Akteurs, sondern als Interaktion vieler Akteure (SCHNEIDER 2003, S. 107). So können neben

individuellen Akteuren auch komplexe Akteure, die als Handlungseinheiten aus vielen Individuen bestehen, unterschieden werden (SCHARPF 2000, S. 101).

COLEMAN differenziert zwischen zwei Arten von Personen: Zum einen natürliche (individuelle) und zum anderen juristische Personen. Diese juristischen Personen, die als Handlungseinheit eine überindividuelle Rechtsperson schaffen, die ihre Interessen vertritt, bezeichnet COLEMAN als korporative Akteure. Zu diesen zählen zum Beispiel Organisationen des öffentlichen Bereiches wie Parlamente, Regierungen und Verwaltungen sowie Parteien und Gewerkschaften (COLEMAN 1979, S. 23). Es handelt sich um handlungsfähige, formale Organisationen, in denen Entscheidungen zentralisiert getroffen werden und nicht von den Präferenzen der Mitglieder abhängig sind. Sie sind zudem unabhängig von den Interessen und Präferenzen der betroffenen Nutznießer, was zu einer höheren Effektivität und Effizienz führt (SCHARPF 2000, S. 105f). Neben den korporativen können kollektive Akteure als komplexe Gruppe identifiziert werden. Diese (Interessens-) Gruppen sind von den Präferenzen ihrer Mitglieder abhängig und werden von diesen kontrolliert. Kollektive Akteure sind z.B. Verbände oder internationale Organisationen mit Dienstleistungscharakter. Sowohl korporative als auch kollektive Akteure verfolgen ein gemeinsames Ziel (SCHARPF 2000, S. 101).

Mit dem Begriff „advocacy coalitions“ beschreibt SABATIER einen netzwerkartigen Zusammenschluss von Akteuren zur Durchsetzung gemeinsamer Ziele. Diese Akteure haben ein gemeinsames *belief system*, das als „ein Set von grundlegenden Wertvorstellungen, Kausalannahmen und Problemperzeptionen“ definiert wird (1993, S. 121, 127). SABATIER vertritt die Annahme, dass Akteure sich zum Teil auch in politischen Prozessen engagieren, „um ihre handlungsleitenden Orientierungen in öffentlichen Maßnahmen umzusetzen“ (SABATIER 1993, S. 121). Demnach spiegeln sich die Überzeugungen, Wahrnehmungen und Einstellungen der wichtigen Akteure auch in Gesetzen, Verordnungen und anderen staatlichen Entscheidungen wider.

Die Rolle individueller Akteure erfährt eine diametrale Bewertung: SCHNEIDER führt an, dass eine individuelle Dimension bedeutsam ist, da Entscheidungen von Menschen getroffen werden, dass aber Individuen als Privatpersonen in politischen Prozessen kaum eine bedeutende Größe besitzen (2003, S. 112). Andererseits besitzen auch Mitglieder einer Organisation rein individuelle Interessen, die sich von denen der anderen Mitglieder unterscheiden (OLSEN 2005, S. 7). Es werden somit weder nur die individuellen noch nur die Interessen einer Gemeinschaft vertreten. Daher plädiert OLSEN für eine sorgfältige Berücksichtigung der „Beziehungen zwischen den Interessen korporativer Akteure und den Interessen natürlicher Personen“, die zudem in engem Verhältnis zueinander stehen (OLSEN 2005, S. 4). NORTH weist darauf hin, dass Institutionen von Einzelpersonen entstehen und verändert werden, so dass diese individuellen Akteure auch Berücksichtigung finden sollten (1992, S. 6). Nach WERLEN können nur Individuen Akteure sein, aber es gibt keine Handlungen, die ausschließlich individuell sind. Handlungen sind auch immer Ausdruck des entsprechenden sozial-kulturellen Kontextes (1995, S. 65). Er stellt daher die Handlungen von Akteuren in den Mittelpunkt der Betrachtung und begreift sie als Produkt soziokultureller, physisch-materieller und individuell-subjektiver Komponenten (WERLEN 1995, S. 69).

5.2.2 Institutionen

Nach NORTH sind Institutionen die „Spielregeln einer Gesellschaft“ bzw. die „von den Menschen erdachten Beschränkungen menschlicher Interaktion“ (1992, S. 3). Es sind keine Organisationen oder Akteure. Die Spielregeln können formgebundene oder formlose Arten der Beschränkung sein. Formgebundene Einschränkungen umfassen dabei gebildete Regeln, wie z.B. Gesetze und Verordnungen, während formlose Begrenzungen Verhaltenskodex, Sitten, Gebräuche oder Gewohnheiten darstellen. Auch wenn formgebundene Beschränkungen leichter zu erfassen und zu untersuchen sind, so machen diese nur einen kleinen, wenn auch sehr wichtigen Teil, der Regeln aus (NORTH 1992, S. 43). Formgebundene Regelungen können die Wirksamkeit formloser Regeln ergänzen und erhöhen (NORTH 1992, S. 56). OSTROM spricht auch von rules-in-form (formelle Regelungen) und rules-in-use (tatsächlich in der Praxis angewendete Regeln) (2005b, S. 824).

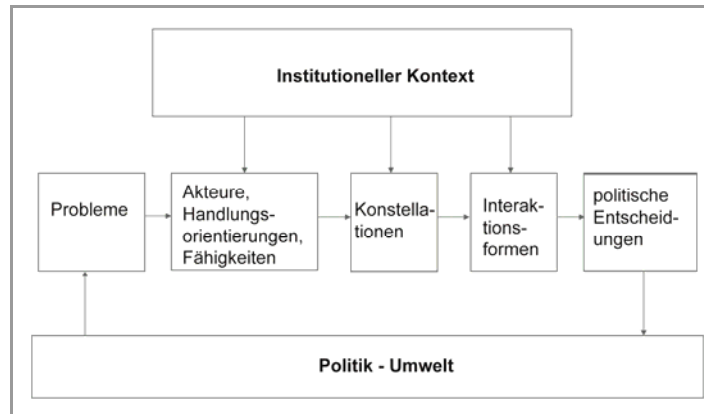
Institutionen geben vor, was nicht erlaubt ist und unter welchen Bedingungen etwas erlaubt ist oder wer befugt ist etwas zu tun. Sie ermöglichen bestimmte Handlungen, aber sie schränken auch Handlungen ein. Demnach können Institutionen als „Rahmen menschlicher Interaktion“ gesehen werden, die die Wahlmöglichkeiten des Einzelnen definieren und limitieren“ (NORTH 1992, S. 4f). Durch Institutionen werden die Beziehungen der Zusammenarbeit festgelegt, gleichzeitig aber auch die des Wettbewerbs. Zusätzlich reduzieren sie Unsicherheiten, da sie eine stabile Struktur für menschliche Interaktionen bereitstellen (NORTH 1992, S. 4). Regeln geben vor, „was von einem Akteur in einer spezifischen Rolle und in einer spezifischen Situation erwartet werden kann“ (VAN WAARDEN 2003, S. 259) und beziehen sich vor allem auf die Verteilung und Ausübung von Macht, die Definition von Zuständigkeiten, die Verfügung über Ressourcen sowie Autoritäts- und Abhängigkeitsverhalten (MAYNTZ U. SCHARPF 1995, S. 40). Zusätzlich definieren sie auch die anzustrebenden Ziele (SCHARPF 2000, S. 79).

Auch wenn Institutionen durch eine stabile Struktur charakterisiert werden (PRIDDAT 2005, S. 19), so sind sie weder ubiquitär noch unveränderlich. Laut REUBER sind die Spielregeln, die das Handeln der Akteure bei Raumnutzungskonflikten beeinflussen, „lokalisiert in (und beeinflusst durch) physisch-materielle und zeitliche Rahmenbedingungen“ (1999, S. 19).

5.2.3 Der Akteurzentrierte Institutionalismus

Der Ansatz des Akteurzentrierten Institutionalismus von MAYNTZ und SCHARPF (1995) verbindet Handlungen von Akteuren mit dem institutionellen Kontext, in dem diese Handlungen stattfinden (Abb. 5.1). Dieser Ansatz kann „politische Prozesse erfassen, die von den Interaktionen individueller und korporativer Akteure mit spezifischen Fähigkeiten und spezifischen kognitiven und normativen Orientierungen bestimmt werden und die in einem gegebenen institutionellen Kontext und unter gegebenen Bedingungen der Politik-Umwelt stattfinden“ (SCHARPF 2000, S. 75). Analysiert wird zu diesem Zweck der Prozess mit Beginn der Problemdefinition bis zur politischen Entscheidung.

Ziel des Ansatzes ist es, Erklärungen für vergangene politische Entscheidungen zu geben, um daraus realisierbare Problemlösungen zu entwickeln oder Institutionen zu entwerfen, die die Formulierung und Implementation gemeinwohlorientierter Politik begünstigen (SCHARPF 2000, S. 85).

Abb. 5.1: Der Akteurzentrierte Institutionalismus

Quelle: SCHARPF 2000, S. 85

Der *institutionelle Kontext* gibt die Verfügungsrechte, Einsatzpflichten für die Ressourcennutzung durch die Akteure vor und strukturiert so das Akteurshandeln. Es handelt sich nach SCHARPF um einen „Sammelbegriff zur Beschreibung der wichtigsten Einflüsse auf jene Faktoren, die unsere Erklärungen eigentlich bestimmten – nämlich Akteure mit ihren Handlungsorientierungen und Fähigkeiten, Akteurskonstellationen und Interaktionsformen“ (2000, S. 78).

Aus pragmatischen Gründen konzentrieren sich MAYNTZ und SCHARPF auf korporative *Akteure*. Individuelle Aspekte werden dann berücksichtigt, wenn institutionelle Faktoren das Handeln der Akteure nicht mehr erklären können (MAYNTZ U. SCHARPF 1995, S. 50f). Eine Akteursanalyse kann dabei in mehrfacher Hinsicht stattfinden: Zum einen können korporative Akteure als Ganzes, zum anderen aber auch einzelne Organisationsmitglieder als Rollen- oder Funktionsträger betrachtet werden (MAYNTZ U. SCHARPF 1995, S. 50f).

Da nur selten für alle Handlungssituationen festgelegte Strategien bestehen, bleiben den Akteuren verschiedene Handlungsoptionen. Welche die Akteure davon nutzen ist nur zu einem Teil von den institutionellen Faktoren abhängig. Sie gehen auch auf Erfahrungen der Akteure bzw. bei korporativen Akteuren auf strategische oder operative Erfolge zurück (MAYNTZ U. SCHARPF 1995, S. 59). Zusätzlich spielen Wertvorstellungen, Annahmen über wichtige Kausalitäten oder die Auffassung über die Wirksamkeit eine wichtige Rolle. Diese Wahrnehmungen und Präferenzen können relativ stabil sein oder können durch Lernen oder Argumente modifiziert werden (SCHARPF 2000, S. 86).

Der Ansatz des Akteurzentrierten Institutionalismus berücksichtigt zudem die „beteiligten Spieler, ihre Strategieoptionen, die mit verschiedenen Strategieoptionen verbundenen Ergebnisse und die Präferenzen der Spieler in Bezug auf diese Ergebnisse“ – die *Akteurskonstellationen* (SCHARPF 2000, S. 87).

Einfluss auf das politische Ergebnis haben diesem Ansatz zufolge auch die verschiedenen *Interaktionsformen* (z.B. einseitiges Handeln, Mehrheitsentscheidungen, Verhandlung, Abstimmung und hierarchische Entscheidung) (SCHARPF 2000, S. 92). Diese Formen können verschiedene Stufen der Restriktivität besitzen, gelten für verschiedene Handlungstypen und verschiedene Arten von Interaktionen. Eine Interaktionsform kann beispielsweise auch darin liegen, dass eine einzelne Person des korporativen Akteurs bestimmte Handlungen ausführen darf, wie z.B. ein Geschäftsführer. Diese verfügt dann über eine sehr hohe Handlungsfähigkeit (COLEMAN 1979, S. 26f). Durch die Vorgabe von Regeln zur Interaktion etablieren

sich Aufgaben und Beziehungen zwischen den Akteuren. Die Beteiligten können abschätzen, in welchem Handlungsrahmen sich die Aktivitäten der Anderen abspielen und erhalten somit eine Verlässlichkeit in der Beziehung zueinander. Den Akteuren ist es möglich, die Regeln zu verletzen, solange sie bereit sind die damit verbundenen Sanktionen zu tragen (SCHARPF 2000, S. 83).

Die Betroffenheit mehrerer Akteure und ihre verschiedenen Interessen und Ziele führen immer wieder zu Konflikten. Dabei können drei Konfliktdimensionen unterschieden werden: materielle, institutionelle und ideelle Konflikte. Materielle Konflikte umfassen Verteilungskonflikte, z.B. bei finanziellen Ansprüchen oder Ressourcen. Hingegen werden Kontroversen um Zuständigkeiten als institutionelle Konflikte bezeichnet. Dies können beispielsweise Differenzen zwischen staatlichen Handlungsebenen sein. Ideelle Konflikte treffen unterschiedliche politische Überzeugungen (EBERLEIN U. GRANDE 2003). Die Kontroversen sind ein- oder mehrdimensional, d.h. es können sowohl materielle, ideelle als auch institutionelle Konfliktsituationen gleichzeitig vorliegen.

Für den Umgang mit diesen Konflikten gibt es ebenfalls verschiedene Interaktionsformen. Staatliche Steuerung findet heute vielfach weniger autoritär statt als in der Vergangenheit. Dieser „kooperative Staat“ greift in vielen Aufgabenbereichen (z.B. Umweltschutz) weniger mit Ge- und Verboten ein, sondern ist auf Verhandlungen und einvernehmlicher Zusammenarbeit mit gesellschaftlichen Gruppen oder Organisationen angewiesen. Dies zeigt sich insbesondere in den verschiedenen Formen des Gesetzesvollzuges (Implementation) – obwohl Ge- und Verbote möglich wären, wird dennoch auf eine einvernehmliche Verhandlungslösung gesetzt (JANN U. WEGRICH 2003, S. 74).

Der Umgang mit Konflikten ist nicht nur von der Art des Konfliktes geprägt, sondern auch von den Interessenskonstellationen. Die Kooperationsbereitschaft ist umso höher, je besser die Interessen miteinander vereinbar sind. Auch die Anzahl der an einem politischen Prozess beteiligten Akteure kann große Bedeutung für den Prozessverlauf haben: Insbesondere bei einer großen Anzahl an Personen ist die Koordination von Abstimmungsprozessen schwierig, so dass vor allem in der Schlussphase eines Prozesses kleine Beteiligungszahlen als Erfolgsfaktor gesehen werden (PRITTWITZ 2007, S. 136). Die Lösung eines Konfliktes hängt in entscheidendem Maße auch davon ab, inwiefern die Akteure Optionen zur ihrer Zielsetzung in Betracht ziehen. Das Entdecken einer weiteren Option, insbesondere von win-win-Situationen, kann Konflikte überwinden und gemeinsames Handeln ermöglichen (SCHARPF 2000, S. 115).

Auch die Interaktionsformen wirken sich auf die Konfliktlösungsmöglichkeiten aus: Verhandlungen führen z.B. häufig zu Blockaden oder Kompromissen, die mit hohen Transaktionskosten verbunden sind. Interaktionsmuster sind davon abhängig, wie intensiv die Mitwirkung der betroffenen Akteure gefordert wird und können in drei Gruppen unterteilt werden: Positive Koordination beschreibt kooperative Modelle, in denen gemeinsam eine Lösung gefunden werden soll. Negative Koordination hingegen beschreibt eine wechselseitige Anpassung, bei denen externe Eingriffe von den betroffenen Akteuren geprüft und ggf. abgewehrt werden. Es handelt sich meist um bilaterale Verfahren, bei denen sich eine „Abstimmung“ häufig auf Formalitäten beschränkt (SCHARPF 1993, S. 69). Für SCHARPF (2000, S. 321) ist die hierarchische Steuerung die einzige Interaktionsform, die zur Konfliktlösung aller Arten gesell-

schaftlicher Konflikte verwendet werden kann. Sie kann allerdings nur unter restriktiven Voraussetzungen angewendet werden.

Einfluss auf politische Prozesse besitzen zudem *Politik-Umwelt Faktoren*, wie z.B. geographische, sozioökonomische oder gesellschaftliche Einflüsse.

5.2.4 Analyse institutioneller Aussagen

Die systematische Analyse von Institutionen und die Ermittlung wirksamer und weniger wirksamer Regelstrukturen kann mit Hilfe der „grammar of institutions“ von CRAWFORD und OSTROM erfolgen, der auf der sprachlichen Ausgestaltung der Regeln beruht. „An ‚institutional statement‘ encompasses a broad set of shared linguistic constraints and opportunities that prescribe, permit, or advise actions or outcomes for participants in an action situation“ (CRAWFORD u. OSTROM 1995, S. 583; OSTROM 2005a, S. 137f). Die Analyse von sprachlichen Ausgestaltungen von Regeln kann anhand von Textanalysen oder Interviews erfolgen. Zur Bewertung von politischen Programmen können Gesetzestexte, Vereinbarungen etc. untersucht werden. CRAWFORD und OSTROM (1995, S. 583) stellen für eine solche Analyse eine Syntax mit fünf Komponenten zur Verfügung: ATTRIBUTE, DEONTIC, AIM, CONDITIONS, OR ELSE (Tab. 5.2).

Tab: 5.2: Übersicht über die Grammar of Institutions

Syntax	Inhalt	Leitfrage
ATTRIBUTE	Angaben über betroffene Akteure (Position, Eigenschaften)	Wer sind die Adressaten und welche Eigenschaften haben sie?
DEONTIC	„soll“, „kann“, „darf“, „muss“, „verboten“	Wer soll oder kann etwas tun? Was ist nicht erlaubt?
AIM	Absicht und Ziel der Handlung	Was ist zu tun?
CONDITIONS	Bedingungen, wann etwas erlaubt ist	Unter welchen Bedingungen...?
OR ELSE	Konsequenzen der Missachtung (Sanktionen, Bestrafung)	Was passiert, wenn...?

Quelle: eigene Darstellung, verändert nach CRAWFORD u. OSTROM 1995; SCHÄFER 2007

Diese „Grammatik“ dient der Differenzierung verschiedener Arten von Institutionen auf der sprachlichen Ebene und ermöglicht den systematischen Vergleich verschiedener Regelstrukturen.

5.2.5 Institutioneller Wandel

Regelsysteme unterscheiden sich räumlich und zeitlich voneinander. Sie sind keine statischen Konstrukte, sondern verändern sich kontinuierlich, wenngleich sie sich deutlich seltener als Strategien ändern (vgl. NORTH 1992).

Äußere Umstände sind nach SABATIER der Hauptgrund für Veränderungen (Abb. 5.2). Doch auch relativ stabile Parameter, wie z.B. geographische Begebenheiten, politische Kompetenzabgrenzungen, grundlegende Rechtsstrukturen oder die Verteilung von Ressourcen können Auslöser für Veränderungen darstellen. Des Weiteren können konjunkturelle Entwicklungen, Wahlen, Veränderungen der öffentlichen Meinung oder Auswirkungen aus anderen Politikfeldern zur Veränderung der Handlungsspielräume führen (BANDELOW 2003b, S. 11). Neue Akteure bringen neue Sichtweisen in einen politischen Entscheidungsprozess, während im umgekehrten Fall, durch das Ausscheiden bestimmter Akteure, Sachverhalte

nicht mehr vorangebracht werden. Diese Prozesse sind nach SABATIER jedoch nur in geringem Maße in der Lage, Veränderungen hervorzubringen. Wesentliche Neuerungen resultieren vielmehr auf externen, dynamischen Ereignissen, zu denen z.B. Veränderungen in sozioökonomischen Gegebenheiten zählen (SABATIER 1993, S. 121f, S. 136), die weitgehend außerhalb des Wirkungsbereiches der Akteure liegen.

Abb. 5.2: Advocacy-Koalition-Ansatz



Quelle: BANDELOW 2003b, S. 11, verändert nach SABATIER/JENKINS-SMITH 1999, S. 149

Veränderungen von politischen Zielen, Strategien oder Prozessen können auch durch Lernprozesse hervorgerufen werden. SABATIER spricht von policy-orientiertem Lernen, das „als relativ stabile Veränderung des Denkens oder von Verhaltensintentionen [...], die aus Erfahrungen resultieren und die sich mit der Realisierung oder der Veränderung von Policy-Zielen befassen“ (1993, S. 121f) definiert wird. Diese Lernprozesse beziehen sich vor allem auf sekundäre Überzeugungen, wie z.B. die Wahl der Instrumente die zur Durchsetzung der Interessen genutzt werden (BANDELOW 2003b, S. 11). Lernprozesse werden in erster Linie als Reaktion auf bisherige Erfahrungen gedeutet und sind abhängig von sozialen Zusammenhängen sowie der Überzeugungskraft der Argumente. In empirischen Studien konnte belegt werden, dass grundlegende Veränderungen durch Lernen einen besonderen Problemdruck voraussetzen, wie z.B. das Versagen konkreter Politikprogramme. Dieses Versagen kann sowohl auf wirtschaftliche als auch auf soziale Umbrüche zurückgeführt werden (BANDELOW 2003b, S. 13).

Wenn Institutionen einmal bestehen, so verlassen sich die beteiligten Akteure auf ihre Koordinierungsfunktion. Mit Regeländerungen erhöhen sich Unsicherheiten bei den betroffenen Akteuren, da Veränderungsversuche auch die Stabilität von Regeln verringern (OSTROM 1990, S. 69). Modifikationen sind nur mit hohen Kosten zu erreichen, was dazu führt, dass Institutionen nur schwierig zu reformieren oder abzuschaffen sind, selbst wenn die Faktoren für die Schaffung der Regeln nicht mehr existieren (SCHARPF 2000, S. 82).

5.3 Übertragung der akteurzentrierten und institutionellen Erklärungsansätze auf den Forschungsgegenstand

Ein Regionalplan verfügt formal über eine ähnliche Qualität wie ein Gesetzesentwurf, da er erst durch förmliche Entscheidung in einem politischen Gremium (Regionalversammlung) verbindlich wird (FÜRST 2008a, S. 23), so dass die politikwissenschaftlichen Ansätze auch auf das Beispiel der Regionalplanung übertragbar sind.

Das Verhältnis von Planung und Institutionen ist nicht neu. Institutionen wie Pläne oder Gesetze, aber auch Normen, Sitten oder Gewohnheiten, stellen den Rahmen dar in dem sich Planung bewegt. „These institutions make planning possible; without them there would be no planning“ (VERMA 2007, S. 1). Einige Studien zeigen, wie akteurzentrierte Erklärungsansätze (insbesondere der Ansatz des Akteurzentrierten Institutionalismus) auf die Praxis der (Regional-)Planung angewendet werden können (u.a. BARTSCH 2006; EINIG 2003a, 2010b; FÜRST ET AL. 2003b; KNIELING ET AL. 2003; KREKELER 2006; PÜTZ 2004). Diese werden im Folgenden aufgegriffen.

Institutionelle Rahmenbedingungen

Der institutionelle Rahmen hat großen Einfluss darauf, was Planer zum Gegenstand ihrer Planung machen können, welche rechtlichen Mittel ihnen zur Verfügung stehen und mit welcher inhaltlichen Bandbreite sie ein Thema bearbeiten können (FÜRST 2008b, S. 55).

Die Regionalplanung ist von einer Vielzahl von institutionellen Kontexten geprägt: Rahmensetzende Funktion für die Inhalte der Landes- oder Regionalpläne hat das Raumordnungsgesetz (ROG). Die Ausgestaltung dieser Vorgaben findet zunächst auf der Landesebene statt, bevor sie auf der regionalen Ebene konkretisiert werden. Über die Landesplanung wird der Regionalplanung vorgegeben, welche Entwicklungen anzustreben sind und welche Instrumente angewendet werden können. Der institutionelle Rahmen für die Regionalplanung wird jedoch nicht nur durch Vorgaben „von oben“, d.h. von Bund und Ländern geprägt, sondern durch das Gegenstromprinzip können auch Kommunen auf das Regelwerk einwirken. Darüber hinaus regeln Landesplanungsgesetze die Zuständigkeiten und Mitglieder der politischen Beschlussgremien (Regionalversammlungen).

Für die Bearbeitung von Problemen und Themen sind zudem die Zuständigkeit, die Reichweite der Kompetenzen der Akteure und die Organisation der Regionalplanung von Bedeutung (FÜRST 2008b, S. 53). So müssen sich z.B. Regionalplaner in einem Landkreis, stärker den Interessen des Kreises beugen und sind weniger frei und flexibel in ihrer Entscheidungsbefugnis als Planer, die in der Geschäftsstelle eines kommunalen Verbandes tätig sind. Sie haben die Interessen der Kommunen stärker zu berücksichtigen, können aber leichter neue Ideen in den Planungsprozess einbringen. Ist die Regionalplanung auf staatlicher Ebene, z.B. in der Bezirksregierung oder im Regierungspräsidium angesiedelt, so sind auch dort die Planer auf die Akzeptanz der Kommunen angewiesen, können aber besser mit anderen staatlichen Fachbereichen kooperieren (FÜRST 2008b, S. 56).

In verbandlich-kommunalen Organisationsmodellen können lokale Interessen einer Siedlungsflächenentwicklung ohne Einschränkung auch in die überörtliche Planung einfließen (KÖCK U. BOVET 2008, S. 31). Stärken der kommunalen Organisation liegen hingegen in der besseren Verzahnung regionaler und örtlicher Planung. Kommunen schätzen die Regionalplanung verstärkt als Instrument der Entwicklungssteuerung und bringen sich mehr ein. Das Verhältnis zwischen Kommunen und Regionalplanung ist offener und enger (WIECHMANN 1998, S. 195). Dies bewirkt, dass diese Art von Regionalplanung stärker von der Kooperationsbereitschaft der Kommunen abhängig ist.

Eine weitere institutionelle Hürde für regionalplanerisches Handeln ist der Kollektivgutcharakter. Aufgabe der Regionalplanung ist die Umsetzung von Gemeinwohlinteressen, deren Nut-

zen keinen direkten Adressaten hat und somit auch kaum eine Lobby. Andere Flächennutzer, wie z.B. Landwirtschaft oder Rohstoffabbau, wissen jedoch eine starke Lobby hinter sich.

In der Politik stößt Planung selten auf großes Interesse, da die langfristige Orientierung der Planung und die Bindung des Handelns „nicht der Logik der Politik“ entspricht. Diese orientiert sich an Wahlzyklen, in der Durchführung von Projekten und im Krisenmanagement (HALSTENBERG 1987, S. 25f, zit. nach FÜRST 2005, S. 17). KNIELING ET AL. (2003, S. 182) beschreiben unter dem Begriff „institutionalisierter Lokalismus“ die Sichtweise der Kommunen als institutionelle Rahmenbedingung für regionalplanerisches Handeln. Durch das Kommunalwahlsystem und das kommunale Finanzsystem werden Städte und Gemeinden dazu bewegt, sich vorwiegend auf lokale Belange zu konzentrieren und weniger auf regionale Aspekte.

Die Wirksamkeit der Pläne ist daher nicht alleine von der Ausgestaltung der Instrumente, sondern im hohen Maße von ihrer Durchsetzungskraft und dem politischen Willen abhängig (REGIONALVERBAND SÜDLICHER OBERRHEIN 2008, S. 64).

Wenn NORTH (1992, S. 4) unter Institutionen auch formlose Beschränkungen wie Gepflogenheiten oder einen Verhaltenskodex versteht, können darunter in der Planung auch die Planungsphilosophie bzw. Planungskultur in einer Regionen gefasst werden.

FÜRST ET AL. (2003a, S. 59) führen zusätzlich die Kategorie Zeit (Prozess/Dynamik) ein, da es sich bei Verfahren der Raumplanung häufig um sehr langwierige Prozesse handelt. Interaktionsformen und Akteurskonstellationen ändern sich fortlaufend und es kann zu lernbedingten Veränderungen in den Handlungsorientierungen und Strategien kommen. Die Pläne haben eine langfristige Ausrichtung und umfassen eine Geltungsdauer von mindestens zehn Jahren. Dies führt zu einer Minderung der Akzeptanz der Planungen, da sich Politik an Wahlperioden orientiert und die Erfolge der langfristigen Planungen meist erst nach Abschluss der Amtsperiode zu erwarten sind (GOPPEL 1999, S. 106).

Analyse institutioneller Aussagen

Die Vielfalt der zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung eingesetzten Instrumente kann mit Hilfe des vorgestellten Auswertungsmusters von CRAWFORD und OSTROM vergleichend betrachtet und bewertet werden (vgl. EINIG 2009a) (Tab. 5.3).

Tab. 5.3: Grammar of institutions in der Regionalplanung

Syntax	Inhalt	Leitfrage	Beispiel in der Regionalplanung
ATTRIBUTE	Angaben über betroffene Akteure (Position, Eigenschaften)	Wer sind die Adressaten und welche Eigenschaften haben sie?	Kommunen, Mitglieder Regionalparlamente, Kommunen entsprechend ihres zentralörtlichen Status
DEONTIC	„soll“, „kann“, „darf“, „muss“, „verbieten“	Wer soll oder kann etwas tun? Was ist nicht erlaubt?	„Soll“-/„Ist“-Ziele in Regionalplänen
AIM	Absicht und Ziel der Handlung	Was ist zu tun?	Siedlungsentwicklung auf Zentrale Orte konzentrieren
CONDITIONS	Bedingungen, wann etwas erlaubt ist	Unter welchen Bedingungen...?	Weitere Siedlungsflächen dürfen nur dann in Anspruch genommen werden, wenn Baulücken und Innenpotenziale ausgeschöpft sind
OR ELSE	Konsequenzen der Missachtung (Sanktionen, Bestrafung)	Was passiert, wenn...?	Untersagung raumordnerischer Planung

Quelle: eigene Darstellung, verändert nach CRAWFORD u. OSTROM 1995; SCHÄFER 2007; EINIG 2009a

Zur Analyse der verschiedenen regionalplanerischen Steuerungsinstrumente ist zunächst der Adressatenbezug zu klären (ATTRIBUTE). Während in einigen Plänen ein klarer Bezug hergestellt wird (meist sind die Kommunen als Adressaten genannt), ist dies in anderen Fällen nicht gegeben. Darüber hinaus muss der rechtliche Status der Vorgaben (Ziel / Grundsatz) geklärt werden (EINIG 2009a). Auch wenn in Regionalplänen oft formal zwischen Zielen und Grundsätzen der Raumordnung unterschieden wird, so ist deren rechtliche Ausgestaltung häufig Gegenstand von Diskussionen. Dies kann vielfach auf Formulierungen zurückgeführt werden, wie z.B. Soll- oder Ist-Formulierungen (DEONTIC) (vgl. Kap. 3.2.1). Wenn es um die Überprüfung der Wirksamkeit regionalplanerischer Steuerungsinstrumente geht, ist es zentral das beabsichtigte Ziel der Festlegung (AIM) zu betrachten. Zur Erreichung dieser Ziele werden dazu Bedingungen aufgestellt (CONDITION), die vorgeben, unter welchen Bedingungen eine Siedlungsentwicklung stattfinden kann (EINIG 2009a). Die Regionalplanung verfügt nur über geringe Möglichkeit der Sanktion (OR ELSE). Eine konkrete Strafe, etwa in Form eines Bußgeldes, gibt es bei einer Verletzung der Festlegungen nicht. Das „letzte Schwert“, das der Regionalplanung rechtlich zugesprochen wird, ist das Instrument der „Untersagung raumordnerischer Planung“, mit der kommunale Planungen verboten werden können.

Die Syntax von CRAWFORD und OSTROM kann für die Analyse von regionalplanerischen Instrumenten weiterentwickelt werden. Mit dem vorgeschlagenen Modell lassen sich keine Aussagen darüber treffen, wie konkret die Vorgaben sind (z.B. Mengenvorgabe für die Ausweisung von Wohnflächen pro Gemeinde, Prozentwerte für die Eigenentwicklung). Dies ist jedoch für die Analyse von Regionalplänen zwingend zu berücksichtigen und wird für die vorliegende Untersuchung ergänzt. Zudem ist für die Analyse regionalplanerischer Festlegungen zu beachten, inwiefern Ausnahmeregelungen von den Zielvorstellungen erlaubt sind.

Akteure und Akteurskonstellationen

Die Akteure der Baulandentwicklung lassen sich in vier Gruppen unterteilen: Die Anbieter von Bauland, zu denen Kommunen und Regionalplanung zählen, aber auch Eigentümer der Flächen. Als zweite Gruppe können Mittler zwischen Angebot und Nachfrage genannt werden, wie z.B. Projektentwickler oder Baufinanzierer. Die Haushalte stellen als Nachfrager von Bauland und Wohnungen die dritte Akteursgruppe, während sich die vierte aus indirekt Betroffenen zusammensetzt, wie z.B. Träger von Infrastruktureinrichtungen oder des ÖPNVs (UBA 2009, S. 93f). Für die hier vorliegende Untersuchung werden die Akteure der ersten Gruppe berücksichtigt. Für die Ausweisung von Wohnbauflächen sowie die Steuerung von Wohnbauland sind ausschließlich die Gebietskörperschaften verantwortlich, die Flächennutzung wird hingegen vor allem von privaten Akteuren bestimmt, die in dieser Untersuchung ausgeklammert werden. Darüber hinaus ist die Landesplanung als rahmensetzende Instanz zentraler Akteur für die Untersuchung.

Zu berücksichtigen ist, dass die Akteursgruppen (Kommune, Regionalplanung, Landesplanung) nicht zwangsläufig als Einheit betrachtet werden können: So sind Unterscheidungen zwischen Politik und Verwaltung notwendig, aber auch die Beachtung von Ausschüssen, Fraktionen und Parteien oder Aufgabenverteilungen und Hierarchien in der öffentlichen Verwaltung (KLEMMER U. SELLE 2010a, S. 38). Die Ziele und Interessen der verschiedenen Akteu-

re z.B. einer Kommunen können stark voneinander abweichen, so dass Funktion und Aufgabenbereich (z.B. Bürgermeister, Stadtrat, Stadtplanung etc.) beachtet werden müssen.

Die Akteurskonstellationen werden durch die hohe Anzahl an beteiligten Akteuren belastet. Sie besitzen unterschiedliche Interessen, die den Zielen der Regionalplanung häufig entgegenstehen. Die Vielzahl an Städten und Gemeinden gibt den Regionalplanern mit einer geringen Ressourcenausstattung kaum die Möglichkeit einer intensiven Betreuung aller Kommunen. Hinzukommt, dass ein Regionsbewusstsein vielfach in den Kommunen nicht vorhanden ist (KNIELING ET AL. 2003, S. 183f).

Die Interaktion zwischen den Akteuren wird durch deren Einstellung belastet. Häufig haftet der Regionalplanung das Image des „Verhinderers“ an. Planung ist nach FÜRST auch „Koordination des kollektiven Handelns bei nicht voraussetzendem Konsens“ (2008, S. 25). Zudem steht die Raumplanung vor dem Spagat, bestimmte Dinge langfristig und hartnäckig zu verfolgen, auf der anderen Seite aber auch offen zu sein für gesellschaftliche Veränderungen (PRIEBBS 2006, S. 102). Raumplanung kann daher nicht „everybody's darling“ sein (PRIEBBS 2006, S. 102).

Häufig ergeben sich Probleme in der Anwendung der Instrumente, da die Ebene, die die Instrumente und Vorgaben umsetzen muss, nicht die Ebene ist, die die Vorgaben bestimmt hat. „So wendet sich die Landesplanung gegen Vorgaben einer Bundesraumordnungspolitik, die Regionen gegen die Anwendung von Richtwerten der Landesplanung und die Gemeinden gegen eine Bevormundung durch die Regionalplanung. Die niedrigere Entscheidungsebene hält sich durch die höhere in ihren Befugnissen und ihrer Freiheit, das Beste und Richtige zu tun, für behindert und eingeschränkt“ (BRÖSSE 1982, S. 41). Insbesondere die „Ausweisung von Wohnbauflächen ist tief verwurzelt im Selbstverständnis kommunaler Selbstverwaltung“ (UBA 2009, S. 95).

Da Gemeinden und Fachressorts eine große Autonomie zukommt, erfährt die Steuerungsmöglichkeit der Regionalplanung von FÜRST und SCHOLLES eine „vergleichsweise begrenzte“ Kraft (2008b, S. 86). Städte und Gemeinden weisen in diesem Zusammenhang auf das kommunale Selbstverwaltungsrecht oder den Wettbewerb mit anderen Kommunen hin. Kommunen betrachten den Regionalplan laut EINIG häufig nur unter Berücksichtigung der eigenen Betroffenheit und reagieren ggf. ablehnend. Restriktivere Festlegungen werden von vielen Kommunalvertretern als gravierende Einschränkung der kommunalen Planungshoheit gewertet (EINIG 2005a, S. 53). Der Steuerungserfolg der Regionalplanung ist daher davon abhängig, inwiefern die Planadressaten die Vorgaben in ihren eigenen Plänen konkretisieren, wie Genehmigungsbehörden entscheiden und wie Akteure, die die Fläche direkt nutzen, die Projekte umsetzen (FÜRST U. SCHOLLES 2008, S. 87).

Erschwerend für die regionalplanerische Steuerungsarbeit tritt hinzu, dass sich die Regionalparlamente häufig aus Kommunalvertreter zusammensetzen. Gegen den Willen der Kommunen können kaum Entscheidungen getroffen werden. Regionalplanung kann daher lediglich im Rahmen von Konsenslösung arbeiten und in Plänen nur das festschreiben, was von den beteiligten politischen Akteuren mitgetragen wird (FÜRST U. SCHOLLES 2008, S. 86). Die Entscheidung über planerische Fragen liegt bei den jeweils verantwortlichen politischen Gremien, während die zuständigen Planer lediglich als deren Berater fungieren (PRIEBBS 2006, S. 102f). Doch auch Akteure, die eine Entscheidung vorbereiten, übernehmen „Vor-

entscheidungsfunktionen“. So entstehen für die Entscheider auf politischer Ebene kleinere Handlungsspielräume. „Je komplexer die Entscheidungslage ist, umso mehr sind die Entscheider in ihren Entscheidungsspielräumen faktisch begrenzt“ (FÜRST 2008a, S. 24).

Von den regionalplanerischen Festlegungen sind neben den öffentlichen auch private Akteure betroffen. „Die Flächensteuerung behält ihren Sinn als kleinräumliches, dezentrales Ordnungsinstrument und als Instrument zur Steuerung öffentlicher Infrastrukturinvestitionen, aber sie ist kaum in der Lage, die Standort- und Wanderungsentscheidungen von Haushalten und Unternehmen überlokal zu steuern“ (SCHARPF U. SCHNABEL 1979, S. 10). Grenzen einer Steuerung durch die Regionalplanung liegen auch in den Wohnwünschen der Haushalte, die zu erhöhter Bautätigkeit an raumplanerisch nicht erwünschten Standorten führen. „Das Verhalten der Personen, die den Raum nutzen, scheint häufig mehr auf den Raum einzuwirken und ihn zu verändern, als dies durch andere Instrumente der Raumplanung erreicht werden könnte“ (SCHÖNWANDT ET AL. 2009, S. 227).

Interaktionsformen

Planung stellt einen Koordinations- und Konsensfindungsprozess dar, damit kollektives Handeln möglich wird. Dies umfasst auch die ständige Entscheidung, wer am Prozess teilnimmt und welche Belange Berücksichtigung finden (OSTROM 2005b). Räumliche Planung setzt demnach Entscheidungsprämissen für die betroffenen Akteure, koordiniert die Handlungsbeiträge für kollektives Handeln und steuert das Handeln über längere Zeit (FÜRST 2008a, S. 24).

Die Koordinierungsfunktionen der Regionalplanung haben häufig mit Verteilungskonflikten zu tun, so dass die negative Koordination (SCHARPF 1993, S. 69), d.h. die wechselseitige Anpassung, die häufigste Interaktionsform mit den Kommunen darstellt. Vielfach geht es um die Verteilung von Nutzungsrechten, die dann gravierend werden, wenn nicht alle an der Verteilung beteiligt werden. So werden häufig bilaterale Verhandlungen mit den betroffenen Akteuren geführt. Hinzukommt, dass die Regionalplanung nur eingeschränkte Möglichkeiten hat, über Verhandlungen zu Konfliktlösungen zu kommen. Sie hat keine finanziellen Ressourcen mit denen sie in Verhandlungen agieren kann, keine Lobby und kaum Sanktionsmöglichkeiten (FÜRST ET AL. 2003a, S. 55). Negative Koordination beschreibt auch, dass die Regionalplanung ihre Planentwürfe so weit den kommunalen Wünschen anpasst, dass es kaum zu Konflikten im Beteiligungsverfahren kommt (FÜRST ET AL. 2003a, S. 54).

Auch wenn über den institutionellen Kontext die Handlungsmöglichkeiten der Regionalplanung weitgehend vorgegeben sind, so bleibt ein gewisser Handlungsspielraum, diese Instrumente anzuwenden oder zu erweitern. Dies gilt insbesondere für informelle Instrumente (z.B. Beratung).

Politik-Umwelt-Faktoren

Auch äußere Rahmenbedingungen wirken auf den regionalplanerischen Steuerungsprozess ein. Zu diesen Einflussfaktoren zählen u.a. sozio-ökonomische, demographische oder politische Prozesse. Mit der Betrachtungsweise des Akteurzentrierten Institutionalismus können all diese Einflussfaktoren in einem Modell Berücksichtigung finden. REUBER (1999, S. 29) weist darauf hin, dass physisch-materielle Strukturen im Zuge einer geographischen Konflikt-

forschung nicht außerhalb des System angesiedelt werden sollen, sondern dass die Rolle räumlicher Strukturen in einem gesellschaftlichen und akteursbezogenen Kontext zu sehen ist.

Reformen

In der Planungspraxis dominieren die bewährten Muster und die erfolgreich angewendeten Planungsroutinen. Neue Probleme werden zunächst mit gängigen Planungsmustern angegangen. Reagiert wird erst dann, wenn die bewährten Lösungsmuster an den Problemen vorbeigehen (ZECK 1999, S. 203).

Steuerung in der Regionalplanung findet nicht nur über „harte“ Instrumente statt, sondern vielfach auch in persuasiver Form, in dem die Adressaten der Planung mit Überredung und Überzeugung beeinflusst werden sollen (FÜRST 2003b, S. 125). Wenn sich diese Beeinflussung auf eine Veränderung von Deutungsmustern und Einschätzungen von Situationen, Problemen und Lösungen bezieht, so spricht FÜRST in diesem Kontext von „paradigmatischer Steuerung“ (2003b, S. 125). Während die persuasive Steuerung versucht, die Sichtweisen der Akteure zu beeinflussen, wie z.B. die Problemdefinition zu ändern oder Aspekte mit einzubringen, die bislang unberücksichtigt blieben, setzt die paradigmatische Steuerung an Veränderungen in den Einstellungen und Werthaltungen der Akteure an. Hier sind Lernprozesse von großer Bedeutung, da Einstellungen und Deutungsmuster sich nicht in einigen wenigen Gesprächen verändern lassen. Zudem bezieht die paradigmatische Steuerung die Adressaten in eine gemeinsame Verantwortung mit ein. Der „Adressat der Steuerung“ wird zum „Partner der Steuerung“ (FÜRST 2003b, S. 126). In der Regionalplanung stellt sich vielfach die Frage, wie die häufig egoistischen Handlungsorientierungen der Steuerungsadressaten beeinflusst werden können. Erwünscht wird oft, dass diese egoistischen Interessen durch „weitsichtige wohlverstandene Eigeninteressen“ ersetzt werden (FÜRST 2003b, S. 130). Diese entstehen, wenn der Adressat wahrnimmt, dass seine eigenen Interessen von Faktoren abhängig sind, die er alleine nicht kontrollieren kann.

Ob sich Planer zum mitmachen bewegen lassen, ist jedoch auch davon abhängig, ob die Einstellung der Regionalplaner mit der Einstellung der Adressaten konform ist. Daher ist es zentral, den Adressaten der Planung zu verdeutlichen, dass die Planung auch in ihrem eigenen Interesse ist. Dies umfasst auch eine „Verinnerlichung der Planungsphilosophien in die belief systems der Adressaten“ (FÜRST 2003b, S. 130). Eine Veränderung der Einstellung erfordert eine Interaktion zwischen den Beteiligten, die so hoch sein muss, dass persönliche Beziehungen aufgebaut werden können. Diese Lernprozesse finden nicht nur auf der Sachebene statt, in dem z.B. Pläne ansprechender und anregender gestaltet und mit moderner Technik (z.B. GIS) verbunden werden, sondern insbesondere muss „eine emotional ansprechende Fassung der Botschaft“ (FÜRST 2003b, S. 131) erzielt werden. Als Beispiel führt FÜRST die Einstellungsänderung für eine Sensibilisierung der Freiflächeninanspruchnahme dar, mit der die Raumplanung zu einer ökologisch orientierten Raumplanung weiterentwickelt werden kann. Zu berücksichtigen ist aber, dass diese Steuerung „nicht gegen den Strom der Zeit“ arbeiten kann, sondern nur mit ihm und dass jeder nur das lernt, „was er lernen muss [...] und wenn er von den neuen Informationen überzeugt ist“ (FÜRST 2003b, S. 131). Für

Planungsprozesse, die häufig mehrere Jahre dauern können, sind die Lernfähigkeit und die Dauer von Lernprozessen von enormer Bedeutung.

Für die Akzeptanz neuer Konzepte ist die Berücksichtigung des „bottom-up-Ansatzes“, der alle Akteure in das Verfahren integriert und ihnen die Möglichkeit zur Mitbestimmung und Mitgestaltung gibt, sehr wichtig (HUBER 2004, S. 79). Modifikationen können sowohl durch interne als auch durch externe Prozesse erfolgen. Interne Veränderungen entstehen vielfach durch einen Paradigmenwechsel, der insbesondere durch personelle Veränderungen ausgelöst wird. Externe Veränderungen resultieren aus neuen materiellen Herausforderungen, die neue Problemlösungen erfordern (FÜRST 2005, S. 19). Veränderungen auf der regionalen Ebene sind zudem abhängig von institutionellen Faktoren, d.h. die Adressaten der Planung müssen die Neuerung einerseits akzeptieren und mittragen, andererseits muss auch die Landesplanung neuen Instrumenten oder Vorgehensweisen zustimmen (v. LÖWIS 2008, S. 199).

Dass nur selten neue Ansätze entstehen, liegt auch in der geringen Ressourcenausstattung der Regionalplanung (Personal, Sach- und Finanzmittel) begründet. Die geringen Kapazitäten werden zudem in erster Linie zur Bewältigung des Alltagsgeschäftes verwendet (KNIELING 2006, S. 85).

„Routinen haben den Vorteil, dass man sich entlasten kann, man muss nicht neu überlegen und entscheiden“ (FÜRST 2008b, S. 53). Veränderungsprozesse sind insbesondere dann kaum umsetzbar, wenn sie einen starken Gegensatz zum bisherigen Vorgehen darstellen und ein neues Denken und Handeln erfordern (HUBER 2004, S. 80). Welche Themen in politischen Entscheidungen überhaupt auf die Agenda kommen, ist davon abhängig, was von vielen Akteuren als wichtig bewertet wird, was sich in bestehende Konfliktstrukturen einfügen lässt und was schnell erfassbar ist. Demnach ist es für neue Themen sehr schwierig, einen Platz auf der Tagesordnung zu erhalten (FÜRST 2008b, S. 50).

6 Forschungsdesign und Methoden

„Das Handeln öffentlicher Institutionen steht unter Rechtfertigungszwang. Dennoch werden systematische Wirksamkeitskontrollen der Raumordnungspläne auf Landes- und auch auf Regionalebene bisher nicht durchgeführt.“ (ZECK 1999, S. 208)

Immer wieder wird die Berechtigung der Regionalplanung in Frage gestellt und die Wirksamkeit ihrer Instrumente angezweifelt. Die Beurteilung ihrer Wirksamkeit beruht jedoch bislang mehr auf Vermutungen als auf systematischen Analysen (EINIG ET AL. 2010a, b). „Ob die eingesetzten Instrumente die ihnen zugesprochene Wirkung überhaupt besitzen bzw. entfalten können, ist somit weitgehend ungeklärt“ (SCHÖNWANDT U. JUNG 2006, S. 13).

Auch wenn die Evaluierung von politischen Programmen häufig Anwendung findet, wird sie zur Überprüfung der regionalplanerischen Steuerungsleistung in Deutschland noch sehr selten eingesetzt. Eine Ausnahme stellt das hessische Landesplanungsgesetz dar, das eine regelmäßige Evaluation der Instrumente vorschreibt. Vereinzelt gibt es aus der Wissenschaft Vorschläge, wie Evaluierungen durchzuführen sind, z.B. von POLLERMANN für die Evaluierung des Regionalen Flächennutzungsplans im Ruhrgebiet oder von SCHÜRMAN für die Evaluierung von Regionalplänen in Nordrhein-Westfalen. Zu einzelnen Maßnahmen oder Projekten erfolgten bereits Wirksamkeitsanalysen, z.B. LICHTENBERG (2004) für Regionale Entwicklungskonzepte auf der Insel Rügen, BARTSCH (2004) für Regionale Entwicklungskonzepte in Thüringen oder MAIER (2004) für das Regionalmanagement in Bayern (vgl. EINIG ET AL. 2009b). Für einzelne regionalplanerische Festlegungen wurden Fallstudienbezogene Wirkungsanalysen durchgeführt, die in Kapitel 3 vorgestellt wurden. Eine systematische Evaluierung formeller Planwerke (z.B. Landes-, Regional- oder Flächennutzungspläne) findet jedoch bislang kaum statt (EINIG ET AL. 2010b; KÜHN 2004, S. 40; STAHL 2009, S. 115).

Kapitel 6 beginnt mit einer kurzen Definition von Evaluation. Daran anschließend wird die Bedeutung und die Problematik von Evaluation für den Untersuchungsgegenstand der Raumplanung thematisiert. Hauptbestandteil dieses Kapitels ist die Erläuterung des eigenen empirischen Forschungsdesigns und des methodischen Vorgehens im Rahmen der Fallstudienanalyse.

6.1 Grundlagen der Evaluation

Evaluation stellt ganz allgemein „eine Bewertung oder Beurteilung eines Sachverhaltes oder Objektes auf der Basis von Informationen dar“ (STOCKMANN 2007, S. 25). Der Gegenstand einer Evaluation kann sehr unterschiedlich sein, jedoch handelt es sich häufig um Reformmaßnahmen, Projekte oder Programme.

In der Evaluationsforschung können drei Formen unterschieden werden:

- I. Ex-ante-Evaluation, die bei der Entwicklung eines Programms, einer Maßnahme etc. eingesetzt wird;
- II. begleitende Evaluation („on-going“), die die Durchführung eines Programms berücksichtigt und

III. Ex-Post-Evaluation, die als Erfolgs- oder Wirkungsanalyse nach Umsetzung des Programms definiert werden kann (u.a. HOLZINGER 1993, S. 8; SEDLACEK 2004, S. 14f; STOCKMANN 2004, S. 6).

Zu differenzieren ist im Rahmen einer Ex-Post-Evaluation zwischen Vollzugs-, Zielerreichungs-, Wirkungs- und Effizienzkontrolle. Eine Vollzugskontrolle betrachtet den Stand der Durchführung eines Programms oder Projektes, während eine Zielerreichungskontrolle prüft, ob die gesetzten Ziele erreicht wurden. Die Wirkungskontrolle fragt nach den beabsichtigten und darüber hinaus nach den nicht beabsichtigten Effekten. Die Frage, ob vorgesehene Mittel effektiv eingesetzt wurden, ist Gegenstand der Effizienzkontrolle (SEDLACEK 2004, S. 15). Im Sinne der Programmtheorie zielt eine Evaluation aber nicht nur auf die reine Überprüfung von Programmzielen ab, sondern fragt auch nach den zentralen Ursachen für die Wirkungen oder das Versagen des gesamten Programms oder einzelner Aspekte. Theoriebasierte Ansätze helfen dabei, die zentralen Einflussgrößen zu identifizieren und wichtige Rahmenbedingungen für die Wirkung des Programms zu ermitteln (WAGNER 2010, S. 188). Hervorzuheben ist insbesondere die Bedeutung von Akteuren und externen Rahmenbedingungen (PAWSON U. TILLEY 1997, S. 215). TILLEY (2000) erweitert die klassischen Evaluationsfragen, „Does it work?“ und „What works?“ um die Frage „What works for whom in what circumstances?“ Der zu berücksichtigende Kontext ist dabei von der gewählten Fragestellung abhängig, wie z.B. räumliche, wirtschaftliche, soziale oder rechtliche Faktoren. Die Programmtheorie berücksichtigt somit, „was die Akteure vor Ort im Rahmen ihrer Möglichkeiten daraus machen“ (WAGNER 2010, S. 190).

Ziel von Evaluationen ist es, einen Sachverhalt zu überprüfen, zu verbessern oder über seinen Einsatz zu entscheiden. Charakteristisches Merkmal ist die Anwendungs-, Ziel- und Zweckorientierung (BEHRENS 2003, S. 217; MÖNNECKE 2008, S. 602; STOCKMANN 2007, S. 27f). Alle Evaluationsstudien erfüllen eine Informationsfunktion, da sie eine verbesserte Informationsgrundlage für die betroffenen Akteure bereitstellen. Sie dienen als Entscheidungsgrundlage bzw. besitzen die Möglichkeit, einen Entscheidungsprozess rationaler und transparenter gestalten zu können und sind vielfach Teil des politischen Prozesses, den sie wiederum mit den erzielten Ergebnissen beeinflussen (STOCKMANN 2007, S. 29), indem sie erfolgreiche und weniger erfolgreiche Prozesse und Resultate aufzeigen.

Evaluationen setzen die Verwendung wissenschaftlicher Forschungsmethoden und -techniken voraus, jedoch gibt es für sie kein „Musterdesign“ (KROMREY 2001, S. 6; vgl. HELLSTERN u. WOLLMANN 1984, S. 20; vgl. HOLZINGER 1993, S. 7; vgl. KISTENMACHER 2004, S. 108; vgl. MÖNNECKE 2008, S. 606; vgl. SEDLACEK 2004, S. 13; vgl. STOCKMANN 2004, S. 2; vgl. WOLLMANN 2003, S. 341). Daher bedient man sich der Methoden der empirischen Sozialforschung (vgl. KROMREY 2001; ROSSI ET AL. 2004; STOCKMANN 2004 u. 2007). Zur Durchführung von Evaluationen wurden, u.a. von der Deutschen Gesellschaft für Evaluation, Standards definiert (vgl. STOCKMANN 2004). Vielfach findet aufgrund der Komplexität von Wirkungsmessungen ein Einsatz gemischter, d.h. quantitativer und qualitativer, Methoden statt.

6.2 Evaluation in der Raumplanung

Die Evaluation von Landes- und Regionalplänen ist bislang unzureichend (FÜRST 2005, S. 19; EINIG ET AL. 2010a, b; HÜBLER 2002, S. 21; KÜHN 2004, S. 39). Dies trifft sowohl auf die Methoden als auch auf die Ergebnisse zu.

Hemmnisse für eine Evaluierung von Raumordnungsplänen sind zahlreich. SCHÜRMANNS führt an, dass für die Messung der Wirksamkeit von Regionalplänen nur wenige objektive Indikatoren vorliegen (z.B. Anteil der Siedlungs- und Verkehrsflächen an der Gesamtkatasterfläche, Intensität der Flächennutzung, Entwicklung von Schutzgebieten, Reaktivierung von Brachflächen, Innenentwicklung oder Zersiedlungstendenzen) (2006, S. 61). Die Datenverfügbarkeit und -qualität kann somit als erstes Hindernis einer Evaluation angeführt werden.

Bedingt durch diese schwierige Messbarkeit der Wirkungen von Raumordnung mittels statistischer Daten stellen subjektive Bewertungen der beteiligten Akteure eine wichtige Methodik dar (POLLERMANN 2006, S. 21; SCHÜRMANNS 2006, S. 65). In vielen Fällen kann nur eine einzelfallbezogene qualitative Einschätzung durch die betroffenen Akteure erfolgen.

Als problematisch erweist sich in der Evaluierungsforschung die mangelnde Kenntnis über eindeutige Zusammenhänge (MÖNNECKE 2008, S. 14). Die Lösung dieses Kausalitätsproblems stellt eine der größten Schwierigkeiten in der Evaluation dar (STOCKMANN 2004, S. 8). Dies gilt auch in der Planungsforschung, da Wirkungen kaum eindeutig auf Festlegungen des Plans zu beziehen sind (EINIG ET AL. 2010b).

Gründe für den geringen Einsatz von Evaluationen in der Regionalplanung liegen des Weiteren in der oft unklaren Formulierung der Planwerke. In politischen Programmen werden häufig unklare Zieldefinitionen gewählt, da eine konkrete Definition das große Risiko des Scheiterns mit sich bringt (JANN U. WEGRICH 2003, S. 93; POLLERMANN 2006, S. 21). Daher ist der Erfolg einer Planung nur schwierig zu konstatieren (HOLZINGER 1993, S. 35). Auch die Adressaten der Planung werden vielfach nicht genau definiert (KÜHN 2004, S. 42). Schwierigkeiten entstehen zusätzlich, da in Regionalplänen oftmals nicht eindeutig zwischen Instrument, Methode und Ziel differenziert wird (BRÖSSE 1982, S. 25; SCHÖNWANDT U. JUNG 2006, S. 5). Erschwerend tritt hinzu, dass die Ziele der Raumordnung meist langfristig ausgerichtet sind (wie z.B. eine nachhaltige Entwicklung) und ihre Wirkungen erst lange Zeit nach ihrer Umsetzung gemessen werden können.

Auch die Mehrebenensteuerung erschwert die Messbarkeit von Wirkungen. Aussagen der Regionalpläne wenden sich in erster Linie nicht direkt an den Flächennutzer, sondern richten sich an andere öffentliche Akteure, meist Kommunen. Im Falle der Flächennutzung zeigen sich Effekte der Regionalplanung daher erst nach ihrer Umsetzung in der kommunalen Bauleitplanung (FÜRST 2000, S. 108).

Dass Planer häufig auf eine Evaluation verzichten, liegt auch daran, dass „sie ungern ihre früheren Fehler und Fehlentscheidungen durch Evaluierung testiert bekommen möchten und der Opposition Argumente liefern“ (HÜBLER 2002, S. 11; vgl. EINIG ET AL. 2010b; vgl. HOLZINGER 1993, S. 35; vgl. RAABE 1980, S. 302).

Nicht erfasst werden können außerdem die aufgrund planerischer Tätigkeiten nicht erfolgten Handlungen oder veränderten Einstellungen (DANIELZYK U. KOCH 2002, S. 179). Die Analyse von Steuerungswirksamkeit kann aufzeigen, welche Entwicklungen von der Regionalplanung nicht verhindert werden konnten, aber sie kann nicht aufzeigen, was in Gesprächen mit

Kommunen und anderen Akteuren erfolgreich unterbunden werden konnte. Wichtig ist es daher, die Evaluation nicht als reine Kontrolle von (Mengen-)Vorgaben zu verstehen, sondern auch den Planungsprozess, das Verhältnis der Akteure zueinander und informelle Planungsansätze zu berücksichtigen. Im Blickpunkt des Interesses stehen daher nicht nur die „Steuerung durch Ziele“, sondern auch die „Steuerung durch Organisation und Verfahren“ (HELLSTERN u. WOLLMANN 1984, S. 20). Neben der Betrachtung der Zielvorgaben sollte auch der komplexe Planungsprozess, der in soziale und politische Akteurskonstellationen eingebettet ist, berücksichtigt werden (KÜHN 2004, S. 41).

Eine systematische und zusammenfassende Wirkungskontrolle aller Planinhalte wird als nicht umsetzbar angesehen, während eine Evaluation bei einzelnen Instrumenten durchaus realistisch erscheint (ZECK 1999, S. 208). SCHÜRMANNS geht davon aus, dass „eine vollständige Evaluation eines Regionalplans, die die theoretischen Ansprüche an eine Evaluation erfüllt, aufgrund der essentiellen Hemmnisse nicht möglich ist“ (2006, S. IV).

Eine Evaluation kann wichtige Erkenntnisse für Planungsprozesse und über die Wirksamkeit von Instrumenten liefern, die zur Weiterentwicklung der Regionalplanung genutzt werden. Insbesondere vor dem Hintergrund knapper werdender finanzieller Ressourcen, Verwaltungsreformen und wachsender Anforderungen an Effektivität und Effizienz von Programmen und Projekten gewinnen Evaluationen an Bedeutung (KISTENMACHER 2004, S. 106). Für die Position und Legitimation der Regionalplanung ist eine Evaluierung wichtig (BENZ 1998, S. 254). „Es kann kein Zweifel darüber bestehen, dass die Aufgabe und Legitimation staatlicher räumlicher Planungen nur dann auch von einer breiten Öffentlichkeit anerkannt und akzeptiert wird, wenn es gelingt, die bisherigen Ergebnisse, Erfolge und auch Misserfolge der staatlichen Planung auf den verschiedenen Ebenen offen zu legen“ (HÜBLER 1984, S. 2). Bedingt durch die verschiedenen Planungssysteme in den Bundesländern hält HÜBLER einen Vergleich zwischen den Systemen für sinnvoll. Die Effektivsten sollten herausgestellt werden, ohne dass damit eine Einheitslösung geschaffen werden soll. Die Evaluation stellt nicht einfach ein Kontrollinstrument im Planungsprozess dar, sondern ist selbst ein politisches Instrument (HOLZINGER 1993, S.5). Dieses strategische Instrument wirkt jedoch nur dann, wenn Fehler und Risiken im Planungs- und Entscheidungsprozess gezielt analysiert und wahrgenommen und ggf. Fehleinschätzungen zuzugeben und korrigiert werden (ZECK 1999, S. 209). Eine Evaluierung sorgt somit für Transparenz (HÜBLER 2002, S. 14) und kann zu einer wirksameren und effizienteren Arbeitsweise beitragen (SCHÖNWANDT u. JUNG 2006, S. 22).

6.3 Evaluationsgegenstand und Forschungsfragen der eigenen Untersuchung

„Eine Evaluation wäre überfordert, wollte sie ein Programm, eine Einrichtung o.ä. quasi ‚ganzheitlich‘ zu ihrem Gegenstand machen“ (KROMREY 2001, S. 4). Daher ist die Beschränkung auf einen Aspekt notwendig. Gegenstand dieser Evaluierung sind die Festlegungen der Regionalplanung zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung. Dies umfasst in erster Linie die textlichen und zeichnerischen Festlegungen in den Plänen und Plankarten, aber auch informelle Ansätze. Berücksichtigt werden im Sinne einer Ex-Post-Analyse die bereits existierenden Instrumente der Regionalplanung zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung. Zu Beginn stehen daher die Fragen, welche Ziele mit dem Regionalplan in Hinblick auf die

Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung erreicht werden sollen und welche Instrumente und Maßnahmen dafür zur Verfügung stehen. Hauptbestandteil der vorliegenden Evaluation ist eine Wirkungsanalyse, d.h. die Frage nach den intendierten und nicht-intendierten Wirkungen der regionalplanerischen Instrumente zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung. Im Sinne einer theoriebasierten Evaluation wird aber nicht nur nach der Wirkung der Instrumente, sondern auch nach Erklärungen für diese Wirkung gefragt. Berücksichtigung finden die in Kapitel 5 vorgestellten akteursbezogenen Erklärungsansätze sowie externe Rahmenbedingungen wie demographische Entwicklung oder räumliche Einflussfaktoren. Ein Anspruch auf eine vollständige Darstellung aller Einflussfaktoren wird nicht erhoben. Um Anregungen für eine Weiterentwicklung der regionalplanerischen Steuerungsinstrumente geben zu können, werden Reformmöglichkeiten und bereits erfolgte Anpassungen – insbesondere vor dem Hintergrund des demographischen Wandels – diskutiert. In zwei der drei untersuchten Planungsregionen wurden zum Zeitpunkt der empirischen Untersuchungsphase neue Regionalplanentwürfe diskutiert. Diese Entwürfe werden mit berücksichtigt, können aber nicht in ihrer Wirksamkeit beurteilt werden.

Aus der übergeordneten Leitfrage, der Wirksamkeit des regionalplanerischen Instrumentariums zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung, können daher detaillierte Untersuchungsfragen abgeleitet werden.

Tab. 6.1: Forschungsfragen

<p>A Wie wirksam sind regionalplanerische Instrumente zur Steuerung der Wohnbauflächenentwicklung?</p> <p>B Steuerung der Wohnbauflächenentwicklung durch die Regionalplanung</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Welche Ausprägungen zeigt die regionale Wohnbauflächenentwicklung? ▪ Welche Instrumente werden zur Steuerung der Wohnbauflächenentwicklung eingesetzt? Welche Ziele sind damit verbunden? ▪ Werden diese Ziele erreicht? ▪ Wie bewerten die verschiedenen Akteure Steuerungsinstrumente und -praxis? <p>C Einfluss von Akteuren und Institutionen</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Welchen Einfluss haben Akteure, Akteurskonstellationen, Einstellungen der Akteure und deren Verhältnis zueinander auf die Steuerungswirksamkeit? ▪ Wie wirken sich institutionelle Rahmenbedingungen auf die Steuerungspraxis aus? <p>D Reformbedarf</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Welche Anpassungen des Steuerungsinstrumentariums an den demographischen Wandel wurden bereits vorgenommen? ▪ Wo liegt weiterer Reformbedarf? <p style="text-align: right;">Eigene Darstellung</p>
--

Die empirische Basis und der Evaluationsansatz dieser Arbeit beruhen auf dem REFINA⁷-Projekt DoRiF (Designoptionen und Implementationen von Raumordnungsinstrumenten zur Flächenverbrauchsreduktion), das im Zeitraum 2007-2009 im BBSR bearbeitet wurde⁸ (vgl. EINIG ET AL. 2010b).

⁷ REFINA = Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und für ein nachhaltiges Flächenmanagement, ist ein vom BMBF gefördertes Forschungsvorhaben

⁸ Der Evaluationsansatz wurden in gleicher Weise auch im Projekt „Flächenbarometer“ angewendet (vgl. EINIG ET AL. 2010a; KLEIN ET AL. 2010).

6.4 Methodisches Vorgehen

Da die Arbeit ein möglichst umfassendes Bild der Wirksamkeit regionalplanerischer Steuerungsinstrumente geben will und zusätzlich die Akzeptanz und Bewertungen der verschiedenen Akteursgruppen berücksichtigt, ist der Einsatz mehrerer Methoden notwendig (Abb. 6.1). Die Betrachtung der Rahmenbedingungen für die Steuerung der Siedlungsentwicklung erfolgt für nachfrageorientierte Einflussfaktoren über statistische Daten und für angebotsorientierte Aspekte mit Hilfe einer standardisierten Kommunalbefragung und durch Experteninterviews. Daran schließt die Analyse der aktuellen Regionalpläne und landesplanerischen Vorgaben an, bevor die Wirksamkeit der einzelnen regionalplanerischen Instrumente mittels Datenauswertung, Befragung und Experteninterviews untersucht wird. Die Auswertung regionalplanerischer Stellungnahmen bietet sowohl die Möglichkeit, die Wirksamkeit der Instrumente im Planvollzug zu bewerten, als auch Konfliktbereiche zwischen den Akteuren zu identifizieren.

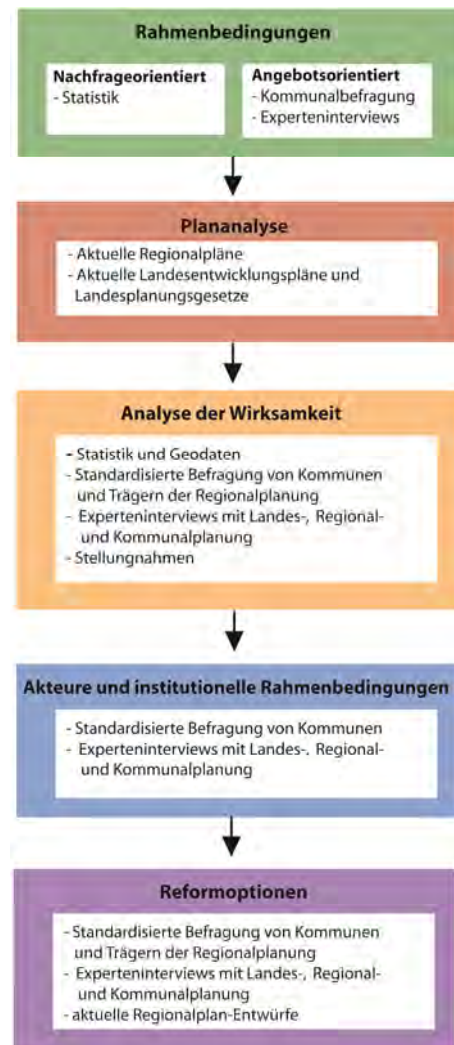
Der Einfluss von Akteuren und institutionellen Rahmenbedingungen kann sowohl mittels standardisierter Befragung als auch mit Hilfe der Experteninterviews untersucht werden. Reformoptionen des bestehenden Instrumentariums und die Bedeutung neuer und informeller Instrumente können anhand von Experteninterviews und Befragungen ermittelt werden. Zudem erfolgt über die Berücksichtigung der neuen Planentwürfe eine Analyse darüber, welche Anpassungen bereits in den Regionen vorgenommen wurden.

Aufgrund der Komplexität des Untersuchungsgegenstandes basiert die vorliegende Untersuchung somit auf einem Methoden-Mix aus quantitativen und qualitativen Verfahren der empirischen Sozialforschung. Für alle drei Modellregionen wird derselbe Untersuchungsansatz gewählt, der sich aus identischen methodischen Bausteinen zusammensetzt (vgl. EINIG ET AL. 2009a, 2010a, b).

6.4.1 Auswahl der Fallstudien

Fallstudienanalysen werden in der Programmforschung und in der Politikwissenschaft häufig angewendet und haben mittlerweile „den Status von Klassikern des Fachs“ (BLATTER ET AL. 2007, S. 123, VGL. BEHRENS 2003, S. 210). Auch in der Raumplanung finden fallstudienbezogene Untersuchungen verstärkt Anwendung, vor allem bei akteursbezogenen Fragestellungen (vgl. EINIG ET AL. 2009b). „The case study method is required to make sense of planning stories and to shed light on the ‘why’ and ‘how’ of planners’ behaviour“ (FISCHLER 2000, S. 186).

Abb. 6.1: Methodisches Vorgehen



Quelle: eigene Darstellung

Ihre Anwendung ist dennoch nicht unumstritten, was insbesondere auf die geringere Anzahl der betrachteten Untersuchungseinheiten zurückzuführen ist. Wie kann man von nur einem oder wenigen Fällen auf die Allgemeinheit schließen? Die mangelnde Generalisierbarkeit wird als größtes Manko der Methode angesehen (GERRING 2004; YIN 2003).

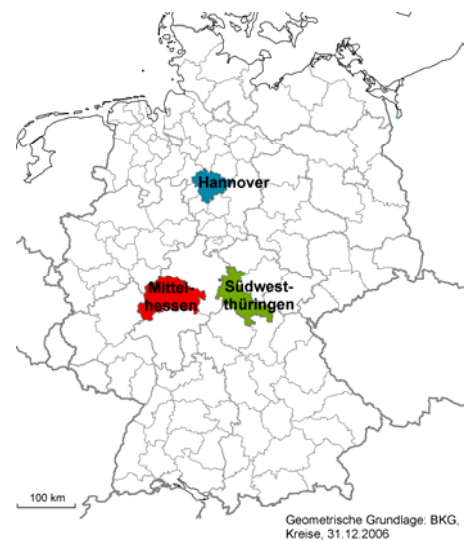
Der Vorteil von Fallstudien liegt in der Tiefe der Deskription und der Analyse der betrachteten Fälle. Sie sind vor allem dann anzuwenden, wenn externe Einflussfaktoren nicht eliminiert und Rahmenbedingungen nicht stabil gehalten werden können (WEITH 2004, S. 126).

In den ca. 110 deutschen Regionalplänen unterscheiden sich die Instrumente zum Teil deutlich voneinander, so dass die vorliegende Untersuchung nicht nur eine Fallstudie beachtet, sondern drei Regionen miteinander vergleicht. Die Auswahl der Regionen beruht auf einem *theoretical sampling*, bei dem Fälle nach dem *Most Different Systems Design* (oder auch Differenzprinzip genannt) ausgesucht wurden (BLATTER ET AL. 2007, S. 31f; BEHRENS 2003, S. 213; SCHNEIDER U. JANNING 2006, S. 46). Bei diesen Verfahren werden bewusst möglichst unterschiedliche Fallstudien ausgewählt, die aufgrund bestimmter Kriterien für die gewählte Fragestellung relevant sind. Der Auswahl lagen folgende Aspekte zugrunde:

- Zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung eingesetzte Instrumente (Regionen, in denen überwiegend positiv- oder negativplanerische Steuerungsinstrumente eingesetzt werden)
- Raumstruktur (Verdichtungsraum oder ländlich strukturierte Region)
- Demographische Entwicklung (wachsende/stagnierende oder schrumpfende Regionen) (Abb. 6.3 u. Abb. 6.4)
- Organisation der Regionalplanung
- Innovative Steuerungsansätze

Ausgewählt wurden die drei Planungsregionen Hannover, Mittelhessen und Südwestthüringen (Abb. 6.2).

Abb. 6.2: Ausgewählte Fallstudien



Die Region *Hannover* setzt sich aus dem Stadtgebiet der Landeshauptstadt Hannover sowie 20 weiteren Umlandgemeinden zusammen und zählt zu den Verdichtungsräumen. In der Vergangenheit stieg die Einwohnerzahl leicht an (Abb. 6.3), während zukünftig mit einem Einwohnerrückgang gerechnet wird (Abb. 6.4). Die Steuerung der Wohnbauflächenentwicklung erfolgt über verschiedene positivplanerische Instrumente wie z.B. die Ausweisung von Siedlungsschwerpunkten für den Wohnungsbau, Vorranggebiete für die Siedlungsentwicklung, Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf schienenerschlossene Standorte und Ausweisungen von ländlich strukturierten Siedlungen mit Ergänzungsfunktion Wohnen. Mit der Neudefinition der Eigenentwicklung wurde ein bislang einzigartiges Steuerungsinstrument entwickelt, das bundesweit zu den restriktivsten Ansätzen zählt. Negativplanerische Instrumente wie Vorranggebiete für den Freiraumschutz komplementieren den Instrumentenverbund.

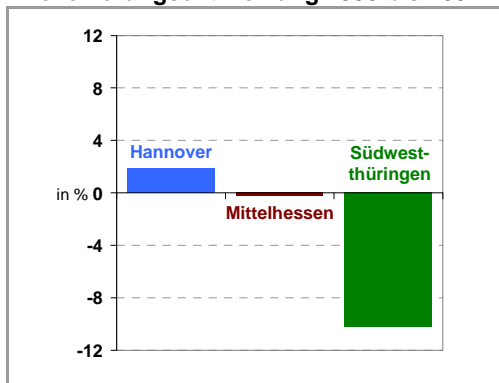
Die Regionalplanung wird durch ein vollkommunalisiertes Modell betrieben. Mit der Bildung der Region Hannover wurde eine regionale Politik- und Handlungsebene geschaffen, die höhere Kompetenzen als andere stadregionale Organisationsmodelle besitzt (ARNDT U.

PRIEBS 2005). Die Wahl der Mitglieder der Regionsversammlung findet direkt über die Bürger der Region statt.

Die Region *Mittelhessen* setzt sich aus 101 Gemeinden mit überwiegend ländlicher Struktur zusammen. Im Zeitraum 1996-2007 sank die Bevölkerungszahl leicht. Für die zukünftige Entwicklung wird ein Bevölkerungsverlust prognostiziert.

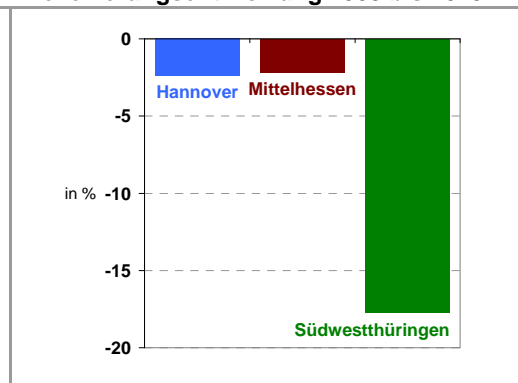
In Hessen findet eine kommunalisierte Regionalplanung statt. Die Regionalversammlung, die sich aus Vertretern der Landkreise, der kreisfreien Städte und kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern zusammensetzt, ist Träger der Regionalplanung. Das Planungssystem in Hessen ist durch einen sehr restriktiven positivplanerischen Steuerungsansatz gekennzeichnet. Eine quantitative Steuerung der Wohnbauflächen erfolgt über die Ausweisung von Mengenkontingenten für den Wohnungsbau, während in qualitativer Weise die Flächenentwicklung über die Ausweisung von Siedlungsbereichen in der Plankarte erfolgt. Eine negativplanerische Steuerung erfolgt mittels Regionaler Grünzüge und verschiedenen Vorranggebietsausweisungen.

Abb. 6.3:
Bevölkerungsentwicklung 1995 bis 2007



Quelle: eigene Darstellung, Daten: LRB BBSR

Abb. 6.4: Prognostizierte
Bevölkerungsentwicklung 2005 bis 2025



Quelle: eigene Darstellung,
Daten: Raumordnungsprognose BBSR 2025

Die Region *Südwestthüringen*, die sich aus 190 Kommunen zusammensetzt und überwiegend zu den ländlichen Räumen zählt, zeichnet sich durch einen hohen Verlust an Einwohnern aus. Bereits im Zeitraum 1996-2007 ging die Bevölkerungszahl um 10 % zurück. Für den Zeitraum 2005-2025 wird mit einer verstärkten Abnahme der Einwohnerzahlen gerechnet.

Auch in Südwestthüringen wird eine kommunalisierte Regionalplanung betrieben, bei der die Regionale Planungsgemeinschaft Träger der Regionalplanung ist. Sie setzt sich zusammen aus Vertretern der drei Landkreise und den beiden kreisfreien Städten Suhl und Eisenach sowie allen kreisangehörigen Städten mit mehr als 10.000 Einwohnern. Die Steuerung der Siedlungsflächen findet in erster Linie durch negativplanerische Instrumente zur Sicherung des Freiraumes statt. Dies umfasst Regionale Grünzüge, Regionale Grünzäsuren und verschiedene Vorranggebiete für den Freiraumschutz. Zusätzlich werden positivplanerische Instrumente wie Eigenentwicklung oder die Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf Zentrale Orte eingesetzt. Der aktuelle Entwurf des Regionalplans 2009 umfasst ein neues Instrument zur Steuerung der Siedlungsentwicklung: Mit Hilfe von Orientierungswerten wird eine Kontingentierung der baulichen Flächeninanspruchnahme in Abhängigkeit der zentralörtlichen Einstufung vorgenommen.

6.4.2 Quantitative Forschungsmethoden

In der Evaluationsforschung werden quantitative Forschungsmethoden eingesetzt, um Wirkungen anhand bestimmter Indikatoren zu messen. Sie finden Anwendung bei der Prüfung von Zielerreichung, Wirkungs- und Kausalbetrachtungen (STOCKMANN 2004, S. 15) und haben in den letzten 15 Jahren an Bedeutung gewonnen (SCHNEIDER U. JANNIG 2006, S. 41). Zu beachten ist, dass sich insbesondere bei quantitativen Untersuchungsansätzen das Kausalitätsproblem stellt. Über Zusammenhänge und über die Intention von Fragebogenergebnissen können häufig nur Annahmen getroffen werden.

6.4.2.1 Analyse statistischer und geostatistischer Daten

Mit Hilfe statistischer Daten können die Rahmenbedingungen, unter denen räumliche Planung stattfindet, betrachtet werden. Ausgewertet werden u.a. Daten der Bevölkerungs- und Haushaltsentwicklung, der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung und der Wohnbauflächenentwicklung. Nicht in allen Fallstudien lagen identische Daten vor (Tab. 6.2).

Tab. 6.2: Verwendete Datenquellen

	Hannover	Mittelhessen	Südwestthüringen	Quelle
Bevölkerungsentwicklung	X	X	X	LRB BBSR
Bevölkerungsprognose	X	X	X	BBSR
Haushaltsentwicklung	X	X	X	LRB BBSR
Wohnbautätigkeit	X	X	X	LRB BBSR
Gebäude- und Freiflächenentwicklung	X	X	X	LRB BBSR
Wohnbauflächenentwicklung	X	X		LRB BBSR
Wohnbaulandreserven/ -neuausweisungen	X			NBank
Brachen/Baulücken			X	FH Nordhausen
ATKIS	X	X	X	BBSR
Sementa Change	X			IÖR

Quelle: Eigene Darstellung

„Der erste Schritt eines Evaluierungsprozesses besteht immer in der Analyse von Veränderungen anhand von Zielkriterien bzw. Indikatoren“ (KITTELMANN u. HÜBLER 1984, S. 64). Zur Überprüfung der Zielerreichung der Planfestlegungen werden daher die Indikatoren Entwicklung der Gebäude- und Freiflächen bzw., wenn vorhanden, der Wohnbauflächenentwicklung, der Bevölkerungsentwicklung und der Baufertigstellung aus der amtlichen Statistik verwendet. Indikatoren können nach SCHÜRMAN (2006) aber nur ca. 20 % der Evaluierung von Regionalplänen ausmachen, wofür in erster Linie die begrenzte Datenverfügbarkeit amtlicher Statistiken verantwortlich ist. Aussagen können meist nur für administrative Gebietseinheiten (Kommunen) getroffen werden und lassen keinen Rückschluss auf Entwicklungen innerhalb des Gemeindegebietes zu. Anhand dieser Daten kann daher nicht ermittelt werden, ob eine Wohnsiedlungsentwicklung in den Kernorten der Gemeinden oder in den auf Eigenentwicklung begrenzten Ortsteilen stattfand. Lediglich für die Region Hannover liegen Angaben zur Bevölkerungsentwicklung auf Ortsteilebene vor.

Mittels einer Analyse von Geodaten (ATKIS) findet eine Überprüfung der zeichnerischen Festlegungen der Regionalpläne statt. Durch Verschneidungen und Überlagerungen des Regionalplans mit Daten der tatsächlichen Flächennutzung wird untersucht, ob die Flächenentwicklungen auch an den dafür vorgesehen Standorten erfolgten. Diese Untersuchung kann die Frage beantworten, ob Entwicklungen in Bereichen, die für eine Wohnsiedlungsentwicklung vorgesehen sind oder in Gebieten für den Freiraumschutz stattfand und wie hoch dieser Anteil ist. Die Festlegungen des Regionalplans sind allerdings nicht parzellenscharf, so dass es zu Ungenauigkeiten kommen kann.

Für die Region Hannover liegen zusätzlich Daten aus Sementa Change des IÖRs vor, die eine detaillierte Auswertung der tatsächlichen baulichen Inanspruchnahme auf Gebäudeebene ermöglichen (MEINEL ET AL. 2009). Die Daten beruhen auf der deutschen Grundkarte (Maßstab 1 : 25.000), enthalten alle Einzelgebäude und liegen für die Zeiträume 1991 bis 1996 sowie 1996 bis 2005 vor. Die Auswertungen bilden eine gebäudescharfe Siedlungsentwicklung ab und werden ebenfalls mit digitalen Daten des Regionalplans verschnitten (vgl. EINIG ET AL. 2010a, b).

6.4.2.2 Standardisierte Akteursbefragung

Standardisierte Befragungen zur Messung der Wirkung von Regionalplänen werden bislang in Deutschland kaum eingesetzt. Beispiele für bereits durchgeführte Befragungen sind die BBSR Baulandumfrage, in der eine Bewertung der kommunalen Baulandsituation stattfindet, eine standardisierte Befragung der hessischen Regionalversammlungsmitglieder (SCHULZ ZUR WIESCH 1977) und eine Umfrage zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels bei den Regionalplanungsträgern (EINIG U. LESER 2007) sowie zur Praxis des e-Governments in der Raumordnung (EINIG 2007). Eine Befragung der Kommunen als Adressaten der Planung ist bei BARTSCH (2006) zum Instrument der funktionsteiligen Zentralen Orte zu finden. Eine standardisierte Akteursbefragung zum Instrumentenverbund der Regionalplanung stellt in Deutschland bislang ein Novum dar (vgl. EINIG ET AL. 2010a, b).

Angeschrieben wurden in der Kommunalumfrage des BBSR alle Kommunen der drei Fallstudienregionen sowie die Mitglieder der Regionalparlamente. Dies ermöglicht eine Bewertung des eingesetzten Instrumentariums sowohl durch die Adressaten der Planung als auch die politischen Entscheidungsträger. Die Befragung wurde Ende 2008/Anfang 2009 durchgeführt.

Der Fragebogen für Kommunen (siehe Anlagen) und Mitglieder der Regionalparlamente setzt sich aus vier Themenbereichen zusammen:

- I. Baulandsituation und Baulandpolitik (nur Kommunen)
- II. Bewertung der Instrumente des Regionalplans
- III. Zusammenfassende Bewertung der Regionalplanung + Reformoptionen
- IV. Verhältnis von Kommunen und Regionalplanung
- V. Funktion und Einfluss der Regionalparlamente (nur Regionalparlamente)

Die Fragen unterscheiden sich in den drei Fallstudien lediglich im Fragenkomplex II, in dem die regionsspezifischen Steuerungsinstrumente bewertet wurden. Die übrigen Fragen sind identisch, um einen Vergleich zwischen den Regionen zu ermöglichen. Den Mitgliedern der

Regionalparlamente wurde ein verkürzter Fragebogen zugesendet, ohne Fragen zur „Baulandsituation und -politik der Kommunen“, jedoch mit Fragen zur Funktion der Regionalparlamente. Die meisten Fragen sind als geschlossene Fragenkomplexe mit konkreten Antwortvorgaben formuliert. Um die Antworten jedoch nicht zu stark einzuschränken und um zu vermeiden, dass wichtige Aspekte in der Fragebogenentwicklung außer Acht bleiben, werden offene Antwortfelder eingefügt („Sonstiges“). Die letzte Frage sieht ein offenes Antwortfeld vor, in den die Befragten Anmerkungen und Hinweise geben können.

Die Rücklaufquote der Befragung der Regionalparlamente ist mit 18 bis 36 % recht niedrig (Tab. 6.3). Ursachen hierfür liegen u.a. darin, dass es sich bei den Mitgliedern in Hessen und Thüringen meist um Bürgermeister oder Stadträte handelt, die den umfangreichen Fragebogen aus Zeitgründen nicht beantwortet haben. In Hannover kann die niedrige Rücklaufquote vermutlich darauf zurückgeführt werden, dass sich die Befragten nicht aus Mitgliedern der kommunalen Verwaltung zusammensetzen und nicht alle mit den einzelnen Festlegungen des Regionalplans vertraut sind. Geantwortet haben in erster Linie Mitglieder der Planungsausschüsse, d.h. fachlich betraute Mitglieder. Aufgrund des geringen Rücklaufs der Befragung der Mitglieder der Regionalparlamente wird in der Auswertung nicht mit prozentualen Angaben, sondern mit qualitativen Einschätzungen gearbeitet.

Tab. 6.3:
Rücklauf der Befragung der Regionalparlamente

	Rücklauf (absolut)	Grundgesamtheit	Rücklauf (Prozent)
Hannover	15	85	18 %
Mittelhessen	7	31	23 %
Südwestthüringen	17	47	36 %

Tab. 6.4:
Rücklauf der Kommunalbefragung

	Rücklauf (absolut)	Grundgesamtheit	Rücklauf (Prozent)
Hannover	19	21	91 %
Mittelhessen	53	101	52 %
Südwestthüringen	36	71	51 %

Quelle: eigene Darstellung; Daten: Kommunalbefragung des BBSR

Die standardisierte Kommunalbefragung richtete sich an alle Kommunen in den drei Fallstudien. Aufgrund der Kleinteiligkeit der Kommunalstruktur in der Region Südwestthüringen konzentrierte sich die Befragung auf die Verbandsgemeinden. In Hannover lagen Adressen der Bau- und Stadtplanungsämter vor, so dass dort konkrete Personen angeschrieben werden konnten, während in den beiden anderen Regionen die Gemeinden angeschrieben wurden. Auch dort füllten meist Mitarbeiter der Bau-, Stadtplanungs- oder Stadtentwicklungsämter die Fragebögen aus. Zusätzlich beantworteten Bürgermeister sowie Stadt- und Gemeindeverwaltungen die Bögen, insbesondere in kleineren Kommunen, in denen kein eigenes Bauamt existiert.

Eine telefonische Nachfassaktion führte zu einer erheblichen Steigerung der Rücklaufquote, die bei der Kommunalbefragung zwischen 50 und 90 % lag (Tab. 6.4). Grund für die unterschiedlichen Rücklaufquoten zwischen den Regionen ist u.a. die Gemeindegröße. Vor allem in kleinen Kommunen ist die Personalausstattung sehr gering, so dass der umfangreiche Fragebogen dort vielfach unbeantwortet blieb.

Personen, die keine eindeutige Meinung zu einem Thema haben, äußern sich häufig bei Umfragen nicht, wodurch es zu Verzerrungen kommen kann, da sich vermehrt Personen beteiligen, die entweder in positiver oder in negativer Weise mit dem Sachverhalt der Befragung verbunden sind (MEYER 2007, S.256). Dies trifft auch auf einzelne Fragen oder Antwortblöcke zu. Beispielsweise wurden Fragen zu einzelnen regionalplanerischen Instrumen-

ten von einigen Kommunen dann nicht beantwortet, wenn sie von dieser Festlegung nicht betroffen sind. Speziell in Südwestthüringen haben einige Kommunen nur wenig Kontakt zur Regionalplanung, da kaum noch Siedlungsentwicklungen stattfinden.

Der hohe Rücklauf in der Region Hannover kann unter anderem darauf zurückgeführt werden, dass konkrete Adressen und Ansprechpartner vorlagen und dass die Kommunen im Vorfeld von der Regionalplanung auf die Umfrage aufmerksam gemacht wurden.

Tab. 6.5: Rücklauf der Kommunalbefragung nach zentralörtlicher Einstufung (in %)

	Ober- zentrum	Mittel- zentrum	Grund-/ Unterzentrum	Klein- zentrum	Kein Zentraler Ort
Hannover	100	100	80	-	-
Mittelhessen	67	53	55	47	-
Südwestthüringen	-	70	38	47	56

Quelle: eigene Darstellung; Daten: Kommunalbefragung des BBSR

Betrachtet man die Rücklaufquote der Kommunalbefragung in Abhängigkeit zum Zentralörtlichen Status der Kommunen, so kann eine ausgewogene Verteilung der Antworten festgestellt werden (Tab. 6.5). Lediglich in Ober- und Mittelzentren liegt der Rücklauf etwas höher. Die Bewertung der Regionalplanung durch die Kommunen nimmt eine zentrale Rolle in dieser Untersuchung ein. Die von den Plänen konkret „Betroffenen“ können aus ihrer Sicht die Vorgaben bewerten. Da mit der standardisierten Befragung eine große Anzahl an Betroffenen befragt werden konnte, kommen individuelle Abweichungen hier nicht mehr zur Geltung. Diesen Zweck erfüllen aber die qualitativen Interviews. Eine standardisierte Befragung misst jedoch in erster Linie die Akzeptanz einer Festlegung und weniger eine „methodisch kontrollierte empirische Qualitätsbewertung“ (KROMREY 2001, S. 19) im Sinne einer Evaluation. Diese Aufgabe erfüllen die statistischen und geostatistischen Analysen.

6.4.3 Qualitative Untersuchungsmethoden

Evaluationen basieren nur selten ausschließlich auf quantitativen Forschungsmethoden, sondern integrieren meist auch qualitative Verfahren. Diese umfassen ein sehr breites Spektrum, „eben alles, was nicht an Zahlen gebunden ist“ (POHL 1998, S. 101). Qualitative Untersuchungsmethoden ermöglichen es, Sachverhalte in ihrer Tiefe und im Detail zu betrachten. Sie erhöhen das Verständnis, senken aber die Möglichkeit zur Generalisierbarkeit. Qualitative Evaluationen gehen über die reine Antwortverteilung und Mittelwertstatistiken hinaus und bieten ein besseres Verständnis für die Antworten in ihrem jeweiligen Kontext. Eine vollständige Erfassung von komplexen Wirkungsgefügen einzig mit standardisierten Verfahren ist kaum möglich. Der Einsatz qualitativer Verfahren bewirkt zudem, dass Sachverhalte, welche im Vorwissen und bei der Konzeption des Forschungsvorhabens nicht vorhanden waren, aufgedeckt werden können (KUCKARTZ ET AL. 2008, S. 12f). Diese Forschungsmethode bietet eine Reihe von Vorteilen, wie z.B. die Berücksichtigung komplexer Sachverhalte, die in standardisierten Fragebögen in einige wenige Klassen unterteilt werden, die Einbeziehung von Hintergründen und Zusammenhängen sowie damit verbunden das Vermeiden von Fehlschlüssen und Missinterpretationen (KUCKARTZ ET AL. 2008, S. 66f).

6.4.3.1 Plananalyse

Eine Planevaluierung setzt zunächst die genaue Analyse der jeweiligen Festlegungen in den Planungsregionen voraus. Dazu werden die aktuell gültigen Regionalpläne und auch die Planentwürfe untersucht. Nach der Identifizierung der zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung relevanten Instrumente, erfolgt die Bewertung ihrer Restriktivität und ihrer Bindungswirkung. Die Beurteilung der Planfestlegungen orientiert sich am Ansatz von CRAWFORD und OSTROM (grammar of institutions) (vgl. Kap. 5.2.4) (vgl. EINIG 2009a; EINIG ET AL. 2010b).

Zusätzlich fließen auch die Vorgaben durch den Landesentwicklungsplan bzw. das Landesraumordnungsprogramm sowie das Landesplanungsgesetz mit in die Untersuchung ein. Diese geben die Rahmenbedingungen für die Regionalplanung vor und haben großen Einfluss darauf, was Regionalplanung machen kann oder darf.

Neben der reinen Plananalyse spielt auch die Organisation der Regionalplanung und die Identifizierung der beteiligten Akteure eine zentrale Rolle. Dies kann ebenfalls durch das Studium der gesetzlichen Grundlagen erfolgen, da anhand dieser Vorgaben die Träger der Regionalplanung, die Mitglieder und deren Aufgaben sowie die formalen Beziehungen zwischen den Akteuren identifiziert werden können. Untersucht wird zusätzlich, welche Aussagen zum Umgang mit dem demographischen Wandel in den Plandokumenten enthalten sind und welche Reformen in den neuen Planentwürfen diskutiert werden.

6.4.3.2 Experteninterviews

Ein rein quantitatives Vorgehen wird in der Evaluationsforschung immer wieder kritisiert, da nur vorab aufgestellte Kriterien geprüft werden (MAYRING 2002, S. 62). Ein zentraler Baustein ist es daher, „dass die in der Praxis beteiligten Personen selbst zu Wort kommen und an der Evaluation beteiligt werden“ (MAYRING 2002, S. 63). Aufgrund der mangelnden Möglichkeit, die Wirksamkeit von regionalplanerischen Instrumenten alleine anhand objektiver Indikatoren analysieren zu können (vgl. POLLERMANN 2006; SCHÜRMAN 2006), nehmen die Bewertungen aus Sicht der betroffenen Akteure eine wichtige Position in der vorliegenden Untersuchung ein.

Ziel der Gespräche ist es, zu erfahren, wie die beteiligten Akteure die Instrumente bewerten und ob die Vorgaben von den Adressaten akzeptiert werden. Zusätzlich wird das Verhältnis der Akteure untereinander im Rahmen der Interviews thematisiert. Zu diesem Zweck wurden Experteninterviews mit allen relevanten Akteuren durchgeführt. Experteninterviews stellen in der Evaluationsforschung eine etablierte Forschungsmethode dar, wenngleich es kein Patentrezept für deren Anwendung gibt (u.a. BEHRENS 2003; KROMREY 2001; WEISS 1975). Die geführten Gespräche stellen systematisierende Experteninterviews dar, deren Ziel es ist, das „aus der Praxis gewonnene, reflexiv verfügbare und spontan kommunizierbare Handlungs- und Erfahrungswissen“ (BOGNER U. MENZ 2005, S. 37) zu beleuchten.

Den Interviews liegt ein Leitfaden zugrunde, der gleichzeitig die Offenheit des Interviewverlaufs und die Vergleichbarkeit der geführten Expertengespräche gewährleistet (MEUSER U. NAGEL 2005, S. 78). Der Leitfaden (siehe Anlagen) wurde in allen Interviews in ähnlicher Weise genutzt, wenngleich eine Anpassung der Fragen an die jeweiligen Akteure (Landes-, Regional- und Kommunalplanung) und die jeweiligen Instrumente notwendig war.

Er setzt sich aus folgenden Bestandteilen zusammen:

- I. Einleitung / Einführung in den Forschungshintergrund und Kurzvorstellung des Gesprächspartners
- II. Aktuelle Siedlungsflächenentwicklung in der Region bzw. der Kommune, insbesondere vor dem Hintergrund des demographischen Wandels
- III. Vorgehen und Ziele in der Baulandpolitik (nur in den Kommunen)
- IV. Bewertung des Instrumentariums des Regionalplans
 - a) Instrumente des Siedlungsraumes
 - b) Instrumente des Freiraumschutzes
 - c) Informelle Instrumente
 - d) Bewertung der Instrumente hinsichtlich Restriktivität und Akzeptanz
- V. Verbesserungsbedarf und Reformoptionen
- VI. Verhältnis der Akteure zueinander
- VII. Zusätzliche Anmerkungen des Gesprächspartners

Trotz der Strukturiertheit bietet die Methode genügend Freiraum für den Gesprächspartner, zusätzliche Punkte zu benennen. Dies führt aber auch dazu, dass die eingangs entwickelten Fragen weiter modifiziert werden. Die Durchführung von Experteninterviews stellt demnach auch für den Forscher einen Lernprozess dar. Insbesondere in den ersten Interviews wird der Forscher auf Sachverhalte aufmerksam gemacht, die in der Konzeption zuvor entweder nicht oder nur unzureichend berücksichtigt wurden (ARING 1999a, S. 122).

Die 26 Interviews wurden im Zeitraum März bis August 2008 durchgeführt und dauerten im Durchschnitt 60 Minuten, in Einzelfällen reicht die Zeitspanne von 35 bis über 200 Minuten. In zwei Kommunen erfolgte eine Besichtigung der Situation vor Ort zusammen mit den Experten.

Wer als Experte in Frage kommt, ist in erster Linie von der Forschungsfrage abhängig – es handelt sich um einen relationalen Status (MEUSER U. NAGEL 2005, S. 73). „Experten lassen sich als Personen verstehen, die sich die Möglichkeit geschaffen haben, mit ihren Deutungen das konkrete Handlungsfeld sinnhaft und handlungsleitend zu strukturieren“ (BOGNER U. MENZ 2005, S. 45). In dieser Untersuchung handelt es sich um eine Mehrebenenanalyse, da Experten aus allen Planungsebenen ausgewählt wurden: In jeder der drei Regionen fanden Interviews mit der Landes-, der Regional- und der Kommunalplanung statt. Gespräche nicht nur mit Vertretern der Regionalplanung, sondern auch mit Landes- und Kommunalplanung zu führen, ist für die Wirkungsanalyse von großer Relevanz. Das Instrumentarium des Regionalplans wird durch die Landesplanung in Teilen vorgegeben, so dass die Landesplanung als rahmensetzende Institution mit zu berücksichtigen ist. Insbesondere die Bewertung der Kommunen ist von Bedeutung, da sie als Adressaten und Nutzer des Regionalplans ganz konkret ‚Betroffene‘ sind und aus eigener Erfahrung die Qualität des Plans zuverlässig beurteilen können (KROMREY 2001, S. 19).

Während auf der Ebene der Landesplanung jeweils ein Interview geführt wurde, konnten in der Regionalplanung zwei oder mehr Vertreter befragt werden. In allen Regionen wurden Leiter und Stellvertreter der Regionalplanung für ein Interview gewonnen. In den meisten Fällen waren die fachlich zuständigen Mitarbeiter ebenfalls präsent. In jeder Region fanden

Interviews mit vier bis fünf Kommunalvertretern statt. Zum Teil waren auch hier mehrere Personen während der Gespräche anwesend (Tab. 6.6).

Die Auswahl der Kommunen erfolgte anhand mehrerer Kriterien. Zunächst wurden Empfehlungen von der Regionalplanung eingeholt, welche Kommunen besonders interessante Fallbeispiele darstellen könnten. Dabei handelt es sich um Kommunen, in denen eine intensive Siedlungsflächenentwicklung stattgefunden hat und / oder in denen es zu Konflikten mit der Regionalplanung kam. Zusätzlich wurden größere und kleinere Kommunen, Gemeinden mit einer hohen Flächeninanspruchnahme sowie Kommunen mit unterschiedlichem zentralörtlichen Status ausgewählt.

Bei der Auswertung der Interviews beeinflusst der Zeitpunkt den Inhalt der Gespräche. Dies betrifft insbesondere das Verhältnis der Akteure zueinander, aber auch die Bewertung von Restriktivität und Akzeptanz der Steuerungsinstrumente. So ist zum Beispiel ein Interviewpartner unmittelbar vom Entwurf eines neuen Regionalplans betroffen, da seine Gemeinde ihren zentralörtlichen Status verliert. Es ist nachvollziehbar, dass dieser Experte wenig Positives über die Steuerung durch die Regionalplanung berichtet. Hätte man das Interview vor der Offenlegung des neuen Entwurfes geführt, wäre seine Bewertung vermutlich anders ausgefallen.

Tab. 6.6: Durchgeführte Experteninterviews

Region Hannover

Institution	Synonym
Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung	Landesplanung 1
Region Hannover	Regionalplanung 1 & 2
Kommunalplanung	Kommunalplanung 1-4
Hannover Grundstücksgesellschaft (HRG)	HRG

Region Südwestthüringen

Institution	Synonym
Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Medien	Landesplanung 3
Thüringer Landesverwaltungsamt	Regionalplanung 5 & 6
Thüringer Landesverwaltungsamt	Landesverwaltungsamt 1
Kommunalplanung	Kommunalplanung 11-14
Kreis Schmalkalden-Meiningen	Kreisplanung 2

Region Mittelhessen

Institution	Synonym
Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung	Landesplanung 2
Regierungspräsidium Gießen	Regionalplanung 3 & 4
Kommunalplanung	Kommunalplanung 5-10
Kreis Limburg-Weilburg	Kreisplanung 1

Quelle: eigene Darstellung

Die Interviews wurden nach der Transkription zunächst nach thematischen Verläufen gegliedert und mit Hilfe des Programms MAXqda Oberbegriffen zugeordnet. Die Auswertung richtet sich nach thematischen Aspekten und inhaltlich zusammengehörenden Aussagen (MEUSER U. NAGEL 2005, S. 81). Wichtig ist stets der Rückbezug zu den institutionell-organisatorischen Handlungsrahmen der Akteure. Diese Aufbereitung ermöglicht den Vergleich der Interviews: Zum einen innerhalb einer Akteursgruppe oder zwischen den Akteuren einer Region. Zum anderen können aber die Aussagen der Akteure regionsübergreifend analysiert werden. Leitfadengestützte Interviews bieten durch ihre teilweise Standardisierung den Vorteil einer leichteren Vergleichbarkeit der Interviews (MAYRING 2002, S. 70).

Wenn ein Methodenmix in Forschungsarbeiten Anwendung findet, so wird meist erst eine standardisierte Befragung vorgenommen, an die vertiefende Experteninterviews in besonders relevanten Fällen anschließen. Die Experteninterviews wurden jedoch bewusst vor der standardisierten Befragung durchgeführt, um eine bessere Einschätzung der Situation vor Ort zu erhalten und um die Ergebnisse und Hinweise auf regionale Besonderheiten mit in die standardisierte Befragung einfließen zu lassen (vgl. EINIG ET AL. 2010b). In der Auswertung werden die Aussagen der Experten anonymisiert dargestellt. Erkennlich wird aber welcher Akteursgruppe (Landes-, Regional- oder Kommunalplanung) der Gesprächspartner angehört.

6.4.3.3 Stellungnahmenanalyse

Nicht nur in der Aufstellungsphase erhält der Regionalplan eine Steuerungswirkung, sondern insbesondere während des Planvollzugs. „Pläne wirken erst, wenn sie vollzogen sind“ (BENZ 1998, S. 259). Wie wird mit den Vorgaben des Regionalplans umgegangen? Werden die Ziele hart von der Regionalplanung exekutiert oder werden Abweichungen zugelassen? Die Bewertung des Planvollzuges kann durch die Analyse von regionalplanerischen Stellungnahmen, die die Regionalplanung zu den kommunalen Bauleitplänen abgibt, erfolgen. Stellungnahmen sind Beurteilungen räumlich konkreter raumbedeutsamer Planungen oder Maßnahmen durch den Träger der Landes- oder Regionalplanung (HEEMEYER 2006, S. 32; HÖHNBERG 1999, S. 266). Diese werden im Rahmen eines förmlichen Verfahrens abgegeben, wie z.B. durch ein Beteiligungsverfahren nach § 4 BauGB. Die Regionalplanung gibt Stellungnahmen als Träger öffentlicher Belange ab, ohne hier eine Weisungsbefugnis zu haben (FÜRST U. SCHOLLES 2008, S. 88). Im Rahmen der Stellungnahmen prüft die zuständige Landesplanungsbehörde somit, ob die kommunalen Bauleitpläne mit den Zielen und Grundsätzen der Raumordnung übereinstimmen. Eine Genehmigung der kommunalen Bauleitpläne kann nur dann erfolgen, wenn die Planungen nicht den Zielen der Raumordnung entgegenstehen. Grundsätze der Raumordnung können von den Kommunen im Zuge des Abwägungsverfahrens überwunden werden. Wenn Konflikte zwischen den kommunalen Planungen und den Vorgaben des Regionalplans entstehen, können diese auch von den Kommunen überarbeitet werden und somit ausgeräumt werden (EINIG 2010a, S. 20).

Stellungnahmen sind laut HOSSE und SCHÜBEL (1998, S. 19) „neben dem Regionalplan das wichtigste Instrument“ auf der regionalen Ebene. Regionalplaner erzielen, nach eigener Einschätzung, ihre größte Wirkung bei der Abgabe dieser Stellungnahmen (WIECHMANN 2008,

S. 123). Dennoch liegen bislang nur wenige Erfahrungen in einer solchen Auswertung vor (BÄUERLE 1994; DADOU ET AL. 1979; WIECHMANN U. SIEDENTOP 2009).

Die vorliegende Auswertung der Stellungnahmen aus den drei Fallstudien beruht auf einer Datenbank des BBSR, in der die Stellungnahmen systematisch erfasst und ausgewertet wurden. Die Analyse dieser Dokumente dient dabei der Beantwortung folgender Fragen:

- In welchen Bereichen ergeben sich Konflikte zwischen Regionalplanung und Kommunen? (Konflikte werden hier definiert als ablehnende Stellungnahmen, d.h. die Planungen der Kommunen stimmen nicht mit den Zielen der Raumordnung überein.)
- Welche Ziele und Grundsätze führen häufig zu Konflikten? Handelt es sich dabei eher um Ziele/Grundsätze des Freiraumschutzes oder des Siedlungsraumes?
- Können Kommunen identifiziert werden, mit denen es häufig zu Konflikten kommt?

Die Stellungnahmen beziehen sich auf den Zeitraum des zu evaluierenden Regionalplans. Im Fall der Region Hannover, deren aktueller Regionalplan erst 2006 in Kraft trat, werden auch Stellungnahmen aus einem früheren Zeitraum mit in die Auswertung einbezogen. Für die Regionen Hannover und Mittelhessen werden Stellungnahmen zu Bebauungsplänen und zu Flächennutzungsplänen ausgewertet, in Südwestthüringen lediglich Flächennutzungspläne. In der Region Südwestthüringen gibt es jedoch eine Vielzahl an Kommunen, die keinen Flächennutzungsplan besitzen, was zu Unterschieden in der Auswertung führt.

Innerhalb eines Planverfahrens (z.B. der Ausweisung eines neuen Baugebietes) werden oftmals mehrere Stellungnahmen abgegeben. Indem nicht nur die abschließende Stellungnahme berücksichtigt wird, sondern alle Stellungnahmen des Planverfahrens, kann der Prozess des Planvollzuges untersucht werden (Tab. 6.7).

Tab. 6.7: Übersicht über die ausgewerteten Stellungnahmen

	Zeitraum	B-Pläne	FNP	B-Pläne	FNP
		Anzahl		Planverfahren	
Hannover	2000-2007	1283	341	855	254
Mittelhessen	2004-2007	571	282	434	198
Südwestthüringen	2000-2008	-	100	-	54

Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Datenbank des BBSR

Für die Region Hannover erfolgt zusätzlich eine Auswertung der Stellungnahmen, die im Aufstellungsprozess des Regionalplans abgegeben wurden. Dies umfasst Stellungnahmen der Kommunen zum Entwurf des Regionalen Raumordnungsprogramms 2005 sowie die Reaktion der Regionalplanung auf die Anmerkung der Städte und Gemeinden. Somit kann für die Region Hannover untersucht werden, welche Ziele des Regionalplans im Aufstellungsprozess besonders diskutiert oder kritisiert wurden und welchen Forderungen der Kommunen die Regionalplanung nachgekommen ist und in welchen Fällen an den ursprünglichen Zielen festgehalten wurde. Dies lässt Aussagen darüber zu, welche Vorgaben von den Kommunen akzeptiert werden und welche nicht.

Die Auswertung dieser Dokumente liefert einen wichtigen Beitrag, um das konstatierte Evaluationsdefizit in der Raumordnung zu senken (HÜBLER 2002; POLLERMANN 2006; SCHÜRMAN 2006; WIECHMANN U. SIEDENTOP 2009), jedoch sind auch hier Grenzen in der Aussagekraft der Analyse festzustellen. Es kann z.B. nicht geklärt werden, welche Bedeutung es hat, wenn Ziele und Grundsätze selten oder nie in den Stellungnahmen aufgeführt

werden. Dies kann sowohl darauf zurückgeführt werden, dass diese Festlegungen besonders von den Kommunen akzeptiert werden und daher nicht konfliktträchtig sind. Es kann auch vermutet werden, dass diese Festlegungen nicht in den Stellungnahmen vorzufinden sind, da sie nicht wirksam zur Steuerung der Siedlungsentwicklung sind. Eine Interpretation kann nur im Dialog mit den betroffenen Akteuren erfolgen.

Einschränkungen in der Aussagekraft ergeben sich aber insbesondere dadurch, dass aufgrund der Stellungnahme nicht immer abschließend auf die Genehmigung oder die Ablehnung der kommunalen Planungen geschlossen werden kann. Die Abgabe der Stellungnahme findet nicht zwangsläufig an gleicher Stelle wie die Genehmigung der kommunalen Flächennutzungspläne statt. Daher kann es vorkommen, dass die Pläne genehmigt werden, obwohl Ziele der Raumordnung missachtet werden. Für eine abschließende Überprüfung müssten zusätzlich alle genehmigten Bauleitpläne der Kommunen analysiert werden, um zu untersuchen, welche Sachverhalte von der Regionalplanung beanstandet und dennoch in den Plänen umgesetzt wurden. Eine solche Auswertung konnte lediglich für die Regionen Hannover und Südwestthüringen erfolgen. Ebenfalls ist die kommunale Abwägung von Grundsätzen der Raumordnung durch das gewählte Verfahren nicht zu ermitteln.

Für den Vergleich der drei Fallstudien ist der unterschiedliche Aufbau und Inhalt der Stellungnahmen zu beachten. Während in Mittelhessen sehr häufig Ziele und Grundsätze in den Stellungnahmen angesprochen wurden, war dies in Hannover seltener der Fall. Der Aufbau der Stellungnahmen ist in den Regionen Hannover und Mittelhessen ähnlich, während er in der Region Südwestthüringen abweicht (vgl. Kap. 7.3.5).

6.4.4 Kombination der Forschungsmethoden

Die verschiedenen eingesetzten Forschungsmethoden werden in den folgenden Auswertungen zusammen dargestellt. „Bringing quantitative and qualitative findings together have the potential to offer insights that could not otherwise be gleaned“ (BRYMANN 2007, S. 9).

Der Einsatz eines Methoden-Mixes kann den Untersuchungsgegenstand sowohl in seiner Tiefe als auch in seiner Breite analysieren. Die Kombination der verschiedenen quantitativen und qualitativen Forschungsmethoden erweist sich in der Evaluationsforschung als nicht unproblematisch, da inkongruente Ergebnisse entstehen können (MCCONNEY ET AL. 2002, S. 121). Somit ist insbesondere die Zusammenführung der Ergebnisse der verschiedenen Methoden eine „challenging task“ (MCCONNEY ET AL. 2002, S. 122). Eine zusammenfassende Bewertung sollte möglichst alle Ergebnisse der verschiedenen Methoden berücksichtigen (MCCONNEY ET AL. 2002, S. 136). Dies kann nicht immer in einer einzelnen Bewertung erfolgen, die sich darauf beschränkt, etwas als positiv oder negativ zu bewerten. Häufig muss ein differenziertes Bild abgegeben werden.

Trotz eines umfangreichen methodischen Untersuchungsdesigns muss bei einer Evaluierung von Regionalplänen berücksichtigt werden, dass die Möglichkeiten der Landes- und Regionalplanung zur Steuerung räumlicher Prozesse begrenzt sind (KITTELMANN U. HÜBLER 1984, S. 73). Die Bewertung kann daher auch nur die Sachverhalte umfassen, die wirklich durch die Regionalplanung beeinflusst werden können.

Im Folgenden werden die Forschungsergebnisse für die drei Fallstudien in identischer Weise aufbereitet: Im ersten Schritt erfolgt eine Kurzcharakteristik der Region und die Darstellung der aktuellen Wohnsiedlungsentwicklung und ihrer Einflussfaktoren. Daran schließt die Beschreibung der Organisation der Landes- und Regionalplanung an, bevor die Abschätzung der Wirkung der einzelnen Instrumente und des Instrumentenverbundes erfolgt. Darüber hinaus werden Reformoptionen und Anpassungen an den demographischen Wandel sowie der Einfluss von Akteuren, Akteurskonstellationen und institutionellen Rahmenbedingungen auf die Steuerungswirksamkeit diskutiert. Die regionsspezifische Betrachtung endet mit einer zusammenfassenden Bewertung des Steuerungsansatzes.

7 Region Südwestthüringen

7.1 Einflussfaktoren der Wohnsiedlungsentwicklung

„Wenn Sie sich im Osten bewegen und da sind wir nun mal, werden wir auch immer bleiben, das sage ich jetzt mal unpolitisch, wir liegen nun mal im Osten der Republik. Aber da war einfach die Situation nach 1990: Jetzt wird alles anders. Und endlich, wir brauchen auch keine Planung mehr.“
(Regionalplanung 6)

7.1.1 Raumstruktur

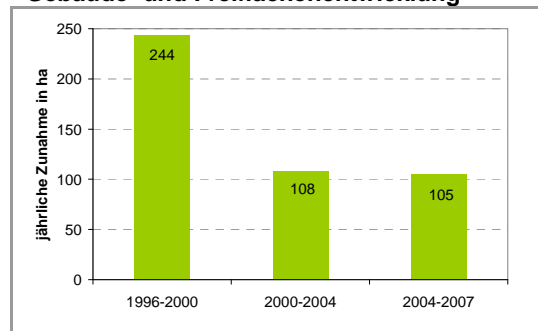
Die Planungsregion Südwestthüringen gliedert sich in vier Landkreise (Wartburgkreis, Schmalkalden-Meiningen, Hildburghausen und Sonneberg) und die kreisfreie Stadt Suhl. Insgesamt setzt sich die Region aus 190 Gemeinden⁹ (Stand 2007) zusammen. Mit einer Einwohnerdichte von 119 Einwohnern pro km² (Stand 2007) zählt die Region zu den gering verdichteten Räumen. Die ländliche Struktur spiegelt sich auch in den geringen Gemeindegrößen wider (Tab. 7.1)

**Tab. 7.1 Südwestthüringen:
Gemeindegrößenklassen 2007**

Gemeindegrößenklassen	Häufigkeit	Prozent
unter 2.000	124	65,3
2.000 bis unter 5.000	46	24,2
5.000 bis unter 10.000	12	6,3
10.000 bis unter 20.000	4	2,1
20.000 und mehr	4	2,1
Insgesamt	190	100

Quelle: eigene Darstellung; Daten der LRB des BBSR

**Abb. 7.1 Südwestthüringen:
Gebäude- und Freiflächenentwicklung**



7.1.2 Flächenentwicklung

Mit einem Anteil von 8,5 % (2007) Siedlungs- und Verkehrsflächen an der Gesamtfläche liegt die Region Südwestthüringen deutlich unter dem bundesweiten Schnitt von 13,1 % und leicht unter dem landesweiten Wert Thüringens (9,1 %). Wohnbauflächen nehmen nur einen sehr geringen Anteil (0,6 %) der Gesamtfläche ein.

Eine intensive Flächeninanspruchnahme für Siedlungszwecke fand insbesondere zwischen 1996 und 2000 statt. Seitdem ist ein deutlich geringerer Zuwachs an Siedlungsflächen zu verzeichnen (Abb. 7.1). Ursachen für diese Entwicklung liegen vor allem in der nachholenden Entwicklung nach der deutschen Wiedervereinigung. In dieser Entwicklungsphase kam es in vielen kleineren Kommunen, vor allem im Umland der Städte, zu expansiven Wohnsiedlungsflächenentwicklungen. Die Umlandgemeinden größerer Städte verfügten nach der Wende über entscheidende Wettbewerbsvorteile gegenüber den Kernstädten, da sie über größere, schneller bereitzustellende Flächenpotenziale verfügten (ERBGUTH ET AL. 1999,

⁹ Sofern nicht anders vermerkt, stammen die statistischen Angaben aus Datenbeständen der LRB des BBSR

S. 6). Bereits 1993 stellt HEIDENREICH fest, dass die neu gewonnenen Freiheiten der Gemeinden in Ostdeutschland, insbesondere der kleineren Gemeinden, zu einer Überbewertung der Möglichkeiten und zu einer ungesunden interkommunalen Konkurrenz geführt hat. Für die Siedlungsentwicklung bedeutet dies, dass falsche und zu große Standorte entwickelt wurden. Die Ausweisung großer Flächen für Gewerbe, Handel, Freizeit und Wohnen fand in erster Linie im Umland der großen Städte statt (HEIDENREICH 1993, S.48). Aus diesen Entwicklungen resultiert ein Verlust an Urbanität und Funktionseinschränkungen Zentraler Orte (REGIONALE PLANUNGSGEMEINSCHAFT SÜDWESTTHÜRINGEN 2007a, S. 7). Heute sind insbesondere demographische und wirtschaftsstrukturelle Umbrüche die maßgebenden Prozesse, die die Raumentwicklung prägen und sowohl in den Innenstädten als auch in den suburbanen Bereichen zu Leerstand und Siedlungsbrachen führen (DOSCH ET AL. 2007, S. 385). Dies spiegelt sich auch in der Genehmigung von Bauflächen wider, die im Zeitraum 2002 bis 2008 stark zurückgegangen ist. In Thüringen umfassten 2008 die neu genehmigten Wohnbauflächen nur noch $\frac{1}{7}$ der Genehmigungen von 2002 (TMBLM 2009a, S. 51).

Die Siedlungsentwicklung für den Zeitraum 2000 bis 2007 zeigt deutliche regionale Unterschiede. Ein stärkerer Zuwachs in der Flächeninanspruchnahme fand insbesondere im Umkreis der Städte Eisenach und Meiningen statt (Abb. 7.2). Diese Gebiete zählen überwiegend zu den wirtschaftlich bedeutsamen in der Region (REGIONALE PLANUNGSGEMEINSCHAFT SÜDWESTTHÜRINGEN 2007a, S. 8).

Abb. 7.2 Südwestthüringen: Gebäude- und Freiflächenentwicklung 2000 bis 2007

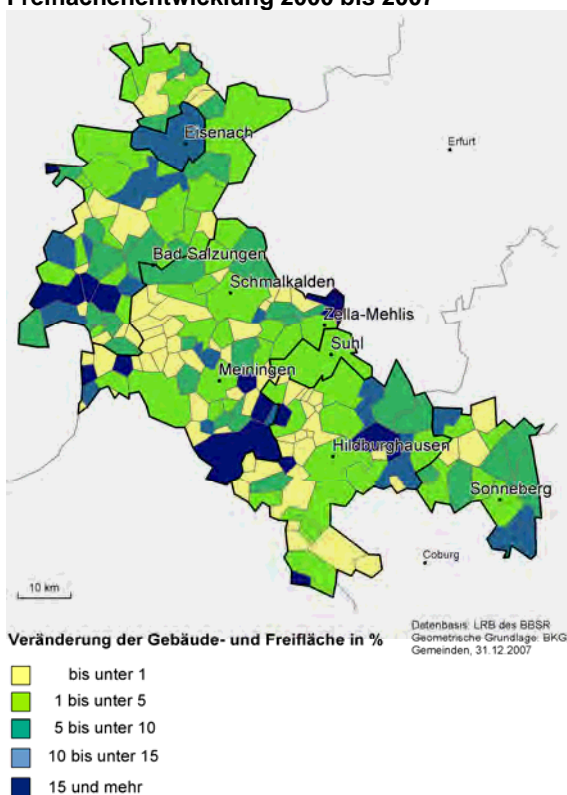
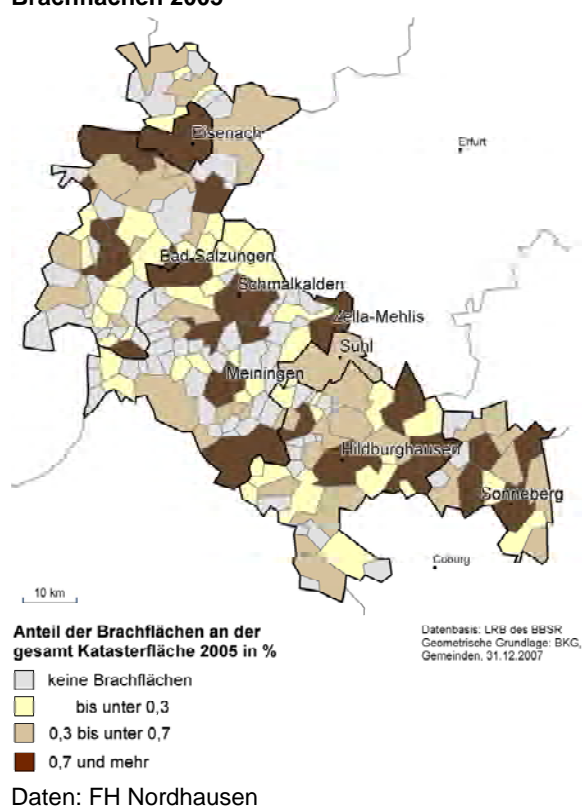


Abb. 7.3 Südwestthüringen: Brachflächen 2005



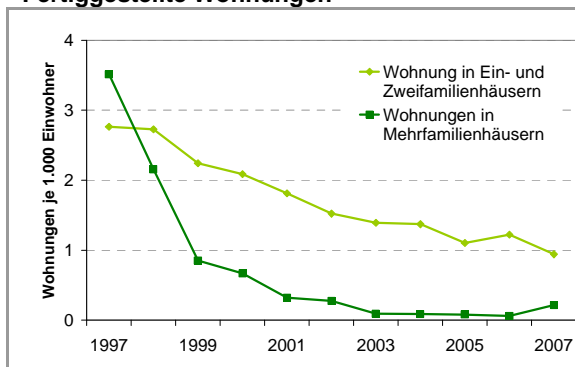
Trotz des Rückgangs der Flächeninanspruchnahme werden derzeit pro Jahr noch ca. 105 ha un bebauter Fläche in Gebäude- und Freiflächen umgewandelt. Diese Zahl erscheint insbesondere zu hoch, wenn die Summe der Brachflächen betrachtet wird. 2005 verfügte die Re-

gion nach Daten der FH Nordhausen insgesamt über knapp 1.500 ha ungenutzter Brachen, von denen 61 % im Siedlungsgefüge, 32 % in Randlagen und 7 % im Außenbereich liegen (vgl. JUCKENACK U. WITTEMAN 2006; FH NORDHAUSEN 2002). Dieses Potenzial würde mehr als ausreichen, um alle neu hinzukommenden Gebäude errichten zu können (DOSCH ET AL. 2007, S. 387). Es wird daher als „dringendste Aufgabe der Regionalplanung“ (REGIONALE PLANUNGSGEMEINSCHAFT SÜDWESTTHÜRINGEN 2007a, S. 12) gesehen, Brachflächen vorrangig zu nutzen. Zu berücksichtigen ist aber die uneinheitliche regionale Verteilung des Brachflächenpotenzials (Abb. 7.3).

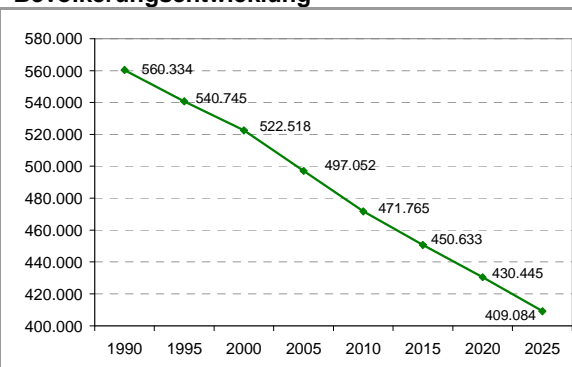
Verbunden mit einer sinkenden Flächenneuanspruchnahme für Gebäude- und Freiflächen ist eine kontinuierliche Abnahme der Wohnbautätigkeit, insbesondere im Geschosswohnungsbau (Abb. 7.4). Der Bau von Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern übersteigt somit die Fertigstellung von Wohnungen in Mehrfamilienhäusern deutlich.

Für die Nachfrage nach Ein- und Zweifamilienhäusern prognostiziert EMPIRICA bis 2020 einen weiteren Anstieg um 11 % (2005, S. 81). Wohnungen in Mehrfamilienhäusern werden auch zukünftig immer seltener nachgefragt und erfahren eine Abnahme von 31 % (2003-2020).

**Abb. 7.4 Südwestthüringen:
Fertiggestellte Wohnungen**



**Abb. 7.5 Südwestthüringen:
Bevölkerungsentwicklung**



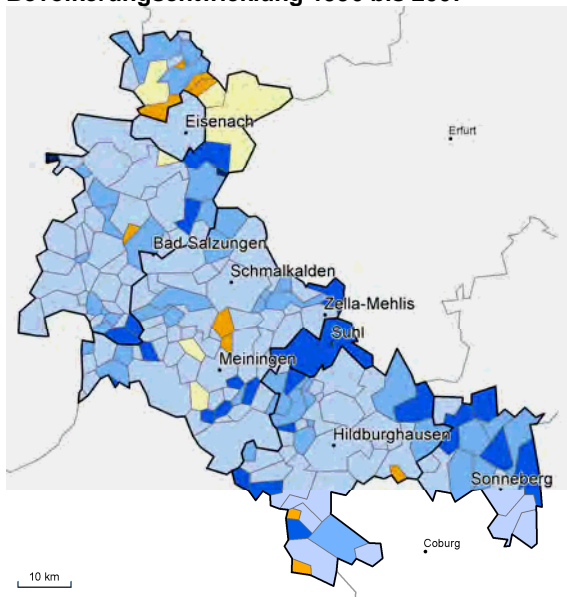
Quelle: eigene Darstellung; Daten: LRB des BBSR und Raumordnungsprognose BBSR 2005-2025 (Prognosedaten ab 2010)

7.1.3 Nachfrageorientierte Einflussfaktoren

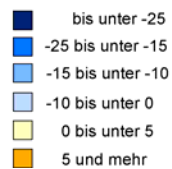
Die Bevölkerungsentwicklung der Planungsregion Südwestthüringen ist durch einen kontinuierlichen Einwohnerrückgang und durch eine Zunahme des Altersdurchschnitts geprägt. Beide Entwicklungen werden von der Regionalen Planungsgemeinschaft als „unumkehrbare Prozesse“ beschrieben (2007a, S.1). Wie in vielen anderen ostdeutschen Regionen ist die Einwohnerzahl seit 1990 rückläufig (Abb. 7.5). Die Bevölkerungsentwicklung verläuft regional uneinheitlich: Eine positive Entwicklung verzeichnen insbesondere die nördlich von Eisenach gelegenen Gemeinden. Eine negative Bevölkerungsentwicklung prägen insbesondere die Stadt Suhl (-17 %) und kleinere Gemeinden im Osten der Planungsregion (Abb. 7.6).

Bis zum Jahr 2025 prognostiziert das BBSR eine weitere Abnahme der Bevölkerung um 18 %. In keinem Kreis bzw. keiner kreisfreien Stadt ist mehr mit Zuwachs zu rechnen. Besonders stark werden die Verluste weiterhin in Suhl sein, während für die Stadt Eisenach die niedrigsten Einwohnerrückgänge vorhergesagt werden (Abb. 7.7).

**Abb. 7.6 Südwestthüringen:
Bevölkerungsentwicklung 1996 bis 2007**

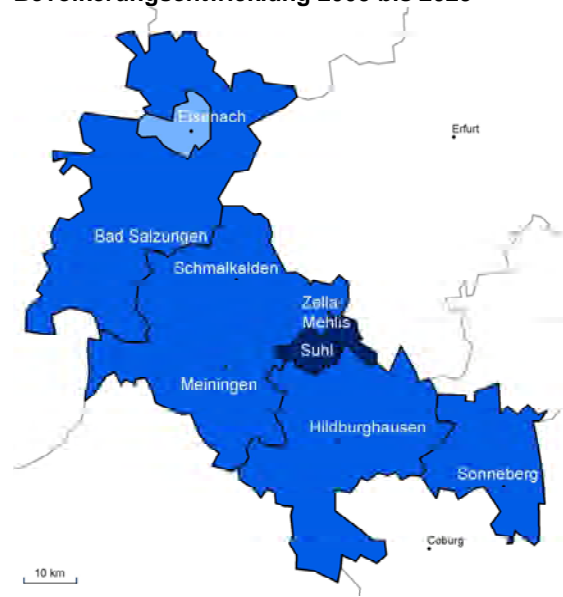


Veränderung der Bevölkerung in %

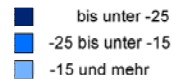


Datenbasis: LRB des BBSR
Geometrische Grundlage: BKG,
Gemeinden, 31.12.2007

**Abb. 7.7 Südwestthüringen: Prognostizierte
Bevölkerungsentwicklung 2005 bis 2025**



Veränderung der Bevölkerung in %



Datenbasis: LRB des BBSR
Geometrische Grundlage: BKG,
Kreise 31.12.2007

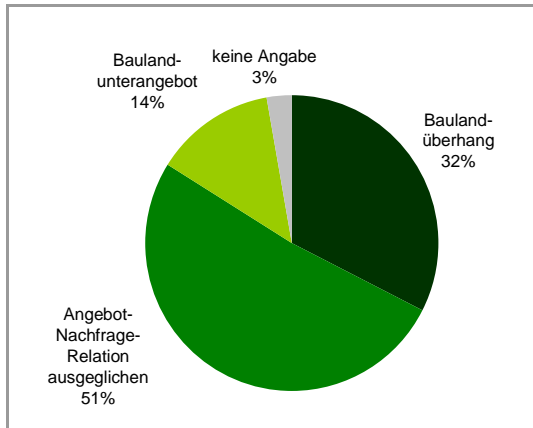
Neben der Aussage über die Gesamteinwohnerzahl sind für den Bedarf an Wohnraum insbesondere die Anzahl und die Entwicklung der Haushalte relevant. Diese war im Zeitraum 1996-2002 leicht positiv (2 %). Für die zukünftige Entwicklung der wohnungsnachfragenden Haushalte rechnet EMPIRICA (2005) bis 2020 mit einem Rückgang von 6 %. Der individuelle Wohnflächenkonsum liegt in der Region Südwestthüringen bei 38,8 m² pro Person und ist zwischen 2002 und 2007 um 1,5 % gestiegen. Resultierend aus der Abnahme der Einwohnerzahl und dem Zuwachs der Flächeninanspruchnahme nahm zwischen 1996 und 2007 die Einwohnerdichte um 10 % ab.

Neben den demographischen Schrumpfungsprozessen deuten auch ökonomische Faktoren auf eine schwierige Ausgangsbasis hin: So liegt das Wohlstandsniveau der Region, gemessen am Bruttoinlandsprodukt je Einwohner, mit ca. 21.000 € je Einwohner deutlich unter dem Bundesdurchschnitt. Zwar konnten Zuwächse im BIP und auch in der Beschäftigtenentwicklung in der Vergangenheit erzielt werden, die aber auf nur geringen Ausgangsniveaus beruhen. Die kommunale Verschuldung hingegen liegt mit durchschnittlich 830 € je Einwohner unter dem Bundesniveau und geht leicht zurück.

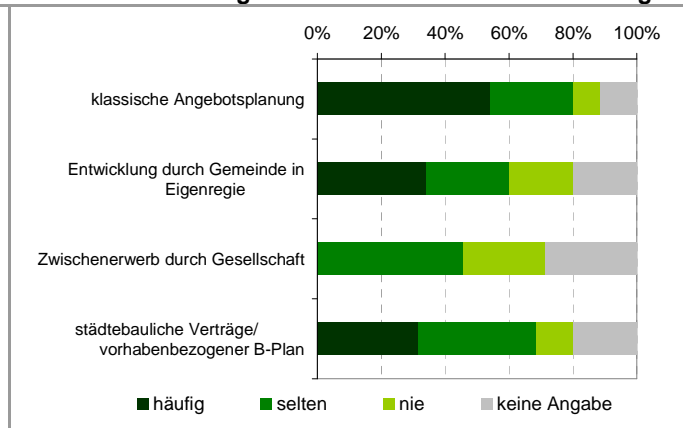
7.1.4 Angebotsorientierte Einflussfaktoren

Entsprechend der geringen Bautätigkeit schätzen auch die Kommunen die Baulandsituation überwiegend entspannt ein (Abb. 7.8). „Ich sehe jetzt nicht diesen Bedarf - alleine schon die demographische Entwicklung lehrt uns das, dass wir die nächsten 10 - 20 Jahre kein weiteres Wohngebiet brauchen.“ (Kommunalplanung 12)

**Abb. 7.8 Südwestthüringen:
Kommunale Baulandsituation**



**Abb. 7.9 Südwestthüringen:
Kommunale Strategien der Wohnbaulandbereitstellung**



Quelle: eigene Darstellung; Daten: Kommunalbefragung des BBSR 2009, N=37

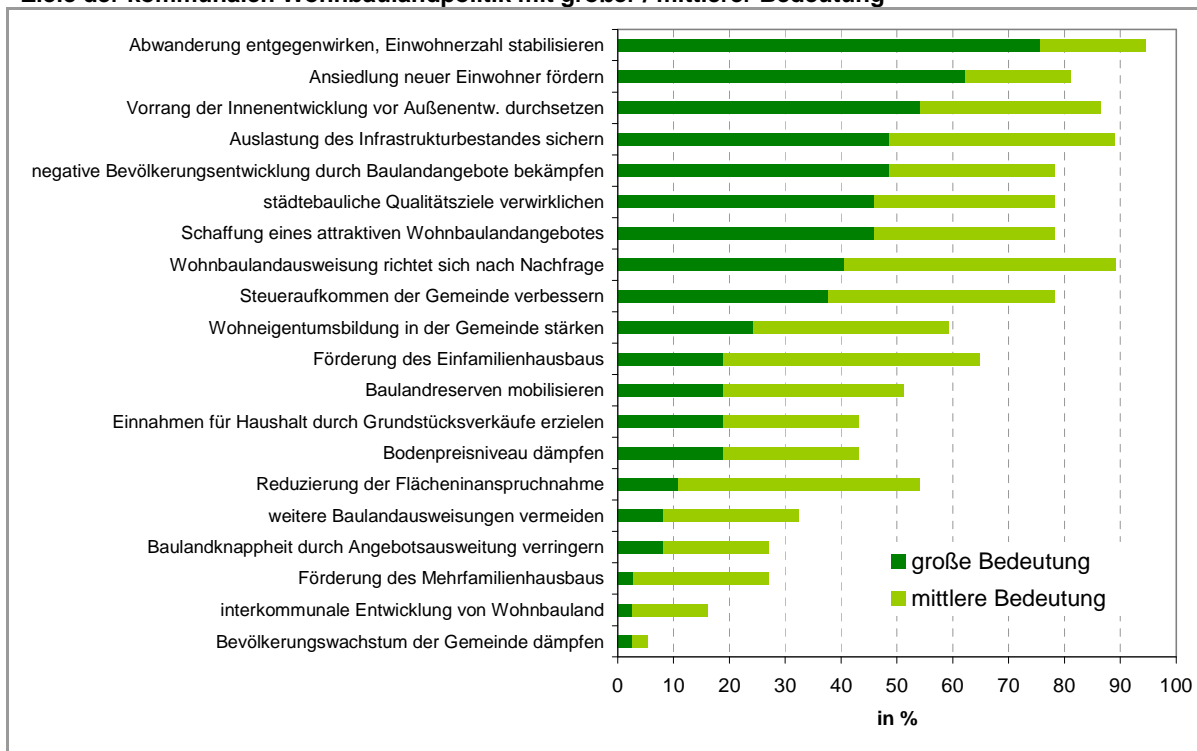
Die Bereitstellung von Bauland erfolgt in den meisten Kommunen über den klassischen Weg der Angebotsplanung (Abb. 7.9). Auch die Entwicklung gemeindeeigener Flächen (ggf. nach Zwischenerwerb oder Ausübung von Vorkaufsrechten) in eigener Regie und die Entwicklung privater Flächen durch private Akteure (städtebaulicher Vertrag oder vorhabenbezogener Bebauungsplan) werden von den Städten und Gemeinden zur Umsetzung der Bauleitplanung genutzt. Nur selten findet ein Zwischenerwerb oder Erwerb von Bauflächen durch eine von der Gemeinde eingeschaltete (städtische, private oder gemischte) Gesellschaft statt. Mit ihrer Wohnbaulandpolitik verfolgen die Kommunen vorrangig Ziele, die mit dem Verlust an Einwohnern in Zusammenhang stehen (Abb. 7.10). Besonders häufig werden von den Kommunen die Ziele „Abwanderung entgegenwirken, Einwohnerzahl stabilisieren“ und „Ansiedlung neuer Einwohner fördern“ genannt. Die Ausweisung von Bauland ist insbesondere in schrumpfenden Regionen auch eine Rechtfertigung der Politiker, dass sie aktiv gegen den Einwohnerverlust vorgehen und nicht zusehen und untätig bleiben.

Ökonomische Faktoren, wie die Auslastung des Infrastrukturbestandes oder die Verbesserung des Steueraufkommens der Kommune, werden ebenfalls von einer Vielzahl der Kommunen mit großer bzw. mittlerer Bedeutung für die Wohnsiedlungsentwicklung bewertet. Kaum eine Bedeutung haben Ziele wie „weitere Baulandausweisung vermeiden“ oder „Bevölkerungswachstum der Gemeinde dämpfen“. Dies verwundert in Betracht der demographischen Entwicklungen in der Planungsregion nicht.

Obwohl mehr als 80 % der befragten Kommunen eine Innen- vor Außenentwicklung als Ziel mit großer bzw. mittlerer Bedeutung bewerten, müsste dieses Thema aus Sicht der interviewten Experten in der Region eine stärkere Diskussion erfahren. In zahlreichen Gemeinden sind in erster Linie die Kernbereiche von Leerstand bedroht, da viele Bewohner nach der Wende im Randbereich Einfamilienhäuser errichtet haben. In den zentralen Gebieten wohnen nun vermehrt ältere Menschen und eine neue Nutzung für die Wohnhäuser ist derzeit nicht sichtbar. So hat die 5.530 Einwohner (Stand 2007) umfassende Gemeinde Steinbach-

Hallenberg ermittelt, dass bereits heute 15 % der Wohnungen im Kernort leer stehen. Innerhalb der nächsten ca. zehn Jahre rechnen die Kommunalplaner mit einem weiteren Anstieg des Leerstandes auf 18 %. Förderprogramme, wie z.B. „genial zentral“ des Freistaats Thüringen (TMBLM 2009a, S. 59) oder Stadtumbau Ost, berücksichtigen oft nur größere Kommunen, so dass für kleinere Gemeinden weitere Hilfestellungen aus Sicht der betroffenen Kommunalplaner wünschenswert sind.

**Abb. 7.10 Südwestthüringen:
Ziele der kommunalen Wohnbaulandpolitik mit großer / mittlerer Bedeutung**



Quelle: eigene Darstellung; Daten: Kommunalbefragung des BBSR 2009, N=37

Aufgrund der demographischen Entwicklung kam es in einigen Kommunen bereits zu einer Neuausrichtung der Baulandpolitik. Bauflächen wurden aus der vorbereitenden Bauleitplanung herausgenommen, so dass es eine Reduzierung der Wohnbauflächen stattgefunden hat (*Kommunalplanung 11*). Die Ausweisung von Wohnbauland wird nicht mehr von allen Kommunalvertretern als „Allzweckwaffe“ gesehen. Demzufolge findet in einigen Kommunen ein Umdenkprozess statt, den auch ein Regionalplaner beschreibt: „*Ich glaube schon, und das würde ich mal sagen, überzogen 99 % der Kommunen haben begriffen, was da jetzt eigentlich passiert. Ein paar Unbelehrbare gibt es überall. Ich würde nicht sagen, dass jetzt 99 % es auch tagtäglich berücksichtigen und umsetzen bei ihren Entscheidungen. Aber wenn ich 99 gleich 100 setze, würde ich sagen, mehr als 90 % berücksichtigen das.*“ (*Regionalplanung 6*)

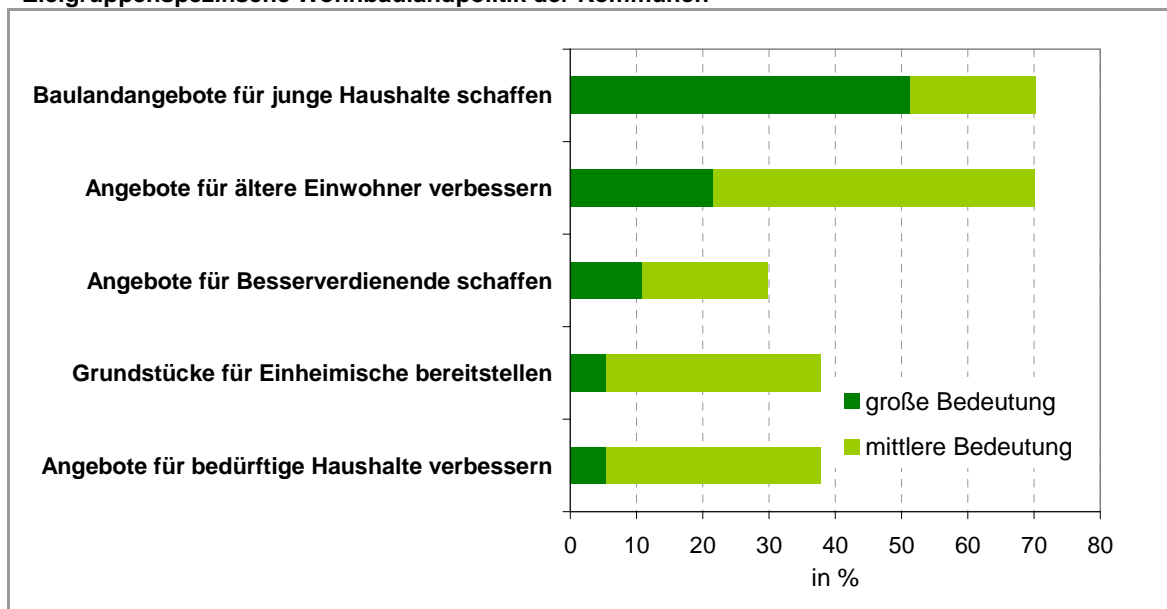
Auch der Stadtplaner eines Mittelzentrums gibt an, dass keine großen Wohnbaugebiete mehr ausgewiesen und dafür Freiflächen geopfert werden. Nach wie vor besteht eine Nachfrage nach individuellem Wohnungsbau, der sich aber auf weit niedrigerem Niveau bewegt als Mitte der 1990er Jahre (*Kommunalplanung 11*). Wichtig ist den Kommunalplanern aber, dass weiterhin eine Auswahl an Flächen für den Wohnungsbau bereitgestellt werden kann, um unterschiedliche Interessen bedienen zu können. Nicht alle Nachfragen sind an einer Stelle erfüllbar, weshalb insgesamt mehr Flächen ausgewiesen werden, als in der Summe benötigt werden (*Kommunalplanung 13*).

Die Suburbanisierungsprozesse der 1990er Jahre sind rückläufig und auch für Südwestthüringen erkennen die Planer eine verstärkte Nachfrage nach Wohnraum in den zentralen Lagen. Diese sei „enorm“ (*Regionalplanung 6*). Aus Sicht des Kreisplaners besteht nach wie vor ein Kirchturmdenken bei den Kommunalvertretern, die den Bevölkerungsrückgang nicht immer wahrhaben wollen. „Jeder Kirchturm hat sein Wohngebiet, hat sein Gewerbegebiet.“ Aufgrund der Fehlentwicklung in den 1990er Jahre sind auch heute noch Wohn- und Gewerbegebiete zu finden, die nie vollständig in Anspruch genommen werden (*Kreisplanung 2*).

Dass sich der Wohnungsbedarf zukünftig auf Einfamilienhäuser konzentriert, ist aus Sicht der befragten Experten offensichtlich, da ausreichend Geschosswohnungsbau zur Verfügung steht. Es besteht auch künftig kaum ein Bedarf für den Bau von Mehrfamilienhäusern. Trotz der geringen Nachfrage, der stark rückläufigen Einwohnerzahlen und des hohen Umfangs an Brachflächen, soll aber auch weiterhin eine Entwicklung von neuem Wohnbauland möglich sein. „Der Bedarf an Einfamilienhäusern ist größer, auch nicht so groß wie im Westen, aber der ist auch gerechtfertigt. Da kann ich nicht sagen: Wir haben jetzt ein 30ha-Ziel und Du hast Pech gehabt. Das geht nicht, dann ziehen die Leute weg. Wir wollen Thüringen ja attraktiv halten für Thüringer oder auch für Leute, die von woanders herkommen.“ (*Landesplanung 3*)

Betrachtet man die zielgruppenspezifische Baulandpolitik der Kommunen, so fällt auf, dass in der schrumpfenden Region weiterhin vorrangig um junge Haushalte geworben wird (Abb. 7.11). Bedingt durch den hohen Anteil älterer Haushalte in der Region, spielt auch die Verbesserung des Wohnraumangebotes für Ältere bei zahlreichen Kommunen in Südthüringen eine große bzw. mittlere Rolle. Von untergeordneter Bedeutung sind hingegen Angebote für Besserverdienende, Einheimische oder Bedürftige.

**Abb. 7.11 Südwestthüringen:
Zielgruppenspezifische Wohnbaulandpolitik der Kommunen**



Quelle: eigene Darstellung; Daten: Kommunalbefragung des BBSR 2009, N=37

7.2 Organisation der Landes- und Regionalplanung

Die Oberste Landesplanungsbehörde ist in Thüringen beim Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Medien (TMBLM) angesiedelt. Auf der Ebene der Oberen Landesplanungsbehörde fungiert das Thüringer Landesverwaltungsamt. Es dient als zentrale Mittelbehörde und übernimmt die Erarbeitung und Abstimmung der formalen, inhaltlichen und methodischen Grundlagen der Regionalplanung. Hier werden eine Vielzahl staatlicher Vollzugsaufgaben, wie z.B. die Abgabe von Stellungnahmen zu kommunalen Flächennutzungsplänen und deren Genehmigung sowie die Durchführung von Raumordnungs- und Zielabweichungsverfahren, gebündelt und koordiniert. Diese besondere Struktur führt dazu, dass die Regionalpläne der vier Planungsregionen (Nord-, Mittel-, Südwest- und Ostthüringen) sehr ähnlich sind.

In Thüringen findet ein kommunalisiertes Modell der Regionalplanung Anwendung, in der die Regionale Planungsgemeinschaft als Träger der Regionalplanung auftritt (ERBGUTH ET AL. 1999, S. 159). Als Gremien der Planungsgemeinschaft bestehen die Planungsversammlung, das Präsidium mit einem Präsidenten, der Planungsausschuss und der Planungsbeirat. Die Mitglieder der Planungsversammlung werden nicht mehr entsprechend der Einwohnerzahl der Landkreise, der kreisfreien Städte und der Gemeinden gestellt, sondern orientieren sich seit 2009 an der raumordnerischen Bedeutung, d.h. dass mindestens der Status eines Mittelzentrums vorausgesetzt wird (TMBLM 2009a, S. 22). Zu den geborenen Mitgliedern zählen die Landräte der Landkreise, die Oberbürgermeister der kreisfreien Städte und die Bürgermeister der Mittelzentren. Die übrigen Mitglieder werden von den Vertretungen der Landkreise und kreisfreien Städte gewählt. Der Regionalen Planungsversammlung obliegt die Aufstellung und Änderung des Regionalplans sowie dessen Vorlage zur Genehmigung. Zusätzlich kann die Planungsgemeinschaft zu raumordnerischen Planungen mit regionaler Bedeutung Stellung abgeben.

Der *Planungsausschuss* als vorbereitender Ausschuss der Planungsversammlung befasst sich mit der Vorbereitung der Aufstellung und Änderung des Regionalplans sowie mit raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen anderer Planungsträger. Als beschließender Ausschuss nimmt er Stellung in Zielabweichungsverfahren, Förderverfahren und zu informellen Planungen sowie in Gesetzgebungs-, Normsetzungs-, Raumordnungs-, Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren.

Als Ergänzung zur Planungsversammlung dient der *Regionale Planungsbeirat*. Er ist ein beratendes Gremium und an der Aufstellung des Regionalplans sowie bei Grundsatzfragen der Regionalplanung beteiligt. Die Mitglieder des Beirates stammen aus wichtigen regionalen Institutionen und Organisationen, wie z.B. IHK, Handwerkskammer, verschiedene Verbände, Kirchen, Hochschulen, aber auch aus kreisangehörigen Gemeinden.

Diese Organisation misst den Kommunen eine starke Stellung zu, da sie als Mitglieder der Planungsgemeinschaft großen Einfluss auf die staatlichen Planungen nehmen können.

Zur Unterstützung der Planungsversammlungen dienen die Regionalen Planungsstellen. Sie übernehmen die Verfahrensdurchführung, Entwurfsarbeiten und -abstimmungen des Regionalplans und dienen als „erster Ansprechpartner“ in der Region. Zum Aufgabenbereich zählen unter anderem die Führung der Geschäfte und des Haushalts, die Vorbereitung und Ausführung von Beschlüssen und Stellungnahmen, die Erarbeitung der Entwürfe des Regional-

plans im Rahmen des Fortschreibungsverfahrens, allgemeine Vor- und Nachbereitungen der Beratungen der Gremien der Regionalen Planungsgemeinschaft sowie das Regionalmarketing und -management, einschließlich der Betreuung der Kommunen und regionaler Konzepte. Sie sind in das Landesverwaltungsamt integriert. Die Mitarbeiter der Regionalen Planungsstelle handeln im Aufgabenbereich der Regionalen Planungsgemeinschaft, bleiben aber Personal der Oberen Landesplanungsbehörde, d.h. dem Landesverwaltungsamt.

7.3 Wirkungsanalyse regionalplanerischer Instrumente zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung

„Ich würde schon in der Gesamteinschätzung bilanzierend zu dem Ergebnis kommen, dass es uns in Thüringen, wenn man es in der Gänze betrachtet, gelungen ist, mit den Plänen eine Steuerung vorzunehmen. Dies einzig und alleine auf die Pläne zu beziehen, halte ich für verkehrt. Ist letztendlich eines der Instrumente der Siedlungssteuerung.“ (Regionalplanung 6)

Thüringen war das erste der fünf neuen Bundesländer, das 1991 ein Landesplanungsgesetz verabschiedete und orientierte sich dabei an den Vorgaben aus Hessen und Bayern (BEYER ET AL. 1993, S. 196). Das Landesplanungsgesetz enthielt die wesentlichen gesetzlichen Regularien wie z.B. zur Aufgabe der Landes- und Regionalplanung, ihrer Organisation, den Zielen und Grundsätzen sowie den Instrumenten. 1993 folgte die Verabschiedung des LEP, das insbesondere die schnelle Entwicklung des Landes zum Ziel hatte. Dazu zählten auch die Schaffung von ausreichendem Wohnraum durch Aufwertung vorhandener Bausubstanz und Neuschaffung, die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen sowie die Verbesserung der Infrastruktur und Energieversorgung (Präambel LEP 1993). Eine Unterscheidung in Ziele und Grundsätze der Raumordnung fand nicht statt.

Ende des Jahres 1995 wurden erstmals Regionalpläne für die vier Planungsregionen des Landes vorgestellt und überfachliche Ziele für verbindlich erklärt. Von diesem Zeitpunkt an lagen für Thüringen Ziele der Raumordnung und Landesplanung vor, die von der Regionalplanung konkretisiert wurden (SCHENKHOFF 1997, S. 19). Fachplanungen, die unter anderem die Ausweisung von Vorranggebieten umfassen, wurden aufgrund größerer Abstimmungsbedarfe erst 1999 genehmigt. Im Vergleich zu den alten Bundesländern wurden die Pläne in kurzer Zeit umgesetzt (ERBGUTH ET AL. 1999, S. 1).

Der Aufbau der Regionalplanung fand in Ostdeutschland vor dem Hintergrund stark zurückgehender Bevölkerungszahlen, dem Zusammenbruch ganzer Wirtschaftszweige, hoher Arbeitsplatzverluste und hoher Arbeitslosigkeit, städtebaulicher Probleme, einer massiven Suburbanisierung, Umweltbelastungen, Probleme der Bergbaufolgelandschaften und einer Altlastenproblematik statt (ERBGUTH ET AL. 1999, S. 5)

Im Jahr 2004 trat der zweite Landesentwicklungsplan in Kraft. Neben einer Straffung in Gliederung und Inhalt soll durch die Fortschreibung eine verbesserte Steuerungswirkung, Lesbarkeit und Vollzugsfähigkeit erreicht werden. Im Vergleich zum ersten Plan behandelt der LEP 2004 viele Festlegungen detaillierter und unterscheidet nunmehr zwischen Zielen und Grundsätzen.

Die Steuerung der Siedlungsentwicklung findet in Thüringen vorrangig über negativplanerische Ansätze statt, insbesondere über die Ausweisung von Vorranggebieten für verschiede-

ne Freiraumnutzungen, Regionale Grünzüge und Grünzäsuren (Tab. 7.2). Als positivplanerische Steuerungsinstrumente dienen die Ausweisung Zentraler Orte und die Beschränkung der Siedlungsentwicklung in nicht Zentralen Orten durch das Instrument der Eigenentwicklung.

Tab. 7.2 Südwestthüringen: Regulierungsprinzipien

	Positivplanerischer Ansatz	Negativplanerischer Ansatz
Standortsteuernde Instrumente	Zentrale Orte, Eigenentwicklung	Regionale Grünzüge und Grünzäsuren, Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für den Freiraumschutz
Mengensteuernde Instrumente	Eigenentwicklung (Orientierungswerte)	

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an EINIG 2005, SIEDENTOP 2008

Nachdem der erste Regionalplan Südwestthüringens 1999 in Kraft treten konnte, wurde durch die Neuauflistung des LEP 2004 auch eine Fortschreibung der Regionalpläne notwendig. Der aktuell diskutierte Entwurf wurde am 15.05.2009 zur zweiten Anhörung / Offenlegung von der Regionalen Planungsgemeinschaft bereitgestellt. Der textliche Teil ist wesentlich weniger umfangreich als sein Vorgänger und enthält eine genaue Unterscheidung zwischen Zielen und Grundsätzen der Raumordnung.

Anhand der Regulierungsdichte kann ermittelt werden, wie hoch der Anteil der Regionsflächen ist, der von einer oder mehreren regionalplanerischen Festlegungen bedeckt ist. Für die Region Südwestthüringen kann eine sehr hohe Regulierungsdichte festgestellt werden, da insgesamt 93 % der Gesamtfläche mit Festlegungen zum Schutz des Freiraumes bedeckt sind (Tab. 7.3). Der Regionalplan nimmt keine zeichnerische Ausweisung von Siedlungsflächen vor.

Tab. 7.3 Südwestthüringen: Regulierungsdichte

	1	2	3	4
überlagerte Festsetzungen in %	29,4	53,1	9,9	0,4

Quelle: eigene Darstellung nach EINIG ET AL. 2010b (digitale Daten des Regionalplans Südthüringen 1999)

7.3.1 Zentrale Orte

FESTLEGUNGEN ZUR AUSRICHTUNG DER SIEDLUNGSENTWICKLUNG AM ZENTRALE-ORTE-KONZEPT

- Schwerpunkte der Siedlungstätigkeit sollen bevorzugt die Mittelzentren mit Teilfunktionen eines Oberzentrums Suhl/Zella-Mehlis und Eisenach, die Mittelzentren und die an bedeutsamen Verbindungsachsen gelegenen zentralen Orte sowie andere besonders geeignete Standorte sein. (3.1.1.3)
- Der über die Eigenentwicklung hinausgehende Zuwachs an Wohn- und Arbeitsstätten sowie von überörtlichen Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen soll auf die zentralen Orte konzentriert werden (3.1.1.9).
- Große zusammenhängende Flächen zur Ansiedlung von Industrie, Gewerbe, großflächigen Einzelhandelsbetrieben, privaten Dienstleistungen, Sport- und Freizeitanlagen sowie für den Wohnungsbau sollen nur in den höherstufigen zentralen Orten der Planungsregion ausgewiesen werden. (11.1.2)
- Schwerpunkte einer über den Bedarf hinausgehenden Wohnbauflächenentwicklung sollen die Kernorte der zentralen Orte sein. Insbesondere in höherstufigen zentralen Orten sollen geeignete Flächen zur Ansiedlung von Wohnbevölkerung angesiedelt werden. Der Umfang der Wohnbauflächenentwicklung soll sich in den zentralen Orten am Ersatz-, Nachhol- und Erweiterungsbedarf orientieren. (11.6.2.1)

Quelle: Regionalplan Südthüringen 1999

**Abb. 7.12 Südwestthüringen:
Zentralörtliche Einstufung**



Der Regionalplan in Südwestthüringen sieht ein fünfstufiges System Zentraler Orte vor (Abb. 7.12), das sich aus Mittelzentren mit Teilfunktion eines Oberzentrums, Mittelzentren, Teilfunktionalen Mittelzentren, Unter- sowie Kleinzentren zusammensetzt. Aufgrund der ländlichen Struktur der Planungsregion erhalten nur 24 % Kommunen einen zentralörtlichen Status, während die übrigen Kommunen auf Eigenentwicklung begrenzt sind. Den zentralörtlichen Status erhält die gesamte Gemeinde und nicht nur einzelne zentrale Ortsteile innerhalb der Kommune. Die Festlegungen des Regionalplans sehen vor, eine Siedlungstätigkeit und einen Zuwachs an Wohnstätten bevorzugt in den Zentralen Orten umzusetzen. Große zusammenhängende Flächen für den Wohnungsbau sollen nur in den höherstufigen Zentralen Orten angesiedelt werden. Alle Festlegungen zur zentralörtlichen Struktur sind als

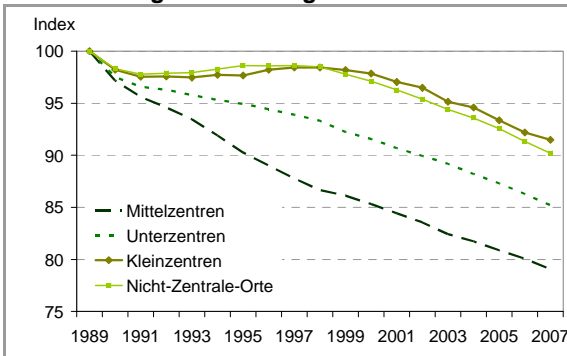
„soll-Vorgaben“ formuliert und haben daher keine strikte Verbindlichkeit wie Ist-Formulierungen (vgl. Kap. 3.2.1). Als Manko der Festlegung ist eine Ausnahmeregelung zu sehen, da eine Siedlungsentwicklung nicht nur in den Zentralen Orten, sondern auch an „anderen besonders geeignete Standorten“ stattfinden soll. Es erfolgt jedoch keine Definition von „besonders geeigneten Standorten“.

Das Zentrale-Orte-Konzept ist in Thüringen „das Grundgerüst für überörtlich raumwirksame Entwicklungen und Entscheidungen“ (TMBLM 2009a, S. 17). Demnach wird mit dem System sowohl eine klare Entwicklungsfunktion als auch eine Stabilisierung der Versorgungsfunktionen insbesondere im ländlichen Raum verbunden. Es wird als geeigneter räumlicher Orientierungsrahmen gesehen, der die räumliche Standortbündelung unterstützt, aber auch bei Rückbau und Neustrukturierungen herangezogen wird (REGIONALE PLANUNGSGEMEINSCHAFT SÜDWESTTHÜRINGEN 2007a, S. 4f; REGIONALE PLANUNGSGEMEINSCHAFT SÜDWESTTHÜRINGEN 2007b, S. 5f).

Zwar wird die Konzentration der Bevölkerungsentwicklung auf die zentralörtlichen Standorte nicht unmittelbar im RROP vorgeschrieben, jedoch ist mit einer Ausrichtung der Siedlungs- und Raumstruktur auf Zentrale Orte auch die Ausrichtung der Wohnsiedlungsentwicklung und somit auch der Einwohnerzahl verbunden. Abbildung 7.13 verdeutlicht, dass seit der deutschen Wiedervereinigung in allen zentralörtlichen Kategorien und in den nicht Zentralen Orten Einwohnerrückgänge stattgefunden haben. Diese sind jedoch in den Kleinzentren und den nicht Zentralen Orten zwischen 1989 und 1998 deutlich geringer ausgefallen (-2 %) als in den Mittel- und Unterkzentren (-13 % bzw. -7 %). Seit 1999 ist auch in den Kommunen ohne zentralörtlichen Status ein deutlicher Bevölkerungsrückgang erkennbar. Insbesondere in

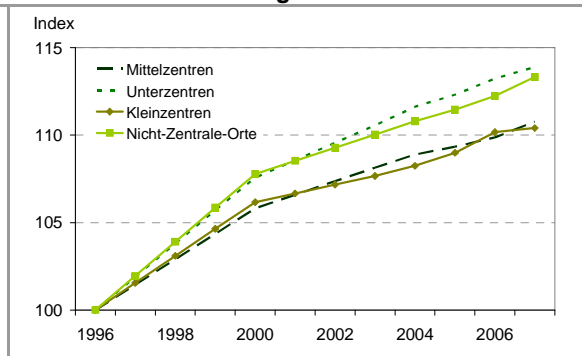
den Mittelzentren, in denen laut Aussage des Regionalplans bevorzugt eine Siedlungsentwicklung stattfinden soll, sind die Einwohnerzahlen deutlich zurückgegangen. Für die Einwohnerentwicklung kann daher keine Konzentration auf Zentrale Orte festgestellt werden. Auch wenn das RROP vorsieht, dass „insbesondere in den höherstufigen Zentralen Orten geeignete Flächen zur Ansiedlung von Wohnbevölkerung ausgewiesen werden sollen“ (Plansatz 11.6.2.1, REGIONALPLAN SÜDTHÜRINGEN 1999), kann dies empirisch ebenfalls nicht nachgewiesen werden. Die Gebäude- und Freiflächenentwicklung unterscheidet sich kaum zwischen den verschiedenen zentralörtlichen Kategorien (Abb. 7.14). Trotz eines Bevölkerungsrückganges steigt die Flächeninanspruchnahme für Gebäude in allen zentralörtlichen Kategorien.

Abb. 7.13 Südwestthüringen: Bevölkerungsentwicklung nach Zentralen Orten



Quelle: verändert nach EINIG ET AL. 2010b

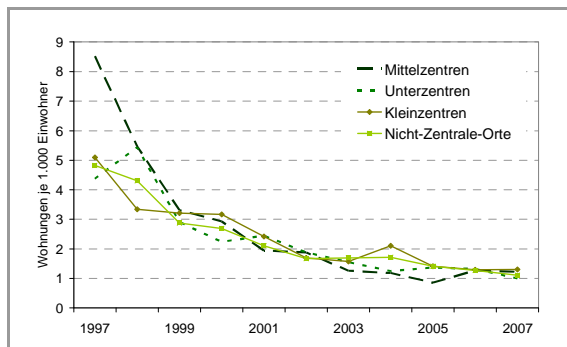
Abb. 7.14 Südwestthüringen: Gebäude- und Freiflächenentwicklung nach Zentralen Orten



Quelle: eigene Darstellung, Daten der LBR des BBSR

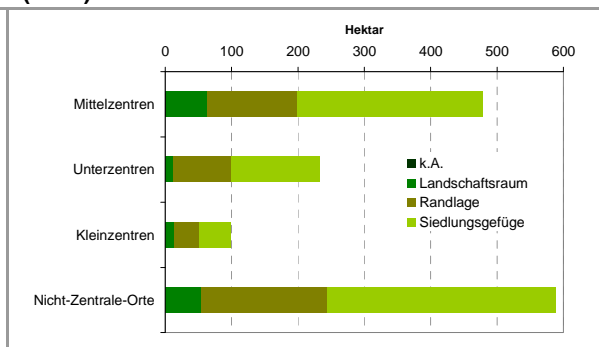
Der Regionalplan zielt auf eine Bündelung des Zuwachses von Wohnstätten in Zentralen Orten ab. Anhand der Wohnbautätigkeit kann jedoch auch keine Konzentration festgestellt werden (Abb. 7.15). Während 1997 der Anteil der neugebauten Wohnungen in Mittelzentren noch deutlich höher als in den übrigen Orten war, ist die Bautätigkeit seit 1999 in allen Kommunen etwa gleich niedrig.

Abb. 7.15 Südwestthüringen: Entwicklung der neugebauten Wohnungen nach Zentralen Orten



Quelle: eigene Darstellung, Daten der LBR des BBSR bzw. der FH Nordhausen

Abb. 7.16 Südwestthüringen: Brachflächenverfügbarkeit nach Zentralen Orten (2005)



Anhand der Brachflächenerhebung der FH Nordhausen wird deutlich, dass mangelnde Flächenreserven nicht als Ursache für die geringere Bautätigkeit in den Mittelzentren herangezogen werden können (Abb. 7.16). Der Anteil der Brachflächen in Privatbesitz in den Mittelzentren liegt jedoch bei 74 %, während es in den nicht Zentralen Orten 47 % sind. Diese Flächen sind von kommunaler Seite nur schwer zu mobilisieren.

Eine Wirkung des Zentrale-Orte-Konzeptes auf die Wohnsiedlungsentwicklung kann aus den Antworten der Kommunalbefragung erkannt werden. Etwa die Hälfte der befragten Kommunen gibt an, dass die Baulandentwicklung in Siedlungsschwerpunkten bzw. in Zentralen Orten gesteigert (46 %) und in nicht Zentralen Ortsteilen verringert wird (49 %). Durch die Festlegung gelingt es, nach Einschätzung von 41 % der Kommunalvertreter, die Bautätigkeit auf Standorte des städtebaulichen Bestandes und auf zentrale Ortsteile (35 %) zu lenken.

Es entstehen aber nicht für alle Beteiligten Vorteile durch das Konzept: Für Mittelzentren werden von 41 % der befragten Kommunen positive Wirkungen durch die Festlegung gesehen, während den nicht Zentralen Orten Nachteile entstehen (32 %). Diese Nachteile werden sowohl von Kommunen mit zentralörtlichem Status als auch von Kommunen ohne zentralörtliche Funktion beschrieben. Hingegen finden sich unter den 35 % der befragten Städte und Gemeinden, die die Festlegungen des Zentrale-Orte-Konzeptes als nicht akzeptable Einschränkung der kommunalen Planungsfreiheit bewerten, überwiegend Kommunen, die entweder keinen zentralörtlichen Status besitzen oder Kommunen, die ihre Zentralörtlichkeit im Rahmen der Neuaufstellung des Regionalplans verlieren werden. Kommunen mit zentralörtlichem Status bewerten hingegen die Festlegung als akzeptable Einschränkung der kommunalen Planungsfreiheit. In einer zusammenfassenden Bewertung gibt die Mehrheit der Kommunen (51 %) an, dass die Ziele der Festlegung, die Siedlungsentwicklung schwerpunktmäßig auf Zentrale Orte zu lenken, wenig erfolgreich oder überhaupt nicht erreicht werden konnten. Nur fünf der befragten Kommunen bewerten die Zielerreichung als erfolgreich.

Diese Einschätzung bestätigen auch die Mitglieder der Planungsversammlung und des Planungsbeirates, die ebenfalls die Zielerreichung als wenig erfolgreich beschreiben. Unterschiede zwischen beiden Akteursgruppen zeigen sich hingegen in der Bewertung der Restriktivität: Die Regionalversammlungsmitglieder bewerten diese als weitgehend akzeptabel und nur in Ausnahmefällen als zu restriktiv. Somit decken sich die Bewertungen der standardisierten Befragung weitgehend mit den statistischen Analysen.

Aus Sicht der überörtlichen Planung wird das Zentrale-Orte-Konzept nicht ausschließlich, aber überwiegend positiv bewertet: *„Grundsätzlich ist erstmal die Geschichte nicht schlecht. Zentrale Orte hat ein Für und hat ein Wider. Aber letztendlich ist für uns in der Handhabung der Verwaltung das Für größer. Zentrale Orte bedeutet auf der einen Seite, ich lege von vorneherein etwas fest über ein staatliches Refugium: Der darf sich entwickeln und der andere nicht. Und möglicherweise entwickelt sich der andere besser als der, der sich entwickeln darf. Weil das Parlament, die Politik, die in dem Ort ist und auch die Leute, die dort engagiert arbeiten, besser arbeiten als der andere. Aber nichtsdestotrotz, für die Handhabung einer Verwaltung ist das System einfach immer noch genial.“* (Kreisplanung 2)

Als problematisch stellt sich die Ausweisungspraxis von Zentralen Orten in den angrenzenden westdeutschen Bundesländern Hessen und Bayern dar: Dort werden mehr Oberzentren ausgewiesen als in Thüringen, wodurch z.B. die Ansiedlung großflächigen Einzelhandels wesentlich erleichtert wird. Bedingt durch den Bau großer Einkaufszentren in den Grenzräumen kommt es in den thüringischen Mittelzentren zu Kaufkraftverlusten (Kreisplanung 2).

Aus regionalplanerischer Sicht sind Zentrale Orte weiterhin unverzichtbar, wenngleich eine Überarbeitung des Konzeptes notwendig ist: *„Wir müssen flexibler sein, wir müssen über Standards reden, wir müssen auch unterschiedliche Handhabung, Vorgehensweisen in den Bundeslän-*

dern oder Regionen akzeptieren. Wir brauchen ein paar alternative Instrumente dazu, die im Einzelfall sicherlich hilfreich sein sollen, aber ich kann nicht erkennen, dass man zu dem übergeht: Wir brauchen sie nicht mehr.“ (Regionalplanung 6)

Der Landesplaner bezeichnet das Zentrale-Orte-Prinzip als nach wie vor wichtig und als nicht wegzudenken aus Thüringen. Eine Beschränkung auf einzelne Ortsteile innerhalb der Gemeinde ist unzulässig und rechtlich in Thüringen nicht möglich. Während dies nach Einschätzung der Regionalplaner vor allem bei größeren Gemeinden sinnvoll wäre, ist dies nach Auffassung des Landesplaners Aufgabe der Kommunen. *„Es ist nicht so, dass Regionalplanung oder Raumplanung per se klüger ist als Fachplanung oder als Städtebau, als kommunale Bauleitplanung. Das ist nicht der Fall. Es ist einfach Aufgabe der Gemeinden, sich selbst um ihr Gemeindegebiet zu kümmern. Das steht im Grundgesetz, das steht auch in der Thüringer Kommunalordnung, das steht im BauGB drin. Das ist nun mal Aufgabe der Kommunen und da kann es nicht Aufgabe der Raumordnung sein, sich hier einzumischen.“ (Landesplanung 2)*

Bewertung

Zwar konnte in der Region Südwestthüringen keine Konzentration der Bevölkerungs- und Siedlungsentwicklung auf die Zentralen Orten erzielt werden, andererseits fand aber keine übermäßig hohe Entwicklung in den Klein- und Unterzentren bzw. den nicht Zentralen Orten statt, wie dies eher in Verdichtungsräumen der Fall ist. Somit kann dem Instrument eine Wirkung in ländlichen Räumen konstatiert werden (vgl. EINIG ET AL. 2010b).

Nur bedingt sind allerdings die beschriebenen Entwicklungen auf den Einfluss regionalplanerischer Steuerungsinstrumente zurückzuführen. Eine starke Flächenentwicklung fand insbesondere Anfang der 1990er Jahre statt. Dieser Zeitraum war sehr stark von Nachholprozessen, wie z.B. dem Bau von neuem Wohnraum, insbesondere von Einfamilienhäusern, geprägt. Zu berücksichtigen ist auch, dass der Regionalplan erst 1999 in Kraft trat, während viele Entwicklungen vor 1999 keine raumplanerischere Steuerung erfahren haben. Hinzu tritt, dass nach der deutschen Wiedervereinigung einige größere Städte nicht schnell genug Flächen aufgrund von ungeklärten Eigentumsverhältnissen oder Brachflächenproblematiken bereitstellten. In den Umlandkommunen erfolgte die Bereitstellung von Bauland „auf der grünen Wiese“ hingegen umgehend. Dass sowohl die Flächeninanspruchnahme als auch die Bautätigkeit seit 1998/1999 rückläufig ist, kann nicht als Wirkung des Regionalplans angesehen werden. Vielmehr sind hierfür externe Faktoren, wie der starke Bevölkerungsrückgang, das Ende des Nachholbedarfes und eine Abschwächung der Suburbanisierung, verantwortlich.

7.3.2 Eigenentwicklung

FESTLEGUNGEN ZUR EIGENENTWICKLUNG

- Alle Orte der Region, auch die ohne zentralörtliche Einstufung sollen als wesentliche Teile der Siedlungsstruktur entsprechend ihrem Eigenbedarf und ihrer Einwohnerzahl entwickelt und gefördert werden. (3.1.1.2)
- In allen Gemeinden der Planungsregion soll eine organische Siedlungsentwicklung möglich sein, die im Einklang mit der Größe, Ausstattung und Struktur der Gemeinde steht, die ökologische Belastbarkeit des Raumes berücksichtigt und eine nicht unverhältnismäßige Bevölkerungszuwanderung einschließt (11.1.1).
- In Orten ohne zentralörtliche Einstufung soll sich die Wohnbauflächenentwicklung am Eigenbedarf orientieren. Die Auslastung der vorhandenen Wohnbausubstanz und die Nutzung von Baulücken soll in diesen Orten den Vorrang haben. Der Eigenbedarf soll im Rahmen der Bauleitplanung nachgewiesen werden. (11.6.2.2)
- Erläuterungen: Als Orientierung zur langfristigen Sicherung der Wohnungsbedarfsanforderungen ist in den Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung bis 2010 von einem Entwicklungsbedarf zwischen 1-2 ha Wohnbaufläche/1.000 Einwohner (abhängig von der Bebauungsdichte) auszugehen. (zu 11.6.2.2)

Quelle: Regionalplan Südthüringen 1999

Die Festlegungen zur Eigenentwicklung sind als Grundsätze der Raumordnung formuliert. Diese besagen, dass sich jeder Ort im Rahmen seines Eigenbedarfes und der Einwohnerzahlen entwickeln kann. Der Eigenbedarf setzt sich zusammen aus der Befriedigung des Nachhol- und Ersatzbedarfes sowie der Verbesserung der Wohnqualität. Nachholbedarf entsteht insbesondere bei unterdurchschnittlicher Wohnraum- und Wohnflächenversorgung. Ersatzbedarf ergibt sich aus Abriss, Umnutzungen und Zusammenlegung von Wohnungen. Wohnenerweiterungsbedarf entsteht bei Veränderungen der Alters- und Haushaltsstrukturen sowie den Wohngewohnheiten und -bedürfnissen der ansässigen Bevölkerung (REGIONALPLAN SÜDTHÜRINGEN 1999, Erläuterungen, S. 192).

Zwar arbeitet der Regionalplan nicht mit verbindlichen Mengenbeschränkungen, aber er enthält in den Erläuterungen einen Orientierungswert, der besagt, dass für den Zeitpunkt des gültigen Regionalplans nicht mehr als 1-2 ha Wohnbauflächen je 1.000 Einwohner genutzt werden sollen. Diese Werte sollen als Obergrenze gelten und werden nur dann genehmigt, wenn ein konkreter Bedarf besteht, der im Rahmen der Genehmigungsverfahren beim Landesverwaltungsamt vorzulegen ist. Adressaten der Festlegung sind alle 147 Kommunen, die auf Eigenbedarf beschränkt sind.

Entsprechend der Vorgaben des Landesentwicklungsplans beschränkt der Regionalplan in Südwestthüringen das gesamte Gemeindegebiet auf Eigenentwicklung und nicht nur einzelne Ortsteile. Wie unter Abschnitt 7.3.1 dargelegt, ist die Entwicklung der Gebäude- und Freiflächen in den nicht Zentralen Orten Südwestthüringens zwischen 1996 und 2007 höher als in den Zentralen Orten. Auch die Bevölkerungsentwicklung ist weniger stark rückläufig als in Kommunen mit zentralörtlicher Funktion (Tab. 7.4).

Tab. 7.4 Südwestthüringen: Flächen- und Bevölkerungsentwicklung 1996-2007 in %

	Gebäude- und Freiflächenentwicklung	Bevölkerungsentwicklung
Kommunen mit Eigenentwicklung	13,2	-8,5
Kommunen ohne Eigenentwicklung	11,7	-10,2

Quelle: eigene Darstellung; Daten: LRB des BBSR

Die rückläufige Siedlungsflächenentwicklung zeigt sich auch in der Analyse der Bautätigkeit (Tab. 7.5). Mitte der 1990er Jahre fand in den Kommunen mit Begrenzung auf Eigenentwicklung noch eine höhere Bautätigkeit statt als in Kommunen mit zentralörtlicher Funktion. Dieses Verhältnis hat sich, bezogen auf die Anzahl der Wohnungen in Wohngebäuden, seit 2001 angeglichen. Weiterhin überwiegt jedoch die Anzahl der fertiggestellten Wohngebäude in den Eigenentwicklungsgemeinden (Tab. 7.6). Die Ursache für diese Entwicklung liegt in der höheren Anzahl von neugebauten Ein- und Zweifamilienhäusern in den ländlichen Eigenentwicklungskommunen.

Tab. 7.5 Südwestthüringen: Wohnungen in neugebauten Gebäuden je 1.000 Einwohner (jährlicher Durchschnitt)

	1997- 2000	2001- 2004	2005- 2007
Kommunen mit Eigenentwicklung	4,6	1,7	1,2
Kommunen ohne Eigenentwicklung	3,7	1,8	1,3

Quelle: EINIG ET AL. 2010b

Tab. 7.6 Südwestthüringen: Fertiggestellte Wohngebäude je 1.000 Einwohner (jährlicher Durchschnitt)

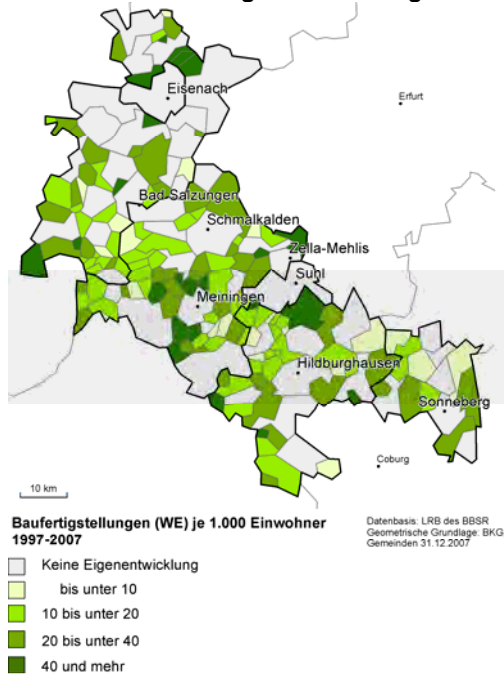
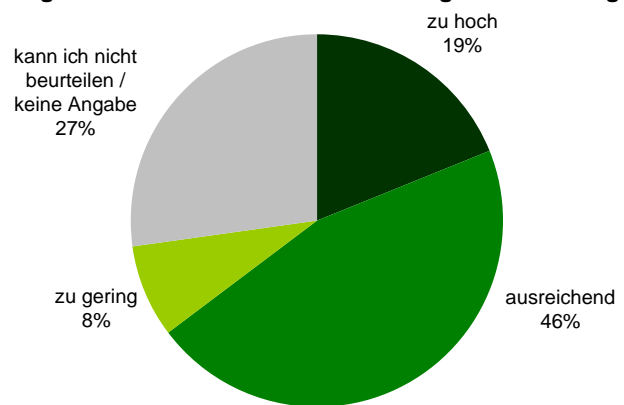
	1997- 2000	2001- 2004	2005- 2007
Kommunen mit Eigenentwicklung	2,9	1,8	1,3
Kommunen ohne Eigenentwicklung	2,2	1,3	0,9

Quelle: eigene Darstellung; Daten LRB des BBSR

Im Zeitraum 1997 bis 2007 wurden in den Kommunen mit Beschränkung auf Eigenentwicklung durchschnittlich 29 Wohneinheiten je 1.000 Einwohner neu errichtet. In Städten und Gemeinden ohne Beschränkung auf Eigenentwicklung waren es mit 26 WE/1.000 Einwohner etwas weniger. Geht man von einer Bebauungsdichte von 15-20 Wohneinheiten je Hektar¹⁰ in ländlichen Gemeinden aus, so lag die Neuinanspruchnahme von Siedlungsflächen im Bereich der Vorgaben des Regionalplans von 1-2 ha Wohnbauland (bzw. circa 20-40 Wohneinheiten) je 1.000 Einwohner. Zwar bewegen sich die meisten Kommunen innerhalb des vorgesehenen Entwicklungsrahmens und bleiben zum Teil deutlich darunter, aber in einigen Fällen werden große Abweichungen deutlich (Abb. 7.17). Insgesamt 22 Kommunen verzeichneten im betroffenen Zeitraum eine Bautätigkeit von mehr als 40 Wohneinheiten je 1.000 Einwohner und lagen somit über den Vorgaben des Regionalplans. Davon fand in sieben Kommunen eine Bautätigkeit von mehr als 75 Wohneinheiten statt. Maximal war die Bautätigkeit in zwei Kommunen mit 111 bzw. 138 Wohneinheiten je 1.000 Einwohner. In diesen Fällen war die Bautätigkeit in ländlichen Gemeinden etwa dreimal so hoch wie vorgesehen. Betroffen war insbesondere das Umland der Mittelzentren Eisenach, Suhl und Meiningen. Im Vergleich dazu liegt die maximale Wohnbautätigkeit in Zentralen Orten bei 57 Wohneinheiten je 1.000 Einwohner.

Diese Auswertungen zeigen, dass die von der Regionalplanung vorgegebenen Werte zwar meist eingehalten werden, dass aber die Instrumente nicht so strikt gefasst sind, dass Ausreißer vermieden werden konnten. Die nicht restriktive Handhabung kann u.a. auf die Grundsatzformulierung zurückgeführt werden, die ein Abweichen der Kommunen von diesen Vorgaben möglich macht. Auch wenn die vorgegebenen Werte weitgehend eingehalten wurden, müssen die Flächenentwicklungen im Vergleich zu den Zentralen Orten als zu hoch bewertet werden, da in Eigenentwicklungsorten, in Relation zur Einwohnerzahl, mehr Entwicklung stattfand als in den Zentralen Orten.

¹⁰ Diese Werte werden im Regionalplan Mittelhessen als Dichtewerte für ländliche Kommunen benannt

Abb. 7.17 Südwestthüringen: Bautätigkeit in Kommunen mit Eigenentwicklung**Abb. 7.18 Südwestthüringen: Bewertung des Umfangs von 1-2 ha/1.000 Einw. für die Eigenentwicklung**

Quelle: eigene Darstellung,
Daten: Kommunalbefragung des BBSR 2009, N=37

Die befragten Städte und Gemeinden messen der Eigenentwicklung eine ähnliche Wirkung wie dem Zentrale-Orte-Konzept zu: Die Festlegung bewirkt aus Sicht der Kommunalvertreter eine Steigerung der Baulandentwicklung in Siedlungsschwerpunkten bzw. in Zentralen Orten (43 %) und einer Verringerung der Baulandentwicklung in den nicht zentralen Ortsteilen und in Dorflagen (46 %). Von den Städten und Gemeinden wird das Vorgehen weitgehend akzeptiert: 51 % beschreiben die Eigenentwicklung als akzeptabel oder nicht einschränkend für ihre kommunale Planungsfreiheit.

Der Umfang der Orientierungswerte von 1-2 ha je 1.000 Einwohner wird von der Mehrheit befragten Kommunen als ausreichend bewertet (Abb. 7.18). Kritik an diesen Werten äußert ein Landesplaner, da jeder Gemeinde eine Entwicklung zusteht. Die Größe dürfte dabei nicht mathematisch bestimmt werden, sondern muss von den örtlichen Begebenheiten abhängen (*Landesplanung 3*).

Die Mehrzahl (65 %) der befragten Städte und Gemeinden kann die Frage, ob die intendierten Ziele, die Wohnbauflächenentwicklung am Eigenbedarf zu orientieren, erreicht wurden, allerdings nicht beantworten. Wenn eine Beurteilung erfolgt, so bezeichnen 14 % die Zielerreichung als erfolgreich, 19 % als wenig erfolgreich und 3 % als nicht erfolgreich.

Mitglieder der Regionalen Planungsversammlung bewerten die Eigenentwicklung positiver als das System der Zentralen Orte. Die Zielerreichung wird höher eingestuft und die Vorgaben werden als weniger restriktiv angesehen. Der Umfang der Orientierungswerte für die Eigenentwicklung ist aus Sicht der Mehrheit der politischen Vertreter zu hoch.

Aus Sicht eines Kreisplaners ist vor allem die Handhabung des Instruments vor dem Hintergrund der geringeren Entwicklungen schwierig. So besitzen Orte ohne zentralörtliche Funktion dennoch einen Einwohnerzuwachs und verkaufen Bauland, während das Baulandangebot der angrenzenden Zentralen Orte nicht von der Bevölkerung angenommen wird. In diese Prozesse greift die lokale Politik meist nicht ein, damit die geringe Entwicklung, die noch vor-

handen ist, nicht gestoppt wird. Dies führt dazu, dass andere Kommunen mit Begrenzung auf Eigenentwicklung ebenfalls eine weitere Ausweisung von Bauland fordern, da es bei anderen Kommunen auch gebilligt wurde. „Und wenn ich einen Ausnahmetatbestand für eine Kommune zulasse, dann kommt die nächste und sagt: Warum die und ich nicht?“ (Kreisplanung 2) Diese Schwierigkeiten werden aus Sicht des Kreisplaners durch die Ausweisung von Zielen der Raumordnung verstärkt. Er erachtet die Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung mittels Grundsätzen in Kombination mit Zielen zum Schutz des Freiraumes für wirkungsvoller als eine Vielzahl von positivplanerischen Zielen.

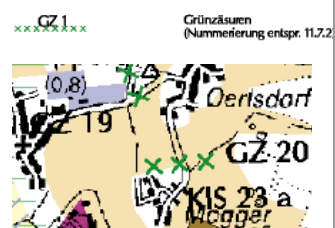
Bewertung

Die zusammenfassende Bewertung der Eigenentwicklung in der Region Südwestthüringen deckt sich weitgehend mit der Bewertung des Zentrale-Orte-Konzeptes. Die vorgegebenen Orientierungswerte wurden weitgehend eingehalten, während die Zielsetzung, eine Siedlungsentwicklung vor allem in den Zentralen Orten zu konzentrieren nicht erreicht wurde. Eigenentwicklung und das Zentrale-Orte-Konzept können kaum voneinander getrennt betrachtet werden, da sie sich ergänzen und zusammen ihre Wirkung entfalten.

7.3.3 Regionale Grünzüge und Regionale Grünzäsuren

FESTLEGUNGEN ZU REGIONALEN GRÜNZÜGEN UND REGIONALE GRÜNZÄSUREN

- Regionale Grünzüge sollen als regional bedeutsame Freiräume in Siedlungsnähe und entlang von Verkehrsachsen erhalten und entwickelt werden. In Regionalen Grünzügen soll der Erhaltung der Freiräume und ihrer ökologischen sowie sozialen Funktionen ein besonderes Gewicht bei der Abwägung mit anderen Nutzungsansprüchen beigemessen werden. Insbesondere soll eine weitere Siedlungstätigkeit vermieden werden. Auf eine Verbindung der Regionalen Grünzüge mit der offenen Landschaft einerseits und den örtlichen bzw. innerörtlichen Grünflächen andererseits soll hingewirkt werden. (11.7.1).
- Grünzäsuren sollen als kleinräumig bedeutsame Freiräume zwischen den Siedlungen erhalten bleiben und aufgewertet werden. In Grünzäsuren soll kleinräumig der Erhaltung der Freiräume und ihrer ökologischen und sozialen Funktionen ein besonderes Gewicht bei der Abwägung mit anderen Nutzungsansprüchen beigemessen werden. Insbesondere soll eine weitere Siedlungstätigkeit vermieden werden. (11.7.2)



Quelle: Regionalplan Südthüringen 1999

In der Region Südwestthüringen finden zwei multifunktionale Steuerungsinstrumente zum Schutz des Freiraumes Anwendung: Regionale Grünzüge und Regionale Grünzäsuren. Regionale Grünzüge stellen regional bedeutsame Freiräume in Siedlungsnähe und entlang von Verkehrsachsen dar, die erhalten und entwickelt werden sollen. Es handelt sich dabei um große zusammenhängende (gemeindeübergreifende) Areale, die zur Verhinderung einer ungegliederten Siedlungsverdichtung und zur Sicherung der ökologischen Funktionen beitragen sollen. Der Erhalt von Freiräumen und ihrer ökologischen und sozialen Funktionen soll anderen Nutzungen vorgezogen und weitere Siedlungstätigkeiten vermieden werden. Neben der Schutzfunktion besitzen die Regionalen Grünzüge in der Region Südwestthüringen auch Entwicklungsfunktionen. Für jeden der 15 Regionalen Grünzüge werden mehrere Entwicklungsziele, wie z.B. die Steuerung der Siedlungsentwicklung, die Vermeidung der

Landschaftszersiedlung oder die Entstehung von Siedlungsbändern, vorgegeben. Das Instrument der Regionalen Grünzüge wird vor allem in Verdichtungsräumen bzw. Räumen mit Verdichtungsansätzen eingesetzt. Die konkrete Ausgestaltung der Regionalen Grünzüge erfolgt jedoch im Rahmen der Bauleitplanung (insbesondere der Flächennutzungsplanung). Die Regionalen Grünzüge besitzen mit 2,9 % nur einen geringen Anteil an der Gesamtregionalfläche und betreffen daher nur wenige Kommunen (vgl. EINIG ET AL. 2010b).

Während Regionale Grünzüge den Schutz großräumiger Flächen zum Ziel haben, dienen Grünzäsuren dem Schutz und der Aufwertung kleinräumig bedeutsamer Freiräume zwischen den Siedlungen. Eine weitere Siedlungstätigkeit soll in diesen Räumen vermieden werden. Wie bei Regionalen Grünzügen werden auch Grünzäsuren zeichnerisch und textlich dargestellt und mit einem Entwicklungsziel aufgeführt. Von den 20 ausgewiesenen Grünzäsuren besitzen alle das Ziel „Vermeidung der Siedlungsbandbildung“ oder „Sicherung des Freiraumes als gliederndes Element zwischen zwei Siedlungen“. Das Instrument wird angewendet, wenn der Abstand zwischen zwei Siedlungsbereichen weniger als 1.000 m beträgt und die Gefahr einer bandartigen Entwicklung besteht. Die Ausgestaltung erfolgt ebenfalls im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung.

Sowohl die Regionalen Grünzüge als auch die Regionalen Grünzäsuren besitzen eine „Soll“-Formulierung. Beide werden in der Plankarte als Ziele der Raumordnung bezeichnet, während die textlichen Aussagen eher auf einen Grundsatzcharakter schließen lassen. Die Adressaten der Festlegung sind alle Kommunen, die in der Plankarte von den Festlegungen betroffen sind. Positiv zu bewerten ist, dass in beiden Fällen keine Ausnahmeregelungen vorgesehen sind. Unterschiede zwischen beiden Instrumenten zeigen sich in der zeichnerischen Darstellung in der Plankarte. Regionale Grünzüge werden als Flächensignatur dargestellt, während Regionale Grünzäsuren als Symbol gekennzeichnet sind. Dies führt dazu, dass im Folgenden eine Überprüfung der Festlegung anhand von Geodaten nur für die flächenhafte Darstellung der Regionalen Grünzüge erfolgen kann.

Die Verschneidung von Regionalplan und ATKIS-Daten zeigt, dass insgesamt 1,2 % der wohnbaulich geprägten Flächen in den Regionalen Grünzügen liegen. Somit kann der Schutzfunktion der Regionalen Grünzüge in der Region Südwestthüringen eine hohe Zielerreichung zugesprochen werden.

Die erfolgreiche Bewertung der Regionalen Grünzüge teilen die Kommunalvertreter weitgehend (Abb. 7.19). Befragt nach den Wirkungen, gibt die Hälfte der Städte- und Gemeindevertreter an, dass es durch die Festlegungen zu einer Erschwerung der Baulandausweisungen im Freiraum kommt. Zudem wird der Baulandumfang eingeschränkt. Nur vereinzelt geben die Kommunalvertreter an, dass es durch die Ausweisung von Regionalen Grünzügen zu einer Erhöhung der Bebauungsdichte oder des Baulandpreises kommt. Zu berücksichtigen ist bei dieser Frage jedoch, dass nur $\frac{1}{3}$ der Kommunen von den Festlegungen der Regionalen Grünzüge betroffen ist. Demzufolge ist es vielen Städten und Gemeinden nicht möglich die Frage zu beantworten.

Abb. 7.19 Südwestthüringen: Wirkungen Regionaler Grünzüge in den betroffenen Kommunen

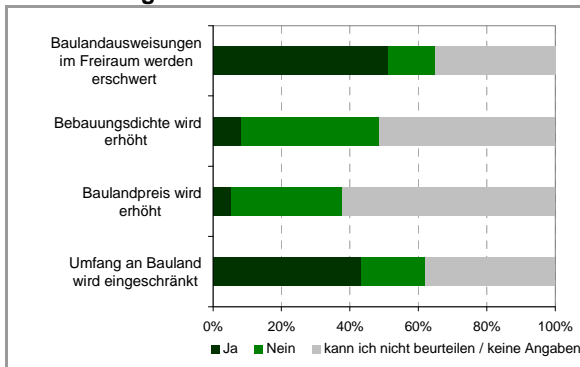
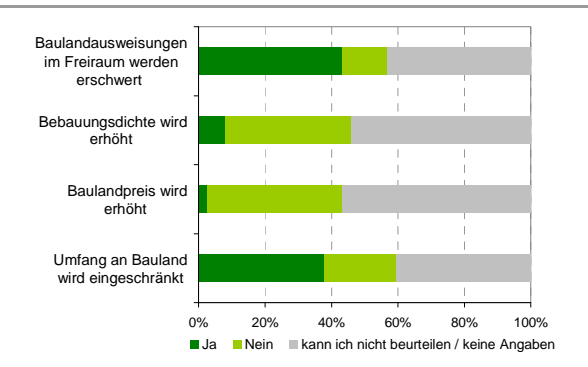


Abb. 7.20 Südwestthüringen: Wirkungen Regionaler Grünzäsuren in den betroffenen Kommunen



Quelle: eigene Darstellung, Daten: Kommunalbefragung des BBSR 2009, N=37

Die Einschätzung der Kommunalvertreter zur Wirkung der Regionalen Grünzäsuren weicht nur marginal von der Beurteilung der Regionalen Grünzüge ab (vgl. Abb. 7.20).

Der Umfang der ausgewiesenen Regionalen Grünzüge wird von der Mehrheit (54 %) der Kommunalvertreter als ausreichend bezeichnet. Nur eine Kommune gibt an, dass der Umfang zu niedrig ist, während zwei Kommunen den Umfang als zu hoch bewerten. Die Lage der Festlegung wird von vielen Kommunen positiv bewertet (43 %). Auch hier zeigen die Bewertungen zu den Grünzäsuren ein vergleichbares Bild, wenn auch in etwas geringem Umfang. 38 % der Kommunen bewerten den Umfang der Regionalen Grünzäsuren als ausreichend und 32 % die Lage als häufig am richtigen Standort.

Beide Festlegungen stellen von den Kommunalvertretern akzeptierte Vorgaben dar. Die Regionalen Grünzüge werden von 46 % der Kommunen als akzeptable bzw. als keine Einschränkung ihrer kommunalen Planungshoheit beschrieben. Mit 16 % bewerten nur wenige Kommunen die Vorgaben als nicht akzeptable Einschränkung. Eine abschließende Bewertung, ob die intendierten Ziele – die Regionalen Grünzüge frei von Siedlungstätigkeit zu halten – erreicht wurden, kann von nur wenigen Kommunalvertretern bewertet werden. Jeweils 16 % bescheinigen der Festlegung eine erfolgreiche bzw. eine wenig erfolgreiche Zielerreichung. Nur eine Gemeinde gibt an, dass die Ziele nicht erfüllt wurden, während erneut 65 % die Frage nicht beantworten. Die Bewertung der Regionalen Grünzäsuren fällt etwas negativer aus, da 14 % der Kommunen eine erfolgreiche, aber 22 % eine wenig erfolgreiche Zielerreichung benennen.

Die Mitglieder der Regionalversammlung bestätigen die Einschätzung der Kommunen, dass mit Hilfe der beiden Festlegungen eine Baulandausweisung im Freiraum erschwert wird, während sie kaum eine Einschränkung des Umfangs an Bauland sehen. Sie bewerten die Einschränkungen der kommunalen Planungsfreiheit überwiegend als angemessen. Die Zielerreichung der beiden multifunktionalen Schutzinstrumente kann von der Mehrheit der politischen Vertreter nicht bewertet werden.

Aus Sicht der zuständigen Mitarbeiter des Landesverwaltungsamtes ist der Rechtscharakter dieser Festlegungen nicht eindeutig, wodurch die Wirksamkeit der Festlegungen eingeschränkt wird. „Aber es war eben nicht wirklich ein Ziel und auch als Grundsatz nicht immer durchsetzbar. Oder es ist zum Teil schon eine Ursprungssiedlung da in dem Bereich und man wollte eben, dass es sich weiter ausdehnt.“ (Landesverwaltungsamt 1) Obwohl beide Festlegungen in der Plankarte dargestellt werden, kann keine eindeutige räumliche Bestimmtheit festgestellt wer-

den. Daher sind die Anwendung und die strikte Durchsetzbarkeit der Instrumente beschwerlich. Auch die Soll-Formulierung wird als Problem bei der Anwendung des Instrumentes angesehen. Ein Regionalplaner bezeichnet hingegen die Regionalen Grünzüge als sehr „scharfes Instrument“, das sich in der Vergangenheit als wirksam erwiesen hat (*Regionalplanung 6*).

Bewertung

Die multifunktionalen Schutzausweisungen der Regionalen Grünzüge und Regionalen Grünzäsuren stellen akzeptierte Instrumente der Regionalplanung in Südwestthüringen dar, mit denen eine Wohnbautätigkeit in Freiräumen erschwert wird. Dies bestätigen sowohl Geodatenauswertungen als auch die Aussagen der verschiedenen Akteursgruppen. Eine stärkere Restriktivität könnten die Instrumente erfahren, wenn sie den Status eines Ziels der Raumordnung hätten. Die Unterschiede zwischen beiden Festlegungen sind gering.

7.3.4 Sonstiger Freiraumschutz

Neben den beiden multifunktionalen Steuerungsinstrumenten kommen zahlreiche monofunktionale Festlegungen zum Einsatz. Dazu zählen die Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für Natur und Landschaft, für den Schutz des Bodens und als landwirtschaftliches Produktionsmittel und zur Aufforstung. Alle Festlegungen zum Schutz des Freiraumes sind als Soll-Formulierungen im Plantext dargestellt, sowohl Vorrang- als auch Vorbehaltsgebiete. Die Vorrangfestlegungen werden in der Plankarte als Ziele der Raumordnung ausgewiesen, jedoch schränken Ausnahmeregelungen die Restriktivität ein. Diese Ausnahmeregelungen sehen beispielsweise vor, dass nur solche Nutzungen möglich sind, die der Vorrangfestlegung nicht entgegenstehen oder sie nicht wesentlich beeinträchtigen.

Ziel ist der Vorrang der jeweiligen Freiraumnutzung vor anderen raumbedeutsamen Nutzungen. Ein Teil der Festlegungen ist zusätzlich mit einer Entwicklungsfunktion versehen, die sich nicht explizit auf die Steuerung der Siedlungsentwicklung beziehen, sondern die Entwicklung und Verbesserung des Freiraumes zum Ziel haben. Als Adressaten gelten die Kommunen, die von den Ausweisungen in der Plankarte betroffen sind oder die im Plantext genannt werden. Die Vorbehaltsausweisungen sind offener formuliert und sehen vor, dass den jeweiligen Belangen ein besonderes Gewicht bei der Abwägung mit anderen Nutzungsansprüchen beigemessen werden soll. Die Adressaten sind ebenfalls in der Plankarte bzw. im Text dargestellt.

Tab. 7.7 Südwestthüringen: Festlegungen zum sonstigen Freiraumschutz

	Anteil der Festlegungen an der Gesamtregionsfläche		Anteil der wohnbaulich geprägten Flächen in den Freiraumschutzgebieten	
	Vorranggebiete	Vorbehaltsgebiete	Vorranggebiete	Vorbehaltsgebiete
Natur und Landschaft	19,4	49,0	0,2	7,6
Landwirtschaft	9,9	16,8	0,4	1,4
Aufforstung	0,2	0,1	-	-

Quelle: eigene Darstellung nach Berechnungen des BBSR, Daten: Regionalplan Südthüringen 1999; ATKIS Basis-DLM © Vermessungsverwaltungen der Bundesländer und des BKG 2004; unberücksichtigt bleiben Ausweisungen zu Erholung und Fremdenverkehr

In Südwestthüringen werden ca. 30 % der gesamten Fläche durch Vorranggebiete bedeckt (Tab. 7.7). Den größten Teil nehmen Vorranggebiete für Natur und Landschaft und Vorranggebiete für den Schutz des Bodens als landwirtschaftliches Produktionsmittel ein. Bedingt

durch die ländliche Struktur der Planungsregion und den hohen Anteil schutzwürdiger Freiraumflächen, besitzt die Region somit ein umfassendes und dichtes Instrumentarium der negativplanerischen Steuerung.

Mittels ATKIS-Geodaten kann der Anteil der Bautätigkeit innerhalb der Freiraumschutzkategorien ermittelt werden. Tab. 7.7 zeigt, dass insbesondere in den Vorranggebieten kaum Wohnbautätigkeit stattgefunden hat. In den ausgewiesenen Vorbehaltsgebieten ist hingegen der Anteil der wohnbaulich geprägten Flächen mit 7,6 % in den Vorbehaltsgebieten für Natur und Landschaft recht hoch.

Aus Sicht der Kommunalvertreter haben vor allem die Vorrang- und Vorbehaltsgebiete zu Natur und Landschaft und zur Landwirtschaft eine hohe Bedeutung zur Steuerung der kommunalen Baulandentwicklung (Tab. 7.8). Von geringerer Bedeutung sind Ausweisungen von Gebieten für Aufforstung, die mit 0,2 % nur einen geringen Flächenanteil besitzen. Hinzu tritt, dass Festlegungen zu Natur und Landschaft bzw. zur Landwirtschaft häufig direkt an Siedlungsflächen angrenzen und somit den Spielraum der Kommunen für eine Wohnbaulandentwicklung stark beeinflussen.

Kritik an den Festlegungen äußert eine Kommune, die über Vorranggebiete für die Landwirtschaft in ihrem Gemeindegebiet verfügt, obwohl diese Flächen schon lange nicht mehr landwirtschaftlich genutzt werden. Für die Akzeptanz der regionalplanerischen Festlegungen ist es wichtig, dass die Festlegungen auch den Adressaten verständlich sind (*Kommunalplanung 13*). Dies trifft im vorliegenden Beispiel nicht zu und mindert damit die Akzeptanz.

Tab. 7.8 Südwestthüringen: Freiraumschutzinstrumente mit hoher Bedeutung

	Anteil in %
Natur und Landschaft	49
Landwirtschaft	43
Waldbereiche/Aufforstung	35

Quelle: eigene Darstellung; Daten der Kommunalbefragung des BBSR 2009, N=37

Befragt nach den Wirkungen der Freiraumfestlegungen zeigen sich nur wenige Unterschiede in der Bewertung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten aus Sicht der Kommunalvertreter. Dass der Umfang an Bauland eingeschränkt wird, sehen 35 % bei der Ausweisung von Vorranggebieten und 27 % bei Vorbehaltsgebieten. Noch geringer sind die Differenzen bei der Bewertung, ob es durch die Freiraumfestlegungen zu einer Erschwerung im Freiraum kommt. Dies beantworten jeweils 57 % der befragten Städte und Gemeinden mit ja – sowohl für Vorrang- als auch für Vorbehaltsgebiete. Ähnlich wie bei den Regionalen Grünzügen und Grünzäsuren geben die Kommunalvertreter auch hier nur selten an, dass es durch die Freiraumfestlegungen zu Erhöhungen des Baulandpreises bzw. der Bebauungsdichte kommt.

Auch die Restriktivität der Vorrang- und Vorbehaltsgebiete wird von mehr als 40 % der Kommunen als angemessen beschrieben. Eine Abschwächung wird nur selten für notwendig erachtet. Es überwiegen Antworten, die den Umfang der ausgewiesenen Flächen für den Freiraumschutz als ausreichend bezeichnen. Nur vereinzelt geben Kommunalvertreter an, dass der Umfang der Vorrang- bzw. der Vorbehaltsgebiete zu hoch ist. Die Lage der Freiraumschutzausweisungen befindet sich häufig an den richtigen Standorten. Diese positive Einschätzung des Instrumentes spiegelt sich auch in der Bewertung der Einschränkung der

kommunalen Planungsfreiheit wider. Knapp die Hälfte der Kommunalvertreter bewertet die Vorgaben als akzeptabel oder als nicht einschränkend, während 19 % der Kommunen die Vorranggebiete und 11 % die Vorbehaltsgebiete zum Freiraumschutz als nicht akzeptable Einschränkung bewerten.

Auch die Mitglieder der Regionalversammlung erachten die Instrumente zum Schutz der Natur und Landschaft bzw. für die Landwirtschaft für besonders relevant. Die Bewertung der Wirkungen unterscheidet sich nicht zwischen Vorrang- und Vorbehaltsgebieten. Für beide wird eine Erschwerung von Baulandausweisungen im Freiraum gesehen und eine Einschränkung des Umfangs an Bauland. Auch Umfang und Lage der Gebiete werden von den Mitgliedern des Regionalparlamentes mehrheitlich positiv bewertet. Gleiches gilt für die Einschränkung der kommunalen Planungsfreiheit.

Aus überörtlicher Sicht sind Vorranggebiete zum Freiraumschutz die wirksamsten Schutzinstrumente, die als vernünftig, hilfreich und sinnvoll bezeichnet werden. Diese werden in Südwestthüringen in hohem Maße angewendet, so dass nur noch wenige Räume zur Entwicklung zur Verfügung stehen. Mögliche Baulandentwicklungen sollten aber durch Freiraumschutzinstrumente nicht zu stark eingeschränkt werden (*Kreisplanung 2*).

Bewertung

Zusammenfassend können die Festlegungen zum Freiraumschutz als akzeptierte Instrumente bewertet werden. Weder die Lage noch der Umfang führen zu einer starken Einschränkung der kommunalen Planungsfreiheit. Gleichzeitig können die Instrumente aber als wirksam zur Steuerung der Siedlungsentwicklung angesehen werden. Auffällig ist, dass die Bewertung der Kommunalvertreter kaum Unterschiede zwischen Vorrang- und Vorbehaltsgebieten zeigt, während über die Auswertung von Geodaten Differenzen in der Bautätigkeit in Vorrang- und Vorbehaltsgebieten zu erkennen sind. Eine mögliche Erklärung für die ähnliche Bewertung der Kommunalvertreter kann in der größeren Flächenausdehnung der Vorbehaltsgebiete liegen, die dazu führen, dass Kommunen häufiger mit Vorbehaltsgebieten in Berührung treten. Die geringe Wohnbautätigkeit innerhalb der Freiraumschutzfestlegungen belegt die Wirkung der Instrumente. Somit erzielt die Regionalplanung in Südwestthüringen gute Ergebnisse beim qualitativen Freiraumschutz und bei der räumlichen Lenkung der Siedlungsentwicklung.

7.3.5 Wirkung der Instrumente im Planvollzug – Auswertung regionalplanerischer Stellungnahmen

Wie häufig sind die einzelnen Instrumente Auslöser für Konflikte zwischen Regional- und Kommunalplanung im Planvollzug? Handelt es sich dabei eher um Festlegungen des Siedlungs- oder des Freiraumschutzes? Diese Fragen können mit Hilfe der Auswertung der Stellungnahmen ermittelt werden. In der Region Südwestthüringen wird in Stellungnahmen des Landesverwaltungsamtes zwischen rechtlichen (Tab. 7.9) und fachlichen Konflikten (Tab. 7.10) unterschieden. Rechtliche Konflikte stellen einen Zielverstoß gegen die Vorgaben des Regionalplans dar und können nicht von den Kommunen weggewogen werden, während fachliche Ziele im Rahmen des Abwägungsverfahrens von den Kommunen umgangen wer-

den können. Die Unterteilung in rechtliche und fachliche Konflikte wird vom Landesverwaltungsamt übernommen.

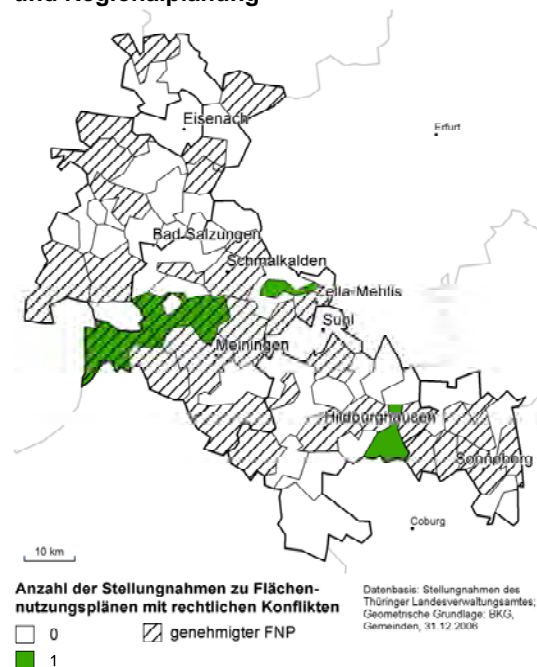
Zu rechtlichen Schwierigkeiten kommt es etwas häufiger mit Zielen des Freiraumschutzes als mit Zielen des Siedlungsraumes (Tab. 7.9). Betroffen sind Vorranggebiete für Landwirtschaft und für Natur und Landschaft. Insgesamt gibt es in 54 Planverfahren nur acht rechtliche Konflikte, die zu einer Ablehnung der kommunalen Planungen führen. Somit ist die Konflikthäufigkeit gering. Diese Einschätzung teilen die Kommunen und benennen in der standardisierten Befragung mehrheitlich eine geringe Anzahl von Konflikten mit dem Landesverwaltungsamt und noch seltener mit der Regionalen Planungsstelle. Konflikte treten sowohl bei Neuaufstellungen von Flächennutzungsplänen als auch bei Änderungsverfahren auf. Betrachtet man die räumliche Verteilung der rechtlichen Differenzen (Abb. 7.21), so kann kein einheitliches Muster erkannt werden.

**Tab. 7.9 Südwestthüringen:
Rechtliche Konflikte zwischen Kommunal- und
Regionalplanung**

	Anzahl
Siedlungsraum	3
...davon Ausrichtung der Wohnsiedlungsentwicklung auf Zentrale Orte	2
...davon schützenswerte Landschaftsteile von Bebauung frei halten	1
Freiraum	5
...davon Vorranggebiete Landwirtschaft	2
...davon Regionale Funktion der Landwirtschaft	1
...davon Vorranggebiete Natur und Landschaft	2
Insgesamt	8

Quelle: eigene Darstellung, Datenbank des BBSR, Daten des Thüringer Landesverwaltungsamtes; N=54

**Abb. 7.21 Südwestthüringen:
Rechtliche Konflikte zwischen Kommunal- und
Regionalplanung**



Fachliche Konflikte zwischen Regional- und Kommunalplanung treten dagegen sehr viel häufiger auf. Dies kann darauf zurückgeführt werden, dass in der Region Südwestthüringen nur wenige Ziele der Raumordnung, sondern mehrheitlich Grundsätze, zur Steuerung der Siedlungsentwicklung genutzt werden. Hier kommt es doppelt so häufig zu Konflikten mit Instrumenten des Freiraumschutzes, als mit Vorgaben des Siedlungsraumes. Es fällt auf, dass sowohl Vorrang- als auch Vorbehaltsgebiete etwa gleich häufig in den fachlichen Stellungnahmen zu finden sind. Der hohe Flächenanteil der Vorbehaltsgebiete kann als Erklärung für die hohe Nennung in den Stellungnahmen dienen, während Vorranggebiete eine höhere Verbindlichkeit durch ihren Zielcharakter besitzen. Den Vorranggebieten kommt jedoch eine höhere Wirksamkeit zu, da in den Vorbehaltsgebieten eine höhere Wohnbautätigkeit stattfand als in den Vorranggebieten (vgl. Tab. 7.7).

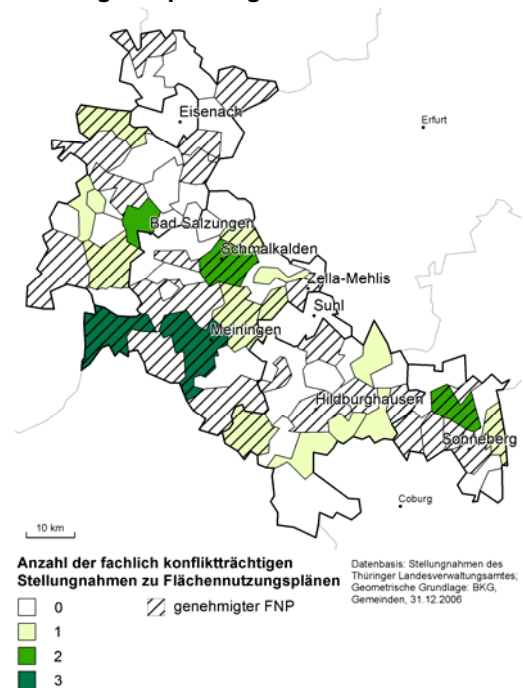
Mit Kommunen mit genehmigtem Flächennutzungsplan kommt es häufiger zu Problemen als mit Gemeinden, in denen keine Flächennutzungspläne vorliegen (Abb. 7.22). Ein räumlich einheitliches Muster ist aber auch bei fachlichen Konflikten nicht erkennbar.

**Tab. 7.10 Südwestthüringen:
Fachliche Konflikte zwischen Kommunal- und
Regionalplanung**

	Anzahl
Siedlungsraum	20
...davon Ausrichtung der Wohnsiedlungs- entwicklung auf Zentrale Orte	2
...davon Eigenentwicklung	8
Freiraum	40
...davon Vorranggebiete Landwirtschaft	9
...davon Vorbehaltsgebiete Landwirtschaft	7
...davon Vorranggebiete für Natur und Landschaft	4
...davon Vorbehaltsgebiete für Natur und Landschaft	8
...davon Vorbehaltsgebiet für Fremdenverkehr und Erholung	1
...davon Regionale Grünzüge	1
Insgesamt	60

Quelle: eigene Darstellung, Datenbank des BBSR,
Daten des Thüringer Landesverwaltungsamtes; N=54

**Abb. 7.22 Südwestthüringen:
Fachliche Konflikte zwischen Kommunal- und
Regionalplanung**



Bestätigt werden kann die Einschätzung der Kommunen, dass vor allem die Vorrang- und Vorbehaltsgebiete zur Landwirtschaft sowie zu Natur und Landschaft bedeutend für die Steuerung der Siedlungsentwicklung sind. In diesen Bereichen besteht ein hohes Konfliktpotenzial zwischen Kommunal- und Regionalplanung, das im Planvollzug zum Ausdruck kommt und nicht im Aufstellungsprozess gelöst wurde.

Zwar werden hauptsächlich Instrumente des Freiraumschutzes im Rahmen des Planvollzuges genutzt, jedoch finden auch Festlegungen des Siedlungsraumes Anwendung. Die Instrumente können kaum isoliert in ihrer Wirkungsweise betrachtet werden, da sie sich in vielen Fällen ergänzen und in ihrer Summe eine Steuerungswirkung entfalten. Für die Steuerungswirksamkeit der Regionalplanung ist es demnach hilfreich, wenn nicht ausschließlich auf negativplanerische Steuerungsinstrumente zurückgegriffen werden kann, sondern wenn ein breiter Instrumentenmix zur Verfügung steht (vgl. WIECHMANN U. SIEDENTOP 2009).

Für die Steuerungswirksamkeit wird der rechtliche Status als wichtiges Merkmal angesehen (EINIG ET AL. 2010a), so dass von Zielen der Raumordnung eine höhere Steuerungsleistung erwartet wird. Diese Einschätzung teilen die Mitarbeiter des Landesverwaltungsamtes (*Landesverwaltungsamt 1*), während der Kreisplaner zu bedenken gibt, dass auch über ein Bündel von Grundsätzen der Raumordnung eine gute Steuerung erzielt werden kann. Auch Grundsätze können Kommunen zu einem vernünftigen Handeln animieren, da sie umfassend begründen müssen, warum sie von den betreffenden Grundsätzen abweichen (*Kreisplanung 2*).

Die Anzahl der Stellungnahmen hat in den letzten Jahren abgenommen, da weniger Entwicklungen stattfinden, die zu Konflikten führen. Insbesondere Bauleitplanungen für neue Wohngebiete waren zwischen 2004 und 2008 stark rückläufig (TMBLM 2009, S. 29). Dennoch fin-

den formelle Verfahren in der Region Südwestthüringen weitaus häufiger statt als informelle. Nach Einschätzung der Mitarbeiter des Landesverwaltungsamtes entfällt auf drei Stellungnahmen eine mündliche Beratung (*Landesverwaltungsamt 1*).

Die Kommunen bewerten die Vorgehensweise des Landesverwaltungsamtes bei der Abgabe der Stellungnahmen überwiegend als strikt (62 %) und geben an, dass die Vorgaben ohne Spielraum interpretiert werden. Dennoch wird die Abgabe von Stellungnahmen von einigen Kommunen begrüßt und als bedeutend für die eigene Arbeit erachtet: „Doch, da legen wir eigentlich Wert darauf. Nur so komme ich auch in die Diskussion mit den Stadträten.“ (*Kommunalplanung 12*). Durch die Stellungnahmen erhalten die Kommunalplaner ein Druckmittel gegenüber ihrer Politik und können somit eigene Interessen besser umsetzen. Die hohe „Durchschlagskraft“ der Stellungnahmen wird auch von regionaler Seite bestätigt (*Regionalplanung 6*). Dem Instrument kann zusammenfassend eine sehr hohe Wirksamkeit bescheinigt werden.

Deutlich wird in der Region Südwestthüringen, dass die Wirkung der Regionalplanung sowohl in der Planaufstellungsphase als auch in der Planvollzugsphase berücksichtigt werden muss. Durch die schnellen Änderungen in den Rahmenbedingung der Planungen (nachlassender Siedlungsdruck und rückläufige Einwohnerzahlen) und den langfristigen Gültigkeitszeitraum des Regionalplans stellt das Instrument der Stellungnahmenabgabe im Planvollzug ein flexibles Instrument dar, das auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z.B. mangelnden Bedarf, reagieren kann. Diese langfristigen Prozesse können nicht alle im Rahmen des Aufstellungsprozesses berücksichtigt werden und für einen Zeitraum von 10 bis 15 Jahren uneingeschränkte Gültigkeit besitzen. Somit erfährt die Abgabe von Stellungnahmen insbesondere bei sich verändernden Rahmenbedingungen ein hohes Steuerungspotenzial. Vermutlich kann die recht hohe Anzahl an fachlichen Konflikten in der ostdeutschen Region auch darauf zurückgeführt werden, dass viele Diskussionen erst im Planvollzug entstanden sind. Der evaluierte Regionalplan war der erste Regionalplan in der Region Südwestthüringen. Zwar wurde den Kommunen in der Aufstellungsphase Gelegenheit zur Abgabe einer Stellungnahme zum Planentwurf gegeben, jedoch ist davon auszugehen, dass viele Kommunalvertreter mit dem umfangreichen Planwerk überfordert waren. Erst im Planvollzug wurde ihnen bewusst, welche Bedeutung die Vorgaben für ihr Gemeindegebiet haben. In vielen westdeutschen Regionen, in denen langjährige Erfahrungen im Umgang mit Regionalplänen bestehen, finden Diskussionen verstärkt im Aufstellungsprozess statt (vgl. Fallstudie Hannover). Dies war aufgrund der Sondersituation in Ostdeutschland zunächst weniger häufig der Fall, so dass Konflikte vermehrt im Planvollzug auftreten.

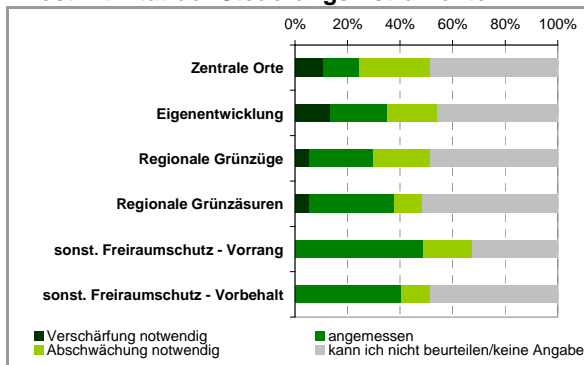
7.3.6 Der Instrumentenverbund im Überblick

Die regionalplanerischen Instrumente entfalten sowohl einzeln, aber insbesondere in Kombination zueinander, eine Steuerungskraft, so dass an dieser Stelle der gesamte Instrumentenverbund bewertet wird.

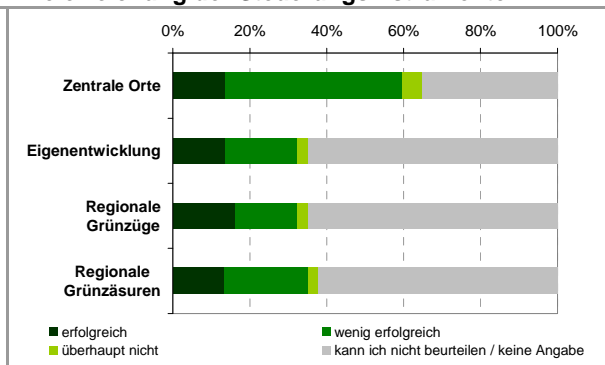
Bedingt durch die derzeitige geringe Bautätigkeit sind Konflikte zwischen Kommunen und Regionalplanung eher selten. Die regionalplanerischen Vorgaben schränken die Kommunen nur selten ein, so dass insgesamt nur wenige Kommunen die Steuerungsinstrumente als zu restriktiv bewerten (Abb. 7.23). Die höchste Restriktivität wird insgesamt dem Zentrale-Orte-Konzept zugesprochen, während vor allem die Freiraumschutzinstrumente kaum eine Ein-

schränkung für die Städte und Gemeinden darstellen. Sie werden häufig als in ihrer Restriktivität angemessen bezeichnet.

**Abb. 7.23 Südwestthüringen:
Restriktivität der Steuerungsinstrumente**



**Abb. 7.24 Südwestthüringen:
Zielerreichung der Steuerungsinstrumente**



Quelle: eigene Darstellung; Daten: Kommunalbefragung des BBSR 2009, N=37

Auffällig ist, dass viele Kommunen sowohl die Frage nach der Restriktivität, aber insbesondere die der Zielerreichung der Festlegungen nicht beantworten können (Abb. 7.24). Ausnahme sind lediglich die Festlegungen zu Zentralen Orten, deren intendierte Ziele der Mehrheit der Kommunen verständlich sind. Dieses Instrument erfährt jedoch überwiegend eine wenig erfolgreiche Bewertung. Eine Aussage, welche Instrumente besonders erfolgreich die intendierten Ziele umsetzen konnten, kann anhand der Kommunalbefragung nicht erfolgen, da alle Instrumente in vergleichbarem Umfang als erfolgreich bzw. wenig erfolgreich eingestuft wurden. Hervorzuheben ist, dass es insgesamt kaum Kommunalvertreter gibt, die die Steuerungsansätze der Regionalplanung für unwirksam halten.

Für die Wirksamkeit der Festlegungen des Regionalplans ist es zentral, dass die Vorgaben für die Adressaten verständlich und nachvollziehbar sind. Dies kann für die Instrumente in Südwestthüringen nur bedingt gelten. Positiv wird von den befragten Kommunen der klare Adressatenbezug bewertet. Der intendierte Handlungsauftrag für die Kommunen, d.h. das verfolgte Ziel der Festlegung, ist hingegen nicht allen Kommunen einleuchtend. Die Angaben schwanken von „Handlungsauftrag bleibt offen“ (19 %) bis „Handlungsauftrag ist eindeutig bestimmt“ (32 %). Uneinheitlich ist die Einschätzung zur Verständlichkeit der Formulierungen: Je 27 % der befragten Kommunen bezeichnen die Vorgaben als häufig schwierig zu verstehen bzw. als klar verständlich. Gleiches gilt für die Frage nach dem Konkretisierungsspielraum, den die Kommunen gleichermaßen als weitgehend offen bzw. als präzise beschreiben. Für die Akzeptanz des Regionalplans und seiner Festlegungen wäre es daher sinnvoll, den Kommunen die Bedeutung und die beabsichtigten Ziele näher zubringen. Dass die intendierten Ziele den Kommunen, aber auch den politischen Entscheidungsträgern, den Mitgliedern der Regionalen Planungsversammlung, häufig unklar sind, konnte die Befragung zu den Einzelinstrumenten aufzeigen (vgl. Abb. 7.24).

Zusammenfassend können die formellen Instrumente des Regionalplans in Südwestthüringen vor allem als geeignet zum Schutz des Freiraumes angesehen werden (vgl. EINIG ET AL. 2010b). Bedingt durch den hohen Anteil negativplanerischer Regulierungsansätze bewirken diese Festlegungen einen guten Schutz vor Bebauung, der auch von den Kommunen akzep-

tiert wird. Schwächen liegen in der mangelnden Durchsetzbarkeit einiger Instrumente, die lediglich als Grundsatz der Raumordnung ausgewiesen sind.

Die Beurteilung der Steuerungsleistung muss jedoch unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen erfolgen. Viele Fehlentwicklungen im Zeitraum nach der deutschen Wiedervereinigung können nicht auf ein Versagen raumordnerischer Instrumente zurückgeführt werden, sondern auf die damaligen – kaum bestehenden – Planungsverhältnisse. Auch die derzeitig stark rückläufige Bautätigkeit und die positivere Entwicklung in zentralen Ortslagen lassen nicht auf einen Erfolg des regionalplanerischen Instrumentariums schließen, sondern auch auf externe Einflussfaktoren, wie die rückläufigen Einwohnerzahlen und die geringe Nachfrage nach Wohnbauland.

7.4 Reformoptionen und Anpassungen an den demographischen Wandel

„Wir haben inzwischen eine Situation erreicht, da muss man aufpassen bei der Verhandlung derartiger Themen [des demographischen Wandels, Anmerk. A.J.] in verschiedenen Veranstaltungen, dass es nicht leer läuft. Weil die Leute dann an einen Punkt kommen, wo sie sagen: Ich kann es nicht mehr hören.“
(Regionalplanung 6)

Der demographische Wandel, insbesondere der starke Rückgang der Einwohnerzahlen und die Alterung der Bevölkerung, ist die bestimmende Rahmenbedingung für die Wohnsiedlungsentwicklung in der Region Südwestthüringen (vgl. Kap. 7.1). Sowohl Landesplanung als auch Regionalplanung reagieren auf diese Entwicklungen.

Beispielsweise wurde auf der Landesebene 2004 ein interministerieller Arbeitskreis „Demographischer Wandel“ gebildet. Zudem fanden verschiedene Aktivitäten wie die Erstellung des Demographieberichts 2006, Regionalforen in den Thüringer Planungsregionen oder die Tagung „Demographischer Wandel und soziale Infrastruktur“ 2008 statt (TMLBM 2009b). Auch der Landesentwicklungsbericht 2009 widmet sich den Prozessen des demographischen Wandels (TMLBM 2009a).

Im Folgenden werden die bereits umgesetzten Anpassungen im LEP, Regionalplan-Entwurf, Landesplanungsgesetz und darüber hinausgehende Reformen diskutiert. Berücksichtigt werden an dieser Stelle auch informelle Planungsinstrumente.

Anpassung des Zentrale-Orte-Konzeptes

Das System der Zentralen Orte wird von der Landesplanung als Entwicklungs- und Stabilisierungsanker beschrieben, der vor dem Hintergrund des demographischen Wandels wachsen wird, aber durch eine größere interkommunale Kooperation und mehr Modellprojekte gestärkt werden muss (TMLBM 2009b, S. 8).

Als Reaktion auf den Rückgang der Einwohnerzahlen wurde im Landesentwicklungsplan 2004 eine Modifizierung des Zentrale-Orte-Konzeptes vorgenommen, die in den Regionalplan-Entwürfen umgesetzt werden. Ursprünglich geplant war eine Reduzierung der Mittelzentren von 35 auf 29. Teilfunktionale Mittelzentren sah der LEP-Entwurf 2003 nicht mehr vor. Diese Straffung konnte aber nicht aufrecht erhalten werden, so dass alle Mittelzentren ihren Status behielten. Umgesetzt wurde eine regelmäßige Überprüfung bestimmter Mittelzentren im Abschnitt von drei Jahren. Geprüft wird in diesem Rahmen, ob diese Zentren ihre

Aufgaben weiterhin erfüllen. Grundlage sind verschiedene Kriterien, wie z.B. die Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung, Bildungs- und Ausbildungsfunktionen, Infrastruktureinrichtungen und eine gemeinsame Flächennutzungsplanung bei funktionsteiligen Zentralen Orten. In einer ersten Untersuchung der Mittelzentren 2008 wurde der zentralörtliche Status in allen betroffenen Kommunen bestätigt (TMBLM 2009a, S. 25). Betrachtet man die Ergebnisse dieser Überprüfung genauer, so fällt auf, dass die vorgegeben Kriterien nicht in allen Fällen erfüllt wurden (TMBLM 2009c). Eine Streichung des mittelzentralen Status war aber aus politischen Gründen nicht umsetzbar. Dies kann zum einen auf die monetären Vorteile, die mit dem Status eines Mittelzentrums durch den kommunalen Finanzausgleich verbunden sind, zurückgeführt werden (vgl. BARTSCH 2006, S. 76). Zum anderen liegt eine Ursache für das Scheitern der Straffung des Zentrale-Orte-Konzeptes vermutlich auch in der Organisation der Regionalplanung. Das kommunalisierte Modell misst den Kommunalvertretern eine hohe Bedeutung zu. Da alle Oberbürgermeister der Mittelzentren Mitglieder der Regionalen Planungsgemeinschaft sind, ist es nachvollziehbar, dass diese ihren eigenen Status nicht aufgeben wollen. Das Festhalten an diesem Instrument und die Forderung, mehr Entwicklung in die Zentralen Orte zu lenken, dienen somit auch der Stärkung der eigenen Machtposition.

Vor diesem Hintergrund müssen die Vorgaben zur Überprüfung der Mittelzentren des LEP kritisch bewertet werden. Die Prüfung von bestimmten Zentralen Orten scheint zunächst sinnvoll, wenn aber eine Überprüfung eigentlich die Streichung des zentralörtlichen Status bedeutet, diese aber ausbleibt, muss die Festlegung als nur wenig wirksam gewertet werden.

Aus Sicht eines Kommunalvertreters eines Mittelzentrums ist die Prüfung des zentralörtlichen Status in regelmäßigen Abständen legitim, und er erachtet es auch für sinnvoll, einen Status abzuerkennen, wenn die aufgestellten Kriterien nicht mehr erfüllt sind. *„Mir fällt es leicht, dies zu sagen, weil bei uns der Status Mittelzentrum sicherlich den Überprüfungen immer standhalten wird und wir auch nicht Sorge haben müssen, da irgendwo eine Änderung noch mal zu erfahren. Aus dem Blickwinkel sieht sich das vielleicht auch ein bisschen einfacher. Aber generell sehe ich das schon so, dass man sich nicht davor scheuen sollte noch mal was zu überprüfen, um dann zu sagen: O.K., das ist nicht mehr, also machen wir es nicht mehr.“* (Kommunalplanung 11) Die Aussage verdeutlicht, dass die Bewertung dieser neuen Festlegung positiv ausfällt, da die eigene Kommune nicht betroffen ist.

Auch der zuständige Kreisplaner sieht diese Vorgehensweise durchaus positiv und würde sie nicht nur auf Mittelzentren beschränken, sondern auch auf Grundzentren ausweiten. Problematisch könnte seiner Meinung nach aber die Umsetzung sein: *„Ob das politisch durchsetzbar ist, ist eine andere Frage, das kann ich nicht beurteilen. Aber da kriegen Sie natürlich Riesenwind, wenn Sie dem einen was zugestehen und dem anderen wegnehmen. Erdrutschartig, im wahrsten Sinne des Wortes.“* (Kreisplanung 2)

Ein Regionalplaner hält die Übertragung dieser Regelung auf die Grundzentren für ungünstig. Mit der Ausweisung von Zentralen Orten wird eine Stabilität der Planungen gegeben, die für ca. 10 Jahre (Gültigkeitszeitraum eines Regionalplans) eine Entwicklungsrichtlinie vorgeben. Es sind somit nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten verbunden, die sowohl die jeweilige Kommune betreffen als auch das Umland (Regionalplanung 6). Eine Kommune ver-

weist ebenfalls auf die mit der Ausweisung verbundene Planungssicherheit. Eine Reduzierung der Mittelzentren und Mittelzentren mit Teilfunktion eines Oberzentrums würde eine Diskriminierung gegenüber den Zentren in den angrenzenden Bundesländern Bayern und Hessen darstellen, da die Ausweisung von Zentralen Orten dort viel großzügiger erfolgt (*Kommunalplanung 13*).

Mit dem neuen LEP konnte eine Straffung des Zentrale-Orte-Konzeptes auf der untersten Hierarchie-Stufe erzielt werden, indem Unter- und Kleinzentren zur Kategorie der Grundzentren zusammengefasst wurden. Diese Rückstufung dient „einerseits der Bewältigung der zukünftigen Herausforderungen des demographischen Wandels und andererseits der Fortführung bewährter Elemente“ (LEP 2004, S. 17). Grundzentren können ausgewiesen werden, wenn die Versorgungsbereiche mindestens 7.000 Einwohner umfassen, von denen möglichst 2.000 im Siedlungs- und Versorgungskern leben. In Einzelfällen kann von diesen Richtwerten abgewichen werden (LEP 2004, S. 23). Bei der Neubestimmung wurden folgende Kriterien zugrunde gelegt: vorhandene Einwohnerpotenziale, infrastrukturelle Ausstattung, wirtschaftliche Bedeutung, funktionalräumliche Verflechtungen geographische und verkehrliche Lage und historische Entwicklung und Funktionalität.

Der aktuelle Regionalplan-Entwurf sieht den Wegfall des zentralörtlichen Status in 12 Kommunen vor (Tab. 7.11). Betroffen sind vor allem ehemalige Kleinzentren. Doch auch diese Rückstufung war nicht unproblematisch. Zwar konnte eine Reduzierung der Zentralen Orte und Straffung des Systems erzielt werden, jedoch mussten Kompromisse eingegangen werden. Vier Gemeinden, die ihren zentralörtlichen Status verlieren werden, halten den Sonderstatus „Siedlungsschwerpunkt“ als Ergänzung der Zentralen Orte.

Tab. 7.11 Südwestthüringen: Straffung des Zentrale-Orte-Konzeptes

	Regionalplan 1999 / LEP 2004	Regionalplan 2009 (Entwurf)
Mittelzentrum mit Teilfunktion eines Oberzentrums	3	3
Mittelzentrum	5	7
Teilfunktionales Mittelzentrum	2	-
Grundzentrum	-	21
Unterzentrum	21	-
Kleinzentrum	16	-
Nicht Zentrale Orte	143	156

Quelle: eigene Darstellung nach Angaben des Regionalplans Südthüringen 1999, des LEP 2004 und des Entwurfs 2009
Anmerkung: Durch Gemeindezusammenlegungen enthält der Regionalplan 2009 drei Kommunen weniger

Aus Sicht der Kommunen (43 %) schränkt die Rückstufung des Zentrale-Orte-Konzeptes die nicht Zentralen Orte zu stark ein. Es überrascht nicht, dass dies überwiegend Kommunen nennen, die ihren zentralörtlichen Status mit dem neuen Regionalplan-Entwurf verlieren werden. Die übrigen Kommunen bewerten die Straffung des Konzeptes als sinnvoll zur Auslastung der Infrastruktur (22 %) und zur Konzentration auf wesentliche Standorte (19 %).

Für die nicht Zentralen Orte sieht der LEP 2004 eine bauliche Eigenentwicklung für alle Gemeinden vor, die mit der Größe, Struktur und Ausstattung der Kommune in Einklang steht. Der Bauflächenbedarf im Rahmen der Eigenentwicklung resultiert für den Wohnsiedlungsbereich demnach aus der „natürlichen Bevölkerungsentwicklung, dem veränderten Wohnverhalten und steigenden Ansprüchen an zeitgemäße Wohnverhältnisse der ortsansässigen Bevölkerung oder auch aus Veränderungen der Haushaltsstruktur, dem Überalterungsgrad

und dem schlechten Bauzustand vorhandener Wohnungen (trotz rückläufiger Bevölkerungsentwicklungen) und neuen Arbeitsplätzen“ (LEP 2004, S. 31). Eine konkrete Mengenvorgabe für den Umfang der Eigenentwicklung gibt es nicht.

Das Vorgehen in der Region Südwestthüringen kann als erster Schritt bewertet werden, die Konzentration der Siedlungsentwicklung auf wichtige Zentrale Orte zu ermöglichen. Bislang fand jedoch lediglich eine Anpassung der untersten zentralörtlichen Stufe statt und keine Anpassung der Mittelzentren. Deutlich wird, dass dem Zentrale-Orte-Konzept auch unter Schrumpfungsbedingungen weiterhin eine hohe Bedeutung zukommt. Insbesondere bei rückläufigen Einwohnerzahlen ist eine Konzentration der Bevölkerung und der Siedlungstätigkeiten auf zentrale Standorte anzustreben.

Orientierungswerte

Im aktuellen Regionalplan-Entwurf 2009 ist zur Steuerung der Siedlungsentwicklung ein neues Instrument enthalten: Ein Orientierungswert für Siedlungsflächenneuausweisung.

In einem Grundsatz der Raumordnung wird festgehalten, dass zur Sicherung der am Bedarf angepassten und nachhaltigen Siedlungsentwicklung ein Orientierungswert für die Siedlungsflächenneuausweisung vorgegeben wird.

- In Zentralen Orten und Siedlungsschwerpunkten liegt dieser Wert bei 0,1 ha pro 1.000 Einwohner und Jahr,
- in Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion bei 0,05 ha pro 1.000 Einwohner und Jahr.

Durch die Kopplung der Orientierungswerte an das bestehende System der Zentralen Orte kann dieses Raumordnungskonzept gestärkt werden (vgl. EINIG U. SPIECKER 2002). Das Instrument umfasst eine flexible Komponente, da ein Tausch der Flächenkontingente im Rahmen interkommunaler Kooperation vorgesehen ist.

Diese Werte entstanden in einem Modellvorhaben der Raumordnung (MORO Wohnqualitäten in Mittelthüringen; vgl. REGIONALE PLANUNGSGEMEINSCHAFT MITTELTHÜRINGEN 2006) und sind derzeit in allen vier Thüringer Regionalplänen in gleicher Weise vorgesehen. Die Werte resultieren aus der Umlegung des 30-ha-Ziels der Bundesregierung zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme auf die Region Südwestthüringen (vgl. REGIONALE PLANUNGSGEMEINSCHAFT MITTELTHÜRINGEN 2006). Ursprünglich angedacht war die Verankerung als Ziel der Raumordnung.

Diese Formulierung eines Mengenziels als Obergrenze der Siedlungsentwicklung wurde vom Landesministerium nicht mitgetragen. Ein solches Mengenziel als generalisierter Wert lässt die lokalen Gegebenheiten aus Sicht der Landesplanung unberücksichtigt. Die Regionalplanung sollte daher keine Mengenplanung für alle Gemeinden durchführen (TMBV 2006, S. 2). Aus rechtlicher Perspektive ist ein Raumordnungsziel aus rein numerischen Vorgaben allerdings ohne Bedenken möglich (EINIG U. SPIECKER 2002, S. 154).

Aus Sicht des Landesplaners gibt es darüber hinaus keinen Bedarf für Richtwerte, da es kaum Nachfragen für weitere Siedlungsflächen gibt. Komplizierte mathematische Formeln sind nicht notwendig, um vernünftige Planung zu machen: *„Planung ist ein bisschen mehr als eine mathematische Formel und die Regionalplanung kann sich auch und muss sich auch über andere Art und Weisen durchsetzen als über eine Formel, denn Planung ist mehr als Mathematik. [...]*

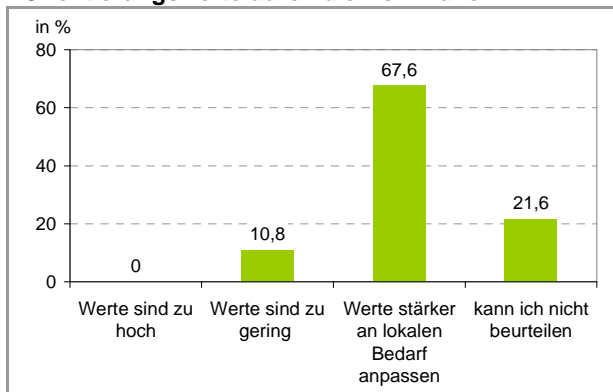
Ich bin auch kein Mathematiker, ich finde Mathematik auch nicht so interessant, aber Planung ist nicht Mathematik.“ (Landesplanung 3) Er gibt an, dass in dieser Hinsicht die Meinungen zwischen Landesplanung, Oberer Landesplanungsbehörde und Regionaler Planungsgemeinschaft auseinander gehen. *„Wenn die Planungsgemeinschaften das machen wollen und die Gemeinden das verstehen, dann sollen sie es machen, aber nicht als Ziel der Raumordnung und als Grundsatz, da muss man wirklich immer genau hingucken: Klappt das, funktioniert das und führt das nicht zu einer zu restriktiven Flächenpolitik oder zu einer zu restriktiven Steuerung.“ (Landesplanung 3)* Für ihn ist es wichtig, weitere Entwicklungen zuzulassen und nicht aus „Prinzip“ eine Entwicklung zu unterbinden, weil zu einem gewissen Zeitpunkt ein Orientierungswert überschritten wird. Auch wenn eine Mengenkongentierung von Landesseite nicht angestrebt wird, so wird ein Umrechnen des 30-ha-Zieles auf einen regionalen Orientierungswert in Form eines Grundsatzes der Raumordnung begrüßt. Aus einer Kombination von Orientierungswert und Bedarfsanalyse erhofft man sich, dass der Begründungsaufwand für die Gemeinden umso größer wird, wenn sie vom regionalen Orientierungswert abweichen (TMBV 2006, S. 2).

Die Überprüfung dieser Werte findet durch die Mitarbeiter des Landesverwaltungsamtes statt. Ein konkreter Wert ermöglicht den Vergleich zwischen den Kommunen und zwingt die Gemeinden, sich mit diesem Wert auseinanderzusetzen. Jedoch bedeutet die Formulierung als Grundsatz der Raumordnung, dass man die Einhaltung der Werte nicht erzwingen, sondern lediglich als Orientierung nutzen kann (*Landesverwaltungsamt 1*). Die Mitarbeiter des Landesverwaltungsamtes hätten daher eine Zielformulierung bevorzugt.

Der rechtliche Status des neuen Instruments wird von den Planern unterschiedlich eingestuft. Während auf der einen Seite das Instrument eindeutig als Grundsatz definiert wird (*Landesplanung 3*), wird auf der anderen Seite darauf hingewiesen, dass die konkrete Vorgabe von Werten schon fast einen Zielcharakter besitzt (*Landesverwaltungsamt 1*). Dieser bewirkt, dass sich die Kommunen sehr intensiv mit den Vorgaben auseinandersetzen müssen und diese nicht direkt abwägen können. Somit wird auch der Grundsatz als restriktives Instrument bewertet (*Landesverwaltungsamt 1*).

Vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklungen ist es fraglich, ob überhaupt noch neue Flächen und damit auch Orientierungswerte benötigt werden. Zum einen bestehen zahlreiche Brachflächen, zum anderen gibt es in vielen Bauleitplänen noch ausreichend Flächenpotenziale. Dennoch war es nach Einschätzung eines Regionalplaners nicht schwierig, die Planungsgemeinschaften in ganz Thüringen von der Notwendigkeit dieser Orientierungswerte zu überzeugen. In vielen Kommunen findet ein Umdenkprozess statt, der sowohl zu einer Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme als auch zu einer verstärkten Flächennutzung im Innenbereich führt. So sind die Werte für die meisten Kommunen unproblematisch und besitzen einen rahmensetzenden Charakter, wenngleich noch nicht alle Kommunen davon überzeugt werden konnten. Möglicherweise stellen die Orientierungswerte nur ein Übergangsinstrument dar, da eventuell in der nächsten Generation von Regionalplänen fast ausschließlich mit bereits existierenden Flächen gearbeitet werden könnte (*Regionalplanung 6*).

Abb. 7.25 Südwestthüringen: Bewertung der Orientierungswerte durch die Kommunen



Quelle: eigene Darstellung,
Daten: Kommunalbefragung des BBSR 2009, N=37

Aus Sicht der befragten Städte und Gemeinden müssen die Werte stärker an die lokalen Bedarfe der Kommunen angepasst werden (Abb. 7.25). Zwar schätzen nur wenige Kommunen die Werte als zu gering ein, darunter sind jedoch auch stark schrumpfende Städte. So hat beispielsweise eine Stadt, die seit der Wende ca. $\frac{1}{3}$ ihrer Einwohner verloren hat, gegen die Einführung der Werte geklagt und eine Verdopplung des Wertes gefordert. Diese verdeutlicht die zum Teil paradoxe Entwick-

lung: Einerseits bewerten auch die Gesprächspartner (*Kommunalplanung 13*) den verantwortungsvollen Umgang mit Fläche und die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme als wichtiges Ziel ihrer Baulandpolitik, andererseits sehen sie sich aber zu stark durch die neuen Orientierungswerte eingeschränkt. Zu vermuten ist, dass nicht die Werte an sich zu gering sind, sondern dass allein das Gefühl, sich nicht über eine bestimmte Grenze hinaus entwickeln zu dürfen, von den Adressaten als zu restriktiv bewertet wird.

Trotz Kritik und Klage nutzen Kommunalplaner die Werte aber bereits zur Umsetzung ihrer Ziele gegenüber der Politik. Ohne die Einführung der Werte hätte der Stadtrat einer Reduzierung der Flächenausweisung, nach Einschätzung der Kommunalplaner, nicht zugestimmt (*Kommunalplanung 13*). Obwohl das Instrument zu dieser Zeit lediglich in den Planentwürfen zu finden war, kann ihm bereits eine gewisse Wirkung und auch Akzeptanz zugesprochen werden, da es von den Kommunen beachtet und zur Untermauerung eigener Ziele genutzt wird.

Das neue Vorgehen wird von den Kommunen generell unterschiedlich bewertet: Zum einen wird die Idee, mit Hilfe von Mengenbeschränkungen einzelne Kommunen mit einer hohen Siedlungsentwicklung einzuschränken als richtig und sinnvoll beschrieben (*Kommunalplanung 12*). Zum anderen wird der Ansatz als zu zentralistisch angesehen. Es kommen Erinnerungen an die Planungsansätze zu DDR-Zeiten hervor, die ebenfalls mit Mengenvorgaben arbeiteten. Diese Steuerungsphilosophie wird als zu hohe Einflussnahme in die Belange der Kommunen bewertet. Den Umgang mit diesen Werten in der Planungspraxis schätzt ein Stadtplaner kritisch ein: „Dann darf man auch den menschlichen Aspekt der Bürokraten da nicht ganz außen vor lassen. Manche sehen einen Ermessensspielraum und wissen den auch verantwortungsvoll auszufüllen. Und es gibt auch viele, die können das nicht. Die sehen nur stur, jetzt habe ich das und was anderes darf nicht passieren.“ (*Kommunalplanung 11*) Die neuen Vorgaben werden vor dem Hintergrund individueller Erfahrungen mit den zuständigen Mitarbeitern im Landesverwaltungsamt bewertet. Das Vorgehen im Rahmen der Stellungnahmen wird in der Kommunalumfrage von den meisten Befragten als strikt bewertet, in dem die Festlegungen ohne Spielraum interpretiert werden. Dies führt beim betroffenen Kommunalplaner zu einer kritischen Einstellung gegenüber dem neuen Instrument.

Ein anderer Kommunalplaner berichtet hingegen, dass ihm vom Landesverwaltungsamt bereits zugesagt wurde, dass man nicht starr an diesen Werten festhalten wolle, sondern bei

einer schlüssigen Begründung auch mehr Entwicklungen zulassen werde (*Kommunalplanung* 13). Auch dieser Planer stützt sich auf Erfahrungen in der Vergangenheit. Dies zeigt, dass für die Wirksamkeit der Festsetzungen nicht nur die rein textlichen Vorgaben eines Regionalplans von Bedeutung sind, sondern in hohem Maße ihrer Umsetzung im Planungsalltag. Für die erfolgreiche Implementierung der Orientierungswerte gegenüber den Kommunen war die Beibehaltung bestehender Flächenreserven in gültigen Bauleitplänen wichtig.

Die umfangreiche Diskussion zeigt, wie schwierig die Einführung eines neuen Instrumentes ist und wie stark die Bewertungen von den Akteuren abhängig sind. Dies ist nicht immer konkret auf die jeweilige Festlegung bezogen, sondern auf allgemeine Steuerungsaspekte und Einstellungsweisen der Akteure.

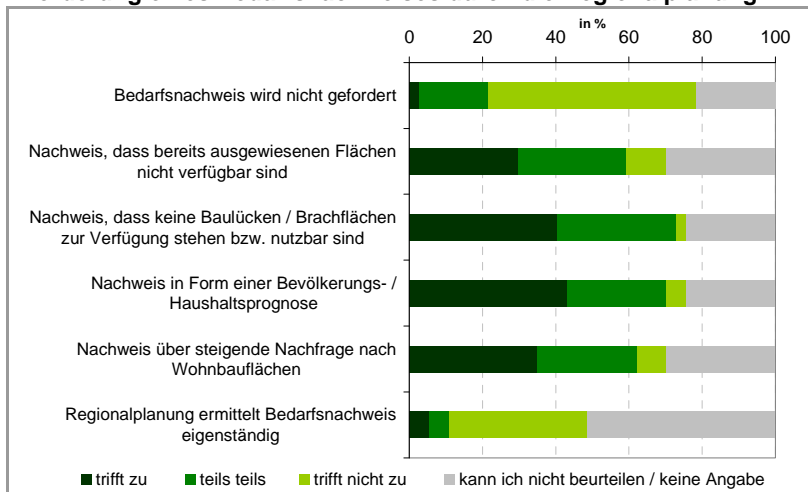
Deutlich wird darüber hinaus auch, dass neben den eigentlichen Vorgaben im Plantext auch die Auslegung dieser Planaussagen durch die handelnden Akteure berücksichtigt werden muss. Die Einführung eines solchen Instrumentes ist als mutiger Schritt einzuschätzen, da sich die Regionalplanung vielfach vor strikten Vorgaben scheut (DANIELZYK U. KOCH 2002, S. 187). In der Region Südwestthüringen konnten sowohl Kommunalvertreter als auch Träger der Regionalplanung von der Notwendigkeit eines solchen Steuerungsansatzes überzeugt werden – nicht jedoch die Oberste Landesplanungsbehörde.

Bedarfsnachweis

Dass örtliche Besonderheiten stärker bei der Siedlungsentwicklung berücksichtigt werden müssen, führt die Landesplanung an (TMBV 2006, S. 2). Bedarfsanalysen können ein Instrument dafür sein und umfassen folgende Aspekte: Entwicklung eines städtebaulichen Leitbildes, die Analyse der Lage (Einordnung der Gemeinde in den regionalen Kontext, Bevölkerungsentwicklung, Wohnbauflächenentwicklung /-bestand und -potenziale, Stärken-Schwächen-Analysen) oder die Erhebung des kommunalen Flächenbedarfs für Wohnen (Bevölkerungsprognose, Wohnflächenprognose, Einbeziehung der bestehenden Flächenpotenziale) (REGIONALE PLANUNGSGEMEINSCHAFT MITTELTHÜRINGEN 2006, S. 30).

Der Regionalplan-Entwurf der Region Südwestthüringen verankert den Bedarfsnachweis in einem Grundsatz der Raumordnung. Der Bedarf ist unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten und basierend auf aktuellen Daten der Einwohnerzahlen und der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung bis 2020 „anhand nachvollziehbarer einheitlicher Standards im Rahmen der Bauleitplanung“ aufzuzeigen. Diese Formulierungen sind sehr weitreichend und umfangreich. Sie bieten eine gute Voraussetzung für eine bedarfsgerechte Baulandpolitik. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass die Festlegung lediglich als Grundsatz der Raumordnung definiert ist und somit ein Abweichen der Kommunen von dieser Regelung möglich ist. Zudem könnten die Anforderungen an einen Bedarfsnachweis kleine Kommunen, von denen es sehr viele in Südwestthüringen gibt, vor Schwierigkeiten stellen, z.B. bei der Erstellung von Bevölkerungsprognosen.

**Abb. 7.26 Südwestthüringen:
Forderung eines Bedarfsnachweises durch die Regionalplanung**



Quelle: eigene Darstellung,
Daten: Kommunalbefragung des BBSR 2009, N=37

Der Bedarfsnachweis ist grundsätzlich kein neues Instrument der Regionalplanung in Südwestthüringen, es wurde aber im neuen Planentwurf geschärft. Die Schärfung zielt darauf ab, die Kommunen zum einem intensiveren Nachdenken über zukünftige Siedlungsentwicklungen zu animieren und eine gezieltere Auseinandersetzung mit den Bedarfen anzustoßen (*Regionalplanung 6*). Dass es sich

bei der Forderung des Bedarfsnachweises um ein wirksames Steuerungsinstrument handelt, bestätigen die Kommunalvertreter (*Kommunalplanung 11, 12, 13*). So wird der Druck des Landesverwaltungsamtes zur Darlegung des Bedarfes als hoch beschrieben, dem von den Kommunen nachgegeben wird, um auch weiterhin genehmigte Bebauungs- und Flächennutzungspläne zu erhalten. Abbildung 7.26 zeigt, dass bereits heute in vielfacher Form ein Bedarfsnachweis von den Kommunen zu erbringen ist und dass diese Nachweise nicht von der Regionalplanung selbst erhoben werden. Die Kommunen akzeptieren das Vorgehen, da es auch für die eigene Kommunalplanung wichtig ist, zu wissen, in welchem Umfang eine Entwicklung stattfinden kann.

Die Auswertung der Stellungnahmen zu kommunalen Flächennutzungsplänen belegt die hohe Bedeutung des Bedarfsnachweises. In den 100 untersuchten Dokumenten wurde 23mal der Bedarf für die Ausweisung von neuem Wohnbauland vom Landesverwaltungsamt thematisiert. In 17 Fällen wurde kein Bedarf gesehen und in sechs Fällen wurde der Bedarf in Frage gestellt. Dass dieser Bedarfsnachweis im Verlaufe des Planverfahrens von den Kommunen erbracht wird, kann dadurch belegt werden, dass in abschließenden Stellungnahmen nur noch in neun Fällen ein Bedarfsnachweis für die Ausweisung von Wohnbauland gefordert wurde und vielfach eine Reduzierung der vorgesehenen Baulandversorgung vorgenommen wurde.

Der Bedarfsnachweis kann zusammenfassend als sehr wirksamer Steuerungsansatz beschrieben werden, der von den Kommunen akzeptiert wird. Die Intention, die mit diesem Instrument verfolgt wird, ist leicht nachvollziehbar und wird von den Kommunen auch unterstützt. Auch wenn von Seiten der Landesplanung davon ausgegangen wird, dass die Kommunen dies „sowieso tun“ (*Landesplanung 3*), so zeigt sich in den Aussagen der Kommunen, dass sie oft auch über den Bedarf planen. Es kann als taktisches Vorgehen der Kommunen gewertet werden, zunächst mehr Fläche einzuplanen und anschließend in Gesprächen mit den Mitarbeitern des Landesverwaltungsamtes Flächen zu kürzen. Dass die Forderung überzogen sind, ist auch den Fachleuten aus den Kommunen bewusst, aber einen Versuch, mehr Flächenpotenziale zu erhalten, ist es offensichtlich doch wert.

Flexibilisierung der Planungsprozesse

Eine Flexibilisierung der Planungsinstrumente findet sich im Landesplanungsgesetz. § 7 Abs. 4 besagt, dass in Raumordnungsplänen raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen nur für einen bestimmten Zeitraum oder bis zum Eintritt bestimmter Umstände vorgesehen oder nicht vorgesehen werden können (LPIG THÜRINGEN 2007). Damit reagiert die Planung auf die Kritik an den Steuerungsinstrumenten, die häufig über einen sehr langen Zeitraum von 10 bis 15 Jahren angelegt sind. Die Raumordnung und ihre langfristigen Planungsabsichten sollen damit nicht ausgehebelt werden, aber aus Sicht der Landesplanung sind diese langfristigen Aussagen nicht immer zeitgemäß. Mit Hilfe dieser Festlegung können zum Beispiel wenn-dann-Aussagen erstellt werden, die z.B. vorsehen, dass ein neues Baugebiet erst dann ausgewiesen werden kann, wenn ein bestehendes Gebiet ausgelastet ist. Nach Ansicht des Landesplaners ist dies die Zukunft der normativen Regionalplanung, die „*nicht mehr dem Zeitgeist hinterherläuft, sondern sich den Bedingungen stellt und diesen auch anpasst*“ (Landesplanung 3). Ein Kommunalplaner begrüßt dieses Vorgehen grundsätzlich, weist aber erneut darauf hin, dass dieses Vorgehen stark von Personen in den Behörden abhängig ist (Kommunalplanung 11). Angewendet wird dieses neue Instrument in der Region Südwestthüringen bislang nur in der Gewerbebaulandentwicklung, nicht im Wohnungsbereich.

Bezugsgröße Bevölkerung

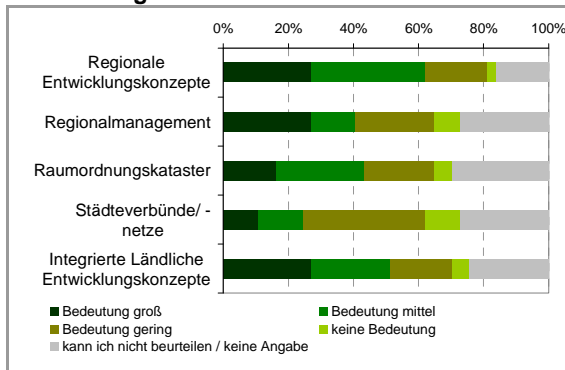
Einige Zielvorgaben der Regionalplanung beziehen sich auf die Einwohnerzahl (z.B. Festlegung von Zentralen Orten, Orientierungswerte, Eigenentwicklung), die als Bezugsgröße zur Steuerung der Siedlungsentwicklung eingesetzt wird. Während in der Region Hannover (vgl. Kap. 9) für die Steuerung der Siedlungsentwicklung in ländlichen Ortsteilen nicht mehr die Bevölkerung, sondern die Fläche als Basis genutzt wird, hält man in der Region Südwestthüringen weiter an dieser Größe fest. Die Bevölkerungsentwicklung und die Prognosen zur zukünftigen Bevölkerungsentwicklung stellen für die Bedarfsfrage die wichtigste Größe dar. Bei mehr Einwohnern ist auch ein mehr an Flächenbedarf notwendig – diese Erkenntnis ist den Kommunen gegenüber leicht zu vermitteln, während der Ansatz der Region Hannover nach Einschätzung der Regionalplaner eine Anspruchshaltung weckt, die losgelöst von tatsächlichen Bedarfen entsteht (Regionalplanung 5).

Ob die Bezugsgröße „Fläche“ wirksamer als die Bezugsgröße „Bevölkerung“ ist, kann aufgrund der geringen Erfahrungen in der Region Hannover noch nicht abschließend beantwortet werden.

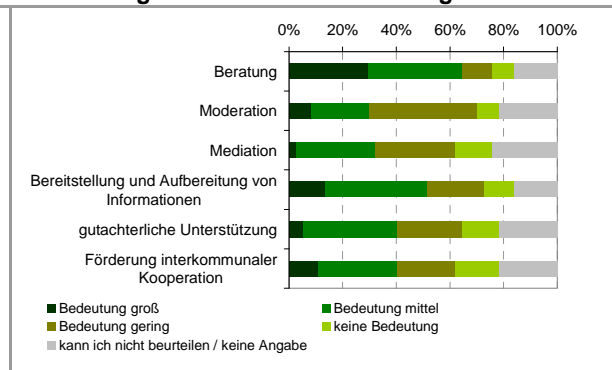
Informelle Instrumente

In der Diskussion um Anpassungs- und Reformbedarf wird immer wieder die Bedeutung informeller Instrumente hervorgehoben. In der schrumpfenden Region Südwestthüringen besitzen vor allem Regionale Entwicklungskonzepte eine Bedeutung (Abb. 7.27). Informelle Instrumente werden jedoch häufig nicht zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung eingesetzt, sondern für andere regionalplanerische Belange (z.B. Tourismus).

**Abb. 7.27 Südwestthüringen:
Bedeutung informeller Instrumente**



**Abb. 7.28 Südwestthüringen:
Bedeutung informeller Dienstleistungen**

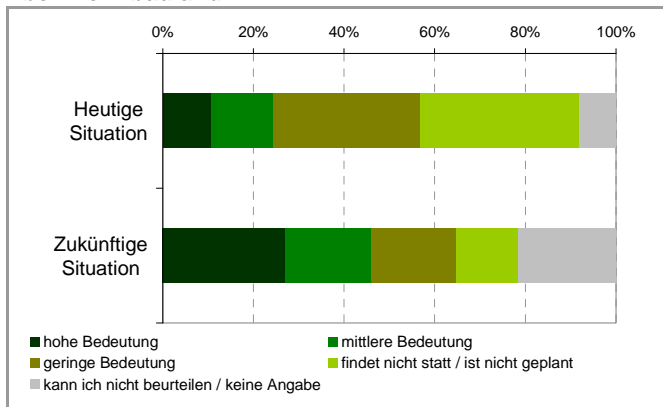


Quelle: eigene Darstellung; Daten: Kommunalbefragung des BBSR 2009, N=37

Informelle Dienstleistungen wie Beratung, Moderation etc. werden von den Kommunen meist mit mittlerer oder geringer Bedeutung eingestuft (Abb. 7.28).

Informelle Verfahren nehmen in der schrumpfenden Region Südwestthüringen somit keine überdurchschnittlich hohe Bedeutung ein. Sie fungieren neben anderen formellen Instrumenten und ergänzen diese. Es zeigt sich, dass in Räumen, in denen weniger Wachstum zu verteilen ist, der Bedarf nach informeller Planung wichtig ist, aber nicht die formalen Instrumente ersetzt.

**Abb. 7.29 Südwestthüringen:
Bedeutung interkommunaler Kooperation
bei Wohnbauland**



Quelle: eigene Darstellung;
Daten: Kommunalbefragung des BBSR 2009, N=37

Kooperationen gelten auch als „Schlüssel zum Erfolg im demographischen Wandel“ (SIEDENTOP 2009b, 14). In der Region Südwestthüringen spielt die interkommunale Kooperation bei der Wohnbaulandbereitstellung derzeit jedoch nur eine untergeordnete Rolle (Abb. 7.29). Für die künftige Entwicklung erwarten die befragten Kommunalvertreter aber einen Bedeutungszuwachs. Im Vergleich zu den anderen beiden Fallstudien Hannover und Mittelhessen liegt der Anteil der Kommunen,

die zukünftig mit einer höheren Relevanz der interkommunalen Kooperation rechnen, in Südwestthüringen deutlich höherer. Dies deutet darauf hin, dass mit steigendem Problemdruck durch den demographischen Wandel auch die Notwendigkeit zum Umdenken in der Flächenpolitik steigt. In Anbetracht der geringeren Nachfrage nach Wohnbauland wird es zukünftig wichtiger, eine Abstimmung zwischen den Kommunen zu erzielen, um den Wettbewerb der Kommunen um Einwohner entgegenzuwirken. Befragte Kommunalvertreter äußerten den Wunsch nach einer stärkeren interkommunalen Kooperation zwischen den Kommunen, um gemeinsame Lösungen und Strategien zu entwickeln (*Kommunalplanung* 10, 11, 12).

Trotz überwiegend positiver Einstellungen gegenüber interkommunaler Kooperation werden auch die Grenzen dieser informellen Instrumente benannt. Insbesondere die Bedeutung einzelner Akteure führte in der Vergangenheit zum Scheitern einiger Kooperationsbemühungen.

Probleme ergeben sich dann, wenn bestimmte Kommunen von einer Kooperation mehr profitieren als andere. Dies ist in Zeiten von demographischen Schrumpfungsprozessen und weniger Verteilmasse immer häufiger der Fall.

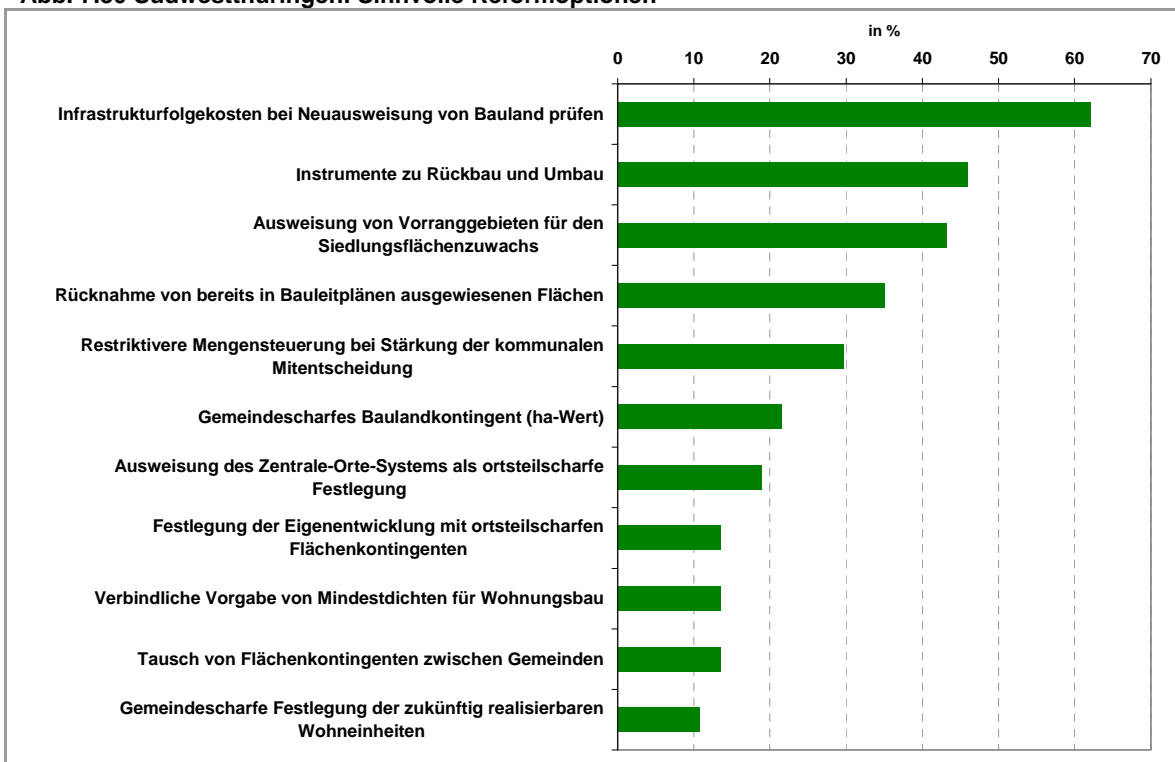
Weiterer Reformbedarf

Trotz des neuen Regionalplan-Entwurfes wird auch weiterhin von den beteiligten Akteuren ein Reformbedarf gesehen, wenngleich darauf hingewiesen wird, dass mit dem Entwurf viele sinnvolle Neuerungen auf den Weg gebracht werden konnten (*Regionalplanung 5 u. 6, Kreisplanung 2*).

Insbesondere Reformen die in Zusammenhang mit Anpassungen an den demographischen Wandel stehen, wie die verpflichtende Einführung, Infrastrukturfolgekosten bei der Neuausweisung von Bauland zu prüfen, spezielle Instrumente zu Rück- und Umbau sowie die Rücknahme von Flächenreserven in kommunalen Bauleitplänen aufgrund mangelnder Nachfrage, werden von den Kommunen für sinnvoll erachtet (Abb. 7.30).

Reformen können nach Einschätzung eines Kommunalvertreters auch so weit gehen, dass Wüstungen thematisiert werden (*Kommunalplanung 11*). Zustimmung findet bei den Kommunen auch der Vorschlag, Vorrangflächen für den Wohnungsbau auszuweisen. Hingegen werden Instrumente, die an konkrete Werte gebunden sind (ortsteilscharfe Mengenvorgaben für die Eigenentwicklung, Mindestdichten oder Mengenkontingente für den Wohnungsbau) nur von sehr wenigen Befragten als sinnvolle Reform bewertet.

Abb. 7.30 Südwestthüringen: Sinnvolle Reformoptionen



Quelle: eigene Darstellung; Daten: Kommunalbefragung des BBSR 2009, N=37

Aus Sicht der Mitarbeiter des Landesverwaltungsamtes wäre eine Anpassung der Flächennutzungspläne an neue Regionalpläne oder neue Rahmenbedingungen wichtig (*Landesverwaltungsamt 1*), die aber nur in wenigen Fällen stattfindet (*Kommunalbefragung*).

Auch die Regionalplaner sehen weitere Verbesserungsmöglichkeiten und würden „gerne mehr machen – eindeutig“ (Regionalplanung 6). Viele Reformen werden aber von der Obersten Landesplanungsbehörde unterbunden. Unstimmigkeiten zwischen Landes- und Regionalplanung zeigen sich z.B. bei der Frage der Zuständigkeiten. So wurde im Rahmen des Diskussionsprozesses zum Entwurf des Regionalplans festgehalten, dass es sich sowohl bei qualitativen als auch bei quantitativen Aussagen zur Steuerung der Siedlungsfläche um überörtliche und nicht um örtliche Steuerungsvorgaben handeln muss. Allgemeine Aussagen, wie z.B. „die Siedlungsentwicklung soll schwerpunktmäßig in Siedlungs- und Versorgungskernen erfolgen“, sind nach Aussage der Landesplanung nicht zulässig, da sie zu sehr in die Befugnisse der Kommunen eingreifen (TMBV 2006, S. 2). Diese Einstellung wirkte sich auch auf die aktuellen Planentwürfe aus, da einige Festlegungen von der Landesplanung aus den Planentwürfen gestrichen wurden, da ein überörtlicher Belang fehlte. Betroffen war unter anderem ein Grundsatz, der vorsah, das Angebot an Wohnraum ausgehend von demographischen Entwicklungen und unter Berücksichtigung der differenzierten Ansprüche dem zukünftigen Bedarf anzupassen (REGIONALE PLANUNGSGEMEINSCHAFT SÜDWESTTHÜRINGEN 2009c, S. 24). Dies umfasst z.B. die zukünftig dynamischere Nachfrage nach Wohnraum in Zentralen Orten und die Bestandspflege und -verbesserung. Nicht mit übernommen in den aktuellen Planentwurf wurde auch folgender Grundsatz: „Mittels interkommunaler Zusammenarbeit zwischen Zentralen Orten und ihrem Umland, insbesondere in den Stadt- und Umlandräumen, sollen konkurrierende Siedlungsentwicklungen vermieden werden. Kann damit dem Abstimmungserfordernis nicht hinreichend entsprochen werden, soll die Siedlungsentwicklung in diesen Teilräumen auf der Grundlage einer Stadt-Umland-Kooperation geordnet werden.“

Anfangs hielt die Landesplanung einen Grundsatz¹¹ zur Innenentwicklung für nicht eindeutig genug, da nicht klar wurde, ob es sich um überörtliche Belange handelt. Dieser Grundsatz befindet sich jedoch weiterhin im Planentwurf.

Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels müssen Zuständigkeiten daher neu diskutiert werden: So fällt eine stärkere Innen- vor Außenentwicklung sicherlich in die kommunale Zuständigkeit, betrifft aber auch die Region als Ganzes. Kommunen, die auf eine raumordnerisch erwünschte Innenentwicklung setzen, werden gegenüber Kommunen, die eine kostengünstigere, schnellere und flächenintensivere Besiedlung im Außenbereich vornehmen, benachteiligt. Dies ist vor allem vor dem Hintergrund steigender Infrastrukturfolgekosten kritisch zu sehen. Da es kaum noch neue Einwohner „zu verteilen“ gibt, wirken sich neue Baugebietsausweisungen auf die gesamte Region aus, da an anderer Stelle Einwohner fehlen. Somit kann auch hier eine regionale Steuerung begründet werden.

Reformbedarf wird von den Regionalplanern nicht nur bei einzelnen Instrumenten gesehen, sondern auch bei Verfahrensweisen. Es sollten nicht wie bislang überwiegend Verbote ausgesprochen, sondern mehr Entwicklungen aufgezeigt werden, die den Kommunen Perspektiven aufzeigen.

¹¹ Durch Innenentwicklung, Revitalisierung von Siedlungskernen, Erhöhung der Flächenproduktivität, Verbesserung der Infrastruktureffizienz, Sicherung von Freiräumen und Freihaltung von Retentionsflächen sowie durch interkommunale Abstimmungen bzw. Zusammenarbeit soll ein Beitrag zur nachhaltigen Siedlungsentwicklung erreicht werden.

Bewertung

In der Region Südwestthüringen hat man das Thema „Demographischer Wandel“ schon früh diskutiert, auch unabhängig von den aktuellen Fortschreibungen der Regionalpläne. Diese Bemühungen, aber insbesondere der hohe Problemdruck in der Region, führen dazu, dass bei vielen Kommunalvertretern ein Umdenkprozess stattfindet, der sich auch in der Bewertung des regionalplanerischen Instrumentariums widerspiegelt. So zeigen sich die Kommunen, im Vergleich zu den anderen beiden Fallstudien Hannover und Mittelhessen, deutlich offener gegenüber neuen Instrumenten. In den Experteninterviews mit Kommunalvertretern äußerten diese auch die Notwendigkeit einer überörtlichen Steuerung durch die Regionalplanung. Zwar sehen immer mehr Stadtplaner und Bürgermeister, dass der Kampf um Einwohner in Form von Baulandausweisungen zukünftig weniger Gewinner hervorbringen kann, jedoch ist diese Erkenntnis nicht in allen Kommunen angekommen. Dies erfordert aus Sicht jener Kommunen, die auf den Kampf um neue Einwohner verzichten, eine regionale Steuerung. Diese soll Kommunen, die weiterhin neue, umfangreiche Baulandausweisungen umsetzen wollen, einschränken. So wird die Regionalplanung gerade in Regionen mit großen demographischen Problemen als wichtiger Akteur für eine geordnete regionale Flächenentwicklung gesehen. Daher bieten sich günstige Voraussetzungen für eine Weiterentwicklung des Instrumentariums, die jedoch durch Konflikte zwischen Regional- und Landesplanung behindert wird.

7.5 Der Einfluss von Akteuren und institutionellen Rahmenbedingungen

„Also, es gibt ein gutes Verhältnis zu gewissen Kommunen, zu anderen ein schlechtes. Das hat auch nichts mit Parteien zu tun, sondern mit Personen, mit Strukturen.“ (Landesplanung 3)

Institutioneller Rahmen

Von großem Einfluss für die Stellung der Regionalplanung und damit auch die Wirksamkeit der regionalplanerischen Steuerungsaktivitäten ist die Bedeutung und Position der Landesplanung. In allen ostdeutschen Ländern besitzt die Landesplanung einen starken Einfluss auf die Regionalplanung. Diese Situation ist in Zeiten eines raschen Umbruchs sicherlich vorteilhaft zu bewerten, da Strukturen einem ständigen Wandel unterliegen und die Landesplanung eine bessere Durchsetzung und einheitliche Sicherung raumplanerischer Ziele und Maßnahmen bewirken kann. Die starke Stellung der Landesplanung wird daran deutlich, dass es zur Übernahme von Aufgaben durch die Regionalplanung der landesplanerischen Zustimmung bedarf oder daran, dass die Mitarbeiter der Regionalplanung zur Mittelinstanz des Landesverwaltungsamts zählen (ERBGUTH ET AL. 1999, S. 31f).

Die Handlungsmöglichkeiten der Regionalplanung sind weitgehend durch den LEP definiert und lassen darüber hinaus nur wenig Spielraum zu, wie die Analyse des Planentwurfes zeigt. Einige Vorschläge für neue Instrumente wurden nicht von landesplanerischer Seite mitgetragen oder sind in ihrer Restriktivität herabgestuft worden.

Problematisch für die Steuerungsleistung ist zudem die Aufteilung von Zuständigkeiten innerhalb der Region. Die Abgabe von Stellungnahmen und die Genehmigung der Flächennutzungspläne finden im Landesverwaltungsamt in unterschiedlichen Referaten statt. So kann es dazu kommen, dass trotz ablehnender Stellungnahme eine Genehmigung erteilt

wird. Dies schwächt die Glaubwürdigkeit der Regionalplanung gegenüber den Kommunen und kann zu einer Schwächung des Instrumentes der Stellungnahmen führen.

Als Rahmenbedingung für die Wirksamkeit regionalplanerischer Festlegungen beschreibt ein Regionalplaner drei zentrale Aspekte:

1. die Akzeptanz der Vorgaben durch die Planadressaten und damit verbunden die Argumentation der Regionalplanung,
2. die Rolle der kommunalen Planungshoheit in der Region bzw. dem Bundesland,
3. der politische Wille in der Landes- und Kommunalplanung und die Stellung der Raumordnung. *(Regionalplanung 5)*

Diese Auflistung zeigt, dass nicht allein die Formulierung der einzelnen Planaussagen oder die Definition als Ziel oder Grundsatz ausschlaggebend für die Steuerungsleistung ist, sondern auch institutionelle Rahmenbedingungen einen entscheidenden Einfluss besitzen. Nach Einschätzung der Regionalplaner ist es wichtiger, dass die Vorgaben akzeptiert und sinnvoll gegenüber den Kommunen vertreten werden können, als dass sie möglichst hart exekutiert werden (*Regionalplanung 5*).

Akteure und Akteurskonstellationen

An der Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung sind in der Region Südwestthüringen zahlreiche öffentliche Akteure beteiligt: Landesplanung, Landesverwaltungsamt als Mittelinstanz, Regionale Planungsstelle, Mitglieder der Regionalen Planungsgemeinschaft, Kreisplanung sowie Kommunalplanung und -politik. Prägend für die Region ist die Kleinteiligkeit mit 190 Kommunen. Nicht in allen Gemeinden, insbesondere in den sehr kleinen Kommunen, gibt es eigenes Fachpersonal, das sich mit Fragen der Bauleitplanung befasst. Dies fällt häufig in den Aufgabenbereich des Bürgermeisters.

Neben öffentlichen Planungsträgern sind vielfach weitere Akteure an der Planung beteiligt. Zahlreiche Gemeinden lassen ihre Planungen von privaten Planungsbüros aus Westdeutschland erstellen, wodurch es immer wieder zu Konflikten kommt. Die privaten Büros übertragen häufig die Planungssituation im Westen auf den Osten, ohne die lokalen Besonderheiten zu beachten. Somit kommt es häufig zu überzogenen Vorstellungen im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung, die von regionaler Ebene rückgestuft werden (*Kommunalplanung 11*).

Einfluss auf die Steuerungspraxis hat in hohem Maße das Verhältnis der Akteure zueinander. Sowohl Vertreter der Regional- als auch der Kommunalplanung bezeichnen das Verhältnis als gut. Die regionalplanerischen Entscheidungen werden durch Fachleute gefällt, die unabhängig von persönlichen Belangen handeln (*Kommunalplanung 11*). Die Regionale Planungsstelle in Suhl beschreibt sich selbst als „*Servicestelle für die Kommunen*“ (*Regionalplanung 5*) was von den Kommunen teilweise bestätigt wird. Je $\frac{1}{3}$ der Kommunen gibt an, dass sie häufig mit Mitarbeitern der Regionalen Planungsstelle über fachliche Fragen diskutieren und dass sie häufig Auskünfte über die Übereinstimmung von kommunalen und regionalen Planungen erhalten. Die Kommunen beschreiben häufigere Kontakte zur Regionalen Planungsstelle als zum Landesverwaltungsamt, sowohl bei Verhandlungen im Planaufstellungsverfahren als auch im Planvollzug. Dies stärkt die Einschätzung der Regionalplanung, dass sie als Ansprechpartner für die Kommunen in der Region dienen. Die stark rückläufigen Entwicklun-

gen in der Siedlungsflächenentwicklung führen aber dazu, dass weniger Bedarf für Diskussionen mit der Regionalplanung besteht bzw. dass sich diese auf weniger Kommunen konzentriert (*Regionalplanung 5*).

Sowohl die Zusammenarbeit mit der Regionalen Planungsstelle und dem Landesverwaltungsamt ist nach Ansicht von 46 % der Kommunalvertretern konstruktiv. Für die Akzeptanz der Vorgaben und die Interaktion zwischen den Akteuren ist ein gutes Verhältnis wichtig und kann die Steuerungsprozesse erleichtern. Jedoch geben lediglich 27 % der Kommunen an, dass ein persönliches Vertrauensverhältnis zur Regionalen Planungsstelle besteht. Beim Landesverwaltungsamt sind es sogar nur 16 %. Dass in der Region Südwestthüringen deutlich seltener ein persönliches Vertrauensverhältnis zu den regionalen Akteuren besteht als in den anderen beiden Fallstudien¹², kann darauf zurückgeführt werden, dass die Akteursbeziehungen dort viel länger bestehen und sich verfestigen konnten, während dies in der Region Südwestthüringen erst seit ca. 10 Jahren der Fall ist. Hinzu tritt die besondere Situation in Ostdeutschland. Nach der deutschen Wiedervereinigung bestand gegenüber staatlichen Vorgaben, wie sie auch die Regionalplanung darstellt, eine gewisse Skepsis. „So sehen wir vielleicht im Osten die Sachen mal ein bisschen pragmatischer, weil wir auch ganz andere Planungssituationen kennengelernt haben, dass eben viele Sachen stark staatlich geleitet waren und viele Sachen gar nicht fachlich gesteuert werden konnten.“ (*Kommunalplanung 11*) Die kommunale Planungshoheit besaß nach dem Ende der DDR einen hohen Stellenwert in Ostdeutschland. Sie erhielt „vielerorts einen übersteigerten und teilweise symbolischen Bedeutungsgehalt“ und führte oft zu Überschätzungen (ERBGUTH ET AL. 1999, S. 6). Problematisch waren vor allem die geringe finanzielle Ausstattung der kommunalen Haushalte, mangelnde Verwaltungskraft, insbesondere in Klein- und Kleinstgemeinden und Unsicherheiten der Kommunen mit der Handhabung des neuen Planungssystems (ERBGUTH ET AL. 1999, S. 6f). Die nach der Wende neu gewonnenen Freiheiten wollten viele Kommunen nutzen und sich nicht von staatlichen Vorgaben einschränken lassen. Somit haftete der Regionalplanung zunächst das Image eines Verhinderers an. Die Zusammenarbeit musste sich erst langsam entwickeln. Bis heute konnte erreicht werden, dass die Kommunen die Regionalplanung als unterstützende Institution ansehen (*Regionalplanung 5*). Die zu Beginn der Planungen noch geringe Mitwirkungsbereitschaft der Kommunen nahm mit dem Grad der Betroffenheit durch die regionalplanerischen Vorgaben zu (*Landesplanung 3*). Aus landesplanerischer Sicht ist das Verhältnis zwischen Kommunen und Regionalplanung überwiegend gut. Die Regionalplanung in Thüringen ist akzeptiert und von den Kommunen geschätzt. Sie setzt auf ein gutes Verhältnis zu den Kommunen, da diese die bedeutendsten Adressaten der regionalen Planung sind (*Landesplanung 3*).

Als Restriktion für die regionalplanerische Steuerung ist das fehlende Regionsbewusstsein bei vielen Kommunen zu nennen. Die Region Südwestthüringen ist lediglich ein politisches Konstrukt, so dass es immer wieder zu Verteilungskonflikten zwischen den Landkreisen kommt. Eine stärkere regionale Identität wäre daher wünschenswert (*Regionalplanung 5*).

Für die Umsetzung regionalplanerischer Zielsetzungen wirken insbesondere Konflikte zwischen Regional- und Landesplanung hemmend. Diese Konflikte betreffen sowohl inhaltliche

¹² In Mittelhessen benennen 60 % der Kommunen ein persönliches Vertrauensverhältnis, in Hannover 74 %

Belange (ideelle Konflikte) als auch die Frage nach Zuständigkeiten (institutionelle Konflikte). So wird zum einen über die Einführung neuer Instrumente diskutiert, zum anderen aber auch über Aufgabenbereiche der Regionalplanung. Während die Regionalplanung gerne mehr Einfluss auf die Kommunen nehmen möchte, stärkt die Landesplanung die kommunale Planungshoheit. Die Konfliktsituation ist somit mehrdimensional (EBERLEIN U. GRANDE 2003).

Die Interessenslagen der betroffenen Akteure unterscheiden sich in Thüringen deutlich voneinander. Nach Einschätzung der Regionalplanung wird die Wirtschaft in Thüringen derzeit hofiert, während der Raumordnung nur eine untergeordnete Stellung zukommt. Entscheidungen im Ministerium werden häufig ohne die Regionalplaner getroffen, so dass unberücksichtigt bleibt, ob bestimmte Entwicklungen in Einklang mit Zielsetzungen des Regionalplans stehen oder nicht. Die Wirksamkeit der Regionalplanung wird zudem durch andere Politikbereiche beeinträchtigt. Einfluss besitzt u.a. die Förderpolitik des Landes, die in Südwestthüringen nach Einschätzung des Regionalplaners ebenfalls weitgehend losgelöst von Zielsetzung der Regionalplanung stattfindet. Viele Prozesse liegen daher außerhalb des Wirkungsgrades der Regionalplanung. Für die Landesplanung stellt die kommunale Planungshoheit „*das Maß aller Dinge*“ dar, gibt der Regionalplaner zu bedenken. Dies führt in einigen Fällen dazu, dass sich Kommunen direkt an die Landesplanung wenden und die regionale Ebene bewusst umgehen. Ein Eingreifen von der Landesplanung bleibt meist aus (*Regionalplanung 5*).

Die Landesplanung sieht hingegen keine Notwendigkeit für mehr restriktive Steuerungsansätze. „*Jeder Unternehmer, jeder Bürger ist herzlich eingeladen in Thüringen zu investieren, wenn es ihnen in Düsseldorf zu kompliziert ist, wenn die Regulierung in Düsseldorf zu stark ist, soll er nach Thüringen kommen. Kann sich an mich wenden, wir haben hier viele gute Baugebiete, wir haben viele interessante Gewerbegebiete.*“ (*Landesplanung 3*)

Umsetzungsdefizite regionalplanerischer Zielsetzungen resultieren daher unter anderem aus unterschiedlichen Problemwahrnehmungen und Zielsetzungen der beteiligten Akteure.

Welche Akteure besitzen nun den höchsten Einfluss auf die Regionalplanung und die Steuerung der Siedlungsentwicklung? Die Regionale Planungsversammlung, die Regionale Planungsstelle und die Oberste Landesplanungsbehörde, lautet die Antwort der befragten Mitglieder der Regionalen Planungsgemeinschaft. Dies gilt jedoch lediglich für die Aufstellungsphase des Regionalplans. Im Planvollzug hingegen liegt der höchste Einfluss, laut Einschätzung der Mitglieder, beim Landesverwaltungsamt und bei der Obersten Landesplanungsbehörde, während die Regionale Planungsstelle nur noch eine geringe Bedeutung erfährt. Dies verdeutlicht die Aufgabenteilung in Südwestthüringen, die den Akteuren in den verschiedenen Politikphasen unterschiedliche Bedeutung zukommen lässt. Die Angaben der Mitglieder der Planungsversammlung belegen die hohe Stellung der Landesplanung in Thüringen.

Der Einfluss der Regionalen Planungsgemeinschaft wird von den Befragten hoch bewertet. So sehen Kommunen mit Vertretern in diesem politischen Gremium einen Vorteil gegenüber den anderen Gemeinden. Kommunalvertreter bewertet das Gremium der Regionalen Planungsgemeinschaft zu 43 % als Vertreter regionaler Belange, aber auch zu 30 % als Vertreter der großen Städte. Es überrascht nicht, dass ausschließlich kleinere Kommunen angeben, dass überwiegend die Belange der größeren Städte berücksichtigt werden. Die Mitglieder selbst sehen sich überwiegend als Vertreter regionaler Interessen.

Einzelne Personen und ihre individuellen Fähigkeiten sind ebenfalls von Bedeutung für den Steuerungsprozess. Von den Regionalplanern wird kritisiert, dass derzeit kein Raumordnungs-, sondern ein Städtebaujurist im Ministerium arbeitet. Dies schlägt sich in einer Begünstigung der Kommunen nieder (*Regionalplanung 5*). Auch im Vergleich zu anderen Regionen wird die Bedeutung einzelner Personen betont: „Nun haben wir hier keine Region Hannover mit den handelnden Personen, deren Überzeugungskraft“. (*Landesplanung 3*) Diese Persönlichkeiten werden für die Region Hannover als wichtiger Einflussfaktor der Regionalplanung bewertet, weniger die dort angewendeten Instrumente. Personen mit diesen individuellen Fähigkeiten fehlen in Südwestthüringen, so dass andere Steuerungsmechanismen angewendet werden müssen (*Landesplanung 3*).

Interaktionsformen

Die Interaktionsformen zwischen den beteiligten Akteuren sind über institutionelle Regeln klar definiert. Formale Verfahren prägen die Beziehung zwischen Kommunalplanung und Landesverwaltungsamt, da Stellungnahmen häufiger abgegeben werden als Beratungsgespräche oder Vor-Ort-Termine. Diese Aufgaben übernehmen in erster Linie die Mitarbeiter der Regionalen Planungsstelle.

Kommunalvertreter berichten, dass Kontakte zur Regionalplanung eher gering sind und meist nur dann bestehen, wenn neue Bebauungs- oder Flächennutzungspläne oder Stadtentwicklungskonzepte aufgestellt werden (*Kommunalplanung 12*). In Anbetracht der hohen Anzahl an Kommunen und der geringen Personalkapazität ist ein intensiver Austausch auch kaum möglich. In der Region finden keine regelmäßigen Treffen aller Kommunalplaner statt, wie dies etwa in Hannover der Fall ist. Dies führt dazu, dass wichtige Themen in der Regionalen Planungsgemeinschaft mit den dort vertretenen Kommunalpolitikern diskutiert werden. Die Ergebnisse dieser Diskussionen kommen jedoch nicht immer bei den zuständigen Planern vor Ort an (*Kommunalplanung 12*). Die aktuellen Planentwürfe wurden hingegen in den verschiedenen Landkreisen vorgestellt, was die Kommunalvertreter begrüßen, da vielfach die Zeit fehlt, sich in die komplexen Festlegungen des Regionalplans einzuarbeiten. Dies gilt vor allem für kleinere Kommunen, die oftmals nicht in der Lage sind, alleine ihre Bedürfnisse und Fragen im Rahmen des Aufstellungsverfahrens einzubringen (*Kommunalplanung 10*). Der Zugang zu bestimmten Informationen ist somit nicht für alle Akteure gleich.

Bei der Bewertung der Instrumente in Kap. 7.3.6 wurde deutlich, dass vor allem Ausnahmefälle schwierig für die Steuerungsleistung der Regionalplanung sind. Wird einer Kommune eine Ausnahme zugesprochen, so werden damit Ansprüche bei anderen Kommunen geweckt. Daher gilt es bei Interaktionsformen nicht nur die einzelne Handlung, sondern auch langfristige, regelmäßig wiederkehrende Handlungsformen zu berücksichtigen.

Institutioneller Wandel

Bei der Beurteilung der Steuerungsleistung der Regionalplanung ist zu beachten, dass es sich dabei nach Einschätzung eines Regionalplaners um einen „langfristigen Erkenntnisprozess handelt, der bei den Kommunen erst angelangen muss“ (*Regionalplanung 5*). Eine Wirkung kann daher erst nach einer gewissen Zeit einsetzen. Für die Region Südwestthüringen konnte eine Steigerung der Akzeptanz der Planvorgaben in den letzten Jahren erzielt werden. Bür-

germeister und Stadtplaner wissen heute besser, wie sie mit dem Planwerk der Regionalplanung umgehen und die Vorgaben auch zu ihren Gunsten nutzen können (*Regionalplanung 5*). Auslöser für Veränderungen in den aktuellen Regionalplanentwürfen sind zum einen Vorgaben des LEP (institutionelle bzw. interne Faktoren), zum anderen aber in erster Linie veränderte externe Rahmenbedingungen (z.B. demographischer Wandel). Beispielsweise steht die Straffung des Zentrale-Orte-Systems in direktem Zusammenhang zu externen Faktoren, die eine Veränderung des bestehenden Instrumentariums notwendig werden ließen. Die Entwicklung des neuen Instrumentes der Orientierungswerte entstammt aus einem Modellvorhaben und wurde von externen Fachleuten mit den Akteuren vor Ort entwickelt und konnte gegenüber den Kommunen erfolgreich vertreten werden. Dieser bottom-up-Ansatz kann als zielführend bewertet werden.

Auch die Organisation und die an Entscheidungen beteiligten Akteure wirken sich auf Veränderungsprozesse aus. Die Zusammensetzung der Regionalen Planungsgemeinschaft misst den Kommunen, insbesondere den Zentralen Orten, eine hohe Stellung zu. Dies führt dazu, dass bestimmte Entwicklungen, wie z.B. die Straffung der höherrangigen Zentralen Orte, kaum umsetzbar sind. Generell können Neuerungen nur im Einvernehmen mit den Kommunen erfolgen.

Im Sinne einer paradigmatischen Steuerung (vgl. Kap. 5.2.5) kann auch ein Umdenken bei der Ausweisung von Wohnbauland bei einigen Kommunen, jedoch nicht bei allen, erkannt werden. Zwar ist es Ziel fast aller Kommunen, einer Abwanderung entgegenzuwirken und die Einwohnerzahlen zu stabilisieren, jedoch setzen immer mehr Kommunen auf eine Innenentwicklung und zielen auf die Auslastung des Infrastrukturbestandes ab. Die Neuausweisung von Wohnbauland auf der Grünen Wiese wird nicht mehr von allen Kommunen als „Allheilmittel“ gesehen und führt dazu, dass von einem Teil der Gemeinden auch die Funktion der Regionalplanung stärker gefordert wird. Diese soll jene Kommunen, bei denen der Umdenkprozess nicht stattgefunden hat, in ihrer Entwicklung einschränken. Auslöser für Veränderungsprozesse sind somit vorrangig externe Rahmenbedingungen (SABATIER 1993).

7.6 Zusammenfassende Bewertung des Steuerungsansatzes in Südwestthüringen

Der Steuerungsansatz in der Region Südwestthüringen beruht vorwiegend auf negativplanerischen Instrumenten zum Schutz des Freiraumes. Die durchgeführten Analysen können insbesondere diesen Festlegungen eine hohe Wirksamkeit bescheinigen, während die positivplanerischen Steuerungsmechanismen des Zentrale-Orte-Konzeptes und der Eigenentwicklung nur eine eingeschränkte Wirkung entwickeln konnten. Eine Konzentration der Siedlungsentwicklung auf zentrale Standorte hat nicht stattgefunden, während eine überdurchschnittlich hohe Flächeninanspruchnahme in ländlichen Kommunen erfolgreich unterbunden wurde (vgl. EINIG ET AL. 2010b). Die Regionalplanung in Südwestthüringen erzielt somit gute Ergebnisse beim qualitativen Freiraumschutz, während eine quantitative Steuerung der Flächeninanspruchnahme kaum erreicht werden konnte.

Zu berücksichtigen ist bei dieser Bewertung jedoch, dass die erste Generation an Regionalplänen in einer Zeit entstanden ist, in der eine Wachstumseuphorie und ein hohes Nachholbedürfnis der Bevölkerung, etwa nach freistehenden Einfamilienhäusern, bestand. Die hohe Bedeutung der kommunalen Planungsfreiheit erschwerte die Arbeit der Regionalplanung in dieser Zeit. Die vielfach enorme Flächeninanspruchnahme fand weitgehend unmittelbar nach der deutschen Wiedervereinigung statt. In dieser Zeit lagen noch keine rechtskräftigen Regionalpläne vor, so dass auch kein Versagen der Instrumente bescheinigt werden kann. Heute findet zwar eine moderate Flächenentwicklung statt, die sich jedoch nicht, wie es die regionalplanerischen Zielsetzungen vorsehen, in den Zentralen Orten konzentriert.

Im Vergleich zur Bewertung der anderen beiden Fallstudienregionen Hannover und Mittelhessen muss für die Situation in Südwestthüringen der kürzere Zeitraum der regionalplanerischen Tradition beachtet werden. Diese kann auch die geringere Akzeptanz der Vorgaben durch die Kommunalvertreter erklären, da vielen Städte und Gemeinden die Bedeutung und die Zielsetzungen der Instrumente auch heute noch nicht klar verständlich sind.

Prägende Rahmenbedingungen für die Steuerung der Siedlungsentwicklung in der Region Südwestthüringen sind rückläufige Entwicklungen der Bevölkerungszahl und eine moderate Flächeninanspruchnahme. Vor diesem Hintergrund mussten Zielvorstellungen des Regionalplans, die unter anderen Voraussetzungen entstanden sind, angepasst werden. Der neue Entwurf des Regionalplans enthält daher einige Modifizierungen bestehender Instrumente und auch neue Festlegungen.

Die Fallstudie Südwestthüringen zeigt besonders deutlich, dass die Steuerungswirksamkeit nicht einzig von der Ausgestaltung der Instrumente abhängig ist, sondern in hohem Maße von Akzeptanz und Einstellungsweisen der Akteure. Die Unstimmigkeiten zwischen Regional- und Landesplanung bremsen wichtige Reformbedarfe. Die Beziehung zu den betroffenen Planadressaten und auch die Akzeptanz der Planvorgaben konnten hingegen seit der Einführung der Instrumente verbessert werden. Dies verdeutlicht, wie hoch der Einflussfaktor Zeit auf den Planungsprozess ist, da Vertrauensverhältnisse einer längeren Zusammenarbeit bedürfen und die Umsetzung regionalplanerischer Ziele einen gewissen Zeitraum erfordert.

8 Region Mittelhessen

„Selbst wenn wir hier siedeln, haben wir immer noch genug Landschaft. Das ist es ja. Es besteht hier nicht die Gefahr, dass wir irgendwann mal zugesiedelt sind, ganz im Gegenteil.“

(Regionalplanung 4)

8.1 Einflussfaktoren der Wohnsiedlungsentwicklung

8.1.1 Raumstruktur

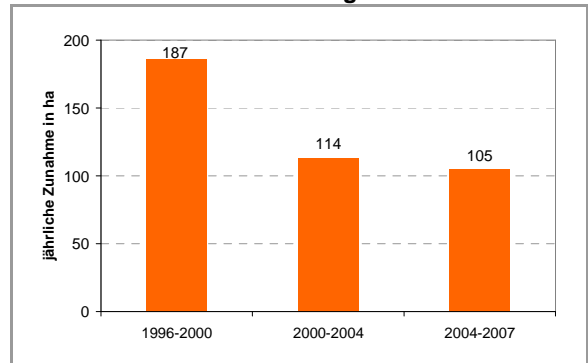
Die Planungsregion Mittelhessen unterteilt sich in fünf Landkreise (Gießen, Lahn-Dill, Limburg-Weilburg, Marburg-Biedenkopf, Vogelsberg) und zählt überwiegend zu den ländlichen Gebieten, wie die Gemeindegrößenklassenstruktur (Tab. 8.1) verdeutlicht.

**Tab. 8.1 Mittelhessen:
Gemeindegrößenklassen 2007**

Gemeindegrößenklassen	Häufigkeit	Prozent
unter 5.000	26	25,7
5.000 bis unter 10.000	39	38,6
10.000 bis unter 20.000	29	28,7
20.000 bis unter 50.000	4	4,0
50.000 und mehr	3	3,0
Insgesamt	101	100

Quelle: eigene Darstellung; Daten der LRB des BBSR

**Abb. 8.1 Mittelhessen:
Wohnbauflächenentwicklung**

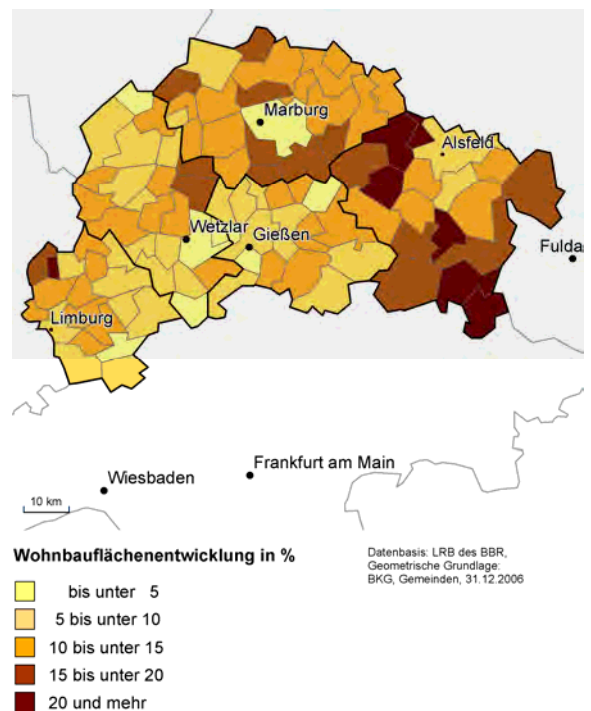


8.1.2 Flächenentwicklung

An der Regionsfläche nehmen Siedlungs- und Verkehrsflächen einen Anteil von 14,3 % ein. Mit 5 % (1996-2007) ist der Zuwachs im bundesweiten Vergleich unterdurchschnittlich. EINIG (2005b, S. 290) misst dem leistungsfähigen raumordnungsrechtlichen Instrumentarium für diese Entwicklung eine nicht unwesentliche Bedeutung zu. Wohnsiedlungsflächen machen mit 3,3 % nur einen geringen Anteil an der Regionsfläche aus. Ihr Anteil wächst zwar weiterhin, aber auf deutlich niedrigerem Niveau als noch Ende der 1990er Jahre (Abb. 8.1).

Die Entwicklung der Wohnbauflächeninanspruchnahme zeigt deutliche räumliche Intensitätsunterschiede auf (Abb. 8.2). Besonders hohe Zuwachsraten verzeichnen Kommunen im Osten der Planungsregion, während die

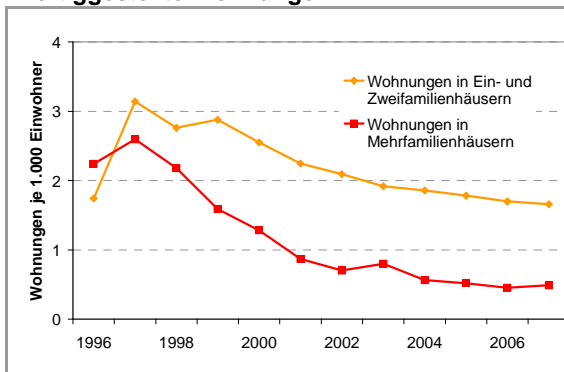
**Abb. 8.2 Mittelhessen:
Entwicklung der Wohnbauflächen 1996 bis 2007**



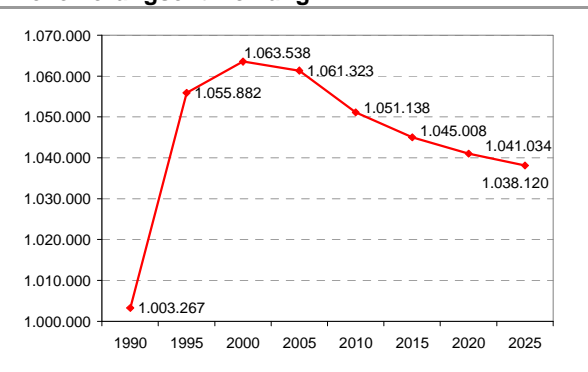
Anstiege in den Zentren geringer waren.

Verantwortlich für die geringere Flächeninanspruchnahme für Wohnnutzung ist unter anderem die Abnahme der Baufertigstellungen, die bereits Ende der 1990er Jahre einsetzte (Abb. 8.3). Seit 2004/2005 stagniert die Bautätigkeit und konzentriert sich auf Ein- und Zweifamilienhäusern. Bis 2020 rechnet EMPIRICA für die Region Mittelhessen mit einer weiter ansteigenden Nachfrage nach Wohnraum in Ein- und Zweifamilienhäusern, die bis 2020 einen Anstieg von etwa 9 % umfassen wird (2005, S. 80). Für den Geschosswohnungsbau prognostiziert EMPIRICA eine geringe Nachfrage von 2 %.

**Abb. 8.3 Mittelhessen:
Fertiggestellte Wohnungen**



**Abb. 8.4 Mittelhessen:
Bevölkerungsentwicklung**



Quelle: eigene Darstellung; Daten: LRB des BBSR und Raumordnungsprognose des BBSR (Prognosedaten ab 2010)

8.1.3 Nachfrageorientierte Einflussfaktoren

Zu Beginn der 1990er Jahre fand in der Region Mittelhessen ein starker Bevölkerungszuwachs statt (Abb. 8.4). Dieser Anstieg setzte sich bis ins Jahr 2000, wenn auch in abgeschwächter Form, fort. Seitdem nimmt die Zahl der Bewohner in der Planungsregion zwar bislang leicht, aber kontinuierlich ab. Zwischen 2000 und 2007 betrug der Einwohnerrückgang 1 %. Zu Bevölkerungsverlusten kam es vorwiegend im östlichen Teil der Planungsregion. Bevölkerungszuwächse verzeichneten in erster Linie die Zentren und ihr Umland (Abb. 8.5).

Der Prozess der Bevölkerungsabnahme wird in der Region Mittelhessen voraussichtlich andauern. Das BBSR prognostiziert bis 2025 einen Rückgang der Einwohnerzahlen um 2,2 %. Es kommt zu einer Intensivierung der bestehenden räumlichen Muster der Bevölkerungsentwicklung (Abb. 8.6). Während für den Verdichtungsraum Gießen noch mit leichten Einwohnergewinnen gerechnet werden kann und im westlichen Teil der Region nur ein geringer Bevölkerungsrückgang einsetzt, verlieren weiterhin die östlichen und nördlichen Kommunen an Bewohnern. Für den Vogelsbergkreis wird mit -7,8 % der höchste Einwohnerrückgang vorhergesagt.

Trotz eines bislang geringen Einwohnerverlustes nahm die Zahl der Haushalte zwischen 1996 und 2002 um 4,5 % zu. Für die Region Mittelhessen ist auch bei leichtem Einwohnerrückgang weiterhin mit einem Zuwachs zu rechnen, der nach Erkenntnissen von EMPIRICA bis 2020 7 % umfasst (2005, S. 78). Die Wohnflächeninanspruchnahme pro Person stieg zwischen 2002 und 2007 um 2,2 % auf 44 m² an und lag damit leicht über dem bundesweiten Durchschnitt.

Abb. 8.5 Mittelhessen: Bevölkerungsentwicklung 1996 bis 2007

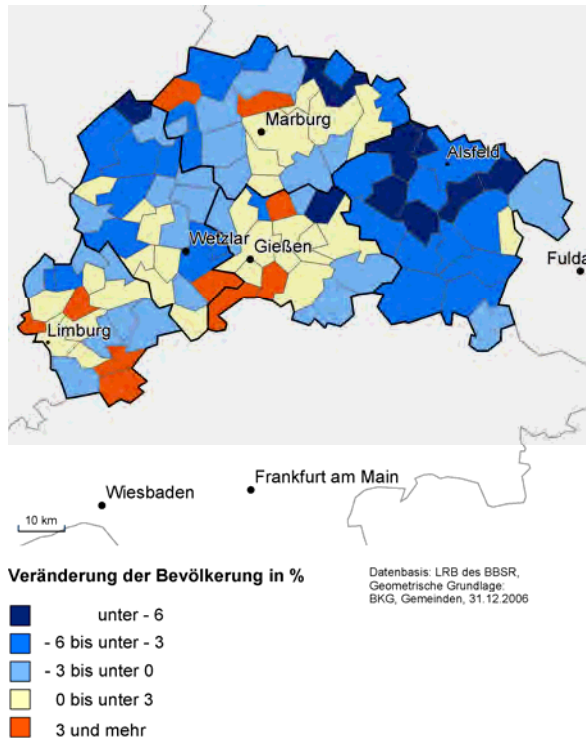
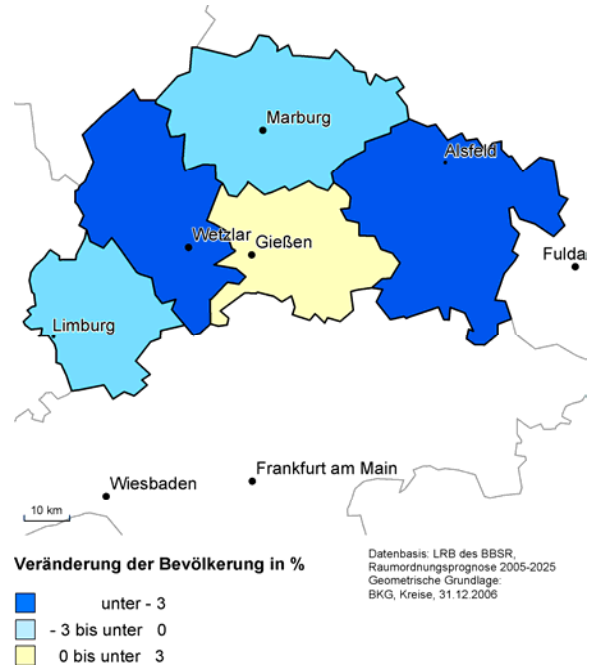


Abb. 8.6 Mittelhessen: Prognostizierte Bevölkerungsentwicklung 2005 bis 2025



Die wirtschaftliche Entwicklung in der Region Mittelhessen verzeichnete in der Vergangenheit ebenfalls einen leichten Rückgang. Die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sank um 2 % (1996-2007), während das Bruttoinlandsprodukt stieg und etwa auf dem Durchschnittsniveau des Bundes liegt.

8.1.4 Angebotsorientierte Einflussfaktoren

Aufgrund der sinkenden Nachfrage nach Wohnbauland ist die Baulandsituation in vielen Städten und Gemeinden ausgeglichen. Ein Baulandunterangebot besteht nur selten, während eine hohe Anzahl der Kommunen einen Baulandüberhang angibt (Abb. 8.7).

Abb. 8.7 Mittelhessen: Kommunale Wohnbaulandsituation

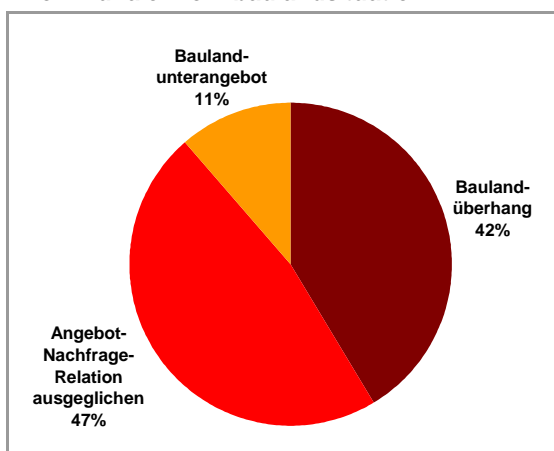
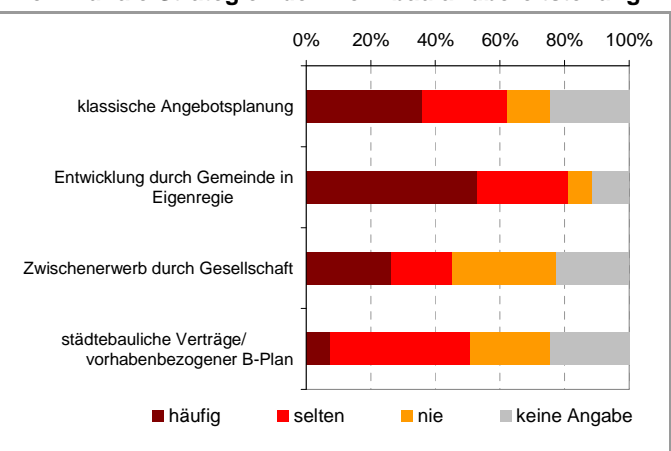


Abb. 8.8 Mittelhessen: Kommunale Strategien der Wohnbaulandbereitstellung



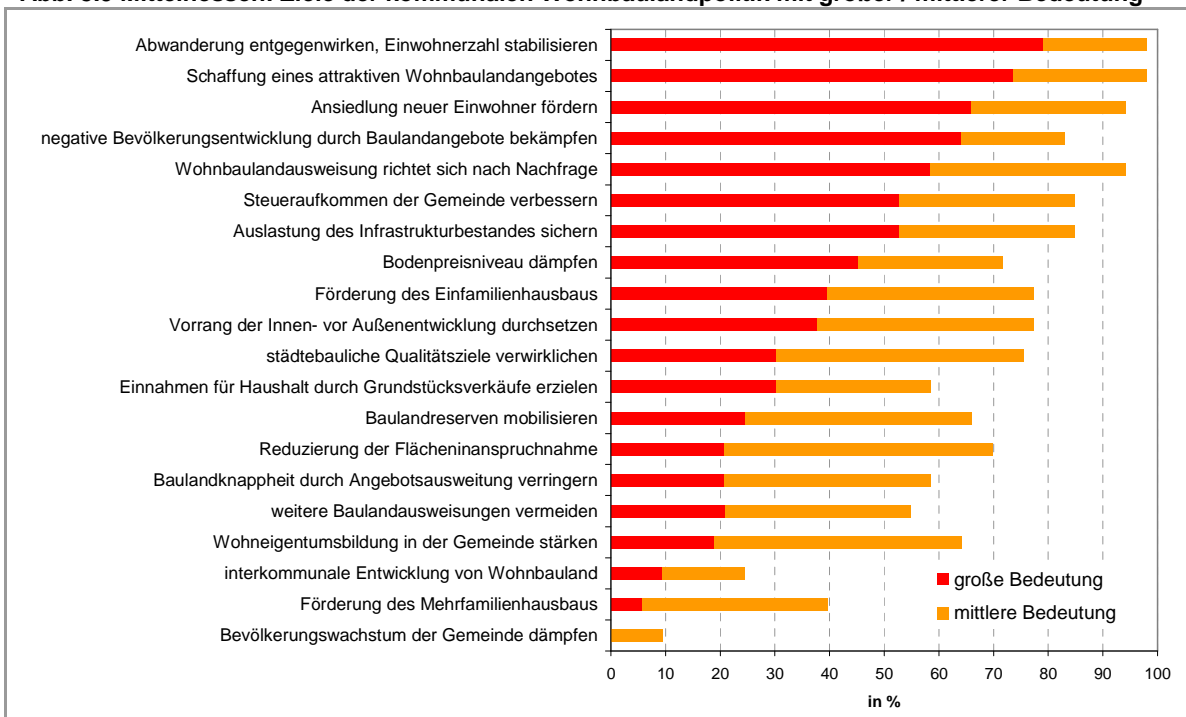
Quelle: eigene Darstellung; Daten: Kommunalbefragung des BBSR 2009, N=53

Die dominierende Strategie der Kommunen zur Bereitstellung von Wohnbauland ist die Entwicklung von Bauflächen durch die Gemeinde selbst (Abb. 8.8). Dies kann z.B. durch

einen Zwischenerwerb oder durch die Ausübung von Vorkaufsrechten geschehen. 36 % der Kommunen nutzen den traditionellen Weg der Angebotsplanung. Diese Angebotsplanungen existieren in Einzelfällen schon sehr lange und werden nach und nach entwickelt. Vertreter größerer Kommunen weisen darauf hin, dass es ihnen nicht möglich ist, alle Flächen in Neubaugebieten aufzukaufen, wie es etwa in kleineren Orten der Fall ist, in denen sich die Akteure persönlich bekannt sind. Daher besteht die Notwendigkeit, einen gewissen Flächenvorrat zu betreiben (*Kommunalplanung 6*). Eine andere Gemeinde stellt daher Bebauungspläne nur in Gebieten auf, die zu mehr als der Hälfte im kommunalen Besitz sind (*Kommunalplanung 5*). Ferner nutzen Kommunen die rechtliche Möglichkeit des generellen Vorkaufsrechts, nachdem ein erworbenes Grundstück innerhalb einer bestimmten Frist verkauft werden muss. Somit soll Vorratskäufen entgegengewirkt werden (*Kommunalplanung 9*). Vielfach findet somit eine gemischte Variante der Strategien statt.

Für die gewählten Strategien der Wohnbaulandentwicklung ist auch die Situation der Wohnbaulandnachfrage entscheidend: Aufgrund der demographischen Entwicklung besteht in einer kleineren Gemeinde kaum Nachfrage nach Wohnbauland (*Kommunalplanung 7*). Daher ist nun weniger der Neubau von Bedeutung, als vielmehr das Leerstandsmanagement. Mit diesem Management sollen die Kernbereiche der Gemeinde wieder attraktiver gestaltet werden und es wird versucht, neue Nutzer für leer stehende Gebäude zu finden. Abriss von Wohnraum zur Schaffung neuer Wohnflächen ist dabei in einigen Kommunen kein Tabu mehr (*Kommunalplanung 9*). Anderenorts besteht weiterhin eine Nachfrage für Wohnnutzung, wenn diese auch geringer sein wird als in der Vergangenheit (*Kommunalplanung 5*). Die Aussagen der Kommunalplaner belegen die heterogene Nachfrage nach Wohnbauflächen, die jedoch insgesamt rückläufig ist.

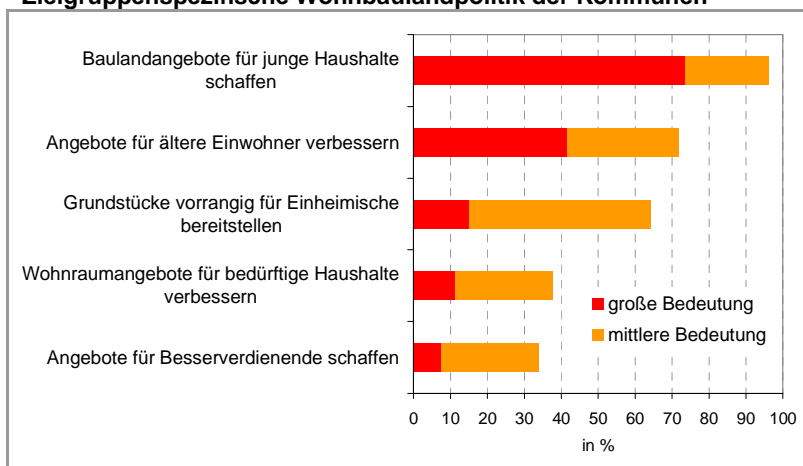
Abb. 8.9 Mittelhessen: Ziele der kommunalen Wohnbaulandpolitik mit großer / mittlerer Bedeutung



Quelle: eigene Darstellung; Daten: Kommunalbefragung des BBSR 2009, N=53

Die Ziele der kommunalen Wohnbaulandpolitik betreffen in hohem Maße die demographischen Entwicklungen (Abb. 8.9). Fast alle Kommunen geben an, dass die Stabilisierung der Einwohnerzahlen und die Ansiedlung neuer Einwohner von großer bzw. mittlerer Bedeutung ist. Auch die Bekämpfung negativer Bevölkerungsentwicklungen durch die Ausweisung von Wohnbauland sowie die Auslastung der Infrastruktur wird von zahlreichen Kommunen als Ziel aufgeführt. Die bestehenden Leistungen und Angebote wollen beibehalten und ausgelastet werden. „Und dazu brauchen wir Zuzug. Dieser Zuzug muss ja nicht zwangsläufig in Neubaugebieten sein.“ (Kommunalplanung 9) Auch wenn Zuzug nicht immer durch die Ausweisung von neuem Wohnbauland erfolgt, so ist die Schaffung eines attraktiven Wohnbaulandangebots weiterhin eine häufig gewählte Strategie. Flächenpolitische Ziele wie die Innen- vor Außenentwicklung, die Mobilisierung von Baulandreserven oder die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme spielen deutlich seltener eine Rolle. Eine Ursache für dieses Ergebnis kann in der entspannten Baulandsituation liegen. „Also im politischen Raum ist es noch nicht so das Thema, weil wir eigentlich noch keine Flächenknappheiten haben. Wir haben noch genügend Flächenreserven sowohl im FNP als auch von Seiten der Regionalplanung.“ (Kommunalplanung 5) Gegenüber dem Mehrfamilienhausbau besitzt der Bau von Einfamilienhäusern eine deutlich höhere Priorität. Begründet wird dies mit der ländlichen Struktur der Region und einer Nachfrage, die sich vorrangig auf große Grundstücke richtet (Regionalplanung 4). Für den strukturschwachen ländlichen Raum ist das Flächenpotenzial und die Möglichkeit, große Grundstücke ausweisen zu können, aus Sicht der befragten Experten ein wichtiger Standortvorteil (Regionalplanung 3).

Abb. 8.10 Mittelhessen:
Zielgruppenspezifische Wohnbaulandpolitik der Kommunen



Quelle: eigene Darstellung,
Daten: Kommunalbefragung des BBSR 2009, N=53

Junge Haushalte stellen nach wie vor die Hauptzielgruppe der kommunalen Wohnbaulandpolitik dar (Abb. 8.10). Kaum eine befragte Gemeinde nennt die Schaffung von Baulandangeboten für diese Zielgruppe nicht als Ziel hoher oder mittlerer Bedeutung. Doch auch die zunehmend größer werdende Gruppe der älteren Haushalte gewinnt an Bedeutung.

8.2 Organisation der Landes- und Regionalplanung

In Hessen findet die Regionalplanung in den drei Regierungspräsidien Nord-, Mittel- und Südhessen statt und befindet sich in kommunaler Trägerschaft (ERBGUTH ET AL. 1999, S. 146). Das Hauptorgan der Regionalplanung ist die Regionalversammlung. Sie setzt sich zusammen aus derzeit 31 Vertretern der Landkreise, der kreisfreien Städte und der kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohnern. Die Wahl der Mitglieder erfolgt durch die Kreistage und Stadtverordnetenversammlungen. Es können beratende Mitglieder

berufen werden, die sich aus unterschiedlichen Organisationen wie z.B. den Industrie-, Handels- und Handwerkskammern, Arbeitgeber- und Naturschutzverbänden zusammensetzen.

Die Regionalversammlung beschließt über die Aufstellung, Änderung, Anhörung und Offenlegung sowie die Vorlage des Regionalplans an die Oberste Landesplanungsbehörde. Sie entscheidet über Abweichungen vom Regionalplan und gibt Stellungnahmen zum Landesentwicklungsplan und zur Untersagung raumordnungswidriger Planungen ab. Zur Erfüllung dieser Aufgaben bedient sich die Versammlung dreier fachbezogener Ausschüsse: Dem Haupt- und Planungsausschuss, dem Ausschuss für Regionalentwicklung, Infrastruktur, Wirtschaft und Beschäftigung sowie dem Ausschuss für Landwirtschaft und Umwelt.

Die Geschäftsstelle der Regionalversammlung befindet sich im Regierungspräsidium Gießen. Ihre Aufgaben liegen in der Erarbeitung der Entwürfe des Regionalplans, der Durchführung von Abweichungsverfahren, der Untersagung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen, der Abgabe von Stellungnahmen und der Führung eines Raumordnungskatasters. Sie untersteht den Weisungen der Regionalversammlung. Die Genehmigung des Plans obliegt der Landesplanung, die im Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung angesiedelt ist.

Die Raumplanung in Hessen kann auf eine lange Tradition zurückblicken. Bereits Anfang der 1950er Jahre wurde ein umfassender entwicklungsplanerischer Ansatz erstellt (SCHIRRMACHER 1991, S. 183). Der hessische Ansatz der Regionalplanung ist nach SCHIRRMACHER ein „bemerkenswerter Versuch“, den es in dieser Komplexität zuvor noch nicht gegeben hatte. Die Grundprinzipien der Steuerung haben bis heute ebenso Gültigkeit wie der Zuschnitt der drei Planungsregionen.

Der aktuelle Landesentwicklungsplan trat am 13. Dezember 2000 in Kraft. Für alle drei Planungsregionen gibt der LEP ein starkes Instrumentarium für die Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung vor. Darüber hinaus werden die Spielräume der Regionen nur so weit eingeschränkt, wie es zur Umsetzung von überregional bedeutsamen Vorgaben notwendig ist (LEP 2000, S. 2). Demzufolge enthält der Landesentwicklungsplan mehr Grundsätze als Ziele zur Steuerung der Siedlungsentwicklung. Da das hessische Landesplanungsgesetz (HIPG) eine Stärkung der Regionen vorsieht, werden über den LEP Festlegungen nur für die großräumige Ordnung und Entwicklung des Landes gemacht. Die Mindestinhalte der Regionalpläne werden über das HIPG (§ 6 Abs. 3) definiert, das zudem ein Monitoring bzw. eine Evaluierung der eingesetzten regionalplanerischen Instrumente vorsieht, die bei der Neuaufstellung der Pläne durchzuführen ist (§9 Abs. 2). Die Regionalplanung untersucht dabei selbst, in welchem Umfang die Festlegungen der Regionalpläne ausgeschöpft und wirksam geworden sind. Zu berücksichtigen sind die Anforderungen an den neuen Regionalplan aus kommunaler Sicht. Dieses Vorgehen ist bislang deutschlandweit einzigartig. Für die Region Mittelhessen wurde eine solche Evaluierung im Rahmen der Neuaufstellung des Regionalplans durchgeführt. Die Evaluierung wurde bereits 2003 durchgeführt und fragt nach der Wirksamkeit der Festlegungen des Regionalplans 1995 (REGIERUNGSPRÄSIDIUM GIEßEN 2003).

8.3 Wirkungsanalyse regionalplanerischer Instrumente zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung

„Wir sollten uns da jetzt nicht selbst belobhuden, aber aus ganz anderen Gründen ist es so, dass die hessische Regionalplanung traditionell bereits seit 1980 einen sehr umfassenden Steuerungsansatz im Bereich der Siedlungsstrukturentwicklung verfolgt, der dazu führt, dass eigentlich jede Siedlungsentwicklung größer als 5ha raumordnerisch dargestellt und abgestimmt sein muss.[...] Nach meiner Wahrnehmung finde ich das Instrumentarium hier in Hessen eigentlich ganz gut.“
(Landesplanung 2)

Seit 2001 ist der derzeit gültige Regionalplan rechtskräftig. Er umfasst, den Vorgaben des Landesentwicklungsplans entsprechend, einen starken positivplanerischen Steuerungsansatz (Tab. 8.2). Die Steuerung der Siedlungsentwicklung wird in Mittelhessen mit Hilfe einer Doppelstrategie umgesetzt (WOLF 2005, S. 218). Zum einen erfolgt eine quantitative Begrenzung der Siedlungsentwicklung durch die Ausweisung von gemeinscharfen Kontingenten für den maximalen Wohnsiedlungsflächenbedarf und zum anderen eine qualitative Steuerung mittels Ausweisung von Siedlungsflächen für Wohnnutzung (WOLF 2005, S. 218). Dieser Ansatz wird als „hoch entwickeltes positivplanerisches Instrumentarium zur Steuerung kommunaler Baulandausweisungen“ bewertet (EINIG 2005b, S. 294; vgl. DOMHARDT U. SPANNOVSKY 2002, S. 118).

Tab. 8.2 Mittelhessen: Regulierungsprinzipien

	Positivplanerischer Ansatz	Negativplanerischer Ansatz
Standortsteuernde Instrumente	Zentrale Orte, Eigenentwicklung, Siedlungsbereiche Bestand, Siedlungsbereiche Zuwachs	Regionale Grünzüge, Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für den Freiraumschutz
Mengensteuernde Instrumente	Eigenentwicklung, Dichtewerte für Wohnungsbau, gemeinscharfer maximaler Wohnsiedlungsbedarf	

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an EINIG 2005b; SIEDENTOP 2008

Das hessische Landesplanungsgesetz sieht die Neuaufstellung der Regionalpläne alle acht Jahre vor, so dass 2006 ein erster Regionalplan-Entwurf erstellt wurde, der 2009 in aktualisierter Form in die zweite Offenlegung kam und sich derzeit in der Abstimmung befindet.

Tab. 8.3 Mittelhessen: Regulierungsdichte

	1	2	3	4	5	6	7
überlagerte Festsetzungen in %	60,1	21,9	5,7	2,0	0,9	0,2	0,01

Quelle: eigene Darstellung nach EINIG ET AL. 2010b (digitale Daten des Regionalplans Mittelhessen 2001)

Der umfangreiche Steuerungsansatz der Regionalplanung in Mittelhessen wird auch in der Regulierungsdichte deutlich. In der Plankarte des Regionalplans Mittelhessen werden keine sog. „weißen“ Flächen dargestellt, für die der Regionalplan keine Nutzung vorsieht. Alle Flächen des Regionalplans werden demnach mit einer Festlegung bedeckt – entweder mit Siedlungs- oder Freiraumfestlegungen. Eine Überlagerung von positiv- und negativplanerischen Festlegungen ist nicht möglich, so dass für die Ermittlung der Regulierungsdichte lediglich die Ausweisungen des Freiraumschutzes berücksichtigt werden (Tab. 8.3).

8.3.1 Zentrale Orte

FESTLEGUNGEN ZUR AUSRICHTUNG DER SIEDLUNGSENTWICKLUNG AM ZENTRALE-ORTE-KONZEPT

- Das Achsensystem ist eine wesentliche Grundlage für die siedlungsstrukturelle Weiterentwicklung der Region. In die dort liegenden zentralen Orte soll schwerpunktmäßig die Siedlungsentwicklung gelenkt werden (B 3.1-3)
- Das Netz hierarchisch gegliederter zentraler Orte ist als wesentliches Element der Siedlungsstruktur in seiner Leistungsfähigkeit zu erhalten und weiter zu entwickeln (B 3.3-1).
- Zentrale Ort, und soweit erforderlich, zentralörtliche Siedlungsbereiche, sind als Standorte innerhalb der Gemeinden mit zentralörtlichen Funktionen festgelegt. [...] (B 3.3-3).
- Die innerregionale Verteilung des erwarteten Bevölkerungsanstiegs soll sich nach regionalplanerischen Kriterien vollziehen, d.h. die Bevölkerungsanstiege sollen möglichst dort konzentriert werden, wo Arbeitsplätze, soziale und kulturelle Infrastruktur vorgehalten werden und leistungsfähige Angebote des öffentlichen Personennahverkehrs bestehen. Dies ist im Wesentlichen in den zentralen Orten und den Orten an den Verbindungsachsen gewährleistet bzw. möglich. Zur Aufnahme der Bevölkerungszuwächse müssen dementsprechend Siedlungsflächen bevorzugt an diesen Orten ausgewiesen werden (B 4-1).

Quelle: Regionalplan Mittelhessen 2001

In Mittelhessen findet ein vierstufiger Ansatz des Zentrale-Orte-Systems Anwendung, der Ober-, Mittel-, Unter- und Kleinzentren unterscheidet. Alle Kommunen in der Region Mittelhessen verfügen über einen zentralörtlichen Status (Abb. 8.11). Innerhalb der Klein- und Unterzentren werden ein oder mehrere zentrale Ortsteile ausgewiesen. Die Festlegungen zur Ausrichtung der Siedlungsentwicklung am Zentrale-Orte-Konzept sind als Grundsätze formuliert. Zielcharakter besitzt lediglich die Einstufung der Kommunen ins Zentrale-Orte-Konzept.

Abb. 8.11 Mittelhessen: Zentralörtliche Einstufung

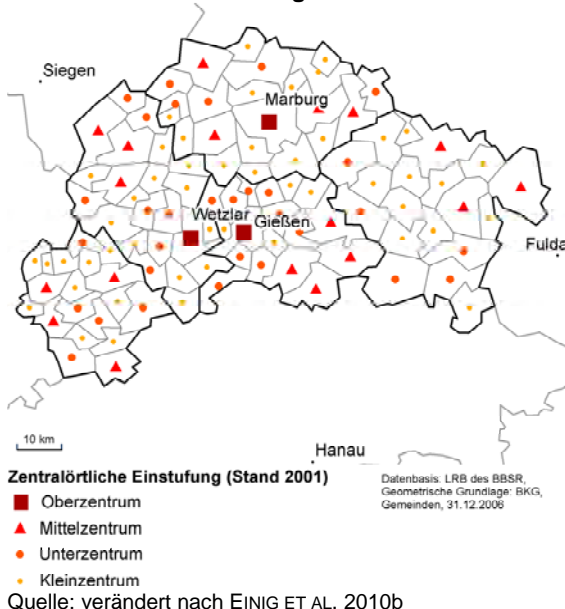
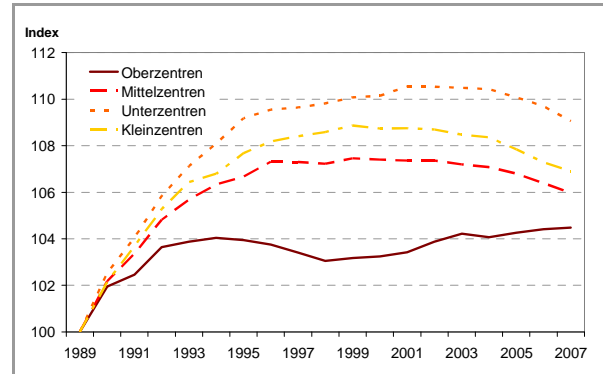


Abb. 8.12 Mittelhessen: Bevölkerungsentwicklung nach Zentralen Orten 1989-2007

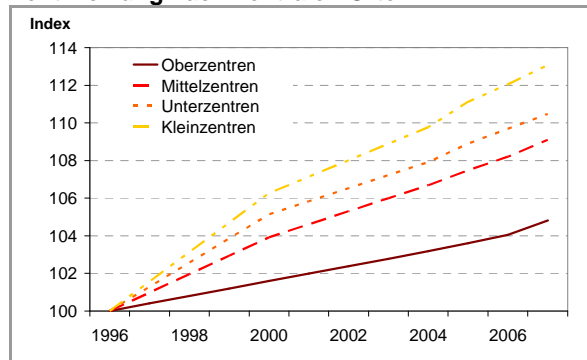


Die Aussagen des Regionalplans sehen eine Konzentration der Bevölkerungsentwicklung in den zentralen Ortsteilen vor. Betrachtet man die Entwicklung der Bevölkerung unterteilt nach unterschiedlichen zentralörtlichen Einstufungen, so fällt auf, dass die Unter- und Kleinzentren zwischen 1989 und 2007 den höchsten Einwohnerzuwachs zu verzeichnen hatten (Abb. 8.12). Geringer war die Bevölkerungsentwicklung in den Mittel- und insbesondere in den Oberzentren. Seit 2001 nimmt die Bevölkerung in den unteren zentralörtlichen Einstufungen jedoch nur noch geringfügig zu bzw. geht leicht zurück, während die Oberzentren

einen Anstieg der Einwohnerzahlen verbuchen können. Deutlich wird aber auch, dass die Entwicklungen vergleichsweise einheitlich verlaufen, so dass zwar kein überzogener Siedlungsflächenzuwachs in den Klein- und Unterzentren stattgefunden hat. Eine Konzentration der Entwicklungen in den Ober- oder Mittelzentren konnte jedoch nicht erfolgen.

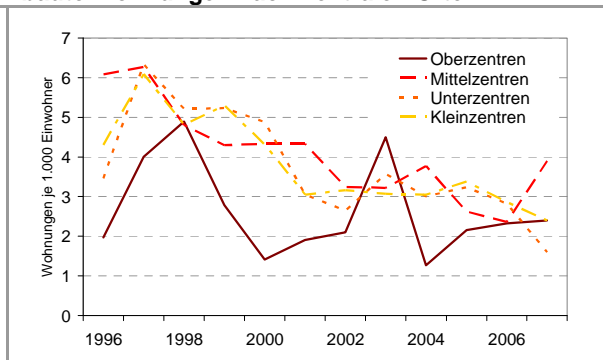
Für den Indikator der Wohnbauflächen kann eine ähnliche Entwicklung festgestellt werden, da Klein- und Unterzentren höhere Zuwächse als Oberzentren haben (Abb. 8.13).

Abb. 8.13 Mittelhessen: Wohnbauflächenentwicklung nach Zentralen Orten



Quelle: eigene Darstellung, Daten der LBR des BBSR

Abb. 8.14 Mittelhessen: Entwicklung der neugebaute Wohnungen nach Zentralen Orten



Der Vergleich von Bevölkerungs- und Wohnbauflächenentwicklung zeigt, dass die Zuwächse der Flächeninanspruchnahme für Wohnzwecke deutlich höher ausfallen als die Bevölkerungsentwicklung. Im Durchschnitt lag die Zunahme der Wohnbauflächen zwischen 1996 und 2007 bei 10 %, während die Bevölkerungsentwicklung in diesem Zeitraum mit -0,7 % leicht rückläufig war. Belegt werden kann somit die Auseinanderentwicklung von Bevölkerungs- und Flächenentwicklung.

Weniger einheitlich verläuft die Entwicklung der Neubautätigkeit (Abb. 8.14). Diese unterliegt starken Schwankungen, ist aber insgesamt rückläufig. Die Entwicklungen in den drei Oberzentren liegen meist unter denen der übrigen Zentralen Orte.

Anhand der Indikatoren Bevölkerungs-, Wohnbauflächenentwicklung und -tätigkeit, kann keine Konzentration auf Ober- und Mittelzentren verzeichnet werden, aber auch keine außergewöhnlich hohe Entwicklung in den Klein- und Unterzentren.

Die aktuellen Entwicklungen einer rückläufigen Bevölkerungsentwicklung in den unteren Hierarchiestufen des Zentrale-Orte-Konzeptes und ein leichtes Wachstum in Oberzentren können nicht auf einen Steuerungserfolg der regionalplanerischen Instrumente, sondern auf externe Faktoren, wie z.B. den Trend zum zentrumsnahen Wohnen zurückgeführt werden.

Eine Analyse, die die Bautätigkeit innerhalb der Gemeinden auf zentralörtliche Standorte berücksichtigt, kann aufgrund mangelnder Daten nicht erfolgen. Die Evaluierung des Regionalplans von 1995 zeigte jedoch, dass eine Abnahme der Bevölkerungszahlen in den zentralen Ortsteilen gegenüber dem Gesamtgemeindegebiet in nur zwölf von 101 Kommunen stattfand. In 24 zentralen Ortsteilen konnte eine, im Vergleich zum Gesamtgemeindegebiet, höhere Bevölkerungsentwicklung verzeichnet werden, während sich die Bevölkerungsentwicklung im Zeitraum 1987 bis 2001 in den meisten zentralen Ortsteilen einer Kommunen synchron zur Gesamtentwicklung der Gemeinde verhielt (REGIERUNGSPRÄSIDIUM GIEßEN 2003, S. 2). Es wird deutlich, dass ebenfalls keine Konzentration der Einwohnerentwicklung in den

zentralen Ortsteilen erzielt werden konnte, dass aber eine expansive Entwicklung in den nicht zentralen Ortsteilen ausblieb.

Der Regionalplan sieht nicht nur eine Konzentration der Bevölkerungszuwächse in den Zentralen Orten vor, sondern auch eine Vermeidung der Abwanderung der Bevölkerung in ländlichen Regionen. Dieser Grundsatz konnte bis etwa 2001 weitgehend erfüllt werden. Seit 2001 nehmen die Bevölkerungszahlen jedoch vor allem in den ländlichen Teilen der Region ab.

Als Ursache für die höheren Entwicklungen in den Klein- und Unterzentren können zum einen das preisgünstige Bauland außerhalb der Oberzentren und zum anderen die mangelnde Bereitstellung von Bauland in den Oberzentren herangezogen werden (vgl. REGIERUNGSPRÄSIDIUM GIEßEN 2003, S. 3). *„Da, wo wir die Entwicklung gerne gesehen hätten, vor allen Dingen in den Oberzentren. Die Oberzentren haben überhaupt kein Interesse an der Baugebietserschließung gezeigt. Das war denen ökonomisch alles viel zu riskant, weil die bei den hohen Bodenpreisen immer gefürchtet haben, dass die Leute nachher doch lieber ins suburbane Umland ziehen. Mit dem Ergebnis, dass wir die Oberzentren immer wieder aufgefordert haben, dass sie ihre Flächenreserven in den Bebauungsplänen nutzen sollen, weil die Siedlungsentwicklung und die Bevölkerungsentwicklung nur da stattfinden kann, wo auch tatsächlich erschlossen wird. Da helfen die raumordnerischen Darstellungen oder Festlegungen nichts. [...] Jetzt beschweren sich die Oberzentren darüber, dass die ganze Entwicklung ins Umland gelaufen ist. Die fordern von uns immer wieder Schutzmechanismen gegen die Siedlungsentwicklungen im Umland, sind aber über lange Zeit selbst nicht aktiv geworden und das ändert sich jetzt, Gott sei Dank.“* (Landesplanung 2)

Die Fehlentwicklungen sind somit nicht alleine auf ein Versagen der regionalplanerischen Festlegungen zurückzuführen, da diese keine Möglichkeit besitzen, Kommunen zu einer verstärkten Baulandausweisung an raumplanerisch gewünschten Standorten zu bewegen. Deutlich werden die Grenzen der regionalplanerischen Steuerungskraft und das Fehlen von Sanktionsmöglichkeiten, mit denen Kommunen zur Umsetzung regionalplanerischer Zielsetzungen bewegt werden können. Zwar kann die Regionalplanung bestimmte Entwicklung unterbinden, aber sie verfügt über keine Instrumente, die eine gezielte Förderung oder gar einen Zwang zur Siedlungsentwicklung an bestimmten Standorten ermöglichen.

Hingegen weist ein betroffener Kommunalvertreter darauf hin, dass *„da manchmal das Verständnis der planungsrechtlichen Umsetzung seitens der Regionalplanung fehlt. Dass man nicht nur durch eine Ausweisung im Regionalplan glaubt, das wird jetzt so kommen irgendwie, sondern es hängt ja noch viel mehr dran. Ist die Flächenverfügbarkeit nicht gegeben, muss man über harte Instrumente ran, d. h. eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme, um die Leute quasi enteignen zu können und dazu müssen aber bestimmte rechtliche Dinge gegeben sein.“* (Kommunalplanung 6) Somit müssten, seiner Meinung nach, den Kommunen mehr restriktive Möglichkeiten zur Siedlungsentwicklung gegeben werden.

Die Bewertung des Instrumentes durch die Kommunalvertreter ist stark abhängig vom zentralörtlichen Status der Gemeinden. Während ein Vertreter eines Oberzentrum das Zentrale-Orte-Konzept, trotz Konflikten mit dem Umland, als *„äußerst wichtig“* (Kommunalplanung 6) ansieht, erwähnt der Bürgermeister eines Unterzentrums, dass *„wir natürlich das Problem haben, dass wir ein Unterzentrum sind. Das ist unser Problem.“* (Kommunalplanung 8) Demnach erfahren die Kommunen unterer zentralörtlicher Einstufung eine Einschränkung durch das Zentrale-Orte-Konzept, wodurch eine Wirksamkeit bestätigt werden kann.

Bewertung

Für das Konzept der Zentralen Orte kann somit zusammenfassend keine Zielerreichung festgestellt werden. Im Vergleich zu anderen Regionen, insbesondere Verdichtungsräumen, ist in Mittelhessen eine extreme Zunahme der Siedlungsfläche in Unter- und Kleinzentren mit Hilfe des Zentrale Orte Konzeptes ausgeblieben (vgl. EINIG ET AL. 2010b). Dies belegt eine gewisse Steuerungskraft, die vor allem in den ländlichen Teilen der Region besteht. Doch es zeigen sich auch Grenzen der Steuerungsmöglichkeit, da es keine Druckmittel für gewünschte Entwicklungen bietet, die im Fall der Region Mittelhessen sinnvoll gewesen wären, um eine stärkere Siedlungsentwicklung in den Oberzentren zu ermöglichen.

8.3.2 Vorranggebiete Siedlung

FESTLEGUNGEN ZU VORRANGGEBIETEN SIEDLUNG

- Die als Flächen für Siedlungszwecke ausgewiesenen Siedlungsbereiche, Zuwachs umfassen die zentralörtlichen Standorte für notwendige neue Wohnflächen, gemischte Bauflächen, kleinere gewerbliche Bauflächen und Sonderbauflächen sowie die für diese Flächen aus städtebaulicher Sicht notwendigen ergänzenden Grünflächen. Eine Zersiedlung der Landschaft ist auszuschließen (B 5.1-1).
- Die Siedlungsbereiche, Zuwachs haben gegenüber anderen Raumnutzungsansprüchen und -funktionen Vorrang im Sinne der gesetzlichen Anpassungspflicht (B 5.1-2).
- Siedlungsbereiche (Zuwachs und Bestand) sind in der Plankarte dargestellt.
- Siedlungs- und Verkehrsdynamik sind mittel- bis langfristig so zu steuern, dass die Lebens-, Arbeits- und Umweltbedingungen qualitativ erhalten und verbessert werden. Vorsorgende Siedlungs- und Offenhalteplanungen in Verbindung mit der Sicherung von Freiraumfunktionen wird auch dann erforderlich, wenn kein aktueller Bedarf vorliegt. Durch die Ausweisung von „Siedlungsbereichen“, „Bereichen für Industrie und Gewerbe“ und „Regionale Grünzüge“ wird diese Zielsetzung konkretisiert (B 3.2.3).



Quelle: Regionalplan Mittelhessen 2001

Ein zentraler Steuerungsansatz ist die Ausweisung von Vorranggebieten für die Siedlungsentwicklung. In einem Ziel der Raumordnung wird festgelegt, dass neue Wohngebietsausweisungen ausschließlich in den Flächen für Siedlungsbereiche vorzunehmen sind. Diese Flächen besitzen Vorrang gegenüber anderen Nutzungen und daher eine hohe Restriktivität. Unterschieden werden die Siedlungsbereiche „Bestand“ und „Zuwachs“.

Mit der Ausweisung von Zuwachsflächen kommt die Regionalplanung der Aufgabe nach, ausreichend Raum für die kommunale Wohnbaulandentwicklung bereitzustellen, wie es der LEP vorsieht. Zuwachsflächen dienen sowohl den Flächenansprüchen neuer Einwohner durch Zuwanderung als auch der Eigenentwicklung und werden ab einer Größe von 5 ha ausgewiesen (WOLF 2005, S. 219). Die Ermittlung der Zuwachsflächen beruht auf mehreren Kriterien. Zum einen werden die bestehenden Freiraumschutzfestlegungen und Belange der Fachplanungen, zum anderen die Topographie der Landschaft berücksichtigt. Um den Kommunen ausreichend Möglichkeiten zur Auswahl von Bauflächen zu gewähren und um Eigentumsspekulationen aus dem Weg zu gehen, umfassen die zeichnerisch dargestellten Flächen in der Regel das 1,5fache des gesamten Flächenbedarfs.

Als Bestandsflächen werden zum einen Gebiete dargestellt, die bereits bebaut sind, für die ein rechtskräftiger Bebauungsplan vorliegt oder die innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile liegen. Innerhalb der Bestandsflächen soll eine Nachverdichtung stattfinden,

bevor neue Flächen in Anspruch genommen werden (REGIONALPLAN MITTELHESSEN 2001, S. 41).

Verfolgt werden mit dieser Ausweisung zwei Ziele: Zum einen die bedarfsgerechte Flächenvorsorgeplanung und zum anderen eine am Nachhaltigkeitsziel orientierte Flächenausschlussplanung (WOLF 2005, S. 217). Für Kommunen, die keine Vorranggebiete für Siedlungszwecke besitzen ist lediglich eine Bautätigkeit im Rahmen der Eigenentwicklung (vgl. Kap. 8.3.4) vorgesehen. Die Ausweisung von Vorranggebieten für die Siedlungsentwicklung zählt zu den restriktiveren Instrumenten der Regionalplanung, da sowohl Lage als auch indirekt Menge der Baulandausweisungen beeinflusst werden. Insgesamt werden 7 % der Regionsfläche von Siedlungsbereichen „Bestand“ und 0,8 % von Zuwachsflächen bedeckt.

Mit Hilfe von ATKIS-Geodaten kann überprüft werden, inwiefern die Siedlungsentwicklung tatsächlich innerhalb der Vorranggebiete stattgefunden hat. Da 89 % der Wohnbauflächen in ATKIS in Bestands- und 1 % in Zuwachsflächen liegen (vgl. EINIG ET AL. 2010b), kann dem Instrument eine hohe Zielerreichung zugesprochen werden. Als Gründe für Bautätigkeiten außerhalb der Siedlungsbereiche sind Abweichungsverfahren und politische Befindlichkeiten angeführt (*Regionalplanung 3*). Hinzutreten Wohnbaulandentwicklungen im Rahmen der Eigenentwicklung, die außerhalb der Siedlungsbereiche stattfinden können.

Aus Sicht der Planadressaten ist der Umfang der zur Verfügung stehenden Siedlungsbereiche „Zuwachs“ für ihr Gemeindegebiet mehrheitlich (80 %) ausreichend oder sogar zu hoch (4 %). Lediglich 13 % bewerten die Menge als zu niedrig. Auch die Lage der Zuwachsflächen ist nach Einschätzung von $\frac{3}{4}$ der Kommunalvertreter häufig bzw. immer (8 %) an den richtigen Standorten. 13 % geben an, dass die Siedlungsbereiche selten an den richtigen Standorten liegen. Zu Unstimmigkeiten zwischen Kommunen und Regionalplanung kommt es, da die Vorgehensweise zur Ermittlung der Flächenbedarfe nicht immer für die Kommunalvertreter nachvollziehbar gestaltet ist: *„Wir haben die Flächen nie beantragt. Wer ist denn auf die Idee gekommen? Das wusste man auch nicht. Ich habe bis heute keine Aufklärung warum das geschehen ist, aber es war so. Dem haben wir widersprochen und haben gesagt: Leute, schmeißt die Fläche raus, die können wir nicht gebrauchen, die ist ja überhaupt nicht realisierbar. Oder habe ich dann ein bisschen provozierend gefragt: Habt Ihr das absichtlich gemacht, dass Ihr sagen könnt: Ihr habt ja Fläche ausgewiesen bekommen, wohl wissend dass wir sie nicht realisieren können. Gut, das war mehr spaßeshalber, das unterstelle ich jetzt mal nicht, aber so sieht's ja dann unter Umständen aus.“* (*Kommunalplanung 9*) In anderen Kommunen laufen Abstimmungsprozesse besser und weitgehend unkompliziert. *„Da hatten wir eigentlich nie Probleme“* (*Kommunalplanung 8*).

Trotz der weitgehend positiven Bewertung von Umfang und Lage der Zuwachsflächen wird die Restriktivität der Vorgaben von knapp der Hälfte der Kommunen (45 %) als zu hoch angesehen und eine Abschwächung für notwendig erachtet. Die andere Hälfte der Kommunen (45 %) hält die Restriktivität für angemessen, aber nur eine Kommune spricht sich für eine Verschärfung der Festlegung aus. Ein sehr ähnliches Bild zeigt auch die Bewertung der kommunalen Planungsfreiheit. 43 % der Städte und Gemeinden halten die Vorgaben für eine akzeptable und 13 % für keine Einschränkung, während 40 % der Kommunen die Ausweisung von Zuwachsflächen für nicht akzeptabel ansehen. Die Kritik an der Ausweisung von Vorrangflächen ähnelt zum Teil der Kritik am Zentrale-Orte-System. Sie werden als zu restriktiv gesehen, da die Kommunen aufgrund von Eigentümerstrukturen nicht auf die regio-

nalplanerisch vorgesehen Flächen zurückgreifen können. „*Flächenentwicklung an der Stelle, die die Regionalplanung vorgesehen hat, und die vielleicht auch siedlungsstrukturell total sinnvoll ist, aber wenn keine Verfügbarkeit der Flächen besteht - das ist unsinnig. Deshalb muss eine Gemeinde auch immer Alternativen haben.*“ (Kommunalplanung 5). Kritik kommt auch von einem Unterzentrum, das sich durch geringe Flächenpotenziale eingeschränkt fühlt: „*Da muss man dann wieder den gesamten Planungsbereich oder Regierungsbezirk sehen. Was an der einen Stelle entsteht, entsteht ja an der anderen nicht. Also das, was man da versucht in der Steuerung, das würgt dort, wo noch Entwicklung möglich ist ab. Und da, wo eh keine mehr ist, fördert man sie aber nicht. Also das schadet dann der ganzen Region letztlich.*“ (Kommunalplanung 9) Gefordert wird somit von den Kommunalvertretern ein flexibles Vorgehen der Regionalplanung, das bei konkreten Bedarfen von den Planvorgaben abweicht.

Die Antworten zur Einschätzung der Zielerreichung fallen häufig positiv aus: Die Hälfte der befragten Städte und Gemeinden (49 %) gibt an, dass die Zielsetzung „geeignete Siedlungsräume langfristig abzusichern“ erfolgreich bzw. vollständig (2 %) erfüllt wurde, während etwa $\frac{1}{4}$ der Kommunen eine wenig erfolgreiche bzw. keine Zielerreichung sieht. Ebenfalls $\frac{1}{4}$ der Kommunalvertreter lässt die Frage unbeantwortet.

Kritisiert wird eine fehlende Angabe, wann Flächen zeitlich in Anspruch zu nehmen sind (Kommunalplanung 6). Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund der hohen Stadt-Umland-Konflikte in der Region relevant, da einige Oberzentren keine Flächen bereitgestellt haben und es so zu regional unerwünschten Entwicklungen im Umland kam. Somit wird in Einzelfällen eine Verschärfung der Vorgaben von den Stadtplanern selbst gefordert, um ein Druckmittel gegenüber der Kommunalpolitik zu erhalten. Wie schon beim Konzept der Zentralen Orte dargelegt, macht sich auch hier das Fehlen von Instrumenten, mit denen Kommunen zur Flächenentwicklung bewegt werden können, bemerkbar. Kritik durch die Kommunen entsteht daher an der Vorgehensweise der Flächenermittlung und weniger am Instrument selbst. Besonderheiten vor Ort bewirken, dass die vorgesehenen Flächen nicht genutzt werden können. Die betroffenen Gemeinden befürworten daher eine stärkere Abstimmung der Flächen zwischen Kommunal- und Regionalplanung.

Aus Sicht der befragten Mitglieder der Regionalversammlung sind Umfang und Lage der Flächen ausreichend. Die Restriktivität wird nicht einheitlich als zu hoch oder zu gering bewertet, während die Zielerreichung als erfolgreich beschrieben wird. Somit unterscheiden sich die Bewertungen zwischen den beiden Akteursgruppen bei diesem Instrument kaum.

Aus regionalplanerischer Sicht bietet die Festlegung Vorteile, da die Kommunen Flächen mit einer Verträglichkeitsprüfung und mittels der Ausweisung im Regionalplan eine Kontinuität für ihre Entwicklung erhalten (Regionalplanung 3). Problematisch ist hingegen, dass eine Anspruchshaltung bei Kommunen und Flächeneigentümern geweckt wird, die bestehenden Flächenpotenziale im Gültigkeitszeitraum des Regionalplans auszunutzen (Regionalplanung4).

Bewertung

Insgesamt kann der Ausweisung von Vorranggebieten für Siedlungsbereiche eine hohe Wirksamkeit und eine hohe Zielerreichung attestiert werden, die auch von den betroffenen Akteuren geteilt wird. Die Siedlungsentwicklungen fanden weitgehend in den vorgesehenen Flächen statt. Das Instrument wird jedoch von zahlreichen Kommunalvertretern als zu re-

striktiv bewertet, obwohl die Empirie zeigt, dass den Kommunen ausreichend Flächenpotenziale zur Verfügung stehen.

8.3.3 Wohnsiedlungsbedarf

FESTLEGUNGEN ZUM WOHSIEDLUNGSBEDARF

- Der Wohnsiedlungsbedarf der Städte und Gemeinden ist in der nachfolgenden Tabelle ausgewiesen (B 5.1-6).

Quelle: Regionalplan Mittelhessen 2001

Die Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung sieht als zweite zentrale Säule die Ausweisung eines gemeindefreien Hektarwertes für die maximal zulässige Wohnsiedlungsentwicklung vor. Dieser Hektarwert gibt den Flächenumfang an, der für Wohnsiedlungszwecke von der jeweiligen Kommune im Gültigkeitszeitraum des Regionalplans in Anspruch genommen werden darf (Tab. 8.4). Die Berechnung der Werte erfolgt durch ein externes Büro anhand des Wohnungsbedarfes, Dichtewerten (Wohnungen je ha) gestaffelt nach Zentralität, Lage in der Region, Verkehrsgunst und regionalen Gewerbeschwerpunkten. Der Wohnungsbedarf setzt sich zusammen aus dem Neu-, Nachhol- und Ersatzbedarf. Während Neu- und Nachholbedarfe zu 95 % als flächenwirksam angesehen werden, sollen Ersatzbedarfe nicht flächenwirksam sein, sondern zu 100 % im Siedlungsbestand erfolgen (REGIONALPLAN MITTELHESSEN 2001, S. 42). Zusätzlich zum Umfang der Neuinanspruchnahme für Wohnflächen wird auch die Bebauungsdichte für neue Baugebiete über den LEP vorgegeben (Tab. 8.5). Diese Dichtewerte müssen von den Kommunen im Rahmen der Bauleitplanung berücksichtigt werden, können aber innerhalb des Gemeindegebietes variieren.

**Tab. 8.4 Mittelhessen:
Maximaler Wohnsiedlungsflächenbedarf 2010**

Gemeinde/Stadt Mittelbereich (MB) Region	Wohnsiedlungsflächenbedarf			
	flächen- wirksamer Wohnungs- bedarf	1993-2010 in ha		
		Flächenbedarf aus		
		Eigenent- wicklung	Zuwan- derung	Insge- samt
Alsfeld, Stadt	916	19	19	38
Antrifftal	76	3	2	5
Feldatal	200	7	6	13
Gemünden (Felda)	121	4	4	8
Grebenau, Stadt	233	8	8	16
Homberg (Ohm), Stadt	303	8	9	17
Kirtorf, Stadt	250	8	8	16
Romrod, Stadt	330	9	9	18
Schwalmtal	202	7	6	13
MB Alsfeld	2.631	73	71	144

Quelle: Regionalplan Mittelhessen, S. 43

**Tab. 8.5 Mittelhessen:
Dichtewerte in Wohneinheiten je ha**

Region/ Strukturraum	Basiswert allgemein	Gemeinden mit Funktion als...	
		OZ	MZ, MZ mit Teil- funktionen eines OZ
Mittelhessen			
-Verdichtungsraum	25	30	30
-Ordnungsraum	18	25	20
-ländlicher Raum	15	-	18

Quelle: Regionalplan Mittelhessen, S. 42

Die Festlegungen zum Wohnflächenbedarf sind als Ist-Ziel der Raumordnung definiert. Nur in Ausnahmefällen können die vorgegeben Werte überschritten werden, etwa wenn ein akuter, nicht vorhersehbarer Flächenbedarf von der Gemeinde nachgewiesen werden kann (WOLF 2005, S. 218). Diese Ausnahmeregelung kann die Steuerungsintensität reduzieren (EINIG U. SPIECKER 2002, S. 153).

Abbildung 8.15 zeigt eine deutliche Zielerfüllung für die Ausweisung der maximalen Wohnsiedlungsbedarfe. Nur von 4 % der Städte und Gemeinden sind im Gültigkeitszeitraum des

Regionalplans (seit 2001) mehr als die Hälfte der Flächenkontingente in Wohneinheiten genutzt worden. Betrachtet man den Anteil der Wohnbauflächen (Abb. 8.16) in Hektar, so ist auch hier eine Zielerreichung festzustellen. In lediglich 9 % der Kommunen wurde zwischen 2000 und 2007 mehr als die Hälfte der zur Verfügung stehenden Flächenreserven des Regionalplans baulich genutzt. Nur in zwei Kommunen fand eine Überschreitung der Mengenvorgaben statt. Somit ist für die überwiegende Mehrheit der mittelhessischen Städte und Gemeinden eine wohnbauliche Entwicklung zu konstatieren, die die Mengenvorgaben der Regionalplanung nicht überschreitet (vgl. EINIG ET AL. 2010b). Zu diesem Resultat kommt auch die Evaluierung des Regierungspräsidiums, die ermitteln konnte, dass etwa $\frac{1}{3}$ der Flächenreserven für Siedlungszwecke bislang in Anspruch genommen wurden (*Regionalplanung 4*).

Abb. 8.15 Mittelhessen: Anteil der genutzten Flächenpotenziale in Wohneinheiten (2001-2007)

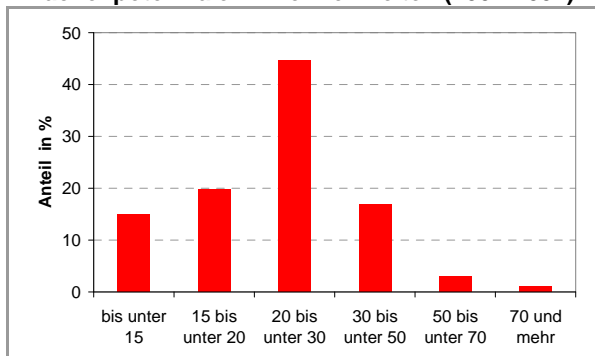
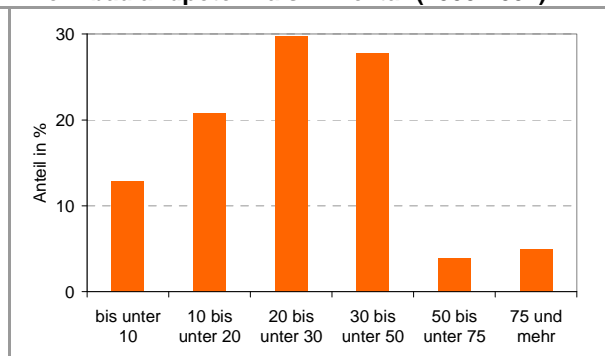


Abb. 8.16 Mittelhessen: Anteil des genutzten Wohnbaulandpotenzials in Hektar (2000-2007)



Quelle: verändert nach EINIG ET AL. 2010b

Die positive Einschätzung des Soll-Ist-Vergleichs muss allerdings relativiert werden. „Die Werte, die wir uns selber setzen, sind schon recht großzügig. Dann kann ich natürlich sagen, diese Werte halte ich in der Regel ein, also habe ich damit gesteuert. Ich könnte natürlich die Werte auch versuchen niedriger anzusetzen, das ist gegen den Widerstand der Kommune schwierig, selbst jetzt in dem Zustand, wo wir eigentlich belegen können, dass wir ja viel mehr ausweisen als sie brauchen, meinen sie trotzdem: Es ist noch zu wenig.“ (*Regionalplanung 4*) Offensichtlich sind die gemeindeschaffen Flächenkontingente sehr großzügig zugeteilt worden, so dass eine verhältnismäßig geringe Steuerungswirksamkeit und faktisch kein Mengenbegrenzungseffekt besteht.

Dass das intendierte Ziel, „den maximalen Wohnsiedlungsbedarf nicht zu überschreiten“ erreicht wird, geben auch die Kommunalvertreter an. Aus Sicht von 8 % der Kommunen werden die Ziele vollständig bzw. erfolgreich (36 %) umgesetzt. 15 % der Städte und Gemeinden geben an, dass die Ziele wenig erfolgreich bzw. nicht erreicht (2 %) worden sind.

Die Ausweisung der Flächenkontingente, die zu den restriktivsten Vorgaben der Regionalplanung zählt, stößt auf wenig kommunalen Zuspruch: Mehr als die Hälfte der befragten Kommunen bewertet die Restriktivität der Vorgaben als zu hoch (55 %) und hält eine Abschwächung für notwendig. $\frac{1}{3}$ bewertet die Restriktivität als angemessen und nur 2 % erachten eine Verschärfung der Vorgaben für notwendig. In gewissem Widerspruch hierzu steht die Bewertung des Umfangs der Flächenkontingente. Dieser wird von der Mehrheit der befragten Kommunen (60 %) als ausreichend bewertet, 19 % halten ihn für zu gering und 4 % für zu hoch.

Auch bei der Einschätzung dieses Instrumentes ähneln sich Aussagen der Kommunalvertreter und der Mitglieder der Regionalversammlung. Der Umfang des maximalen Wohnsied-

lungsbedarfes wird ebenfalls als ausreichend oder zu hoch eingeschätzt und die intendierten Ziele der Festlegungen können nach Meinung der Politiker erfolgreich umgesetzt werden.

Eine Ausweisung von Mengenvorgaben wird vielfach als besonders weitgehender Eingriff in die kommunale Planungsfreiheit gewertet (GAWRON 2007). Dass die Kritik jedoch nicht zwingend auf den Umfang der zur Verfügung stehenden Flächen zurückgeführt werden kann, sondern eher auf einer generellen Vorgabe von Werten und der Ermittlung der Mengenkongingente beruht, zeigen die Befragungsergebnisse. *„Es werden einfach Zahlengrundlagen genommen, wir haben das in der letzten Fortschreibungsgeschichte hier wieder erlebt: Es werden Zahlenvorgaben, aus denen dann irgendetwas entwickelt wird, einfach quer über den gesamten Regierungsbezirk gelegt und so getan als wäre es überall fast gleich oder überall gleich. Und das funktioniert einfach nicht.“* (Kommunalplanung 9) Aus Sicht der Regionalplaner geht die kritische Einschätzung der Kommunalvertreter darauf zurück, dass die Gemeinden befürchten, zu wenige Flächenreserven zu besitzen. *„Es gibt eine diffuse Angst, das ist meine Wahrnehmung, bei den Kommunen, dass wer keine Fläche hat, der hat schon verloren. Aber die ist eigentlich irrational, die ist nicht zu begründen, aber sie ist sehr manifest.“* (Regionalplanung 3) Diese Angst kann nicht rational erklärt werden, da die zur Verfügung stehenden Mengenkongingente in den allermeisten Fällen völlig ausreichend sind, wie die Auswertungen zeigen. Vielmehr trifft bei den Kommunen allein die Vorgabe einer Kongingentierung und einer möglichen Beschränkung auf Skepsis.

Problematisch erweist sich die Zuteilung der Kongingente im Aufstellungsprozess, in dem sich die Kommunen sehr stark miteinander vergleichen. Ein Regionalplaner spricht in diesem Zusammenhang von einer *„Sandkastenmentalität“*, in der die Kommunen die gleichen Flächenkongingente fordern. *„Da sagt der Bürgermeister: Ja, die Gemeinde da und da, die hat doch auch nur 10.000 Einwohner, ich bin ja mit meinen 9 ha zufrieden, aber der hat ja 15, da kann doch irgendwas nicht stimmen. Wobei jetzt ich es als Erfolg verbuche, dass der, der früher gesagt hat: Ich will auch die 15 haben, jetzt sind wir immerhin schon soweit, dass der sagt: Der müsste ja auch die 9 kriegen.“* (Regionalplanung 3) Die Aussage verdeutlicht, dass die Kommunen den Regionalplan in erster Linie auf die eigenen Betroffenheit beurteilen (FÜRST 2003c, S.151), aber auch die Zuteilung der Kongingente in anderen Kommunen betrachten und mit dem eigenen Kongingent vergleichen. Trotz eines einheitlichen Vorgehens zur Ermittlung des Wohnflächenbedarfes durch ein externes Büro fühlen sich einige Kommunen benachteiligt und kritisieren die Vorgehensweise zur Ermittlung der Werte.

Die Ausweisung der Dichtewerte erfährt unterschiedliche Bewertungen: *„In Wirklichkeit ist der Dichtewert natürlich nur ein Gegenspieler des Zuwachses an Wanderungsgewinnen. Wenn man einerseits den Oberzentren Wanderungsgewinne zuweist und denen auf der anderen Seite einen hohen Dichtewert aufbrummt, dann gleicht sich das in gewisser Weise aus, d. h. es ist ein Rechenspiel, was wir hier betreiben und da kommt hinten was raus.“* (Kommunalplanung 6) Dichtewerte werden, ähnliche wie die maximalen Wohnsiedlungsbedarfe, als von Kommunal- und Regionalplanung ausreichend zur Deckung des kommunalen Wohnbaulandbedarfs gesehen. Die Kritik der Kommunen richtet sich dagegen, dass die ländlich geprägte Region Mittelhessen nur dann attraktiv für die Bevölkerung ist, wenn großzügige Grundstücke ausgewiesen werden. Eine zu dichte Bauweise würde ihrer Meinung nach den Wohnwünschen der Bewohner widersprechen (Regionalplanung 4). Von den Kommunen selbst wird auch darauf hingewiesen,

dass die Vorgaben leicht umgangen werden können. Laut Aussage eines Stadtplaners in einem Oberzentrum achtet die Regionalplanung in den Umlandgemeinden nicht genügend auf die Einhaltung der Dichtewerte (*Kommunalplanung 6*). Zunächst werden zwar in den Bebauungsplänen die vorgegeben Dichtewerte eingehalten, aber noch vor der Erschließung erfolgt eine Entdichtung durch Planänderungen. „Die senken damit den Dichtewert und die Regionalplanung schreitet da auch nicht ein. Sie lässt es zu.“ Dies führt dazu, dass die Dichtewerte nicht mehr Ernst genommen werden und an Wirkung verlieren. Ein Kommunalvertreter eines Unterzentrums bestätigt diese Vorgehensweise: „Das schränkt uns ein, ja. Jetzt sage ich Ihnen mal was aus dem Nähkästchen: Wir umgehen das. Wir machen den Bebauungsplan, da beachten wir das, relativ kleine Baugrundstücke usw. und nachher, wenn der Bebauungsplan rechtskräftig ist, machen wir eine Baulandumlegung, die machen wir so wie es der Praxis angepasst ist.“ (*Kommunalplanung 3*)

Dass Kommunen im Rahmen der Fortschreibung des Regionalplans negative Stellungnahmen und somit Kritik zu diesem Instrument abgeben, geht zum Teil auf politische Vorgaben und nicht auf die zuständigen Fachpersonen im Stadtplanungsamt zurück. So berichtet ein Stadtplaner, dass „ich die Dichtewerte gar nicht so sehr hoch finde, die Politik findet die viel zu hoch. Und ich musste dann auch immer in der Stellungnahme zur Fortschreibung des Regionalplans schreiben: Wir lehnen diese Dichtewerte ab, weil sie zu hoch sind. Aber das ist dann Politik“ (*Kommunalplanung 5*).

Eine empirische Kontrolle der Dichtewerte kann aufgrund mangelnder Daten nicht durchgeführt werden.

Bewertung

Somit kann für die Vorgabe von Mengenkontingenten für die Wohnsiedlungsentwicklung zwar eine hohe Zielerreichung, aber nur eine geringe Wirksamkeit bescheinigt werden, da die Mengenvorgaben für eine effektive Steuerung zu hoch sind (vgl. EINIG ET AL. 2010b). Die Dichtevorgaben müssen ebenfalls als wenig wirksam angesehen werden, da sie zu leicht von den Kommunen umgangen werden können. Die Ausweisungen von Mengenkontingenten und Dichtevorgaben zählt zu den striktesten Vorgaben der Regionalplanung, was auch die Bewertungen der verschiedenen Akteursgruppen verdeutlicht. Dennoch bewirkt eine vermeintlich restriktive Vorgabe im Regionalplan demnach noch keine hohe Wirksamkeit in der Planumsetzungsphase.

8.3.4 Eigenentwicklung

FESTLEGUNGEN ZUR EIGENENTWICKLUNG

- Für Ortsteile, für die in der Karte keine Siedlungsbereiche, Zuwachs ausgewiesen sind, ergibt sich die Siedlungstätigkeit aus dem „Eigenbedarf“ (Ersatz-, Nachhol- und Neubedarf für die ortsansässige Bevölkerung). Dieser Bedarf kann gemäß dem tabellarisch ausgewiesenen maximalen Wohnsiedlungsbedarf (Eigenbedarf) im „Siedlungsbereich-Bestand“ gedeckt oder – falls hier keine Flächen zur Verfügung stehen – am Rande der Ortslagen zu Lasten der Bereiche für Landschaftsnutzung und -pflege bis zu 5 ha realisiert werden, wobei städtebauliche, denkmal- und landschaftspflegerische sowie naturschützerische Belange zu berücksichtigen sind (B 5.1-3).

Quelle: Regionalplan Mittelhessen 2001

Außerhalb der Vorranggebiete Siedlung ist die Flächeninanspruchnahme nur im Rahmen der Eigenentwicklung möglich. Diese sieht vor, dass jeder Ortsteil ohne Zuwachsflächen außerhalb der Bestandsflächen bis zu 5 ha Siedlungsfläche im Gültigkeitszeitraum des Regional-

plans in Anspruch nehmen kann, solange der maximale Wohnflächenbedarf nicht überschritten wird. Die Verteilung dieser maximalen Wohnflächenkontingente innerhalb des Gemeindegebietes auf die verschiedenen Ortsteile obliegt der Kommune. Die Regelung gilt für alle Ortsteile, unabhängig von ihrer Größe, Lage oder Ausstattung. Eigenentwicklung ist in Hessen als Ziel der Raumordnung definiert und wird landesweit einheitlich mit Hilfe der 5 ha-Regelung gesteuert. Adressaten der Festlegung sind alle Kommunen der Planungsregion. Durch die konkrete Vorgabe einer maximalen Flächeninanspruchnahme und der Zielfestsetzung ist das Instrument der Eigenentwicklung in Mittelhessen als strikt zu bewerten. Verbunden mit der Festlegung zur Eigenentwicklung ist, laut Aussage der Regionalplaner, ein Bedarfsnachweis. Das Kontingent von 5 ha stellt eine Obergrenze dar, die aber bedarfsorientiert ausgestaltet wird (*Regionalplanung 4*).

Die Festlegung sieht vor, dass eine Flächeninanspruchnahme im Rahmen der Eigenentwicklung in den Siedlungsbereichen-Bestand stattfinden soll oder, wenn dort keine Flächen verfügbar sind, an Rande der Ortslagen in der Freiraumkategorie „Bereich für Landschaftsnutzung und -pflege“. Die Auswertung der ATKIS-Daten belegt, dass der Anteil der wohnbaulich genutzten Flächen in den Bereichen für Landschaftsnutzung und -pflege bei 8 % liegt. Dies lässt auf eine Wohnbautätigkeit im Rahmen der Eigenentwicklung schließen. Demnach war der Anteil der Siedlungsentwicklung in diesen ländlichen Ortsteilen eher gering. Eine weitere Prüfung der Eigenentwicklung kann aufgrund mangelnder Daten nicht erfolgen.

Von der Mehrheit der Kommunen (51 %) werden die Vorgaben als zu restriktiv bewertet, so dass eine Abschwächung der Restriktivität für notwendig erachtet wird. 36 % sehen die Festlegungen als angemessen an und nur 4 % halten eine Verschärfung der Festlegung für notwendig. Auch bei der Eigenentwicklung beruht die Einschätzung der hohen Restriktivität nicht auf einem zu geringen Umfang der Flächenpotenziale. Der Umfang von 5 ha für die Eigenentwicklung wird überwiegend (70 %) als angemessen oder sogar als zu hoch (11 %) bewertet. Nur 13 % sehen den Umfang als zu niedrig an. Die zusammenfassende Bewertung der Zielerreichung zeigt kein einheitliches Bild, da 40 % der Kommunen die Ziele als erfolgreich bzw. vollständig erreicht ansehen und $\frac{1}{3}$ nur eine geringe bzw. keine Zielerreichung sieht.

Die Mitglieder der Regionalversammlung messen dem Instrument hingegen eine überwiegend erfolgreiche Zielerreichung bei. Sie sehen die Vorgaben im Gegensatz zu den Kommunen als akzeptable Einschränkung und halten den Umfang ebenfalls für ausreichend.

Kritik an der Vorgehensweise kommt nicht nur von den Kommunalvertretern, sondern auch von den Regionalplanern selbst: „An einem Eigenentwicklungsortsteil hat die Kommune mehr Möglichkeiten, wenn dort jetzt nicht ein Vorranggebiet Grünzug oder Landwirtschaft oder was auch immer vorhanden ist, kann sie hier oder dort wählen, am zentralen Ortsteil ist sie stärker gebunden. Und da kann man in gewisser Weise sagen: Das ist doch unlogisch. Gerade am zentralen Ortsteil, wo wir wollen, dass Ihr siedelt, da weisen wir Zielzuwachs aus und da musst Du rein. Wenn Du nicht hin kannst, musst Du ein Abweichungsverfahren machen. Das ist ein Punkt, über den man sicher diskutieren kann.“ (*Regionalplanung 4*) Als problematisch angesehen wird daher, dass mit der Festlegung zwar die maximale Menge reglementiert wird, nicht aber der Standort der Flächeninanspruchnahme. Bei Gesprächen mit Bürgermeistern konnte die Regionalplanung jedoch

ermitteln, dass die Vorgaben der Eigenentwicklung von den Kommunen besonders akzeptiert wird. „Dann haben viele gesagt: Das Beste ist, dass wir eine 5 ha-Regelung haben für die Eigenentwicklung“ (Regionalplanung 3).

Bewertung

Die Analysen zur Eigenentwicklung zeigen, dass eine überdurchschnittlich hohe Baulandentwicklung in den kleineren Ortsteilen weitgehend vermieden werden konnte und somit eine Wirksamkeit belegt werden kann. Auch die Angaben der Kommunalbefragung belegen eine Zielerreichung der Mengenvorgaben, die aber für viele Ortsteile als zu hoch angesehen werden muss, da der Wert für alle Ortsteile gilt und keine Bezugsgröße (z.B. Bevölkerung, Fläche, Lage, Ausstattung) besitzt. Diese pauschale Vergabe ist zwar leicht verständlich und auch von den betroffenen Adressaten akzeptiert, aber wenig geeignet zu einer wirksamen Begrenzung der Siedlungsentwicklung in ländlichen Ortsteilen. Vor dem Hintergrund rückläufiger Einwohnerzahlen erscheint auch der Umfang von 5 ha je Ortsteil als zu hoch (weiterführende Angaben unter Kap. 8.4).

8.3.5 Regionale Grünzüge

FESTLEGUNGEN ZU REGIONALEN GRÜNZÜGEN

- Im „Regionalen Grünzug“ hat die Sicherung und Entwicklung des Freiraumes und der ökologischen, sozialen und ökonomischen Freiraumfunktionen Vorrang vor anderen Raumsprüchen (B 6.1-1).
- Die Funktionen des „Regionalen Grünzugs“ dürfen durch die Landschaftsnutzung nicht beeinträchtigt werden. Planungen und Maßnahmen, insbesondere bauliche Anlagen, die zu einer Zersiedlung, zu einer Beeinträchtigung der Gliederung von Siedlungsgebieten, der Freiraumerholung, des Wasserhaushaltes oder der ungünstigen Veränderung der klimatischen Verhältnisse führen können, sind nicht statthaft (B 6.1-2).
- Vorhaben, die der Freiraumerholung der Allgemeinheit dienen und die Funktionen des „Regionalen Grünzuges“ nicht beeinträchtigen, sind zulässig. [...] (B 6.1-3).
- Die „Regionalen Grünzüge“ sind mit den Freiflächenstrukturen im Siedlungsbereich zu verbinden (B 6.1-4).



Quelle: Regionalplan Mittelhessen 2001

Das multifunktionale Freiraumschutzinstrument der Regionalen Grünzüge findet auch in der Region Mittelhessen Anwendung und umfasst insgesamt 13,7 % der Regionsfläche (vgl. EINIG ET AL. 2010b). Es kommt vor allem in den Verdichtungsräumen zum Einsatz und dient der Sicherung der Freiraumfunktionen unter besonderer Berücksichtigung der Siedlungsstruktur. Die Vorgaben zu Regionalen Grünzügen besitzen eine Zielformulierung und durch die Vorrangfunktion eine hohe Restriktivität. Lediglich Vorhaben, die die Funktionen des Regionalen Grünzuges nicht gefährden, sind zulässig. Neben den textlichen Ausführungen werden die Grünzüge in der Plankarte zeichnerisch dargestellt.

Für Regionale Grünzüge kann mit Hilfe der ATKIS-Geodaten eine hohe Zielerreichung ermittelt werden: Lediglich 1,5 % der Wohnbauflächen lagen in Regionalen Grünzügen. Von den Regionalplanern wird diese Entwicklung so begründet, dass lediglich dort eine Bautätigkeit zugelassen wurde, wo schon eine Bebauung vorhanden war. Ihrer Meinung nach werden kaum neue Flächen innerhalb der Regionalen Grünzüge bebaut. Die Festlegungen stellt das „*einzigste Heiligtum*“ (Regionalplanung 4) dar.

Die Wirksamkeit der Regionalen Grünzüge wird auch von den Kommunalvertretern gesehen. 40 % geben an, dass es durch die Ausweisung von Regionalen Grünzügen zu einer Einschränkung des Umfangs an Bauland kommt und 55 % erfahren durch das Instrument eine Erschwerung von Baulandausweisungen im Freiraum. Das Gros der Kommunen (49 %) bewertet den Umfang der Regionalen Grünzüge als ausreichend. Nur eine Kommune hält den Umfang für zu gering, während 17 % die Menge an Flächen für Regionale Grünzüge für zu hoch bewerten. Die Lage wird mehrheitlich (55 %) als häufig und in einem Fall als immer an der richtigen Stelle bezeichnet. Kritik äußern 30 % der befragten Städte daran, dass die Regionalen Grünzüge zu dicht an Siedlungsflächen angrenzen. Doch nur über diese dichte Angrenzung an Siedlungsbereiche kann das Instrument seine Wirkung entfalten. Dass dies in der Region Mittelhessen gelingt, belegen die Antworten zur Bewertung der Restriktivität: Mit 45 % geben mehr Kommunen an, dass eine Abschwächung der Restriktivität notwendig ist, als dass die Vorgaben angemessen sind (28 %).

Eine Einschätzung über die Zielerreichung kann nur die der Hälfte der Kommunen leisten. Wenn eine Bewertung erfolgt, so ist diese jedoch meist positiv. 8 % nennen eine vollständige und $\frac{1}{3}$ eine erfolgreiche Zielerreichung. Dass die Vorgaben nur wenig erfolgreich sind, wird von 11 % angeführt. Die Regionalen Grünzüge erhalten von allen abgefragten Instrumenten die höchsten Werte zur Zielerreichung.

Mitglieder der Regionalversammlung messen den Regionalen Grünzügen eine etwas höhere Bedeutung zu und geben öfter als die Kommunalvertreter an, dass es durch diese Festlegung zu einer Erschwerung der Baulandausweisungen im Freiraum kommt. In den übrigen Fragen zu Umfang, Lage und Restriktivität decken sich die Aussagen von Kommunalplanern und -politikern.

Bewertung

Zusammenfassend kann den Regionalen Grünzügen eine hohe Bedeutung bescheinigt werden. Sie besitzen eine hohe Wirksamkeit und erfahren eine große Akzeptanz bei den Planadressaten. Der Einschätzung von KISTENMACHER ET AL. (1996), dass der Standortsteuerung durch positivplanerische Steuerungsinstrumente eine höhere Bedeutung zukommt als die Ausweisung Regionaler Grünzüge, kann basierend auf der durchgeführten Analyse nicht zugestimmt werden. Vielmehr ergänzen sich beide Instrumente und bewirken, dass eine Flächeninanspruchnahme für Wohnzwecke zu großen Teilen in den vorgesehenen Bereichen stattfinden und schützenswerte Flächen auch wirksam freigehalten werden können.

8.3.6 Sonstiger Freiraumschutz

Die negativplanerische Steuerung des Freiraumschutzes erfolgt in Mittelhessen zusätzlich mit Hilfe von Vorranggebieten zum „Schutz und Entwicklung von Natur und Landschaft“, für „Landschaftsnutzung und -pflege“, für „besondere Klimafunktionen“, für „Landwirtschaft“ und für „Waldzuwachs“¹³. Auch wenn diese monofunktionalen Instrumente in erster Linie auf den Schutz einer speziellen Freiraumkategorie abzielen, umfassen die Vorgaben auch die „Verminderung der Inanspruchnahme für andere Zwecke, z.B. der Bebauung und Zersiedlung“

¹³ Vorranggebiete für Grundwassersicherung und für den Schutz oberirdischer Gewässer bleiben an dieser Stelle unberücksichtigt

(REGIONALPLAN MITTELHESSEN 2001, S. 56). Diese Instrumente sind alle als Vorranggebiete definiert und haben damit Zielcharakter. Sie werden in textlicher und zeichnerischer Form dargestellt und verfügen daher über eine hohe Restriktivität. Adressaten der Festlegungen sind die Kommunen, die in der Plankarte von der jeweiligen Ausweisung betroffen sind. Ausgehend vom Anteil der Festlegung an der Regionsfläche besitzen die Bereiche für den Waldzuwachs die höchste Bedeutung, gefolgt von Bereichen für die Landwirtschaft und Bereichen für Landschaftsnutzung und -pflege (Tab. 8.6).

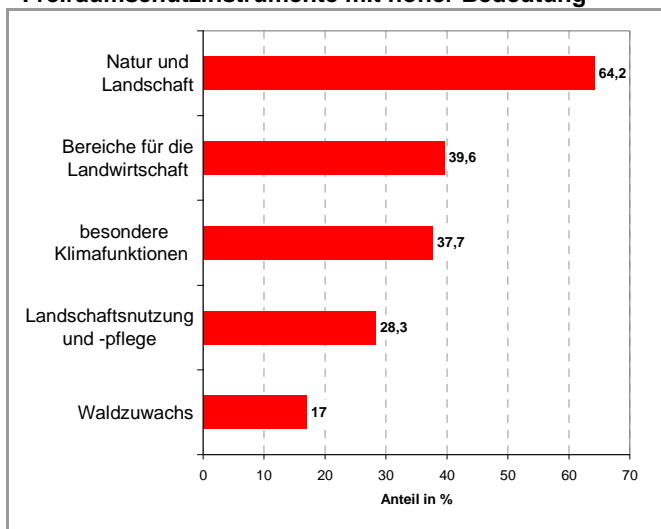
Tab. 8.6 Mittelhessen: Festlegungen zum sonstigen Freiraumschutz

	Anteil an der Regionsfläche in %	Anteil der wohnbaulich geprägten Flächen in %
Bereich für Schutz und Entwicklung von Natur und Landschaft	12,8	0,7
Bereich für Landschaftsnutzung und -pflege	24,4	8,1
Bereiche für besondere Klimafunktionen	8,9	1,9
Bereiche für die Landwirtschaft	25,7	1,2
Bereiche für den Waldzuwachs	40,7	0,3

Quelle: eigene Darstellung nach Berechnungen des BBSR, Daten: Regionalplan Mittelhessen 2001; ATKIS Basis-DLM © Vermessungsverwaltungen der Bundesländer und des BKG 2004

Betrachtet man den Anteil der wohnbaulich geprägten Flächen innerhalb dieser Schutzkategorien, so ist dieser gering. Ausnahme sind lediglich die Bereiche für Landschaftsnutzung und -pflege, in der der Anteil der wohnbaulich geprägten Fläche bei 8 % liegt, was durch die Regelungen zur Eigenentwicklung (vgl. Kap. 8.3.4) erklärt werden kann. Den übrigen Instrumenten des Freiraumschutzes kann basierend auf der Auswertung der ATKIS-Daten eine hohe Zielerreichung zugesprochen werden.

**Abb. 8.17 Mittelhessen:
Freiraumschutzinstrumente mit hoher Bedeutung**



Quelle: eigene Darstellung,
Daten: Kommunalbefragung des BBSR 2009, N=53

Die Kommunalvertreter bestätigten diese Einschätzung und messen den Bereichen für Natur und Landschaft die höchste Bedeutung zur Steuerung der kommunalen Baulandentwicklung zu (Abb. 8.17). Von den monofunktionalen Freiraumschutzinstrumenten werden höhere Wirkungen gesehen als vom multifunktionalen Instrument der Regionalen Grünzüge, da 68 % der Kommunen angeben, dass es durch die Vorranggebiete zu Einschränkungen im Umfang des Baulandes kommt und 80 % eine Erschwerung der Baulandausweisung im Freiraum sehen.

Die Restriktivität der Vorgaben wird diametral bewertet: Die Hälfte (49 %) der Kommunen schätzt sie als angemessen und die andere Hälfte (47 %) für zu hoch ein. Auch die Einschränkung der kommunalen Planungsfreiheit wird unterschiedlich bewertet: 43 % der Kommunalvertreter bezeichnen sie als akzeptabel, 47 % als nicht akzeptabel und eine Kommunen fühlt sich nicht eingeschränkt.

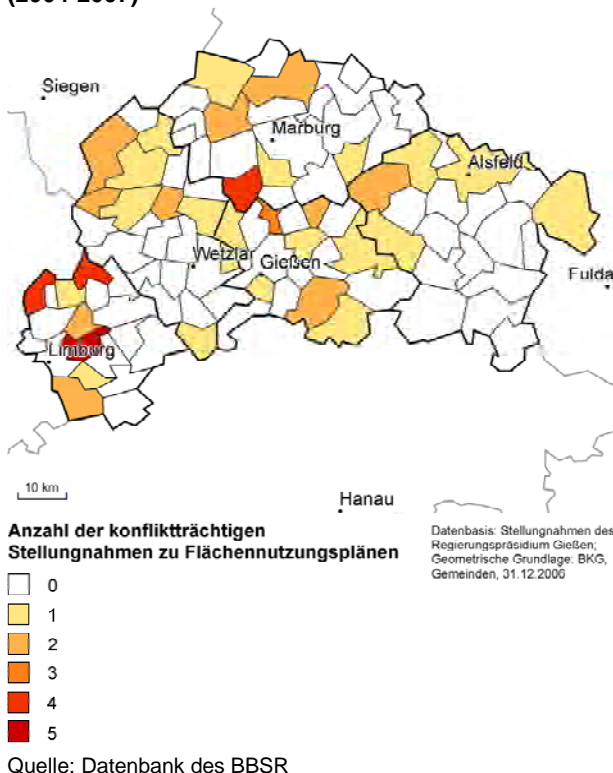
Vergleichbar zur Bewertung der Kommunen sind die Einschätzungen der Mitglieder der Regionalversammlung, die ebenso die Steuerungsleistung der sonstigen Freiraumschutzinstrumente höher beurteilen als die Wirkung der Regionalen Grünzüge. Die Restriktivität wird überwiegend als zu hoch eingestuft, während Lage und Umfang nach Meinung der befragten Mitglieder positive Bewertungen erfahren.

Die monofunktionalen negativplanerischen Festlegungen umfassen eine Vielzahl von restriktiven Steuerungsmöglichkeiten, die eine hohe Zielerreichung und Wirksamkeit besitzen und auch von den Planadressaten weitgehend akzeptiert werden.

8.3.7 Wirkung der Instrumente im Planvollzug – Auswertung regionalplanerischer Stellungnahmen

Auch in der Planvollzugsphase besitzen die regionalplanerischen Instrumente eine hohe Wirkung, wie anhand der abgegebenen Stellungnahmen belegt werden kann. Insgesamt kam es im Zeitraum 2004 bis 2007 in der Region Mittelhessen zu 30 Konflikten (15 % aller Stellungnahmen zu Flächennutzungsplänen) zwischen Regional- und Kommunalplanung (Konflikte werden hier definiert als ablehnende Stellungnahme). In diesen Fällen konnte eine Genehmigung des Flächennutzungsplans nicht erfolgen.

Abb. 8.18 Mittelhessen: Konflikte zwischen Regional- und Kommunalplanung bei Stellungnahmen zu FNP (2004-2007)



Die Verteilung der Konflikte in der Region (Abb. 8.18) zeigt, dass weniger Planungen aus Oberzentren zu Unstimmigkeiten führten als vielmehr Umlandkommunen oder ländliche Gemeinden. Im östlichen Teil der Region gab es im betrachteten Zeitraum die wenigsten Konflikte, obwohl dort die Flächeninanspruchnahme in der Vergangenheit besonders hoch war (vgl. Kap. 8.1.2). Problematisch waren vor allem Änderungen von Flächennutzungsplänen und weniger Neuaufstellungen, da diese seltener stattfinden. In Mittelhessen führen verstärkt Instrumente des Freiraumschutzes im Planvollzug zu Konflikten zwischen Regional- und Kommunalplanung, insbesondere Vorranggebiete für die Landwirtschaft (Tab. 8.7). Diese grenzen zum Teil nah an Siedlungsbereiche und werden, vor allem in ländlichen

Kommunen, gerne für Siedlungserweiterungen genutzt. Zudem bedecken die Vorranggebiete ca. $\frac{1}{4}$ der Regionsfläche und bieten daher aufgrund ihrer Größe ein hohes Konfliktpotenzial. Vorranggebiete für Natur und Landschaft, die ebenfalls ca. $\frac{1}{4}$ der Regionsfläche bedecken, führen seltener zu Konflikten. Dies kann möglicherweise auf die hohe Bedeutung, die die Kommunalvertreter dieser Festlegung beimessen, zurückgeführt werden. Diese Vorga-

ben werden demnach bei den kommunalen Planungen berücksichtigt und führen daher zu weniger Konflikten. Gleiches kann für die Ausweisung der Regionalen Grünzüge gelten, die in der Kommunalbefragung ebenfalls als wirksam bewertet wurden.

Tab. 8.7 Mittelhessen: Konflikte zwischen Kommunal- und Regionalplanung (FNP)

	Anzahl
Siedlungsraum	12
...davon Siedlungsbereich „Zuwachs“	2
...davon max. Wohnsiedlungsbedarf	1
...davon Eigenentwicklung	5
...davon Nachverdichtung, Innenentwicklung	1
Freiraum	35
...davon Vorranggebiet Natur und Landschaft	5
...davon Vorranggebiet besondere Klimafunktionen	7
...davon Vorranggebiet Schutz oberirdischer Gewässer	6
...davon Vorranggebiet Landwirtschaft	11
...davon Vorranggebiet Landschaftsnutzung und -pflege	2
...davon Regionale Grünzüge	3
Insgesamt	47

Quelle: eigene Darstellung, Daten: Regierungspräsidium Gießen; N=198; Datenbank des BBSR

Im Bereich des Siedlungsraumes kommt es in erster Linie mit den Festlegungen der Eigenentwicklung zu Konflikten zwischen Regional- und Kommunalplanung. Kontroversen mit den vorgegeben Mengenkontingenten und den in der Plankarte ausgewiesenen Vorranggebieten für den Siedlungsflächenzuwachs sind hingegen selten. Die scheinbar restriktiven Vorgaben der Regionalplanung in Mittelhessen sind demnach im Planvollzug wenig einschränkend. Zum einen kann dies durch die großzügigen Flächenkontingente erklärt werden (vgl. EINIG ET AL. 2010b), zum anderen werden Konflikte über die Menge des maximalen Wohnsiedlungsbedarfes und der Vorranggebiete für Siedlungsbereiche mit den Kommunen bereits im Aufstellungsprozess des Plan diskutiert, so dass es in der Vollzugsphase zu weniger Konflikten kommt.

Zu berücksichtigen ist, dass bei einer ablehnenden Stellungnahme mehrere Konflikte zu Festlegungen des Regionalplans entstehen können. Durchschnittlich werden in Mittelhessen 1,6 Festlegungen in ablehnenden Stellungnahmen genannt. Auch für die Region Mittelhessen kann festgehalten werden, dass eine Vielzahl von positiv- und negativplanerischen Instrumenten zur Steuerung der Siedlungsentwicklung in Planvollzug verwendet wird. So kann zwar für die Freiraumschutzinstrumente eine höhere Konflikthäufigkeit als für die Siedlungsinstrumente festgestellt werden, jedoch tragen beiden Instrumententypen zu einer hohen Steuerungswirksamkeit im Planvollzug bei. Grundsätze der Raumordnung, die von den Kommunen abgewogen werden können, kommen nur selten im Planvollzug zum Einsatz. Insgesamt konnten neun Grundsätze identifiziert werden. Dazu gehört insbesondere die Festlegung, dass vor der Inanspruchnahme von Freiflächen für Wohnen, Maßnahmen der städtebaulichen Sanierung und Stadterneuerung bzw. Nachverdichtung vorhandener Baugebiete erfolgen sollen sowie dass disperse Siedlungsstrukturen zu vermeiden sind.

Konflikte bei der Neuaufstellung oder Änderung von Bebauungsplänen finden deutlich seltener statt. Zwischen 2004 und 2007 erhielten insgesamt 24 Bebauungspläne eine ablehnende Stellungnahme, was 0,5 % der Gesamtstimmungen zu Bebauungsplänen entspricht.

Schwierigkeiten werden demzufolge bereits bei der Aufstellung der Flächennutzungspläne geklärt und sind im weiteren Planungsprozess eher die Ausnahme. Ablehnende Stellungnahmen entstehen deutlich häufiger bei der Neuaufstellung als bei der Änderung von Bebauungsplänen. Wenn Konflikte im Bebauungsplanverfahren entstehen, dann betreffen diese, ähnlich wie bei den Flächennutzungsplänen, vor allem Freiraumschutzziele und weniger den Siedlungsraum.

Die Abgabe der Stellungnahmen stellt einen Beratungsprozess dar, da einerseits Gespräche im Vorfeld stattfinden und andererseits mehrere Stellungnahmen zu einem Planverfahren abgegeben werden können. Dieser Prozess führt oftmals dazu, dass Kommunen Anpassungen ihrer Bauleitpläne an die Vorgaben des Regionalplans vornehmen und eine abschließende Stellungnahme positiv ist.

Von den Regionalplanern wird das Vorgehen, insbesondere wenn sie sich auf ein Ziel der Raumordnung beziehen können, das nicht im Rahmen des kommunalen Abwägungsprozesses überwunden werden kann, als Instrument mit durchschlagender Wirkung beschrieben (*Regionalplanung 4*). Sehr viele Sachverhalte werden zunächst mit den Kommunen diskutiert, bevor sie in einer formalen Stellungnahme zu finden sind. Somit ist die Beratungsfunktion hoch einzuschätzen. Betont wird auch die Wirkung der Stellungnahme vor Ort: *„Das hat psychologische Wirkung, das liest jeder Stadtverordnete oder Gemeindevertreter wenn das Vorhaben in die Abwägung geht und das entfaltet allein nicht nur faktische sondern auch psychologische Wirkung, also die Regionalplanung ist präsent. In der Stellungnahme steht, ob das geht oder nicht geht. Und ansonsten stellen wir fest, wenn das Vorhaben nicht angepasst ist, was wir verlangen, also ob wir Aussicht bieten können, dass ein Abweichungsverfahren vorgeführt werden kann oder wir sagen: Wir sehen da keine Chance.“* (*Landesplanung 2*) Anhand dieser Aussage wird die hohe Bedeutung der Stellungnahmen deutlich, die nicht nur von den Planern, sondern auch von den Politikern in den Kommunen berücksichtigt werden müssen.

Untermauert werden kann diese Einschätzung durch die Bewertung der Kommunen, die in der standardisierten Befragung überwiegend angeben, dass die Vorgehensweise des Regierungspräsidiums Gießen bei der Abgabe der Stellungnahmen strikt und ohne großen Spielraum erfolgt. Grundsätzlich wird das Verfahren aber als wenig problematisch geschrieben und auch von den Adressaten akzeptiert.

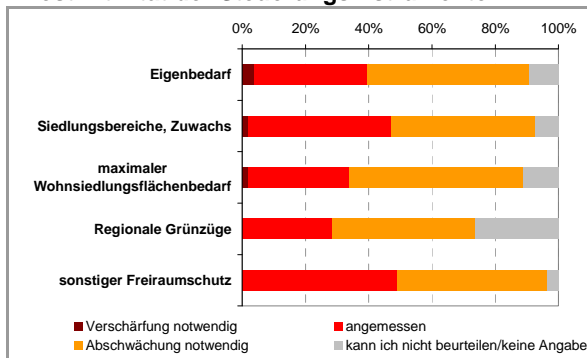
8.3.8 Der Instrumentenverbund im Überblick

Die Darstellung des mittelhessischen Steuerungsansatzes mit der Doppelstrategie aus Mengen- und Standortsteuerung scheint zunächst sehr restriktiv. Die durchgeführte Analyse verdeutlicht, dass den Kommunen keineswegs „Fesseln auferlegt werden“ (WOLF 2005, S. 221). Aus Sicht eines Regionalplaners der Region Hannover ist *„die Regionalplanung in Hessen sicherlich eine der unbeliebtesten in Deutschland, was nicht unbedingt gegen die Kollegen da spricht.“* (*Regionalplanung 1*) Zurückzuführen ist dies seiner Meinung nach auf die restriktive Steuerungsform mit Hilfe von Richtwerten für die Siedlungsentwicklung.

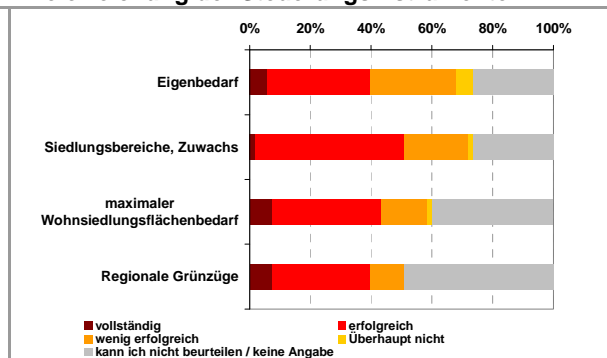
Da Kommunalvertreter in Mittelhessen jedoch fast alle Festlegungen deutlich restriktiver bewerten als Kommunalvertreter der anderen beiden Planungsregionen (Abb. 8.19), resultiert die Einschätzung vermutlich nicht auf der Bewertung des Einzelinstruments, sondern repräsentiert eine kritische Einstellung gegenüber dem gesamten Steuerungsansatzes der hessischen Regionalplanung. Die Wirksamkeit dieser restriktiven Vorgaben wird aber auch von

den Kommunalvertretern gesehen (Abb. 8.20). Je höher die Restriktivität der Festlegungen ist, desto höher wird auch die Zielerreichung bewertet.

**Abb. 8.19 Mittelhessen:
Restriktivität der Steuerungsinstrumente**



**Abb. 8.20 Mittelhessen:
Zielerreichung der Steuerungsinstrumente**



Quelle: eigene Darstellung; Daten: Kommunalbefragung des BBSR 2009, N=53

Die Normenklarheit der regionalplanerischen Festlegungen kann als entscheidende Größe für die Akzeptanz der Vorgaben und damit auch die Steuerungsleistung durch die Regionalplanung gesehen werden. Die Formulierungen des Regionalplans bewerten die Kommunalvertreter im Rahmen der standardisierten Befragung eher als konkret (42 %) und auch der Adressatenbezug ist meist in ausreichendem (34 %) oder durchschnittlichem (55 %) Maße gegeben. Sowohl für den intendierten Handlungsauftrag der Kommunen als auch für den Konkretisierungsspielraum gilt, dass diese weder besonders eindeutig noch besonders unklar sind, sondern eher durchschnittlich (45 %) bewertet werden. Eine Vielzahl der Instrumente beruht auf einer langen Tradition in der Region und ist daher den Kommunen in ihrer Intention eindeutig. Lediglich die Formulierungen des umfangreichen Planwerks sind häufig (38 %) zu kompliziert. Erklärbar sind diese unverständlichen Formulierungen mit der Tatsache, dass die Aussagen vor Gericht bestehen müssen. Ähnlich wie bei anderen Gesetzestexten müssen daher auch die Formulierungen des Regionalplans gründlich geprüft werden, wodurch jedoch die Lesbarkeit und Verständlichkeit der Planaussagen leidet.

Zusammenfassend kann die Auswertung der unterschiedlichen Datengrundlagen eine hohe Wirksamkeit der Regionalplanung bestätigen (vgl. EINIG ET AL. 2010b). In der Region Mittelhessen findet ein umfangreiches Bündel an positiv- und negativplanerischen Instrumenten Anwendung. Im Vergleich zu anderen Regionen in Deutschland ist die Inanspruchnahme von Siedlungsflächen moderat, was sowohl durch die gemäßigte Nachfrage nach Wohnraum zu erklären ist, als auch durch den restriktiven Steuerungsansatz der Regionalplanung. Es zeigt sich jedoch, dass die vermeintlich restriktivsten Festlegungen, die Ausweisung von Mengenkontingenten für den Wohnsiedlungsbedarf kaum eine Steuerungskraft entwickeln können, da die Werte zu überdimensioniert sind. Gleiches gilt auch in vielen Ortsteilen mit Beschränkung auf Eigenentwicklung. Seine Steuerungswirkung im Planvollzug entfaltet der Plan daher vor allem durch negativplanerische Ausweisungen, die für eine geringe Wohnbautätigkeit im Freiraum sorgen, aber auch durch positivplanerische Instrumente wie die Ausweisung von Vorranggebieten für die Siedlungsentwicklung. Die Adressaten akzeptierten die Vorgaben weitgehend, bewerteten diese aber häufig als zu restriktiv.

8.4 Reformoptionen und Anpassung an den demographischen Wandel

„Das allgemeine Problem ist [bei den Kommunen, Anmerk. A.J.] bekannt, aber die Konsequenz für die eigene Gemeinde zu ziehen, ist dann der 2. Schritt und der fällt dann auch schwer. Man hört vieles und man liest vieles, bis in die Fernsehsendungen kommt ja alles, aber die Umsetzung fehlt halt noch. D. h., da müssen wir noch sehr, sehr, sehr viel Überzeugungsarbeit leisten.“

(Regionalplanung 4)

Schon 1991 schrieb SCHIRRMACHER (S. 180), dass bei der Überarbeitung der Planvorstellung nun weniger die Verteilung von Wachstum eine Rolle spielt, sondern zukünftig die Bewahrung des Erreichten und der Schutz von Natur- und Umwelt im Vordergrund stehen. Nach den hohen Bevölkerungszuwächsen Mitte der 1990er Jahre sind diese Ansichten etwas in den Hintergrund geraten, gewinnen aber vor der aktuellen Prognose rückläufiger Einwohnerzahlen wieder an Bedeutung.

Die Bewältigung des demographischen Wandels wird auf der Landesebene diskutiert, z.B. durch eine Enquete-Kommission „Demographischer Wandel – Herausforderungen an die Landespolitik“, durch eine politische Initiative „Demographie“ unter der Leitung der Staatskanzlei, durch ein Modellprojekt „Hessen 2050: Sichere Zukunft im demographischen Wandel“ oder durch das Förderprogramm „Stadtumbau Hessen“. Für die Siedlungsflächenentwicklung ist eine verstärkte Inanspruchnahme untergenutzter Siedlungsbereiche vorgesehen. Von der Landesplanung selbst wurden 2004 „Demographischen Rahmendaten zur Landesentwicklung“ zusammengestellt (DEHNE U. KAETHER 2009, S. 198f). Eine Überprüfung der Zentralen Orte erfolgte im Rahmen eines Gutachtens, dessen Ergebnisse allerdings nicht öffentlich zugänglich sind.

Der neue Regionalplan-Entwurf 2009 befasst sich sehr ausführlich mit den aktuellen demographischen Prozessen in einem eigenen Kapitel zur Bevölkerungsentwicklung und weist in den Leitlinien darauf hin, dass die Regionalplanung und alle für die Entwicklung Mittelhessens Verantwortlichen die Herausforderungen des demographischen Wandels erkennen und mittels regionaler Kooperation mögliche Maßnahmen zur Beeinflussung, zur Nutzung der Chancen, zur Verringerung der Risiken und zur Bewältigung der problematischen Folgen ergreifen. Der Plantext zeigt zudem gemeindescharf die prognostizierten Bevölkerungsentwicklungen auf.

Prozesse werden nicht nur beschrieben, sondern auch mögliche Folgen für Kommunen und Region dargelegt. Im Bereich der Siedlungsentwicklung wird mit folgenden Auswirkungen gerechnet: Wohnungsüberangebot und -leerstände in Teilräumen, stagnierende bzw. sinkende Mieten und Immobilienpreise, Verringerung der Haushaltsgrößen bei gleichzeitig wechselnder Zahl von Haushalten und verringertem Siedlungsflächenbedarf (REGIONALPLAN MITTELHESSEN 2009, S. 10). Darüber hinaus zeigt der Plan notwendige Anpassungsstrategien für die Kommunen auf, die vorsehen, den demographischen Wandel zu beeinflussen, zu nutzen, Risiken zu verringern und problematische Folgen zu bewältigen. Genannt werden vier Anpassungsstrategien:

- Herausforderungen erkennen (Sensibilisieren)
- Ziele und Schwerpunktmaßnahmen bestimmen (Strategie)
- Handlungskonzepte und Maßnahmen entwickeln
- Wirkungen der Maßnahmen kontrollieren (REGIONALPLAN MITTELHESSEN 2009, S. 10).

Aus den demographischen Prozessen ergeben sich Herausforderungen für die Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung, die u.a. in folgenden Bereichen gesehen werden: Anpassung der Siedlungsflächenplanung, Aktualisierung von Wohnungsbedarfsberechnungen, Wohnungsleerstandsmanagement und Verstärkung interkommunaler Kooperation (REGIONALPLAN MITTELHESSEN 2009, S. 10).

Diese eher allgemeinen Aussagen deuten auf die Probleme hin, die sich aus veränderten demographischen Prozessen ergeben, ohne konkrete Anpassungsmöglichkeiten für die Kommunen aufzuzeigen. Es ist wichtig, dass von regionalplanerischer Seite auf die zukünftig zu erwartenden Prozesse hingewiesen wird und mögliche betroffene Themenfelder aufgezeigt werden. Kritisch anzumerken ist, dass mit der Aktualisierung des Planentwurfs 2009 keine Anpassung an eine neue Bevölkerungsprognose stattgefunden hat. Somit basieren Berechnungen zur Verteilung von Mengenkontingenten und Flächenpotenzialen auf Daten des Jahres 2006. Für die Akzeptanz der Vorgaben kann dies nicht förderlich sein. Prognosen bergen grundsätzlich eine gewisse Unsicherheit in sich, die noch erhöht wird, wenn mit veralteten Daten gearbeitet wird. Ursache für die fehlende Anpassung ist nach Aussage der Regionalplaner der erneute Abstimmungsbedarf der Mengenkontingente mit den Kommunen. Dieser erfolgreich umgesetzte Prozess hätte bei einer Anpassung der Bevölkerungszahlen erneut stattfinden müssen. Die langwierigen Genehmigungsprozesse stellen somit ein Hindernis für schnelle Anpassungen an aktuelle Entwicklungen dar.

Darüber hinaus wird das Thema des demographischen Wandels durch Vorträge von den Mitarbeitern der Regionalplanung in die Gemeinden getragen. Somit soll ein stärkeres Bewusstsein für die Prozesse erzielt werden, die im Sinne einer paradigmatischen Steuerung an der Einstellungs- und Verhaltensänderung der Adressaten ansetzt. Diese Steuerungsform kann erst nach längeren Zeiträumen Wirkung zeigen. FÜRST (2003b) weist darauf hin, dass die Betroffenen nur das lernen, was sie lernen müssen und von dem sie überzeugt sind. In der Region Mittelhessen ist der Problemdruck durch den demographischen Wandel derzeit noch nicht so hoch wie etwa in der Region Südwestthüringen, so dass ein Kurswechsel der Kommunen weg von der Neuinanspruchnahme von Flächen noch nicht zu erkennen ist.

Zentrale Orte

In der Region Mittelhessen, in der nach wie vor alle Kommunen einen zentralörtlichen Status besitzen, fand keine Rückstufung der Zentralen Orte statt. Gestraft wurde allerdings die Einteilung: Sah der Plan 2000 noch eine Unterteilung in Klein- und Unterzentren vor, sind diese im neuen Plan zu Grundzentren zusammengefasst. Auch der aktuelle Entwurf sieht die Ausweisung zentraler Ortsteile innerhalb der Grundzentren vor.

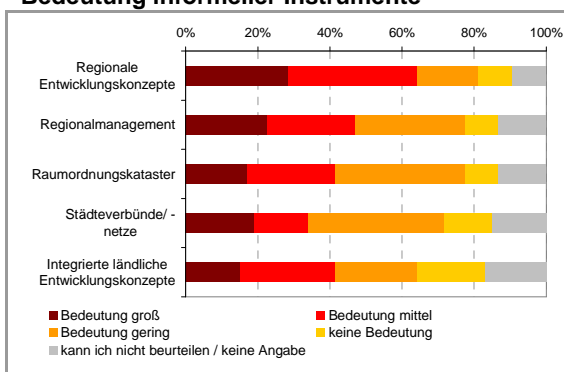
Vor dem Hintergrund rückläufiger Einwohnerzahlen wird das Zentrale-Orte-Konzept von den Regionalplanern als weiterhin sehr wichtiges Instrument beschrieben, dass „*unheimlich gut passt*“ (Regionalplanung 4). Eine Modifizierung dieses Konzeptes ist auch in Mittelhessen möglich, aber extrem schwierig. „*Diese Schrumpfung hat ja auch zur Folge, dass bestimmte Zentralitätseinstufungen in Frage gestellt werden. Wir haben ein Mittelzentrum, was schon im letzten Regionalplan sehr schwach war und eigentlich hätte abgestuft werden müssen. Man wird ein Mittelzentrum nicht abstufen können zu einem Grundzentrum. Das ist mit Sicherheit ein Riesenakt, der auch gewaltige Proteste mit sich bringt, weil in Hessen der kommunale Finanzausgleich auf Ober- und Mittelzentrenebene beschränkt ist. Also wenn man aus dieser Förderung herauskommt, da wird es dann schon*

kritisch. Obwohl das nur 100.000 oder 200.000 € ausmacht, es ist also relativ wenig, aber trotzdem, das ist so ein symbolischer Wert. Da ist man ja auch werbewirksamer mit dem Mittelzentrum.“ (Regionalplanung 4) Die Einschätzung der Regionalplaner in Mittelhessen zur Rückstufung der Mittelzentren gleicht der Bewertung in Südwestthüringen. Dort konnte zwar eine Rückstufung der Grundzentren erfolgen, aber auch nicht von Mittelzentren. Daher sind auch andere Modifikationen als die bloße Abstufung der zentralörtlichen Einstufung, etwa die Neudefinition der Mittelbereiche mit Hilfe von Verflechtungsbereichen, für die Planer in Mittelhessen denkbar. Veränderungen werden demnach eher in „unkritischen“ Bereichen gesucht. Solange es nicht zwingend notwendig ist, in Konflikte mit den Planadressaten zu treten, werden Anpassungen vorgenommen, die nicht die grundsätzliche Steuerungssystematik aufheben, sondern diese modifizieren. Die Aussagen der Regionalplaner verdeutlichen, wie abhängig die Planer von der Mitwirkung der Kommunen und der Politik sind, da ohne deren Zustimmung eine Veränderung kaum umsetzbar ist.

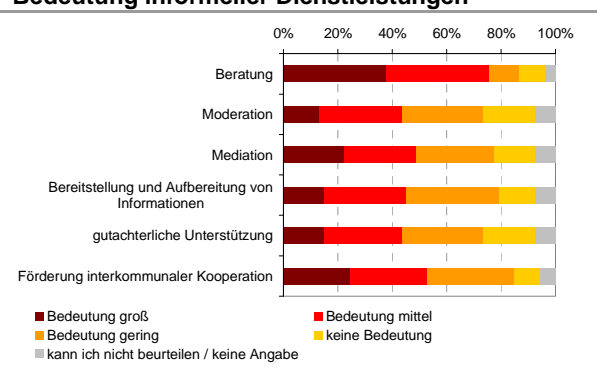
Informelle Instrumente

Unter Schrumpfungsbedingungen wird informellen Instrumenten eine wachsende Bedeutung zugemessen. Nach Einschätzung der Kommunalvertreter kommt diesen in der Region Mittelhessen bislang eine eher mittlere bzw. geringe Bedeutung zu (Abb. 8.21). Dies kann unter anderem auf die hohe Konkurrenz zwischen den Kommunen in der Region zurückgeführt werden, die eine Zusammenarbeit auf freiwilliger Basis erschweren. Von den informellen Instrumenten erfahren Regionale Entwicklungskonzepte die höchste Bedeutung. Befragt nach der Bedeutung informeller Dienstleistungen durch die Regionalplanung wird der Beratungsfunktion der größte Einfluss zugesprochen (Abb. 8.22). Wenig bedeutsam sind Moderation, Mediation und gutachterliche Unterstützung durch die Regionalplanung.

**Abb. 8.21 Mittelhessen:
Bedeutung informeller Instrumente**



**Abb. 8.22 Mittelhessen:
Bedeutung informeller Dienstleistungen**



Quelle: eigene Darstellung, Daten: Kommunalbefragung des BBSR 2009, N=53

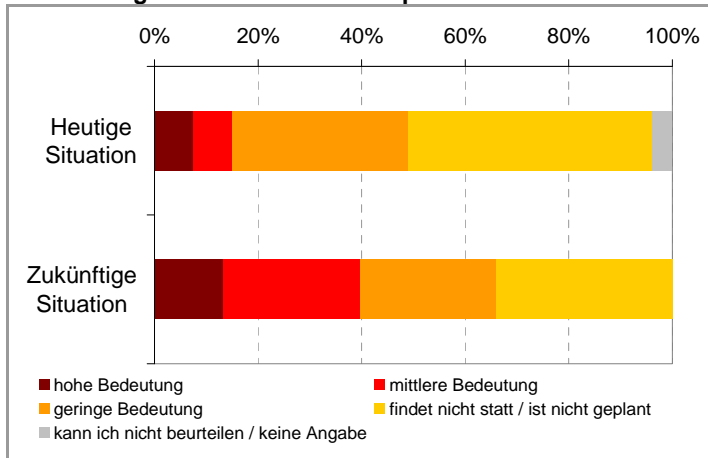
Deutlich wird anhand dieser Bewertungen durch die Städte und Gemeinden, dass eine Beratung durch die Regionalplanung keine „neue“ Aufgabe der Regionalplanung darstellt, sondern dass sie eine häufige Form der Zusammenarbeit mit den Kommunen ist.

Interkommunale Kooperation

Während der Regionalplan 2001 noch einzelne Gemeinden und entsprechende Kooperationsbereiche ausweist, verzichtet der aktuelle Planentwurf auf Vorgaben von Kooperationen,

empfiehlt sie aber ausdrücklich. Als Kooperationsfelder wird auch der Wohnungsbau genannt und vor allem die Abstimmung von Wohnsiedlungs- und Gewerbeflächenentwicklung.

**Abb. 8.23 Mittelhessen:
Bedeutung interkommunaler Kooperation bei Wohnbauland**



Quelle: eigene Darstellung,
Daten: Kommunalbefragung des BBSR, N=53

Die Landesplanung spricht der interkommunalen Kooperation zur Bewältigung des demographischen Wandels eine wichtige Schlüsselstrategie zu (DEHNE U. KAETHER 2008, S. 200). Von den Kommunen wird der interkommunalen Kooperation bei der Wohnsiedlungsentwicklung jedoch derzeit kaum eine Bedeutung zugesprochen (Abb. 8.23). Nur in einigen wenigen Städten und Gemeinden mit Einwohnerrückgängen oder stagnierender Bevölkerungsentwicklung erfährt die Kooperation eine hohe Relevanz.

Kommunen mit Bevölkerungszuwachs messen diesem Instrument derzeit kaum Bedeutung zu. In den schrumpfenden Städten ist demnach der Problemdruck, der eine Kooperation erforderlich macht, höher. Zukünftig wird zwar mit einem Bedeutungsanstieg gerechnet, aber dennoch glaubt mehr als die Hälfte der befragten Kommunen, dass interkommunale Kooperation bei der Wohnbaulandentwicklung auch weiterhin kaum eine Rolle spielen wird. Die Kommunen beschreiben die bisherigen Bemühungen der Regionalplanung, diese Kooperation zu fördern, als unzureichend. Im Regionalplan enthaltene Kooperationen finden nach Aussage eines Kommunalplaners nicht statt. Für seine Kommune wird im Regionalplan eine Zusammenarbeit beschrieben, die nie stattfand und von der er nicht weiß, warum sie im Plan enthalten ist (*Kommunalplanung 7*). Hier zeigt sich erneut, dass eine Akzeptanz der regionalplanerischen Vorgaben sehr schwierig ist, wenn den Kommunen die Intention der Vorgaben nicht verständlich ist.

Kooperationen werden auch von der Regionalplanung sehr befürwortet, sie scheitern aber derzeit meist an den Kirchtürmen der Kommunen. Es „muss noch mehr passieren, dass die Gemeinden da auch die Notwendigkeit erkennen“ (*Regionalplanung 4; Landesplanung 2*). Diese Einschätzung wird von einer kleineren Kommune unterstützt (*Kommunalplanung 7*). Zum einen wird insbesondere in der Wohnbaulandentwicklung keine Notwendigkeit für eine Kooperation gesehen, zum anderen stehen politische Wünsche einer Kooperation entgegen. Solange noch Flächenpotenziale im eigenen Gemeindegebiet vorhanden sind, sehen die Kommunalplaner keinen Bedarf für eine Kooperation. Dass diese Flächenreserven in hohem Maße zur Verfügung stehen, konnte die Auswertung zu den maximalen Wohnsiedlungsflächen zeigen. Der verstärkte Einsatz von Managementfunktionen und eine stärkere regionale Sichtweise wären nach Einschätzung eines Stadtplaners wichtig, insbesondere im Wettbewerb mit anderen Regionen. Eine einzelne Kommune in der ländlichen Region Mittelhessen hat alleine nur begrenzte Möglichkeiten (*Kommunalplanung 6*).

Anhand dieser Aussagen wird deutlich, dass eine Kooperation zwar sinnvoll zur Bewältigung des demographischen Wandels wäre, dass sie aber kaum möglich ist, wenn der Problem-

druck nicht ausreichend hoch ist. Solange die Kommunalvertreter noch versuchen, die Probleme von sich abzuwenden, wie anhand der Ziele der Wohnbaulandpolitik deutlich wurde (vgl. Kap. 8.1.4), besteht kaum eine Chance, eine interkommunale Kooperation zwischen den Kommunen zu initiieren. Auch hier liegt ein Potenzial für einen paradigmatischen Steuerungsansatz (vgl. FÜRST 2003b), indem den Planadressaten verdeutlicht wird, dass zukünftige Probleme, ausgelöst durch den demographischen Wandel, nicht von einer einzelnen Kommune gelöst werden können, sondern gemeinschaftlich. Dies kann jedoch nicht über den Regionalplan erfolgen, in dem Kooperationen schriftlich fixiert werden, wie im aktuellen Plan geschehen, sondern über eine Sensibilisierung für das Thema.

Anpassung der Mengensteuerung

Das Kontingent an Wohnbauland für jede Kommunen wird weiterhin über die Ausweisung des maximalen Wohnsiedlungsbedarfes zugeteilt. Verändert wurde mit der Neuaufstellung des Regionalplans die Berechnung der Dichtewerte, die in die Berechnung des maximalen Wohnsiedlungsbedarfes mit eingehen. Neben den Aspekten Zentralität, Lage in der Region, Verkehrsgunst und regionale Gewerbeschwerpunkte wurde eine Strukturkomponente eingeführt. Diese basiert auf dem Anteil der Beschäftigten in Relation zur Bevölkerung am Arbeitsort und berücksichtigt die gewerbliche Ausrichtung einer Kommune. Verbunden mit einer hohen Anzahl an Arbeitsplätzen, so der Regionalplan, ist auch eine höhere Nachfrage nach Wohnraum.

Als Anpassung an den demographischen Wandel wurden diese Kontingente gestrafft. Tabelle 8.8 zeigt, dass in allen Kreisen eine deutliche Begrenzung der Flächenpotenziale für neues Wohnbauland stattgefunden hat, die vor allem im besonders von Bevölkerungsrückgängen betroffenen Vogelsbergkreis hoch ausfallen. Insgesamt wurden im Vergleich zum Regionalplan 2001 ca. 40 % der Reserveflächen gekürzt.

Tab. 8.8 Mittelhessen: Veränderung des maximalen Wohnsiedlungsbedarfes

	Flächenbedarf Regionalplan 2009 in ha	Flächenbedarf Regionalplan 2001 in ha	Veränderung in %
Kreis Gießen	481	844	-43 %
Lahn-Dill-Kreis	534	799	- 33 %
Kreis Limburg-Weilburg	427	729	- 41 %
Kreis Marburg-Biedenkopf	576	969	- 41 %
Vogelsbergkreis	177	400	- 56 %
Region Mittelhessen	2.195	3.741	- 41 %

Quelle: eigene Darstellung; Daten: Regionalplan-Entwurf Mittelhessen 2009, S.54 u. Regionalplan Mittelhessen 2001

Diese Rückstufungen erscheinen zunächst sehr hoch. Vor dem Hintergrund der aktuellen demographischen Prozesse bewerten Regionalplaner und auch die meisten Kommunalvertreter die angepassten Hektarwerte als ausreichend (Abb. 8.24). Ausnahmen zeigen sich jedoch auch hier: „*Ich würde mal sagen: Es wird eng. Wenn es funktioniert, dann gerade so. Also auch da würde ich mir wünschen, so ein bisschen mehr Puffer zu haben.*“ (Kommunalplanung 9) Insgesamt bezeichnet nur $\frac{1}{5}$ der Städte und Gemeinden die Werte als nicht ausreichend, während die Mehrheit der Kommunen auch die stark reduzierten Werte für ausreichend hält. Dies verdeutlicht, dass die ursprünglichen Werte überdimensioniert waren (vgl. Kap. 8.3.3).

Eine Rückstufung der Werte ist als gute Anpassung an den demographischen Wandel zu sehen, jedoch erscheinen die Werte nach wie vor zu hoch.

Abb. 8.24 Mittelhessen: Bewertung des Umfangs der max. Wohnsiedlungsbedarfe im Regionalplan-Entwurf 2009

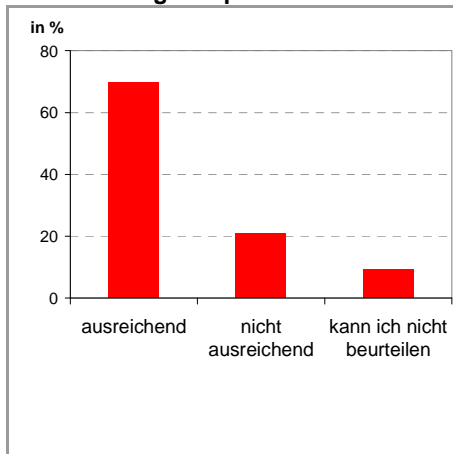
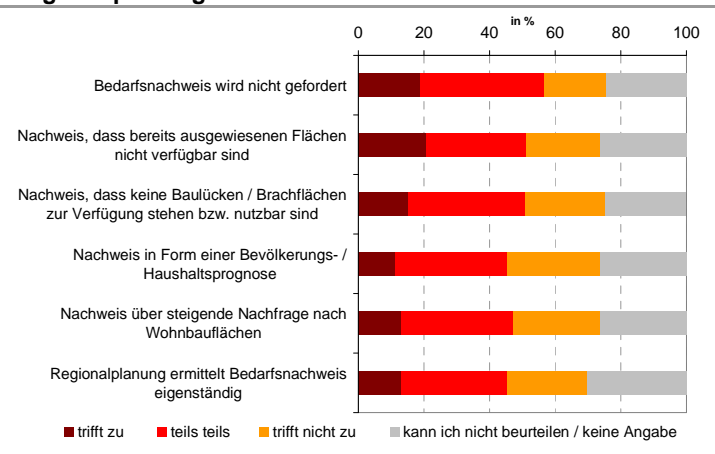


Abb. 8.25 Mittelhessen: Forderung eines Bedarfsnachweises durch die Regionalplanung



Quelle: eigene Darstellung, Daten: Kommunalbefragung des BBSR 2009, N=53

Bedarfsnachweis

Geschärft wurde im neuen Regionalplan die Forderung eines Bedarfsnachweises bei der Neuinanspruchnahme von Flächen. Auch dieses Instrument ist in der Region Mittelhessen nicht neu, es gewinnt aber vor dem Hintergrund sinkender Flächenbedarfe und einer höheren Konkurrenz zwischen den Kommunen an Bedeutung. In Form eines Ziels der Raumordnung besteht eine Nachweispflicht bei der Flächeninanspruchnahme innerhalb der Vorranggebieten „Bestand“ und „Zuwachs“. Dabei sind Potenziale der Nachverdichtung oder Umnutzung sowie in Bebauungsplänen oder im Innenbereich dazulegen. Im Regionalplan 2001 wurde dieser Nachweis als Grundsatz formuliert und weniger ausführlich behandelt.

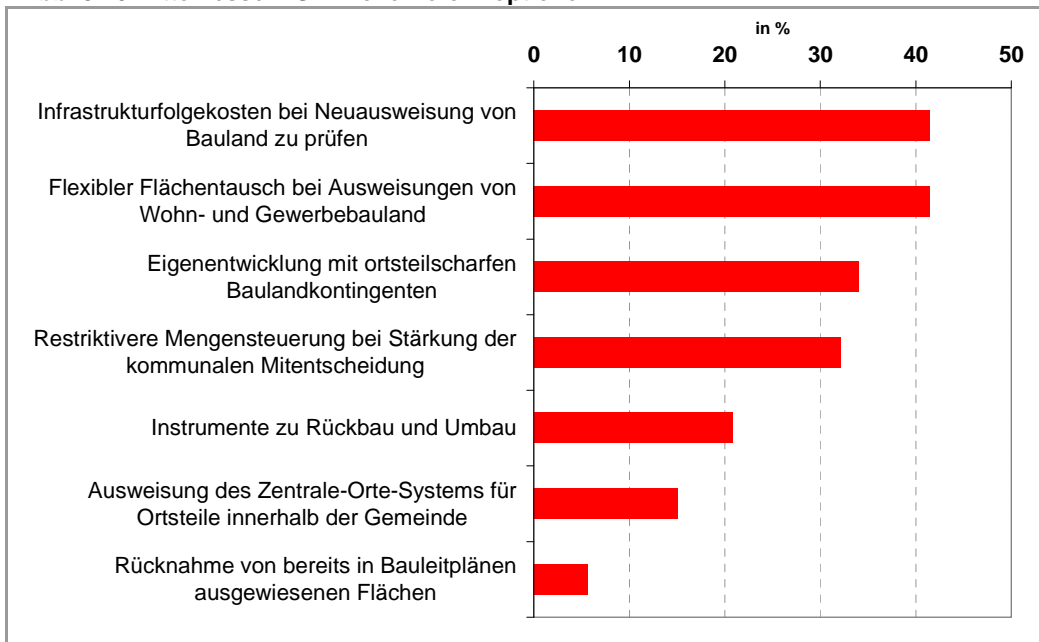
Die Antworten zur Frage nach einer Forderung eines Bedarfsnachweises durch die Regionalplanung (Abb. 8.25) können kein einheitliches Bild liefern, da die Kommunen in gleichem Maße angeben, dass Bedarfsnachweise nicht gefordert werden und dass Bedarfsnachweise zu bestimmten Bereichen (z.B. Baulücken, Bevölkerungsprognose) notwendig sind. Ein Kommunalvertreter einer größeren Kommune berichtet, dass von den Umlandgemeinden bei der Inanspruchnahme von Flächen im Rahmen des Eigenbedarfes leider kein Bedarfsnachweis gefordert wird, was er häufig anprangert. Die Regionalplanung gibt sich zu schnell mit „irgendwelchen Aussagen“ der Umlandgemeinden zufrieden, ohne diese genau zu prüfen (*Kommunalplanung 6*). Der Vertreter einer entsprechenden Umlandgemeinde bestätigt dies und antwortet auf die Frage, ob ein Bedarfsnachweis bei Bebauungs- oder Flächennutzungsplänen gefordert wird: „Nein. Da würden wir uns auch gegen wehren.“ (*Kommunalplanung 8*)

Weiterer Reformbedarf

Auch wenn der neue Regionalplan-Entwurf 2009 einige Neuerungen enthält, wird aus Sicht der Kommunen darüber hinaus Reformbedarf gesehen. Befürwortet wird von den Kommunalvertretern vor allem der Vorschlag, Infrastrukturfolgekosten bei der Neuausweisung von Bauland zu prüfen und einen flexiblen Flächentausch von Bereichen für den Wohnungs- und Gewerbebau zu ermöglichen (Abb. 8.26). Das Thema Infrastrukturfolgekosten wurde nach

Aussage der Regionalplaner bereits in die Region getragen, so dass die höhere Zustimmung auf Vorwissen der Kommunen zurückzuführen ist. In den Gesprächen mit Kommunalvertretern wurde deutlich, dass die Betrachtung von Kosten bei der Bereitstellung von Flächen bereits heute von Bedeutung ist: „Wir machen es ja nicht aus Jux und Dollerei. [...] Uns käme es nie in den Sinn Flächen auszuweisen, die nie gebraucht würden, geschweige denn solche Flächen zu erschließen. Das können wir uns überhaupt nicht leisten. Da ist schon eine ganz natürliche Schwelle, die bewirkt, dass nicht mehr geschieht als wirklich auch notwendig ist.“ (Kommunalplanung 9)

Abb. 8.26 Mittelhessen: Sinnvolle Reformoptionen



Quelle: eigene Darstellung, Daten: Kommunalbefragung des BBSR 2009, N=53

Denkbar ist für ca. $\frac{1}{3}$ der Kommunen die Straffung der derzeitigen Eigenentwicklungsregel von 5 auf 3 ha oder eine Veränderung der Vorgaben zur Eigenentwicklung, etwa nach dem Vorbild der Region Hannover (vgl. Kap. 9.3.2). Dort wird die Mengenbegrenzung nicht in Hektar, sondern in Prozent der Siedlungsfläche ausgewiesen. Auch von den Regionalplanern wird dieser Ansatz begrüßt, wenngleich man eine Steuerung über die Bevölkerungs- oder Haushaltszahl gegenüber einem Flächenbezug bevorzugt, da diese stärker am Bedarf ausgerichtet ist. Ein solches Instrument wäre aus Sicht der Regionalplaner interessant für die Region, aber derzeit nicht realisierbar. „Aber wir sind im Augenblick noch nicht so weit, dass wir irgendwo sagen: Wir können da einen neuen Weg gehen.“ (Regionalplanung 4) Die 5 ha-Regelung wird als sehr griffige Vorgaben beschrieben, die sich über Jahre eingepreßt hat und auch von den Adressaten akzeptiert wird. Zwar wird von den Mitarbeitern des Regierungspräsidiums erkannt, dass die Regelung für zahlreiche Kommunen zu überzogen ist, jedoch stellt das Vorgehen fast eine „heilige Kuh“ (Regionalplanung 3) dar. An dieser Größe wird derzeit nicht von der Regionalplanung gerüttelt. Eine bessere Steuerung wird hingegen durch die Verschärfung des Bedarfsnachweises angestrebt. Somit kann die Aussage von ZECK (1999, S. 203) bestätigt werden, nachdem in der Planungspraxis die bewährten Muster und Planungsroutinen dominieren. Probleme werden zunächst mit leichten Modifikationen des bewährten Vorgehens behandelt. Der Regionalplaner deutet ebenfalls darauf hin, dass Neuerungen im Planungsverfahren nur schwer umzusetzen sind, da neuen Instrumenten die Akzeptanz durch die Adressaten fehlt. „Denn Konzepte, die man mit jemandem durchsetzen kann,

mit dem Adressat ist immer besser, als etwas, wo man Steuern muss, ganz gegen deren erbitternden Widerstand. Auf Dauer wird das immer ein Problem bleiben. Es ist nicht auszuschließen, aber das sollte man nicht ohne Not tun.“ (Regionalplanung 3) Somit wird deutlich, dass die Regionalplaner bevorzugt an etablierten Konzepten, die von den Kommunen akzeptiert werden, auch dann festhalten, wenn diese nicht immer eine wirkungsvolle Steuerung erzielen können. Die mit Regeländerungen verbundenen Unsicherheiten bei den betroffenen Akteuren (vgl. OSTRÖM 1990) sollen daher möglichst vermieden werden.

Die geringste Zustimmung seitens der Kommunen findet die Option, bereits in Bauleitplänen ausgewiesene Flächen aufgrund mangelnder Bedarfe zurückzunehmen, obwohl dies nach Angabe der Regionalplanung in Einzelfällen bereits umgesetzt wurde. Eine Anpassung der kommunalen Bauleitpläne an neue Regionalpläne ist über das Raumordnungsgesetz zwar formal vorgesehen, wird aber in der Praxis kaum umgesetzt, wie die Ergebnisse der Kommunalbefragung zeigen: Nur 4 % der befragten Städte und Gemeinden geben an, dass gültige Bauleitpläne geändert werden, um den Festlegungen des Regionalplans zu entsprechen. Mit 8 % ist der Anteil der Kommunen die neue Bauleitpläne erstellen, um den Festlegungen des Regionalplans zu entsprechen, ebenfalls gering.

Auch das Thema des demographischen Wandels wird aus Sicht eines Kommunalplaners bislang zu wenig von der Regionalplanung behandelt. Es bedarf einer stärkeren Aufklärung der Kommunen über die zukünftig zu erwartenden Entwicklungen und Wege aufzuzeigen, wie darauf reagiert werden kann (*Kommunalplanung 9*).

Aus regionalplanerischer Perspektive ist eine bessere Dokumentation von Entwicklungen, etwa durch Baulandkataster oder eine stärkere Evaluierung der bereits eingesetzten Instrumente wünschenswert. Die Diskussion mit den Kommunen könnte erleichtert werden, da die Regionalplanung Flächenpotenziale besser aufzeigen kann (*Regionalplanung 4*).

Für die Zukunft der Regionalplanung ist auch eine gänzlich neue Vorgehensweise denkbar, die nicht mehr an Konzepten wie Dichte, Haushaltsentwicklungen, Versorgungsquoten und Flächenbedarfen ansetzt. Vorstellbar wären Konzepte die stärker den Freiraum schützen, um die bestehende Raumstruktur zu erhalten. Wichtig ist nach Einschätzung der Regionalplaner, dass man sich etwas stärker in Fragen des demographischen Wandels gegen die politische Meinung wehrt, die in vielen Aspekten anderer Ansicht ist. So sollte es auch möglich sein, sich über Wüstungen Gedanken machen zu können (*Regionalplanung 4*).

8.5 Der Einfluss von Akteuren und institutionellen Rahmenbedingungen

„Das war recht und dann war es dem anderen Mitarbeiter dann doch nicht recht - da weiß man manchmal nicht, was man davon halten soll. Aber das sind auch nicht unbedingt jetzt Dinge, die an den Verfahrenswegen, an rechtlichen Vorgaben oder so etwas, sondern die liegen ganz einfach an den handelnden Akteuren.“
(Kommunalvertreter 9)

Institutioneller Rahmen

Die Regionalplanung in Hessen ist mit einem sehr starken Steuerungsinstrumentarium ausgestattet, das in vergleichbarer Form in allen drei hessischen Regionen über den LEP vorgegeben wird. Kaum eine Region verfügt über so zahlreiche positivplanerische Steuerungsmöglichkeiten wie die Regionalplanung in Hessen. Obwohl die Instrumente aus kommunaler Sicht häufig zu restriktiv sind, gibt es keinen großen Widerstand gegen die Vorgaben.

Die zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung eingesetzten Instrumente besitzen eine lange Tradition. Letztere trägt dazu bei, dass sich wenig Widerstand gegen die restriktive Steuerungsform regt – die Akteure haben sich daran gewöhnt.

Akteure und Akteurskonstellationen

Die an der Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung beteiligten Akteure setzen sich in der Region Mittelhessen zusammen aus Landes- und Regionalplanung, Mitgliedern der Regionalen Planungsversammlung und den Kommunen. Mit 101 Kommunen ist die Anzahl der beteiligten Akteure sehr hoch. Ähnlich wie in der Region Südwestthüringen werden in kleineren hessischen Kommunen die Planungsaufgaben von privaten Planungsbüros übernommen, die als Akteursgruppen hinzutreten.

Die Region Mittelhessen besteht in ihrer heutigen Situation bereits seit den 1980er Jahren, sodass sich in dieser Zeit ein regionales Bewusstsein etablieren konnte, das von den Kommunalvertretern auch so beschrieben wird. Dieses begünstigt die Stellung der Regionalplanung und die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren.

Das Verhältnis zu den Mitarbeitern der Regionalplanung wird von den befragten Kommunalvertretern überwiegend als gut bezeichnet. 60 % beschreiben ein persönliches Vertrauensverhältnis und $\frac{3}{4}$ eine konstruktive Zusammenarbeit. Konflikte über Festlegungen gibt es nach Einschätzung von $\frac{2}{3}$ der Kommunalvertreter nur selten. Dies kann darauf zurückgeführt werden, dass kritische Sachverhalte im Vorfeld mit der Regionalplanung diskutiert werden.

Das Verhältnis zur Regionalplanung wird von einem Bürgermeister als fast freundschaftlich beschrieben. Für das gute Verhältnis ist auch die Einstellung aller Beteiligten wichtig: *„Ich kann die Konfrontation fahren ohne Ende, das bringt mir aber im Endeffekt nichts. Oder ich versuche einen Kompromiss einzugehen, der von beiden Teilen tragbar ist. Und das gehen wir eigentlich immer.“* (Kommunalplanung 8) Die Aussagen der Kommunen belegen, dass von einem guten Verhältnis zur Regionalplanung letztlich alle Akteure profitieren. Auch die Regionalplaner bestätigen diese Einschätzung. Allerdings benötigt die Regionalplanung auch eine gewisse Konfliktfähigkeit, um hoheitliche Belange, die zum Teil mit Unannehmlichkeiten für die Kommunen verbunden sind, exekutieren zu können (Regionalplanung 3). Eine Zusammenarbeit soll somit möglichst im Einklang mit den Kommunen stattfinden, aber eine strikte Umsetzung der Zielvorgaben des Regionalplans gegen den Willen der Kommunen ist dennoch möglich. Von dieser strikten Handhabung weiß ein Kommunalplaner zu berichten, der es als sehr

schwierig beschreibt, mit den Regionalplanern einen Konsens herbeizuführen (*Kommunalplanung 7*).

Das positive Verhältnis der Akteure und die weitgehende Akzeptanz der Vorgaben unterstützen die Steuerungsleistung des regionalplanerischen Instrumentariums. Die Kommunen berücksichtigen die Vorgaben bei ihren Planungen, so dass es zu vergleichsweise wenigen Konflikten im Vollzug kommt (vgl. Kap. 8.3.7).

Ein gutes Verhältnis bestand nicht immer (*Kommunalplanung 9*). Dass es derzeit weniger Konflikte zwischen Regional- und Kommunalplanung gibt, liegt nach Einschätzung eines Regionalplaners an der geringen Bautätigkeit in der Region. Die Bewertung der Regionalplanung durch die BBSR-Kommunalbefragung wäre noch vor drei bis vier Jahren deutlich negativer ausgefallen (*Regionalplanung 4*).

Das Verhältnis der Kommunen untereinander ist hingegen oftmals durch eine Konkurrenzsituation geprägt, die eine Abstimmung regionaler Aspekte erschwert.

Die Zusammenarbeit zwischen Landes- und Regionalplanung erfährt von beiden Akteursgruppen überwiegend positive Bewertungen (*Landesplanung 2, Regionalplanung 3 u. 4*). Vor allem im Aufstellungsprozess der Regionalpläne findet eine gute Zusammenarbeit statt, bei der Fragen des Wohnungsbedarfes, der Ermittlung der Hektar-Werte und der Bestimmung des Flächenbedarfes diskutiert werden. Die Abstimmungsprozesse zu neuen Regionalplänen werden von den Regionalplanern als optimal bezeichnet (*Regionalplanung 4*).

In anderen Fragen (z.B. Windenergie) lässt die Oberste Landesplanungsbehörde den drei Regierungspräsidien Freiraum ohne sich einzumischen, wodurch es zu unterschiedlichen Vorgehensweisen in den hessischen Planungsregionen kommt. Aus Sicht der Regionalplaner wären hier ein einheitliches Vorgehen und eine stärkere Beteiligung der Landesplanung wünschenswert. Auf der anderen Seite wird positiv angemerkt, dass die Landesplanung offen für Anregungen aus den Regionen ist. Schwierigkeiten ergeben sich aufgrund der geringen Personaldecke in der Obersten Landesplanungsbehörde (*Regionalplanung 3 u. 4*).

Sinnvoll wäre zudem eine häufigere und engere Abstimmung mit allen Landes- und Regionalplanern in Hessen. Aufgrund der geringen Anzahl an Planungsregionen wird dies als leicht umsetzbar bewertet (*Regionalplanung 4*).

Entscheidende Akteure in der Regionalplanung in Mittelhessen sind nach Einschätzung der befragten Mitglieder der Regionalversammlung das Regierungspräsidium Gießen und die dort für Regionalplanung zuständigen Mitarbeiter. Dies gilt sowohl für den Aufstellungsprozess des Regionalplans als auch für den Planvollzug. Große Bedeutung besitzen zudem der Haupt- und Planungsausschuss innerhalb der Regionalversammlung sowie die Oberste Landesplanungsbehörde, der im Planvollzug ein leicht höherer Einfluss als in der Planaufstellungsphase zugesprochen wird.

Als Träger der Regionalplanung kommt dem politischen Gremium der Regionalversammlung ebenfalls eine hohe Bedeutung zu. Für die Durchsetzung regionalplanerischer Ziele und die Umsetzung der Regionalpläne bedarf es der Zustimmung dieses Gremiums. Obwohl sich die Mitglieder aus Kommunalvertretern zusammensetzen, werden überwiegend regionale Belange berücksichtigt. Dies geben sowohl die befragten Mitglieder selbst als auch die Kommunalvertreter an. Während die Regionalversammlungsmitglieder zudem anmerken, dass

das Gremium auch die Interessen der kleineren Kommunen vertritt, geben die Kommunen an, dass eher die Interessen der größeren Städte berücksichtigt werden. Der Planer einer kleineren Umlandgemeinde, die keinen eigenen Vertreter in der Versammlung hat, weist darauf hin, dass es für ihn verständlich ist, dass die gewählten Politiker zunächst die Interessen der eigenen Kommune vertreten. Dennoch kommen die Interessen seiner Kommune nicht zu kurz (*Kommunalplanung 8*). Ein anderer Kommunalplaner gibt zu bedenken, dass er früher eine stärker kommunalisierte Regionalplanung bevorzugte, während er heute die Ansicht vertritt, dass eventuell ein unabhängiges Gremium bessere Lösungen bewirken könnte. Auf der anderen Seite fügt er hinzu, dass häufig weniger das System an sich von Relevanz ist, sondern die in ihm handelnden Personen (*Kommunalplanung 9*). Die Planer in den Kommunen werden nicht immer bei allen Entscheidungen informiert. Somit werden Entscheidungen auch ohne die Fachpersonen in den Kommunen gefällt (*Kommunalplanung 5*). Kommunen und Mitglieder der Regionalversammlung stimmen darin überein, dass politische Belange keine Rolle in den Entscheidungsprozessen spielen.

Die Konstellation, dass Kommunalvertreter Träger der Regionalplanung sind, misst den Kommunen eine hohe Stellung zu, führt aber in der Region Mittelhessen nicht dazu, dass mehrheitlich kommunale Interessen zu Ungunsten regionaler Interessen vertreten werden.

Auch die Regionalplaner bewerten die Zusammenarbeit zwischen der fachlichen und der politischen Seite der Regionalplanung positiv und vertrauensvoll (*Regionalplanung 4*). Unterschiedliche Einstellungen und Sichtweisen zwischen Politik und Verwaltung bestehen zwar innerhalb der Planungsprozesse (vgl. KLEMMER U. SELLE 2010a, S. 38), jedoch ist die Regionalplanung als wichtiger Ratgeber der Politik angesehen und wird in viele Diskussionen einbezogen. Diese Einbeziehung findet bereits zu Beginn der Überlegungen in den verschiedenen Fraktionssitzungen statt und nicht bloß bei Endabstimmungen. Dass eine gute Zusammenarbeit zwischen den Akteuren wichtig ist, bescheinigen die Regionalplaner: „Denn aus der ganzen Konstellation heraus wissen wir natürlich sehr gut: Ohne Regionalversammlung geht nichts. D. h. wenn die Beziehung da irgendwo gestört ist und so eine Situation gibt es immer mal und gab's in der Vergangenheit, dann funktioniert das ganze Geschäft nicht.“ (*Regionalplanung 4*) Die Akteurskonstellation in der Region Mittelhessen ist auf eine gegenseitige Abhängigkeit der fachlichen und der politischen Ebene ausgelegt. Die politischen Entscheidungsträger benötigen den notwendigen fachlichen Beirat der Regionalplaner, während die Planer ohne die politische Unterstützung der Regionalversammlung ihre Vorstellungen nicht umsetzen können.

Für diese Zusammenarbeit ist die Einstellung der Akteure zentral. So bewertet es die Regionalplanung als sehr vorteilhaft, dass dieses politische Gremium einstimmig Entscheidungen trifft. Die politischen Akteure zielen auf einen Konsens mit den Regionalplanern ab. Diese weitgehend vorhandene Harmonie zwischen den Akteuren führt aber auch dazu, dass bestimmte Dinge aus Sicht der Regionalplanung zu wenig diskutiert werden. Viele ihrer Vorschläge werden ohne größere Diskussionen befürwortet, was laut Regionalplanern auf das mangelnde Zeitbudget der Politiker zurückzuführen ist, die sich nicht in alle inhaltlichen Fragestellungen intensiv einarbeiten können. Zudem liegt der Interessenschwerpunkt der meisten Politiker in der Regionalversammlung nicht bei der Region, sondern bei der jeweiligen Gemeinde oder dem entsprechenden Landkreis.

Interaktionsformen

Die Interaktionsformen zwischen Regional- und Kommunalplanung bestehen häufig in der Auskunft über die Übereinstimmungen von kommunalen Planungen und dem Regionalplan (49 %) und der Diskussion fachlicher Fragen (43 %). Verhandlungen über die Festlegungen des Regionalplans finden sowohl bei der Planaufstellung als auch im Planvollzug eher selten statt.

Ein regelmäßiger Austausch zwischen Regional- und den 101 Kommunalplanern findet in Mittelhessen nicht statt. In den einzelnen Landkreisen gibt es Bürgermeisterrunden, an denen auch die Mitarbeiter der Regionalplanung teilnehmen. Im Rahmen der Fortschreibung des Regionalplans wurden die einzelnen Kommunen von den Mitarbeitern aufgesucht um Informationen auszutauschen. Während eine Kommune einen regelmäßigen Austausch mit der Regionalplanung und den anderen Kommunen begrüßt (*Kommunalplanung 5*), sieht ein anderer Kommunalvertreter keine Notwendigkeit für Treffen, wenn es keine konkreten Anlässe dafür gibt (*Kommunalplanung 9*).

Institutioneller Wandel

In der Region Mittelhessen zeigt sich deutlich, dass radikale Reformen des regionalplanerischen Steuerungsansatzes derzeit nicht umgesetzt werden. Die Planer halten an den klassischen Instrumenten fest, die eine lange Tradition in der Region haben und weitgehend akzeptiert sind. Der Forderung von WEITH (2009), dass nach einer Evaluation ein Einfaches „weiter so“ nicht mehr möglich ist, kann für die Region Mittelhessen so nicht bestätigt werden. Eine Evaluation der regionalplanerischen Festlegungen wurde umgesetzt und auch von den Akteuren vor Ort, selbst den Adressaten, wird ein Reformbedarf der Instrumente gesehen. Dennoch hält man an bewährten Verfahren fest und versucht über leichtere Änderungen eine Anpassung zu erzielen. Somit bewegen sich die Modernisierungsbemühungen im Rahmen des bestehenden Systems und der vorherrschenden Planungslogik (EINIG 2005b, S. 286). Die strikten Vorgaben und der geringe Wandel im Instrumentarium ermöglicht den Kommunen jedoch Planungssicherheit.

8.6 Zusammenfassende Bewertung des Steuerungsansatzes in Mittelhessen

Die Regionalplanung in Mittelhessen verfügt über einen umfassenden Instrumentenverbund zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung mit einem hohen Wirkungsgrad (vgl. EINIG ET AL. 2010b). Der umfangreiche Steuerungsansatz wird von den Planadressaten weitgehend akzeptiert, wenngleich er oftmals als zu restriktiv empfunden wird. Die Auswertung zeigt jedoch, dass den Kommunen trotz vielfältiger Steuerungsinstrumente keine zu engen Bandagen auferlegt und ihnen ausreichend Entwicklungsmöglichkeiten zugestanden werden. Insbesondere die vermeintlich striktesten Vorgaben des maximalen Wohnsiedlungsbedarfes und Dichtewerte können nur eine geringe Wirkung entfalten und führen kaum zu einer Einschränkung. Als besonders wirksam hat sich der qualitative Steuerungsansatz, bestehend aus der Festlegung von Vorranggebieten für Siedlungsbereiche und verschiedenen Vorranggebieten für den Freiraumschutz, erwiesen. Die im bundesweiten Vergleich moderate Flächeninanspruchnahme für Siedlungszwecke bestätigt den Erfolg des regionalplanerischen Instrumentariums.

Für die Steuerungswirksamkeit sind jedoch mehr Faktoren verantwortlich als die bloße Ausgestaltung der Instrumente, wie die durchgeführte Untersuchung belegen kann. So unterstützen die geringe Bautätigkeit, die Stagnation der Einwohnerzahlen und die entspannte Baulandsituation die Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung, da es zu wenigen Konflikten zwischen Kommunen und Regionalplanung kommt. Die Entwicklungen sind derzeit gering und können in den bestehenden Flächenpotenzialen erfolgen, so dass kaum Konflikte um größere Baulandausweisungen entstehen.

Die erfolgreiche Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung kann zudem auf das gute Verhältnis der Akteure zurückgeführt werden. Die entscheidenden Akteursgruppen aus Landes-, Regional- und Kommunalplanung sowie die Mitglieder der Regionsversammlung verfolgen überwiegend eine konsensorientierte Zusammenarbeit, die zu weniger Konflikten führt und in der die Belange der Regionalplanung beachtet werden. Dies gilt jedoch nicht für das Verhältnis der Kommunen untereinander. Einschränkend auf die Steuerungsleistung wirken die hohe Konkurrenz und das ausgeprägte „Kirchturmdenken“ der Kommunalvertreter, die zu einer weiteren Baulandausweisung und zu einem Wettkampf um Einwohner führen.

Begünstigt wird die Wirksamkeit durch eine lange Tradition der Regionalplanung in Mittelhessen und ein regionales Bewusstsein der Akteure. Die lange Tradition der Vorgaben stellt sich jedoch bei der Anpassung an den demographischen Wandel als Hindernis dar. Aufgrund der eingespielten Verfahrens- und Vorgehensweisen werden notwendige Änderungen nur sehr zögerlich umgesetzt. Änderungen werden daher in erster Linie an bestehenden Instrumenten vorgenommen, so dass das Instrumentarium in seinen Grundstrukturen nicht modifiziert wird.

9 Region Hannover

„Die Regionalplanung ist ohne Zweifel stark aufgestellt in Hannover und im Großraum Braunschweig. Darüber hinaus gibt es sicher auch noch die eine oder andere starke Regionalplanung, aber das sind so die Zugpferde, die relativ weit sind.“ (Landesplanung 1)

9.1. Einflussfaktoren auf die Wohnsiedlungsentwicklung

9.1.1 Raumstruktur

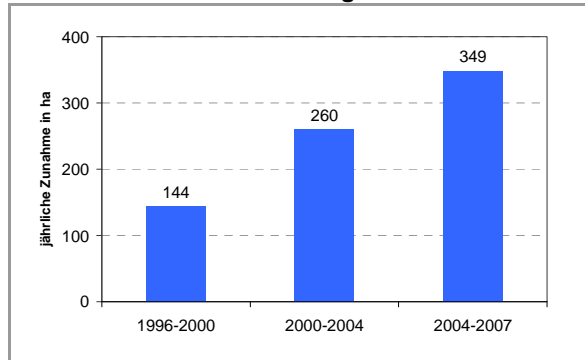
Die Region Hannover setzt sich aus der Landeshauptstadt Hannover und 20 Umlandkommunen zusammen. Die Region zählt mit einer Einwohnerdichte von rund 490 Einwohnern je km² zu den Verdichtungsräumen, wie auch die Gemeindegrößenklassen verdeutlichen (Tab. 9.1).

Tab. 9.1 Hannover: Gemeindegrößenklassen 2007

Gemeindegrößenklassen	Häufigkeit	Prozent
unter 20.000	4	19,0
20.000 bis unter 50.000	14	66,7
50.000 bis unter 100.000	2	9,5
100.000 und mehr	1	4,8
Insgesamt	21	100

Quelle: eigene Darstellung nach Daten der LRB des BBSR

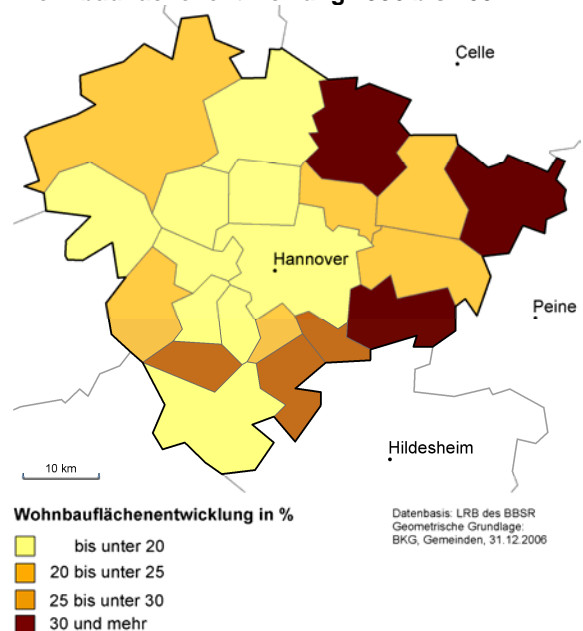
Abb. 9.1 Hannover: Wohnbauflächenentwicklung



9.1.2 Flächenentwicklung

Im Verdichtungsraum Hannover lag der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsflächen 2007 mit 21,5 % deutlich höher als im bundesweiten Durchschnitt. Die Wohnbauflächennutzung nahm an der Gesamtfläche einen Anteil von 6,7 % ein. Während die Siedlungs- und Verkehrsfläche in der Vergangenheit einen Rückgang in der Wachstumsintensität erfahren hat, nimmt die Flächeninanspruchnahme für Wohnsiedlungszwecke weiterhin zu (Abb. 9.1). Dieser Zuwachs war insbesondere in den östlichen Kommunen hoch (Abb. 9.2), von denen die Mehrheit in der Vergangenheit einen starken Zuwachs an Einwohnerzahlen zu verzeichnen hatte. Begründet werden kann diese Entwicklung u.a. mit den günstigeren

Abb. 9.2 Hannover: Wohnbauflächenentwicklung 1996 bis 2007



Baulandpreisen der Umlandgemeinden (REGION HANNOVER 2009b, S. 24).

Die Intensität von Neuausweisungen für Wohnbauland ist in den vergangenen Jahren zurückgegangen (Abb. 9.3). Unverändert ist jedoch, dass mehr Bauland für Ein- als für Mehrfamilienhäuser ausgewiesen wird. Auch das Reservepotenzial umfasst mehr Flächen für Ein- als für Mehrfamilienhäusern (Abb. 9.4). Insgesamt hat sich die verfügbare Reservefläche für Wohnbauland seit Anfang der 1990er Jahre reduziert, bietet aber mit ca. 400 ha im Jahr 2007 weiterhin einen ausreichenden Entwicklungsspielraum. Das Reservepotenzial setzt sich zusammen aus Flächen im Geltungsbereich von Bebauungsplänen (§ 30 BauGB) und in Baulücken (§ 34 BauGB).

Abb. 9.3 Hannover:
Ausweisungsintensität von Wohnbauflächen

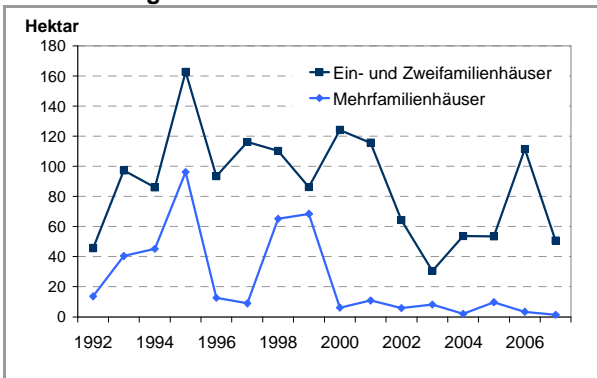
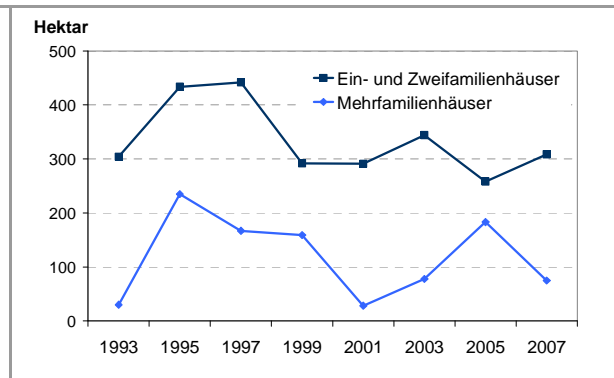


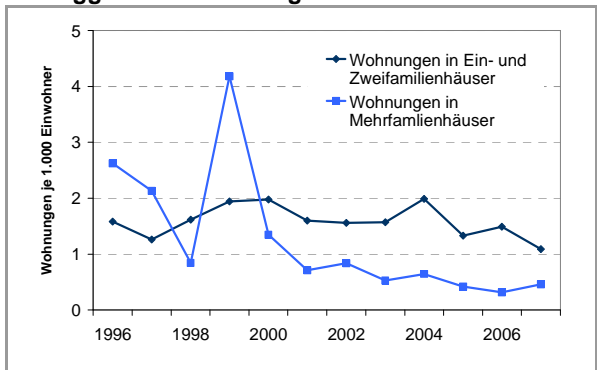
Abb. 9.4 Hannover:
Wohnbaulandreserven



Quelle: eigene Darstellung, Daten: Baulandumfrage der NBank, verschiedene Jahre

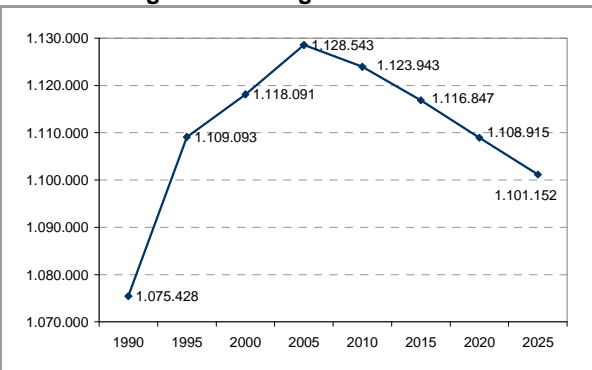
Die rückläufigen Neuausweisungen von Bauland spiegeln sich auch in der tatsächlichen Wohnbautätigkeit wider, die ebenfalls rückläufig ist und sich ebenfalls auf den Bau von Ein- und Zweifamilienhäusern konzentriert (Abb. 9.5). Die Nachfrage nach Ein- und Zweifamilienhäusern wird bis zum Jahr 2020 um 7 % ansteigen, während im Geschosswohnungsbau lediglich mit einem Zuwachs von 1 % gerechnet wird (EMPIRICA 2005, S. 82).

Abb. 9.5 Hannover:
Fertiggestellte Wohnungen



Quelle: eigene Darstellung; Daten der LRB des BBSR

Abb. 9.6 Hannover:
Bevölkerungsentwicklung



Quelle: eigene Darstellung; Daten: LRB des BBSR und der Raumordnungsprognose BBSR 2005-2025 (Prognosedaten ab 2010)

9.1.3 Nachfrageorientierte Einflussfaktoren

Die Region Hannover konnte seit den 1990er Jahren einen stetigen Anstieg der Einwohnerzahlen verzeichnen (Abb. 9.6). Dieser Zuwachs von 1,9 % (1996-2007) fand vor allem in den eher ländlich geprägten Kommunen statt, während die Landeshauptstadt Hannover und fünf weitere Kommunen seit 1995 von einem Einwohnerrückgang betroffen sind (Abb. 9.7). Trotz der bislang positiven Bevölkerungsentwicklung wird auch für den Verdichtungsraum Hannover zukünftig mit einer Abnahme gerechnet. Bis 2025 prognostiziert das BBSR einen Rückgang der Einwohnerzahlen um 2,4 %.

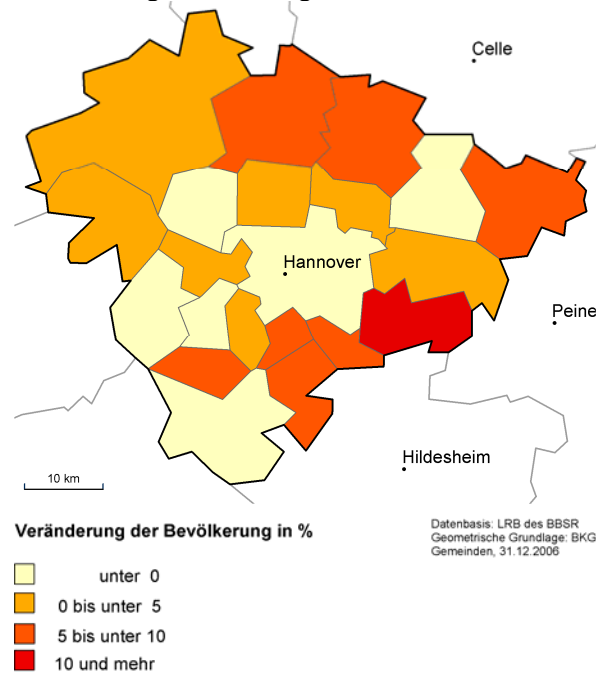
Etwas höher als der Einwohnerzuwachs war im Zeitraum 1996 bis 2002 der Anstieg der Haushalte (2,2 %). Zukünftig prognostiziert EMPIRICA einen weiteren Anstieg der Haushalte um 3,5 % im Zeitraum 2003 bis 2020 (2005, S. 78).

Der bundesweite Trend einer steigenden Wohnfläche pro Kopf ist auch in der Region Hannover erkennbar: 2007 beanspruchte jeder Einwohner durchschnittlich 42,5 m² Wohnfläche. Dies ist im Vergleich zum Jahr 2000 ein Anstieg um 4 % (REGION HANNOVER 2009b, S. 26). Die ökonomische Entwicklung in der Region Hannover zeigt in den letzten Jahren rückläufige Zahlen bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Gemessen am Bruttoinlandsprodukt je Einwohner ist das Wohlstandsniveau der Region jedoch überdurchschnittlich hoch.

9.1.4 Angebotsorientierte Einflussfaktoren

Eine stagnierende Bevölkerungsentwicklung, rückläufige Bautätigkeit, aber steigende Flächeninanspruchnahme für Wohnzwecke sind die prägenden Rahmenbedingungen für die kommunale Baulandpolitik. Aus diesen Entwicklungen resultierend ist der zukünftige Bedarf für Wohnbauland aus der Perspektive der Kommunalvertreter gering. Das Wohnbaulandpotenzial wird für ausreichend empfunden, so dass weniger ein Mangel an neuem Bauland als problematisch angesehen wird, sondern von einem Kommunalplaner eher die Befürchtung geäußert wird, dass das Bauland nicht mehr marktgängig ist. Die Nachfrage ist zum Teil deutlich zurückgegangen und richtet sich überwiegend auf Einfamilienhäuser. Wenn neue Baugebiete ausgewiesen werden, dann findet dies nach Aussage der Kommunalplaner in deutlich geringem Umfang statt als noch vor ein paar Jahren. Diese Einschätzung wird auch von Vertretern der Regionalplanung geteilt. „Was wir auch sehen, dass massenhaft oder in großem Maße ausgewiesenes Bauland in der Form gar nicht nachgefragt wird. Es ist gar kein großer Siedlungsdruck in den Städten und Gemeinden erkennbar. Dass Kommunalpolitik noch mal wie vor zehn Jahren sagt: Wir müssen neue Baugebiete ausweisen. Das ist alles im Augenblick sehr verhal-

Abb. 9.7 Hannover: Bevölkerungsentwicklung 1996 und 2007



ten.“ (Regionalplanung 2) Laut Regionalem Raumordnungsprogramm (RROP) 2005 liegen bis 2020 konkrete Flächenplanungen von ca. 24.000 Wohneinheiten vor, rechnet man die Entwicklungsmöglichkeiten der ländlichen Ortsteile mit Beschränkung auf Eigenentwicklung hinzu, so handelt es sich um 30.000 Wohneinheiten. Das RROP geht daher von einer ausreichenden Flächenvorsorge für den erwarteten Wohnungsbedarf durch Kommunal- und Regionalplanung aus (RROP HANNOVER 2005, S. 55).

Dementsprechend ist die Baulandversorgung aus Sicht der befragten Kommunen weitgehend durch eine ausgeglichene Angebot-Nachfrage-Relation gekennzeichnet (Abb. 9.8). Ein Baulandunterangebot besteht nach Angabe der Kommunen in der Landeshauptstadt Hannover und in drei weiteren Gemeinden. Ausgeglichen ist die Situation im Umkreis der Stadt Hannover, während ländliche Kommunen mehrheitlich einen Baulandüberhang angeben.

Abb. 9.8 Hannover:
Kommunale Baulandsituation

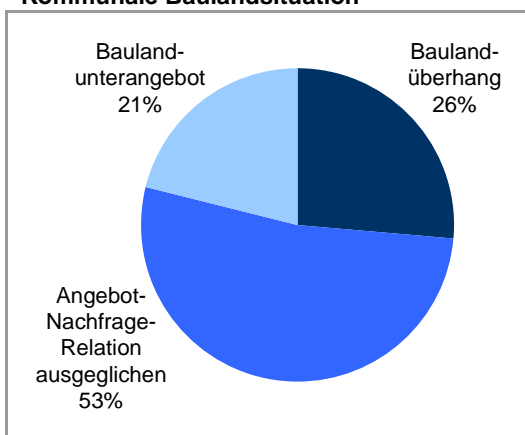
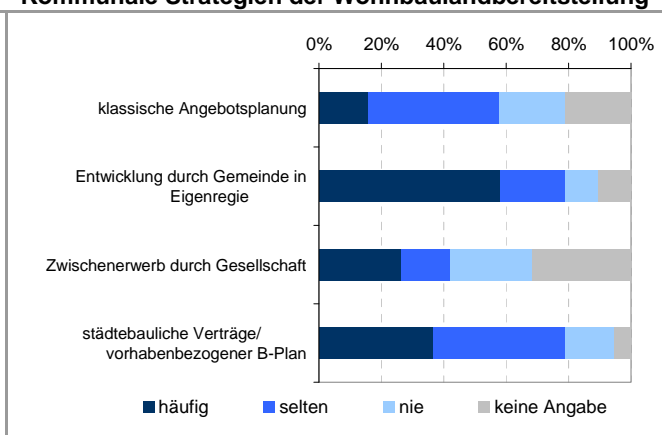


Abb. 9.9 Hannover:
Kommunale Strategien der Wohnbaulandbereitstellung



Quelle: eigene Darstellung; Daten: Kommunalbefragung des BBSR 2009, N=19

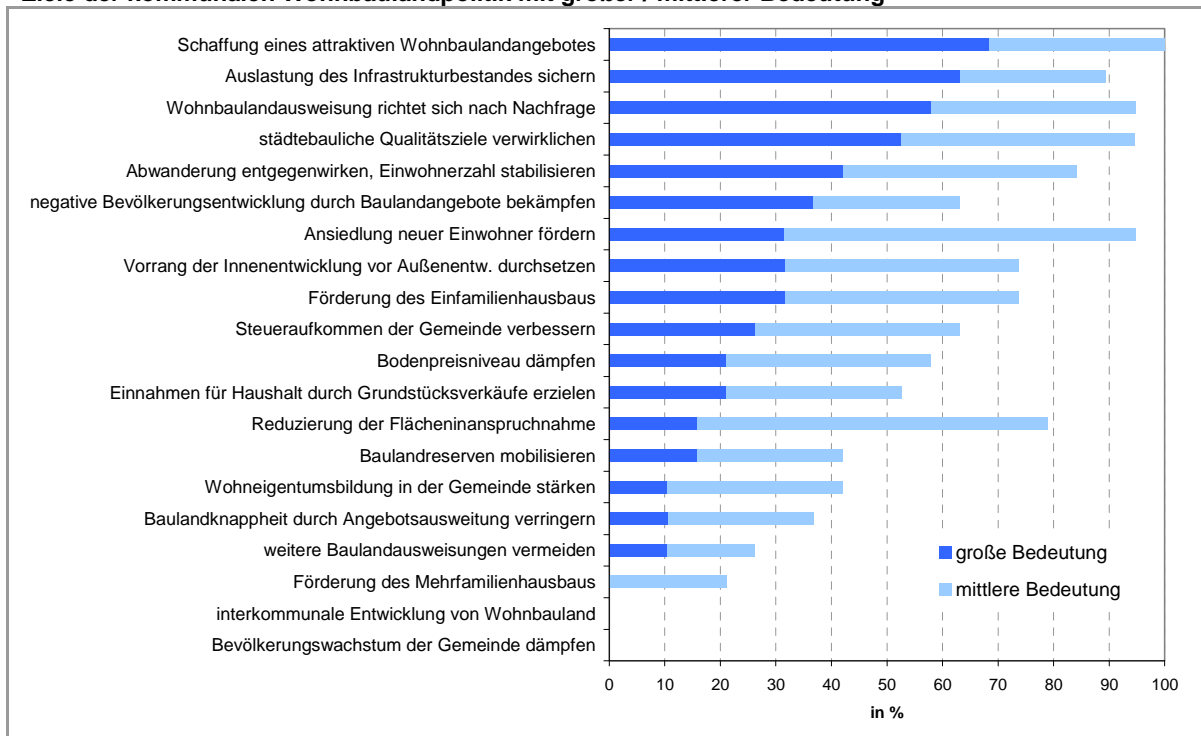
Die Bereitstellung von Bauland findet in der Mehrzahl der Kommunen über eine Entwicklung durch die Kommune selbst statt. Auch städtebauliche Verträge bzw. vorhabenbezogene Bebauungspläne werden von mehr als einem Drittel der befragten Städte häufig zur Wohnbaulandbereitstellung genutzt. Diese Form der Baulandbereitstellung ist für die Gemeinde mit geringen finanziellen Risiken verbunden und gewinnt vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltslage der Kommunen an Einfluss. Von untergeordneter Bedeutung ist die klassische Angebotsplanung (Abb. 9.9).

Mit den gewählten Strategien werden in erster Linie aktivplanerische Ziele der Wohnbaulandpolitik verfolgt. So geben alle an der Umfrage beteiligten Städte und Gemeinden an, dass die „Schaffung eines attraktiven Wohnbaulandangebotes“ von großer oder mittlerer Bedeutung ist. Demographische Veränderungsprozesse führen dazu, dass Ziele wie „Abwanderung entgegenwirken, Einwohnerzahlen stabilisieren“, „negative Bevölkerungsentwicklung durch Baulandangebote bekämpfen“ oder „Ansiedlung neuer Einwohner“ fördern für zahlreiche Kommunen ebenfalls von großer Bedeutung sind (Abb. 9.10). „Im Moment ist noch das Ziel, auch in Verabredung mit der Politik, tatsächlich auf Einwohnerzuwachs zu setzen. Das ist ja immer noch gelungen, auch wenn nicht mehr in dem Maße wie in den letzten Jahren. Die Kurve ist eben nach unten gegangen, das haben wir auch gespürt. Aber wir setzen im Moment noch auf Wachstum.“ (Kommunalplanung 3)

Als Resultat der abschwächenden Wohnungsnachfrage wird einen schärferen kommunalen Wettbewerb um neue Einwohner, aber auch eine wachsende Bedeutung qualitativer Aspekte

des Wohnungsbaus erwartet (RROP 2005, S. 49), was durch die Ergebnisse der Kommunalbefragung bestätigt werden kann. Mehr als die Hälfte der Kommunalvertreter stuft das Ziel „städtebauliche Qualitätsziele verwirklichen“ als bedeutsam für die kommunale Wohnbaulandpolitik ein. Zu den städtebaulichen Qualitätszielen zählt auch, dass die Grundstücke für den Einfamilienhausbau nicht zu klein geschnitten werden (*Kommunalplanung 1*).

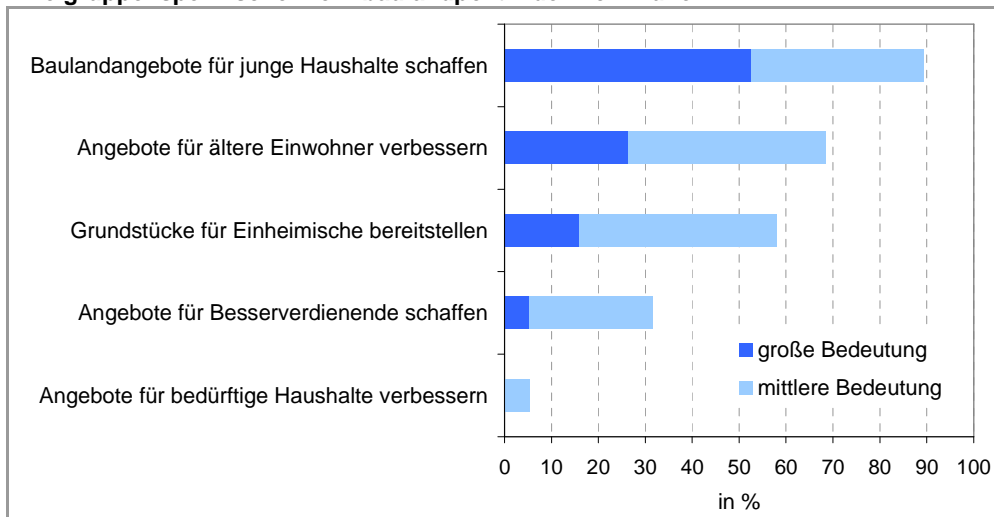
Abb. 9.10 Hannover:
Ziele der kommunalen Wohnbaulandpolitik mit großer / mittlerer Bedeutung



Quelle: eigene Darstellung; Daten: Kommunalbefragung des BBSR 2009, N=19

Bedingt durch den Rückgang an Einwohnern setzen einige Kommunen gezielt auf bestimmte Bevölkerungsgruppen, die zur Ansiedlung oder zum Bleiben in der Region animiert werden sollen (Abb. 9.11). Hauptzielgruppe der kommunalen Baulandstrategien sind nach wie vor junge Haushalte. „Wir versuchen natürlich auch Familien anzuziehen. Das versucht natürlich jeder.“ (*Kommunalplanung 4*)

Abb. 9.11 Hannover:
Zielgruppenspezifische Wohnbaulandpolitik der Kommunen



Quelle: eigene Darstellung; Daten: Kommunalbefragung des BBSR 2009, N=19

Kommunalvertreter berichten, dass eine Nachfrage nach Wohnbauland derzeit von Wohlhabenden zu verzeichnen ist. *„Tatsache ist, der Wohnbauflächenmarkt hat sich deutlich abgekühlt, insbesondere der mit den preiswerten Flächen. Das ist eine paradoxe Entwicklung, denn wenn weniger Geld und weniger Risikobereitschaft da ist, hätte ich immer gedacht, dass die Preiswerten besser gehen - das war eine Fehlannahme, denn offensichtlich entscheiden sich nur noch die Leute, die wirklich Geld haben, und denen ist, in Anführungsstrichen, der Preis egal.“* (HRG) Diese Haushalte suchen gewachsene Strukturen, aber auch deutlich größere Grundstücke von 800 bis 1.000 m², so dass von kommunaler Sicht größere Baulandparzellen ausgewiesen werden (Landesplanung 1), wodurch es zum Anstieg der Flächeninanspruchnahme für Wohnbauland kommt.

Der zuständige Regionalplaner beschreibt die kommunale Baulandpolitik wie folgt:

„Es gibt Vernünftige und Unvernünftige, aber die Kommunen sehen das eben aus einer ganz anderen Perspektive. Ich glaube, da wird auch nicht von einem Mal freiwillig bei denen das Wort Flächensparen gekommen sein oder sich zurücknehmen, sondern die haben immer Angst, dass sie sich nicht entwickeln können. Und Fläche und Bauen ist soviel wie, also wenn man nicht Fläche hat und nicht bauen kann, das ist wie Tod und Untergang, das ist genauso schlimm als wenn man keinen ALDI hat. Dann geht die Welt unter. Das ist eine tiefe psychologische Komponente, die man natürlich aus einer Verantwortlichkeit für so einen Teilraum irgendwo nachvollziehen kann.“ (Regionalplanung 1) Diese Aussage verdeutlicht die enorme Bedeutung der Flächenentwicklung für die Kommunen. Wachstum und Weiterentwicklung der Siedlungsstruktur wird trotz oder gerade wegen stagnierender Einwohnerzahlen als wichtiges Ziel der Kommunalpolitik gesehen.

9.2 Organisation der Landes- und Regionalplanung

Regionalplanung wird in Niedersachsen als kommunale Aufgabe auf der Ebene der Landkreise betrieben. Die Region Hannover, die 2001 aus dem ehemaligen Landkreis Hannover und der Landeshauptstadt Hannover geschaffen wurde, nimmt eine Sonderstellung ein. Mit der Bildung der Region Hannover wurde „eine gemeinsame und regionale Politik- und Handlungsebene“ geschaffen, die über deutlich höhere Kompetenzen als andere stadregionale Institutionen verfügt (ARNDT U. PRIEBES 2005, S. 20). Es handelt sich damit um ein vollkommunalisiertes Organisationsmodell, das als besonders konsequentes Beispiel für einen Reformansatz von stadtreionalen Kooperationen (BASTEN ET AL. 2007, S. 301) bzw. als „Musterbeispiel des Regionalkreismodells“ (BLUME 2009, S. 139) angesehen wird. Deutschlandweit einzigartig ist die Bündelung von Kompetenzen in der Region Hannover: Sie ist sowohl Träger der Regionalplanung, Untere Landesplanungsbehörde, Untere Naturschutzbehörde und Genehmigungsbehörde der Flächennutzungspläne (REGION HANNOVER 2006C, S. 9). Vorteilhaft ist auch die Verbindung mit anderen raumwirksamen Aufgaben, wie z.B. der regionalen Wirtschaftsförderung, der Naherholung und dem ÖPNV (NIEBUHR-ETTE U. PRIEBES 2001, S. 142). Positiv für die Regionalplanung ist der Mix an Verbandsaufgaben, da „in der Außenwirkung die mitunter unbeliebten regionalplanerischen Entscheidungen durch populäre und öffentlichkeitswirksame Maßnahmen in anderen Aufgabenbereichen kompensiert werden können“ (NIEBUHR-ETTE U. PRIEBES 2001, S. 142). Die kontinuierliche und intensive Zusammenarbeit zwischen den Gebietskörperschaften, die personellen Netzwerke und die „Selbstverständlichkeit regionaler Aufgabenwahrnehmung“ (ARNDT 2006, S. 64f) stellte einen wichtigen Aspekt zur Bildung der Region Hannover dar.

Das oberste Beschlussgremium ist die Regionsversammlung, die sich aus 84 Abgeordneten und einem Regionspräsidenten zusammensetzt und direkt von den Bürgern gewählt wird (ARNDT 2006, S. 8). Der Regionsausschuss ist neben der Regionsversammlung das zweite Organ mit Entscheidungskompetenz (Tab. 9.2). Er verfügt über bestimmte Aufgaben zur eigenen Entscheidung und bereitet die Beschlüsse der Regionsversammlung vor (REGION HANNOVER 2001). Darüber hinaus existieren 12 Fachausschlüsse, u.a. der Ausschuss für Regionalplanung, Metropolregion und Europaangelegenheiten.

Tab. 9.2: Organe der Region Hannover

Regionsversammlung	Direkt gewählt, Funktion vergleichbar Kreistag/Rat, 84 Abgeordnete, Rechtsstellung wie Kreistagsabgeordnete/Ratsmitglieder
Regionsausschuss	Wie Kreisausschuss/Verwaltungsausschuss
Regionspräsident/ Präsidentin	Direkt gewählt für 5 Jahre, Stellung und Funktion wie Landrätin/Landrat

Quelle: eigene Darstellung nach Region Hannover 2006c, S. 17

Die Regionalplanaufstellung und -fortschreibung wird durch den Ausschuss für Regionalplanung, Metropolregion und Europaangelegenheiten vorbereitet, von der Regionsversammlung beschlossen und vom Team Regionalplanung in der Region Hannover umgesetzt. Neben der Aufstellung und Fortschreibung des RROP obliegt der Regionalplanung u.a. die Beratung der regionsangehörigen Städte und Gemeinden, die Abgabe von Stellungnahmen zu Bauleitplänen und sonstigen Planungen, die Durchführung von Raumordnungsverfahren und Zielabweichungsverfahren, die Erarbeitung regionalplanerischer Konzepte sowie die Moderation von Konfliktfällen (REGION HANNOVER 2006b, S. 6).

Für die Genehmigung des Regionalplans ist die Oberste Landesplanungsbehörde zuständig, die in Niedersachsen beim Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung angesiedelt ist.

9.3 Wirkungsanalyse regionalplanerischer Instrumente zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung

„Aber da ist das Raumordnungsrecht einfach zu schwach, bewusst schwach, kein Mensch der Welt will in Deutschland, außer den Raumordnern vielleicht, aber kein anderer will eine harte raumordnerische Steuerung, deswegen sind die Gesetze alle windelweich.“ (Regionalplanung 1)

Die Vorgaben der Landesplanung sind im Vergleich zu anderen Ländern wenig komplex und übersichtlich. In den 1970er Jahren trat die niedersächsische Landesregierung mit dem Ziel an, das kommunalfreundlichste Planungssystem Deutschlands zu schaffen und entzog der Regionalplanung wesentliche Instrumente zur Steuerung der Siedlungsentwicklung (REGION HANNOVER 2009a, S. 10). Mit der Neuaufstellung des Landesraumordnungsprogramms 2008 fanden eine Beschränkung auf landesbedeutsame Bereiche und ein Verzicht auf Regelungen, die „in die Verantwortung der kommunalen Ebene gestellt werden können“, statt. Insgesamt wird daher die Bedeutung der kommunalen Planungsebene gestärkt (Nds. ML 2008b, S. 9f).

Die Regionalplanung in der Region Hannover kann auf eine mehr als vier Jahrzehnte dauernde Tätigkeit zurückblicken (NIEBUHR-NETTE U. PRIEBIS 2001). Die Themen Umweltschutz und Sicherung der natürlichen Ressourcen spielten zunächst eine untergeordnete Rolle, da

die erste Generation von Regionalplänen von Wachstumszielen ausging und sich in Folge dessen auf die Steuerung dieses Flächenzuwachses konzentrierte. Das RROP von 1975 hielt weitgehend an diesen Grundsätzen fest, wenngleich erste Zweifel an den Wachstumsgedanken aufkamen. Ziele wie die Sicherung oberflächennaher Rohstoffe, Schutz des Waldes oder Lärmschutz an Verkehrswegen sind erste Hinweise auf eine qualitative Planung (NIEBUHR-ETTE U. PRIEBIS 2001, S. 146). Die Schwächung der Regionalplanung in den 1970er Jahren führte zum Entzug von Steuerungsinstrumenten und von ortsteilbezogenen Funktionszuweisungen. Zudem entfielen Richtwerte für die Einwohnerentwicklung und den Wohnungsbau (NIEBUHR-ETTE U. PRIEBIS 2001, S. 148). In den 1980er Jahren gelang es jedoch erstmals, konkrete Vorgaben für den Freiraumschutz in den Regionalplan aufzunehmen (NIEBUHR-ETTE U. PRIEBIS 2001, S. 148). Heute besitzt die Region Hannover vielfältige positiv- und negativplanerische Steuerungsinstrumente.

Der aktuelle Regionalplan der Region Hannover wurde 2006 rechtskräftig und löste den Vorgängerplan von 1996 ab. Trotz des geringen Gültigkeitszeitraumes wird für die folgende Planevaluierung vorwiegend der aktuelle Plan von 2006 zugrunde gelegt. Grundlegende Änderungen in den Regulierungsprinzipien zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung fanden, mit Ausnahme der Festlegungen zur Eigenentwicklung, kaum statt. Für die Kommunalbefragung und in den Experteninterviews erwies es sich als zielführend, den aktuellen Plan bewerten zu lassen, da die ehemaligen Regelungen nicht mehr allen Kommunalvertretern bekannt waren. Für die Evaluierung der Eigenentwicklung wurden sowohl die ehemalige als auch die neue Regelung in den Fragebogen mit aufgenommen. Jedoch kann eine Wirkungsanalyse der neuen Festlegungen anhand amtlicher Daten nicht für den kurzen Zeitraum ab 2006 vorgenommen werden. Tabelle 9.3 zeigt die verschiedenen Regulierungsprinzipien in der Region Hannover.

Tab. 9.3 Hannover: Regulierungsprinzipien

	Positivplanerischer Ansatz	Negativplanerischer Ansatz
Standortsteuernde Instrumente	Zentrale Orte, Eigenentwicklung, Ergänzungsfunktion Wohnen, Vorranggebiete Siedlung, Schwerpunkt Wohnen, Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf SPNV-Standorte	Vorranggebiet Freiraumfunktion, Vorrang- und Vorsorgegebiete für den Freiraumschutz
Mengensteuernde Instrumente	Eigenentwicklung	

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an EINIG 2005b; SIEDENTOP 2008

Die Regionalplanung der Region Hannover besitzt umfangreiche zeichnerische Festlegungen, wie die Regulierungsdichte belegt (Tab. 9.4). Im Vergleich zu den ländlichen Regionen Mittelhessen und Südwestthüringen befindet sich im Verdichtungsraum Hannover ein deutlich höherer Flächenanteil mit drei überlagernden Festlegungen. Demnach sind in Verdichtungsräumen mit hohem Siedlungsdruck mehr Instrumente zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung und zum Schutz des Freiraumes vor Bebauung erforderlich als in ländlichen Regionen (vgl. RROP HANNOVER 2005, S. 52).

Tab. 9.4 Hannover: Regulierungsdichte

	1	2	3	4	5	6
überlagerte Festsetzungen in %	25,5	27,4	25,2	6,3	1,7	0,7

Quelle: eigene Darstellung nach EINIG ET AL. 2010b (digitale Daten des RROP Hannover 2005)

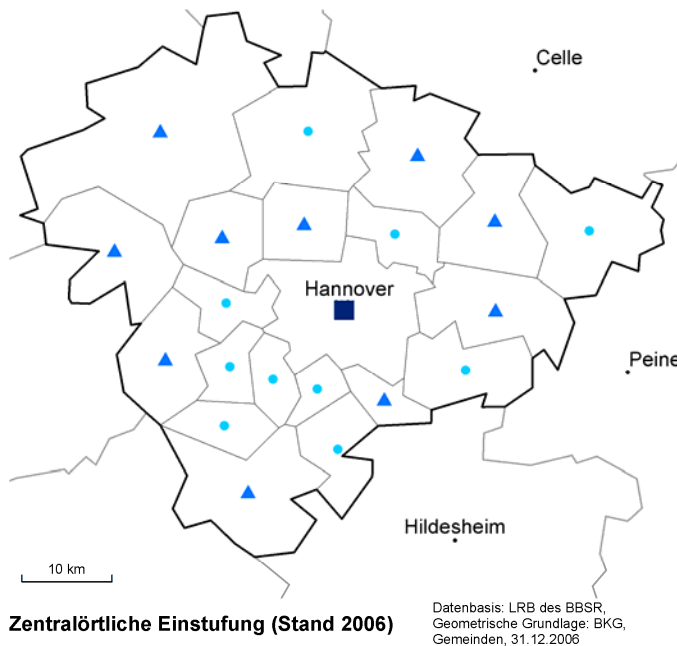
9.3.1 Zentrale Orte

FESTLEGUNGEN ZUR AUSRICHTUNG DER SIEDLUNGSENTWICKLUNG AM ZENTRALE-ORTE-KONZEPT

- Die Entwicklung der Raum- und Siedlungsstruktur ist an dem dreistufigen zentralörtlichen System und an der Einheit von Siedlung und Verkehr auszurichten. Planungen und Maßnahmen öffentlicher und privater Planungsträger sollen schwerpunktmäßig das Oberzentrum Hannover und die Mittelzentren stärken, teils räumliche Entwicklungspotenziale berücksichtigen und auf eine ausgeglichene Raumstruktur hinwirken. (D 1.1.02)
- Die Siedlungsentwicklung in der Region Hannover ist vorrangig auf die zentralörtlichen Standorte und dabei vornehmlich auf die Einzugsbereiche der Haltepunkte des schienengebundenen Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) zu konzentrieren. (D 1.5.02)
- Die Ausweisung neuer Wohnbauflächen und gewerblicher Bauflächen hat der zentralörtlichen Funktion und der Größe der Gemeinde zu entsprechen. (D1.5.03)
- Die Entwicklung der Siedlungsstruktur in der Region Hannover ist auf das zentralörtliche System, das sich in das Oberzentrum Hannover, Mittelzentren und Grundzentren mit den jeweiligen ober-, mittel- und grundzentralen Standorten gliedert, auszurichten. (D 1.6.1.01)
- Zentrale Orte im Sinne des Landes-Raumordnungsprogramms sind Standorte innerhalb der Gemeinden. (D 1.6.1.04)

Quelle: RROP Hannover 2005

Abb. 9.12 Hannover: Zentralörtliches System



Zentralörtliche Einstufung (Stand 2006)

- Oberzentrum
- ▲ Mittelzentrum
- Grundzentrum

Quelle: verändert nach EINIG ET AL. 2010b

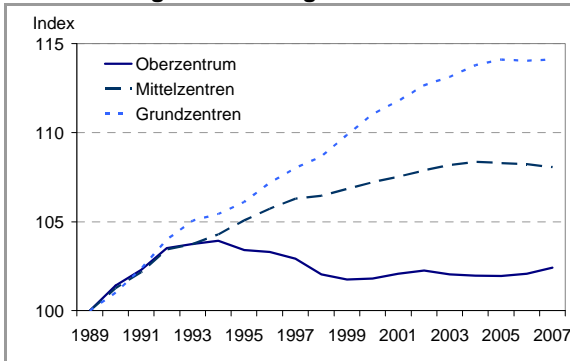
In der Region Hannover findet ein dreistufiges System der Zentralen Orte bestehend aus Ober-, Mittel- und Grundzentren, Anwendung (Abb. 9.12). Es gibt in der verdichteten Region keine Kommune, die nicht über einen zentralörtlichen Status verfügt.

Die Festlegungen, die eine Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf das zentralörtliche System vorsehen, sind alle als Ist-Ziele der Raumordnung formuliert und besitzen somit eine hohe Verbindlichkeit. Die Vorgaben des Plans sehen zum einen vor, dass die Siedlungsentwicklung vorrangig auf das Oberzentrum Hannover und die Mittelzentren auszurichten ist. Darüber hinaus findet,

den Vorgaben des Landes-Raumordnungsprogramms entsprechend, eine Steuerung der Siedlungsentwicklung auf zentrale Standorte innerhalb der Kommunen statt.

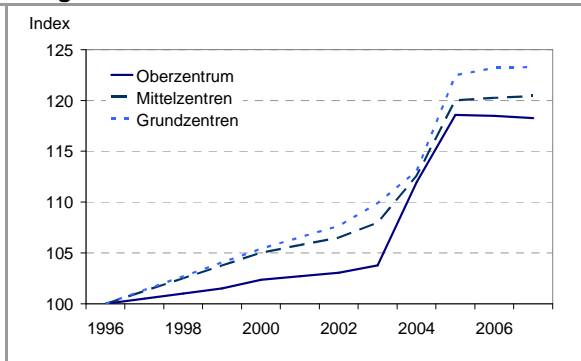
Verbunden mit der Konzentration der Raum- und Siedlungsstruktur auf die Zentralen Orte, ist indirekt auch die Bündelung der Einwohnerentwicklung. Dieser Indikator zeigt eine deutlich höhere Zunahme der Einwohnerzahlen in den Grundzentren als im Oberzentrum Hannover und den Mittelzentren (Abb. 9.13). Bei einer genaueren Betrachtung der Entwicklung fällt jedoch auf, dass der Zuwachs insbesondere zwischen 1996 bis 2003 in den Grundzentren überdurchschnittlich hoch war. Seit dem Jahr 2004 stagniert die Einwohnerentwicklung in allen zentralörtlichen Einstufungen.

Abb. 9.13 Hannover: Bevölkerungsentwicklung nach Zentralen Orten



Quelle: verändert nach EINIG ET AL. 2010b

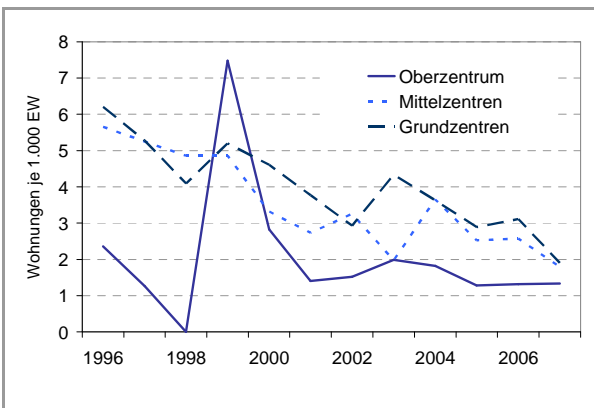
Abb. 9.14 Hannover: Wohnbauflächenentwicklung nach Zentralen Orten



Quelle: eigene Darstellung, Daten der LBR des BBSR

Für die Entwicklung der Wohnbauflächen (Abb. 9.14) ist ebenfalls ein kontinuierliches Wachstum feststellbar, das jedoch zwischen 2004 und 2005 deutlich zunahm. Die Unterschiede zwischen den drei zentralörtlichen Kategorien sind eher gering. Für die Mittel- und Grundzentren kann ein leicht höheres Wachstum als für das Oberzentrum Hannover erkannt werden. Deutlich wird, dass Bevölkerung- und Flächenentwicklung voneinander losgelöst erfolgen: Trotz einer Stagnation der Einwohnerzahlen steigt die Inanspruchnahme von Flächen stark an.

Abb. 9.15 Hannover: Entwicklung der neugebauten Wohnungen nach Zentralen Orten



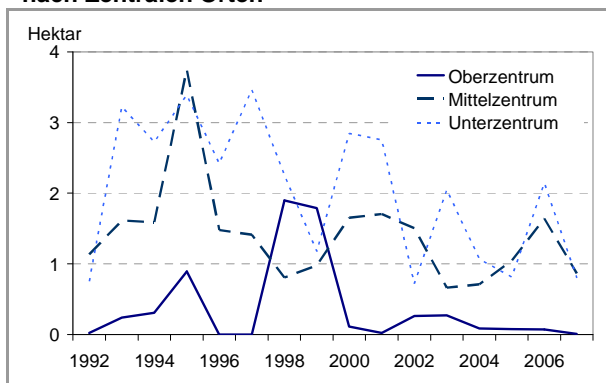
Quelle: eigene Darstellung, Daten der LBR des BBSR

Tab. 9.5 Hannover: Neubautätigkeit nach Zentralen Orten

	Anteil der neugebauten Gebäude an der Gesamtneubautätigkeit in %		Anteil der Flächen für neugebaute Gebäude an der Gesamtflächeninanspruchnahme für neue Gebäude in %	
	1991-1996	1996-2005	1991-1996	1996-2005
Oberzentrum	24,9	17,9	30,9	21,1
Mittelzentren	21,9	21,5	26,4	26,7
Grundzentren	53,2	60,6	42,8	52,2

Quelle: eigene Darstellung, Daten Sementa Change, IÖR

Die Wohnbautätigkeit verzeichnete in den Kommunen niedriger Zentralitätseinstufung überwiegend eine leicht höhere Zunahme als das Oberzentrum (Abb. 9.15). Anhand des gebäudescharfen Datensatzes von Sementa Change wird deutlich, dass mehr als die Hälfte der Gesamtneubautätigkeit in den Grundzentren stattfand (Tab. 9.5). Im Zeitverlauf ist dieser Anteil größer geworden. Der Datensatz ermöglicht neben der Ermittlung der Anzahl der neugebauten Gebäude auch die Ermittlung der Flächeninanspruchnahme für neue Gebäude. Sementa Change misst jedoch nur die Gebäude-, nicht aber die Grundstücksfläche. Auch für die Flächeninanspruchnahme zeigt sich ein höherer Anteil in den Grundzentren, der aber geringer ausfällt als die Anzahl der Neubauten. Eine Ursache für die Differenz zwischen Anzahl der Neubauten und der Gebäudefläche kann der höhere Anteil von Ein- und Zweifamilienhäusern in den Grundzentren sein. Diese benötigen einen geringeren Flächenanteil als Mehrfamilienhäuser. Demnach wurden mehr neue Gebäude mit kleinerer Gebäudefläche in den Grundzentren erbaut.

Abb. 9.16 Hannover: Wohnbaulandausweisungen nach Zentralen Orten

Quelle: eigene Darstellung, Daten: Baulandumfrage der NBank

Auch die Daten zur kommunalen Wohnbaulandausweisung zeigen, dass in den Grundzentren in der Vergangenheit durchschnittlich mehr Wohnbauflächen neu ausgewiesen wurden, als in den übrigen Kommunen (Abb. 9.16). Bei der Bewertung der Steuerungswirksamkeit ist jedoch zu berücksichtigen, dass von den zehn Grundzentren sechs unmittelbar an die Landeshauptstadt Hannover angrenzen. In diesen Gebieten besteht ein höherer Siedlungsdruck als in weiter entfernt gelegenen Kommunen.

Alle verwendeten Indikatoren (Einwohnerentwicklung, Bautätigkeit, Wohnbauflächenentwicklung, Gebäudeentwicklung mit Sementa, kommunale Wohnbaulandausweisungen) belegen, dass eine Konzentration der Wohnsiedlungsentwicklung auf Orte höherer Zentralitätsstufe nicht stattgefunden hat. Deutlich wird anhand der verschiedenen Datenquellen aber, dass seit dem Jahr 2005 eine Stagnation bzw. ein Rückgang dieser Entwicklung feststellbar ist.

Die Vorgaben des Regionalplans sehen nicht nur eine Konzentration der Siedlungsentwicklung in Ober- und Mittelzentren, sondern auch auf zentrale Ortsteile innerhalb einer Gemeinde vor. Mit Hilfe von ortsteilscharfen Daten der Bevölkerungsentwicklung und kleinräumiger Gebäudedaten kann dieses regionalplanerische Ziel geprüft werden.

Für die Bevölkerungsentwicklung kann dieses Ziel als nicht erreicht eingestuft werden, da sich die Einwohnerentwicklung nur geringfügig von der durchschnittlichen Entwicklung der Region Hannover unterscheidet (Tab. 9.6). Abbildung 9.17 belegt jedoch, dass lediglich in sechs Kommunen weniger als 45 % der Gesamtneubautätigkeit nicht in den zentralen Ortsteilen stattgefunden hat.

Tab. 9.6 Hannover: Bevölkerungsentwicklung in zentralen Ortsteilen

	1987-1996	1997-2005	2006-2008
Zentrale Ortsteile	6,5	2,7	-0,5
Region Hannover insgesamt	6,7	1,8	-0,1

Quelle: eigene Darstellung; Daten: Region Hannover

Für die Entwicklung in den zentralen Ortsteilen zeigt sich, dass Einwohner- und Gebäudeentwicklung einen etwa gleich hohen Anteil an der Gesamtentwicklung besitzen (Tab. 9.7). Ca. $\frac{1}{3}$ der Bevölkerungsentwicklung und der Neubautätigkeit fand seit 1996 innerhalb der zentralen Ortslagen statt. Von den 283 Ortsteilen (ohne die Landeshauptstadt Hannover) sind 92 (33 %) als zentraler Ortsteil ausgewiesen sind. Somit entsprechen die Zunahme der Einwohnerzahlen und die Zunahme der Neubautätigkeit dem Anteil dieser Ortsteile an der Region. Eine Konzentration auf zentrale Ortsteile kann somit nicht festgestellt werden.

Tab. 9.7 Hannover: Neubautätigkeit und Bevölkerungsentwicklung in zentralen Ortsteilen

	1991-1996	1996-2005
Anteil der Bevölkerungsentwicklung an der Gesamtbevölkerungsentwicklung in %	33,6	34,3
Anteil der Fläche für neugebaute Gebäude an der Gesamtflächeninanspruchnahme für neue Gebäude in %	37,7	39,9
Anteil der neugebauten Gebäude an der Gesamtneubautätigkeit in %	35,5	35,7

Quelle: eigene Darstellung, Daten: Region Hannover; Sementa Change (IÖR)

Abb. 9.17 Hannover: Neubautätigkeit in zentralen Ortsteilen (1996-2005)

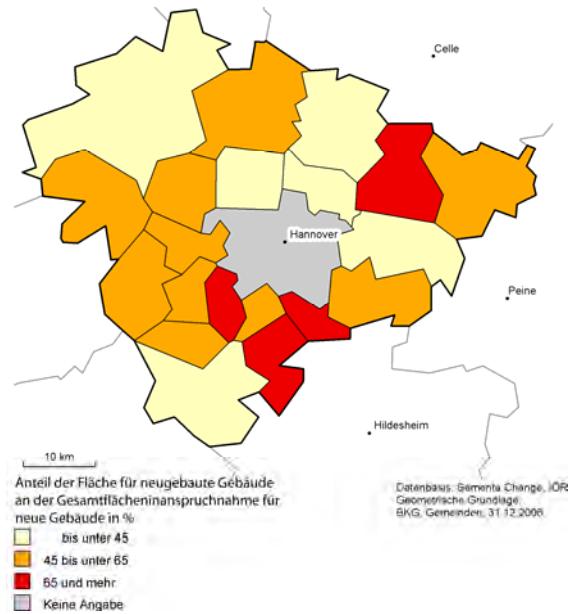
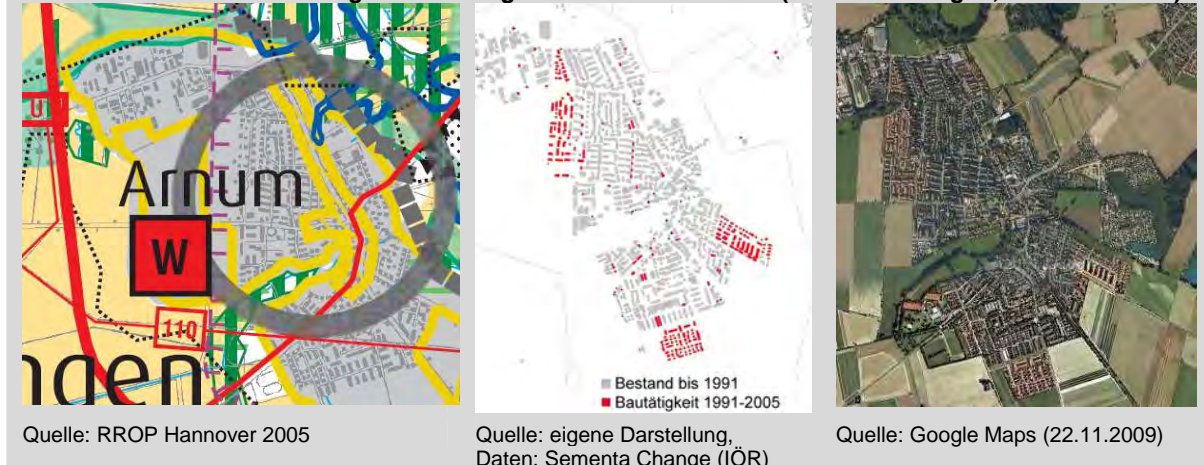


Abbildung 9.18 zeigt die Festlegungen des Regionalplans eines zentralörtlichen Standortes innerhalb des Grundzentrums Hemmingen sowie die tatsächliche Bautätigkeit.

Abb. 9.18 Hannover: Siedlungsentwicklung in zentralen Ortsteilen (Stadt Hemmingen, Ortsteil Arnum)



Im Rahmen der Kommunalbefragung erfährt das Zentrale-Orte-Konzept eine grundsätzliche Akzeptanz und wird auch für wirksam gehalten. So bewertet knapp die Hälfte (47 %) der Städte und Gemeinden eine steigende Wirkung auf das Baulandangebot in zentralen Ortsteilen durch das Zentrale-Orte-Konzept. Die Mehrheit (53 %) der Kommunalvertreter bezeichnet die Restriktivität der Festlegung als angemessen, während $\frac{1}{5}$ eine Abschwächung und 11 % eine Verschärfung für notwendig erachtet. Für das Gros der Kommunen (74 %) stellt das Zentrale-Orte-Konzept eine akzeptable Einschränkung ihrer kommunalen Planungshoheit dar. Nur zwei Kommunen bewerten die Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf zentralörtliche Standorte als nicht akzeptable Einschränkung.

Die überwiegend positive Bewertung zeigt sich in der Einschätzung der Zielerreichung. Knapp die Hälfte (47 %) der befragten Städte und Gemeinden gibt an, dass das intendierte Ziel, die Siedlungsentwicklung vorrangig auf zentralörtliche Standorte zu konzentrieren, erfolgreich umgesetzt werden konnte. Nur $\frac{1}{5}$ der Städte und Gemeinden bescheinigt der Ziel-

setzung wenig Erfolg. Die Einschätzung der Kommunalvertreter ist somit positiver als es die Auswertung der statistischen Daten belegen kann.

Die Ursache für die hohe Akzeptanz des Zentrale-Orte-Konzeptes kann darin liegen, dass alle befragten Kommunen einen zentralörtlichen Status besitzen und somit wenige Einschränkungen erfahren. Für die Steuerung der Siedlungsentwicklung wird die Konzentration auf bestimmte Ortsteile auch von den Kommunalvertretern für sinnvoll erachtet. Die lange Tradition der Festlegung in der Region führt zusätzlich zu einer hohen Akzeptanz.

Das Zentrale-Orte-Konzept ist auch aus Sicht der Regionalplaner ein wichtiges Steuerungsinstrument, mit dem zwischen Städten und Gemeinden moderiert bzw. ausgeglichen werden kann. Die Festlegungen im Regionalplan stellen notwendige und vertrauensbildende Maßnahmen dar, die Grundlage für eine verlässliche Bauleitplanung sind (PRIEBIS in NDS. ML 2007).

Aus Sicht der Mehrzahl der befragten Mitglieder der Regionsversammlung bewirkt das Zentrale-Orte-Konzept eine Steigerung der Baulandentwicklung in zentralen Ortsteilen und an Haltepunkten des SPNV sowie eine Verringerung der Baulandentwicklung außerhalb der Siedlungsschwerpunkte. Die Restriktivität der Vorgaben und auch die Einschränkung der kommunalen Planungshoheit sind aus Sicht des Trägers der Regionalplanung angemessen.

Bewertung

Zusammenfassend kann dem Zentrale-Orte-Konzept in der Region Hannover eine eingeschränkte Steuerungswirksamkeit zugesprochen werden. Die Zunahme der Wohnsiedlungs- und Bevölkerungsentwicklung verlief in den Grundzentren deutlich stärker als in Mittel- und Oberzentren, so dass das Ziel der Konzentration der Siedlungsentwicklung auf höherrangige Zentrale Orte nicht erreicht wurde. Der Zielsetzung, die Siedlungsentwicklung auf zentrale Ortsteile innerhalb einer Gemeinde zu konzentrieren, kann hingegen eine etwas höhere Wirksamkeit zugesprochen werden.

Die Einschätzung von HAHNE und ROHR (2002), dass sich trotz des Systems der Zentralen Orte in Verdichtungsräumen deutliche Suburbanisierungsprozesse zeigen, kann anhand der Fallstudie Hannover bestätigt werden. Ursachen für diese Entwicklung liegen vor allem auf dem hohen Siedlungsdruck zu Beginn der 1990er Jahre. In dieser Zeit fand das größte Siedlungs- und Bevölkerungswachstum in den Grundzentren statt, während die Dynamik derzeit stagniert. Für diese Entwicklung ist aber nur bedingt die rechtliche Festlegungspraxis im Regionalplan verantwortlich. Die Wünsche der Bevölkerung nach einem „Haus im Grünen“, die vielfach aus den zu hohen Baulandpreisen im Oberzentrum resultieren, können nur sehr eingeschränkt durch die Regionalplanung beeinflusst werden. Steuerliche Anreize für ein Haus im Grünen, wie z.B. die mittlerweile abgeschaffte Eigenheimzulage oder die Pendlerpauschale, unterlaufen die raumordnerischen Ziele. Einer steigenden Nachfrage der individuellen Wohnfläche kann von raumordnerischer Seite ebenfalls nicht entgegengewirkt werden. Zudem sind die Flächenkontingente in den Oberzentren häufig nicht ausreichend zur Deckung der Nachfrage, so dass auf Umlandgemeinden ausgewichen werden muss.

9.3.2 Entwicklung in ländlich strukturierten Siedlungen und Eigenentwicklung

FESTLEGUNGEN ZUR ENTWICKLUNG LÄNDLICH STRUKTURIERTER SIEDLUNGEN

REGELUNG RROP 1996

- Die ländlich strukturierten Siedlungen im Großraum Hannover unterhalb des Systems der zentralörtlichen Siedlungsbereiche sind als Teil der gewachsenen Siedlungsstruktur zu sichern und im Rahmen örtlicher Entwicklungsvoraussetzungen und -anforderungen weiterzuentwickeln. Um eine Zersiedlung und eine damit verbundene umweltbelastende Verkehrsentwicklung zu vermeiden, ist die Siedlungsentwicklung in den ländlich strukturierten Siedlungen grundsätzlich auf eine angemessene Eigenentwicklung zu begrenzen.

REGELUNG RROP 2005

- Es werden zwei Typen von ländlich strukturierten Siedlungen festgelegt:
 - ländlich strukturierte Siedlungen mit der Funktion Eigenentwicklung, deren Siedlungsentwicklung grundsätzlich auf eine angemessene Entwicklung zu begrenzen ist,
 - ländlich strukturierte Siedlungen mit der Ergänzungsfunktion Wohnen, deren Siedlungsentwicklung sich anhand ihrer Bedeutung für die regionale Entwicklung von der Eigenentwicklung abhebt. (D 1.6.3.01)
- Der Entwicklungsspielraum der übrigen ländlich strukturierten Siedlungen mit der Funktion Eigenentwicklung besteht aus der Erfüllung des örtlichen Grundbedarfs an zusätzlichen Wohnbauflächen und gemischten Bauflächen. Er wird als Basiswert in % zur vorhandenen Siedlungsfläche festgelegt. Der Basiswert beträgt 5 %.
- Eine Erhöhung des Basiswertes auf bis zu 7 % ist im Einzelfall in Abstimmung zwischen der Kommune und dem Träger der Regionalplanung dann möglich, wenn besondere örtliche Gegebenheiten oder raumordnerisch begründete Bedarfe geltend gemacht werden können. Der Basiswert ist auf den Geltungszeitraum des Programms beschränkt und nicht übertragbar.
- Die Region Hannover führt ein Kataster über die Entwicklung der Siedlungsfläche in den ländlich strukturierten Siedlungen. (D 1.6.3.03)

Quelle: RROP Hannover 1996 / 2005

In der Region Hannover hat man sich für einen zweigeteilten Ansatz zur Steuerung der Siedlungsentwicklung in ländlichen Ortsteilen entschieden. Unterteilt werden Ortsteile mit Ergänzungsfunktion Wohnen, die außerhalb der zentralörtlichen Siedlungsbereiche liegen, aber die Kriterien für eine ergänzende Siedlungsentwicklung erfüllen. Zu den Voraussetzungen zählen eine günstige ÖPNV-Bedienung, eine örtliche Grundschule, Grundversorgung im Einzelhandel, weitere Infrastruktureinrichtungen wie eine Kindertagesstätte sowie ein ausgewogenes Verhältnis von Wohn- und Arbeitsstätten (PRIEBIS U. WEGNER 2008, S. 258; RROP HANNOVER 2005, S. 68f). Die übrigen Ortsteile sind auf eine angemessene Eigenentwicklung begrenzt. Ländliche Ortsteile befinden sich in erster Linie in den Randbereichen der Region Hannover und wurden in der Vergangenheit stark durch Suburbanisierungstendenzen geprägt (RROP HANNOVER 2005, S. 68). Beide Ansätze sind als Ziel der Raumordnung mit Ist-/Sind-Formulierungen ausgewiesen und legen in textlicher Form die betroffenen Ortsteile fest.

Tab. 9.8 Hannover: Bevölkerungsentwicklung in ländlichen Ortsteilen mit Ergänzungsfunktion Wohnen

	1987- 1996	1997- 2005	2006- 2008
Ortsteile mit Ergänzungsfunktion Wohnen	11,5	5,4	-0,5
Region Hannover insgesamt	6,7	1,8	-0,1

Quelle: eigene Darstellung; Daten der Region Hannover

Die Bevölkerungsentwicklung in ländlichen Ortsteilen mit Ergänzungsfunktion Wohnen lag zwischen 1987 und 2005 deutlich über der Entwicklung der Gesamtregion (Tab. 9.8). Als Erklärungsgründe können Suburbanisierungsprozesse angeführt werden. Seit 2006 ist die Bevölkerungsentwicklung leicht rückläufig. An der gesamten Bevölkerungsentwicklung der Region nehmen die ländlichen Ortsteile nur einen geringen Anteil ein (Tab. 9.9), während der

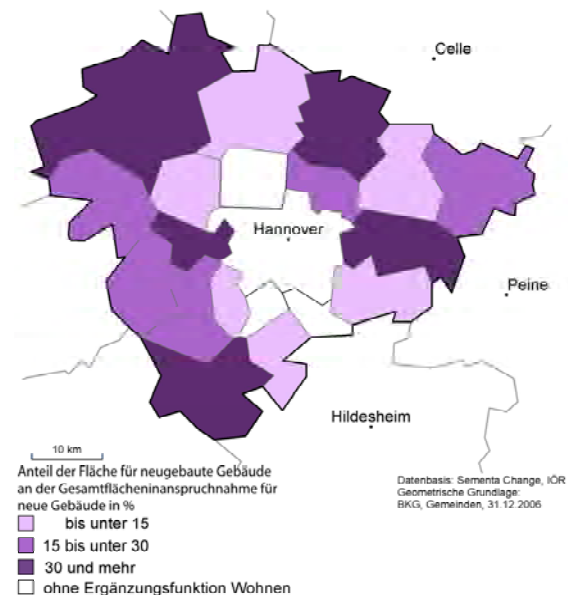
Anteil der Bautätigkeit höher liegt. Es zeigt sich, dass die Flächeninanspruchnahme in den ländlichen Ortsteilen deutlich über dem Bedarf liegt, der durch neue Einwohner entsteht. Die Zunahme der Bautätigkeit und der Flächenentwicklung verläuft somit weitgehend losgelöst von der Bevölkerungsentwicklung.

Tab. 9.9 Hannover:
Neubautätigkeit und Bevölkerungsentwicklung in ländlichen Ortsteilen mit Ergänzungsfunktion Wohnen

	1991-1996	1996-2005
Anteil der Bevölkerungsentwicklung an der Gesamtbevölkerungsentwicklung in %	8,7	9,0
Anteil der Fläche für neugebaute Gebäude an der Gesamtflächeninanspruchnahme für neue Gebäude in %	11,7	15,8
Anteil der neugebauten Gebäude an der Gesamtneubautätigkeit in %	16,1	17,7

Quelle: eigene Darstellung,
Daten der Region Hannover und Sementa Change (IÖR)

Abb. 9.19 Hannover:
Neubautätigkeit in ländlichen Ortsteilen mit Ergänzungsfunktion Wohnen (1996-2005)



Die Restriktivität dieses Instrumentes wird von mehr als der Hälfte der befragten Kommunen (53 %) für angemessen gehalten. Nur drei Kommunen sehen die Abschwächung der Restriktivität als notwendig an. Die Einschränkung der kommunalen Planungshoheit durch die Festlegung ist nach Einschätzung von mehr als der Hälfte der Kommunen (53 %) akzeptabel, 11 % fühlen sich nicht eingeschränkt, während 16 % die Vorgaben für nicht akzeptabel halten. Der Umfang der Bauflächen in den betroffenen Kommunen ist nach Bewertung der Mehrzahl (58 %) der Städte und Gemeinden ausreichend. Die Zielvorgaben, „die ländlich strukturierten Siedlungen im Rahmen der örtlichen Entwicklungsvoraussetzungen zu stärken“ bewertet ¼ der Kommunen als erfolgreich umgesetzt, wobei mit 58 % die Mehrzahl der Kommunen die Frage unbeantwortet lässt.

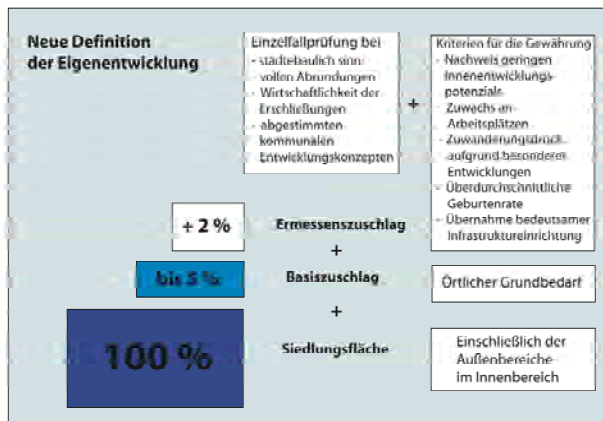
Eine Verschärfung der Restriktivität ist laut Einschätzung der Hälfte der befragten Mitglieder der Regionsversammlung notwendig und auch der Umfang der Bauflächen in diesen Gebieten ist für die Hälfte der Mitglieder zu hoch. Die andere Hälfte der Befragten erachtet hingegen Restriktivität und Umfang der Festlegungen für angemessen.

Somit unterscheiden sich die Einschätzung zwischen Kommunalplaner und Vertretern der Regionsversammlung leicht, da die politischen Vertreter eine etwas höhere Notwendigkeit zur Verschärfung der Vorgaben sehen. Diese Einschätzung teilt auch der zuständige Regionalplaner, da es keine rechtsverbindlichen Mengenvorgaben für eine Siedlungsentwicklung gibt, wie dies bei den Eigenentwicklungskommunen seit 2006 der Fall ist (*Regionalplanung 2*). Zwar ist der Siedlungsdruck auch in diesen Gebieten derzeit rückläufig, jedoch könnte über eine restriktivere Formulierung der Vorgaben nachgedacht werden.

Für Ortsteile mit Beschränkung auf Eigenentwicklung wurde im RROP 1996 eine Obergrenze für den Einwohnerzuwachs von durchschnittlich 10 % definiert. Ein Gutachten aus dem Jahr 2000 stellte heraus, dass die Bevölkerungsentwicklung zwar durchschnittlich um 10,2 % angestiegen war und damit im Rahmen der Vorgaben lag, dass es aber zu deutlichen Differenzen zwischen den Kommunen gekommen war. So nahm die Bevölkerung in Einzelfällen um 56 % zu. Zusätzlich wurde erörtert, dass sich die Siedlungsfläche um durchschnittlich 9,2 % erhöhte, in 20 % der Gemeinden jedoch über diesem Durchschnittswert lag (HABERMANN-NIEßE U. KLEHN 2001). Nur an wenigen Ortsteilen korreliert die Zunahme an Wohneinheiten auch mit einem Einwohnerzuwachs. Auch Gemeinden mit einem Rückgang der Einwohnerzahlen verzeichneten einen deutlichen Anstieg an Wohneinheiten (HABERMANN-NIEßE U. KLEHN 2001, S. 49).

Aufgrund dieser Missstände entstand ein neues Modell der Eigenentwicklung (Abb. 9.20). Dieses setzt an der objektiven Größe der Siedlungsfläche und nicht mehr an der Bevölkerungsentwicklung und den damit verbundenen Unsicherheiten einer Bevölkerungsprognose an (PRIEBIS U. WEGNER 2008, S. 259).

Abb. 9.20 Hannover: Modell der Eigenentwicklung



Quelle: RROP Hannover 2005, S. 77

Tab. 9.10 Hannover: Eigenentwicklung – Ausgangsbasis, Basis- und Ermessenszuschlag (Beispiel Gemeinde Laatzen)

Laatzen			
Ortsteil	Ausgangsbasis Siedlungsfläche 100 % (m ²) Stand: 31.12.2005	Basiszuschlag 5 % (m ²)	Ermessenszuschlag + 2 % (m ²)
Ingeln	312.846	15.642	21.899
Oesselse	746.121	37.306	52.228
Laatzen	1.058.967	52.948	74.128

Quelle: RROP Hannover 2005, S. 72

Ausgehend von der aktuellen Siedlungsfläche der Ortsteile wird ein Basiszuschlag von 5 % für die künftige Siedlungsentwicklung als örtlicher Grundbedarf bereitgestellt. Unter bestimmten Voraussetzungen kann dieser Basiszuschlag auf 7 % erhöht werden. Kriterien für diese Erhöhung sind ein Nachweis geringer Innenentwicklungspotenziale, ein Zuwachs an Arbeitsplätzen, ein Zuwanderungsdruck aufgrund besonderer Entwicklungen, überdurchschnittliche Geburtenraten oder die Übernahme einer bedeutsamen Infrastruktureinrichtung. In Einzelfällen ist das Überschreiten des Basiswertes möglich.

Die Kontingente von 5 % gelten für den betreffenden Ortsteil und können nicht zwischen den Ortsteilen einer Gemeinde getauscht werden und bestehen für den Gültigkeitszeitraum des Regionalplans. Mit Hilfe eines Katasters für die Flächenentwicklung in den Eigenentwicklungsortsteilen erfolgt eine „Buchführung“ durch die Regionalplanung (PRIEBIS U. WEGNER 2008, S. 258). Wie viel Flächen den einzelnen Ortsteilen zur Verfügung steht, wird in tabellarischer Form im Regionalplan ausgewiesen (vgl. Tab. 9.10). Der Basiszuschlag kann ohne einen Bedarfsnachweis von den Kommunen in Anspruch genommen werden (PRIEBIS U. WEGNER 2008, S. 260). Insgesamt sind 137 Ortsteile von dieser Festlegung betroffen.



Der neue Ansatz zur Steuerung der Siedlungsentwicklung in ländlichen Ortsteilen der Region Hannover zählt zu den restriktivsten Modellen in der deutschen Regionalplanung. Die Festlegungen sind als Ziel der Raumordnung formuliert und enthalten klare Mengenbegrenzungen für die betroffenen Ortsteile. Die Adressaten werden demnach konkret angesprochen. Die vorhandenen Ausnahmeregelungen sind an bestimmte Kriterien gebunden und sichern die Flexibilität des Instrumentes. Kritisch anzumerken ist lediglich, dass keine Standortsteuerung innerhalb der Gemeinde und eine Flächeninanspruchnahme ohne Bedarfsnachweis möglich sind. Die Umsetzung des Instrumentes konnte jedoch nur dadurch gelingen, dass die bestehenden Flächenreserven in gültigen Bauleitplänen unter den Bestandsschutz fielen und nicht in die Kontingente einberechnet wurden (*Landesplanung 1*).

Auch die ursprüngliche Regelung der Eigenentwicklung des RROP 1996 stellte ein Ziel der Raumordnung mit „Ist“-Formulierung dar, konnte aber aufgrund der ungenauen Ausgestaltung wenig Steuerungskraft enthalten.

Tab. 9.11 Hannover: Bevölkerungsentwicklung in Ortsteilen mit Eigenentwicklung (in %)

	1987-1996	1997-2005	2006-2008
Ortsteile mit Eigenentwicklung	7,6	5,2	-0,9
Region Hannover insgesamt	6,7	1,8	-0,1

Quelle: verändert nach EINIG ET AL. 2010b

Die Bevölkerungsentwicklung in Ortsteilen mit Eigenentwicklung lag zwischen 1987 und 2005 deutlich über dem Regionsdurchschnitt. Im Zeitverlauf ist aber eine rückläufige Entwicklung erkennbar (Tab. 9.11).

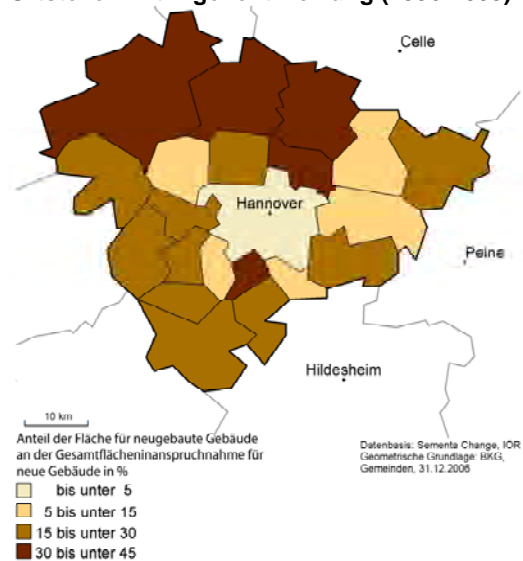
An der Gesamtbevölkerungsentwicklung nahmen die Eigenentwicklungsorsteile einen Anteil von 11 % an, während der Anteil der Neubautätigkeit und der Anteil für neue Flächen an der Gesamtflächeninanspruchnahme für neue Gebäude höher lag (Tab. 9.12). Als Erklärungsgrund für den höheren Anteil der Flächeninanspruchnahme kann der Bau von Einfamilienhäusern dienen, der in den ländlichen Ortsteilen deutlich höher ist als in den Zentralen Orten. Eine mögliche Ursache für die überdurchschnittliche Zunahme an Wohneinheiten ist laut HABERMANN-NIEßE und KLEHN (2001, S. 49) der Remanenzeffekt (vgl. Kap. 2) und die geringe durchschnittliche Familiengröße in neuen Wohnhäusern. Die Wohnbautätigkeit übersteigt die Einwohnerentwicklung insbesondere in den Ortsteilen, die in einem größeren Umfang Wohnbauten aus den 1950er und 1960er Jahren aufweisen. Hier stellen die Neubauten einen Ersatz für veralteten, nicht nachfragegerechten Wohnraum dar.

Tab. 9.12 Hannover:
Neubautätigkeit und Bevölkerungsentwicklung in Ortsteilen mit Eigenentwicklung

	1991-1996	1996-2005
Anteil der Bevölkerungsentwicklung an der Gesamtbevölkerungsentwicklung in %	10,9	11,4
Anteil der Fläche für neugebaute Gebäude an der Gesamtflächeninanspruchnahme für neue Gebäude in %	14,8	18,9
Anteil der neugebauten Gebäude an der Gesamtneubautätigkeit in %	20,1	24,6

Quelle: eigene Darstellung,
 Daten: Region Hannover und Sementa Change (IÖR)

Abb. 9.22 Hannover:
Neubautätigkeit in Ortsteilen mit Eigenentwicklung (1996-2005)



Quelle: verändert nach EINIG ET AL. 2010b

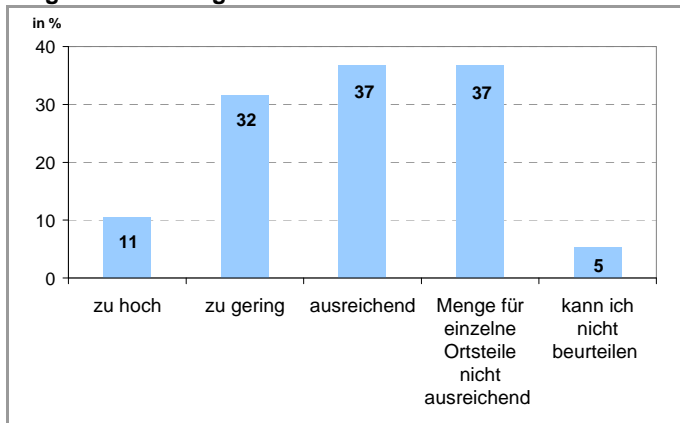
Betrachtet man den Flächenanteil für neugebaute Gebäude an der Gesamtflächeninanspruchnahme in der regionalen Verteilung (Abb. 9.22), so fallen Unterschiede zwischen den Kommunen auf. Insbesondere in den nördlichen Kommunen der Region Hannover war die Flächeninanspruchnahme in den Ortsteilen mit Eigenentwicklung mit mehr als 30 % an der Gesamtflächeninanspruchnahme der Gemeinde überdurchschnittlich hoch.

Von der Region Hannover wurde Anfang 2008, zwei Jahre nach der Einführung der Festlegung, eine erste Überprüfung vorgenommen. Diese kommt zu dem Ergebnis, dass $\frac{2}{3}$ der Kommunen das Instrument bislang nicht angewendet haben. In 12 % der Fälle wurden die zur Verfügung stehenden Kontingente bereits vollständig ausgeschöpft, was in engem Zusammenhang mit der Neuaufstellung bzw. Fortschreibung von Flächennutzungsplänen stand. Die rechtliche Inanspruchnahme der Flächen bedeutet dabei nicht, dass dort auch tatsächlich eine Bautätigkeit stattgefunden hat, sondern lediglich, dass die rechtlichen Voraussetzungen für eine Bebauung gelegt wurden (PRIEBIS U. WEGNER 2008, S. 261).

Die Kommunalvertreter sehen den neuen Steuerungsansatz weitgehend als wirksam an. Dass es zu einer Verringerung der Bautätigkeit in den Eigenentwicklungsortsteilen kommt, benennt ca. die Hälfte der Befragten (47 %). Ob die neue Regelung ihre Ziele schon erreicht hat, kann von den Kommunen derzeit kaum beurteilt werden. Nur 5 % geben an, dass die Festlegungen erfolgreich und 21 % dass sie wenig erfolgreich waren. Die Mehrzahl (58 %) macht keine Aussage.

Etwa die Hälfte der Kommunalvertreter (53 %) bewertet die Regelung als in ihrer Restriktivität angemessen, während $\frac{1}{4}$ eine Abschwächung für notwendig hält. Die Antworten der Kommunen zeigen, dass die neue Regelung zwar wirksamer, aber auch restriktiver als der ursprüngliche Ansatz bewertet wird.

Abb. 9.23 Hannover: Bewertung des Umfangs der Eigenentwicklung durch die Kommunen



Quelle: eigene Darstellung; Daten: Kommunalbefragung des BBSR 2009; N=19; Mehrfachnennungen möglich

Befragt nach dem Umfang der Eigenentwicklung (5 % Basiszuschlag), bewerten die Kommunen ihn zum einen als ausreichend, zum anderen als nicht für alle Ortsteile ausreichend (Abb. 9.23). In Gesprächen mit Kommunalvertretern wurde die Beschränkung der Kontingente auf die jeweiligen Ortsteile zum Teil kritisiert, da ein Tausch der Mengenkontingente zwischen einzelnen Ortsteilen einer Kommune nicht möglich ist. Dies ist insbesondere aus Sicht einer Kommu-

ne mit einer bandartigen Siedlungsstruktur schwierig: „Warum kann nicht der eine Ort weniger und der andere Ort mehr? Nicht, dass wir in der Summe mehr wollen, sondern dass wir gesagt haben: Es muss doch für die Regionalplanung, wenn es nur um diese Prozentsachen geht, bei so einer Struktur möglich sein, dass wir die kommunal entscheiden. Das ist unsere Planungshoheit, wo wir denn diese Flächen am günstigsten ausweisen, weil die durch andere Rahmenbedingungen vorgegeben sind und für uns sinnfälliger, von Versorgung bis Verkehr, bis sonst wohin. [...] Das kann man für eine normale Siedlungsstruktur alles nachvollziehen. Für unsere bandartige Struktur der Bauernschaften ist das für mich nicht nachvollziehbar, sondern eine ganz klare Einschränkung der Planungshoheit und das kann ein Planer in einer Kommune nicht wirklich schätzen wollen.“ (Kommunalplanung 1) Dieser Tausch wird von den Regionalplanern strikt abgelehnt, da eine Steuerung damit kaum umsetzbar wäre. Vielfach besitzen Kommunen bis zu 33 Ortsteile. Würde man einen Tausch zulassen, so könnten große Flächenpotenziale in einzelne Ortsteile fließen, die man jedoch unterbinden möchte.

Aus Sicht anderer Gesprächspartner sind die 5 %-Kontingente vollkommen ausreichend, bzw. so umfangreich, dass zwei Kommunen eine derart umfangreiche Entwicklung nicht in ihrem Gemeindegebiet anstreben. Das neue Vorgehen wird z.T. als praktikabler beschrieben, „weil wir jetzt eine klare Grenze haben. 5 %, das kann sich jeder ausrechnen, dann weiß er, was er in den einzelnen Orten machen kann und dann kann er gucken, ob das ausreicht.“ (Kommunalplanung 3)

Auch aus Sicht der Regionalplanung sind die Mengenvorgaben nicht zu einschränkend. Eine Berechnung der Region Hannover zeigt, dass den Eigenentwicklungsortsteilen insgesamt ca. 4.000 Wohneinheiten zustehen. „Ich wundere mich heute noch, dass wir das Raumordnungsprogramm verabschiedet bekommen haben, weil da nämlich auch das Argument war: Was, nur 5 %? Da haben die Leute gedacht, wir sterben aus und sonst was. Es sind in der Tat gewaltige Flächenpotenziale. Insbesondere, wenn man es für alle 140 Orte addiert. Da kann man ganze Großstädte bauen, insgesamt. Aber es war ja auch nicht der Ansatz, wir verfolgen hier ja immer sehr stark den rahmensetzenden Ansatz.“ (Regionalplanung 1) Mit der neuen Vorgabe zur Eigenentwicklung will die Regionalplanung vor allem die Gemeinden einschränken, die in der Vergangenheit eine sehr hohe Flächeninanspruchnahme in den Ortsteilen mit Beschränkung auf Eigenentwicklung hatten. Auf der anderen Seite wird auch von den Regionalplanern betont, dass es viele vernünftige Planer in den Städten und Gemeinden gibt, die eine sinnvolle Siedlungspolitik

umsetzen und für die auch die Vorgaben zur Eigenentwicklung wenig problematisch sind. Deutlich wird anhand des Zitates des Regionalplaners die Planungsphilosophie der Region Hannover, die nicht einen möglichst restriktiven Ansatz entwickeln möchte, sondern einen Rahmen für Siedlungsentwicklung setzt, mit der Ausreißer eingefangen werden können, ohne die Mehrheit der Kommunen zu stark einzuschränken.

Die Hälfte der Mitglieder der Regionsversammlung hält eine Verschärfung des neuen Ansatzes, der zu den restriktivsten Steuerungsansätzen in Deutschland zählt, für notwendig. Die betrifft vor allem den Umfang der ausgewiesenen Flächen, der von knapp der Hälfte der Mitglieder für zu hoch angesehen wird. Die Einschränkung der kommunalen Planungshoheit ist aus Sicht des Trägers der Regionalplanung akzeptabel und führt zu einer erfolgreichen Zielerreichung. Diese positive Bewertung durch die Regionsversammlung kann auf einen Lernprozess in der Region zurückgeführt werden, da die Mitglieder die Vorgaben zunächst für zu restriktiv hielten (REGION HANNOVER 2009b, S. 11).

Bewertung

Die Auswertungen der Bevölkerungs- und Wohnbautätigkeitsstatistiken zeigen, dass eine Unterteilung in zwei Festlegungen zur Steuerung der Siedlungsentwicklung in ländlichen Ortsteilen zweckdienlich ist. Insbesondere vor dem Hintergrund der Vielzahl an Ortsteilen innerhalb eines Gemeindegebietes ist eine weitere Untergliederung sinnvoll. In Ortsteilen mit Ergänzungsfunktion Wohnen fand, wie im Regionalplan vorgesehen, eine höhere Bevölkerungsentwicklung statt, während die Bautätigkeit in den auf Eigenentwicklung begrenzten Ortsteilen höher ausfiel. Erklärbar ist dies u.a. durch den höheren Anteil von Einfamilienhäusern und den höheren Neubaubedarf.

Die geringe Wirksamkeit des ursprünglichen Instrumentes der Eigenentwicklung wurde von den Akteuren in der Region Hannover erkannt und hat zur Entwicklung eines neuen, restriktiven Ansatzes geführt. Dieser stößt bei einigen Kommunalvertretern nach wie vor auf Skepsis, ist aber weitgehend akzeptiert. Die Wirkung des neuen Steuerungsansatzes kann zum derzeitigen Zeitpunkt kaum bewertet werden. Zwar fand ein Rückgang in der Flächeninanspruchnahme und der Bevölkerungsentwicklung im Vergleich zu den Vorjahren statt, aber ob dieser in kausalem Zusammenhang zum neuen Instrument steht, ist fraglich. Eine mögliche Ursache für diese Entwicklung kann auch in demographischen Entwicklungen, wie einer stagnierenden Bevölkerungsentwicklung liegen. Zum anderen werden ländliche, autoorientierte Wohnstandorte durch ansteigende Mobilitätskosten zunehmend unattraktiv. Diese Entwicklungen spielen dem Instrument der Eigenentwicklung zu, können aber nicht als sein Ergebnis interpretiert werden.

Nach der Hälfte des Geltungszeitraumes der RROP 2005 ist eine erneute Überprüfung des Instrumentes vorgesehen. Bei der Neuaufstellung des RROP ist zudem über eine Neujustierung des Basiswertes zu diskutieren, da eine Anpassung der Instrumente an den demographischen Wandel erwartet wird (REGION HANNOVER 2008, S. 4).

9.3.3 ÖPNV-Ausrichtung

FESTLEGUNGEN ZUR AUSRICHTUNG DER SIEDLUNGSENTWICKLUNG AN HALTEPUNKTEN DES SCHIENENGEBUNDENEN NAHVERKEHRS

- Die Entwicklung der Raum- und Siedlungsstruktur ist an dem dreistufigen zentralörtlichen System und an der Einheit von Siedlung und Verkehr auszurichten. (D 1.1.02)
- Die Siedlungsentwicklung in der Region Hannover ist vorrangig auf die zentralörtlichen Standorte und dabei vornehmlich auf die Einzugsbereiche der Haltepunkte des schienengebundenen Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) zu konzentrieren. [...] Im Einzugsbereich der Haltepunkte des schienengebundenen ÖPNV sind höhere Siedlungsdichten durch verdichtete Bau- und Wohnformen vorzusehen. (D 1.5.02)

Quelle: RROP Hannover 2005

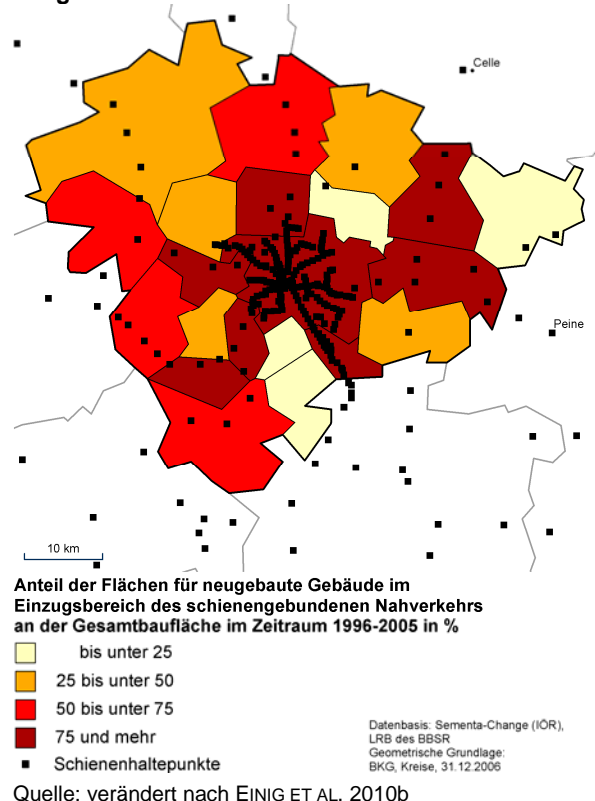
Die Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf Einzugsbereiche des schienengebundenen Nahverkehrs und die Ausrichtung auf zentralörtliche Standorte besitzt in der Region Hannover eine lange Tradition. Schon 1965 formulierte die Verbandsversammlung den Grundsatz, dass „Siedlungs- und Verkehrsplanung eine Einheit bilden. Grundlage der Siedlungs- und Verkehrsplanung soll ein leistungsfähiges Schnellbahnsystem sein. Große Siedlungseinheiten müssen im Einzugsbereich von Schnellbahnen liegen“ (NIEBUHR-ETTE U. PRIEBIS 2001, S. 145). Auch im aktuellen RROP 2005 wird die Orientierung der Siedlungsentwicklung auf schienenerschlossene Standorte weiterhin als Planungsvorstellung mit großer Kontinuität beschrieben, die auch weiterhin ein tragendes Element darstellt (RROP HANNOVER 2005, Vorwort).

Die Festlegungen sind als Ist-Ziele im RROP 2005 verankert und erhalten durch diese Formulierung eine hohe Restriktivität. Fast alle Kommunen sind Adressaten der Festlegung, da lediglich zwei Kommunen nicht über einen Schienenanschluss verfügen.

Die verbindlichen Formulierungen des Plans sehen zwar eine höhere Bebauungsdichte entlang der Haltestellen des ÖPNVs vor, konkrete Aussagen dazu werden aber lediglich in den nicht verbindlichen Erläuterungen des Plans getroffen. Diese schlagen eine dichtere Bebauung im engeren Einzugsbereich des ÖPNVs (500 m Radius) von 30 Wohneinheiten je Hektar vor und von 20 WE/ha im 1.000 m-Radius. Für Stadtbahnhaltestellen wird ein höherer Dichtewert von 30 bis 40 WE/ha angegeben (RROP HANNOVER 2005, S. 53).

Für die hiesige Auswertung wurde mit Untersuchungsradien von 1-2 km, 1 km und 500 m gearbeitet (vgl. EINIG ET AL. 2010b). Diese Abgrenzung wurde in Anlehnung an andere Studien gewählt (z.B. LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN 2008). Gebiete bis 500m Entfernung

Abb. 9.24 Hannover: Anteil der Fläche für neugebaute Gebäude an der Gesamtflächeninanspruchnahme für neue Gebäude im Einzugsbereich (0-2 km) des schienengebundenen Nahverkehrs



sind fußläufig zugänglich, während der 1-2 km-Radius als akzeptable Entfernung für den Radverkehr gilt. Standorte mit mehr als 2 km Entfernung sind haltepunktfern und bleiben unberücksichtigt. In diese Auswertung fließen alle schienengebundenen Haltestellen, d.h. sowohl Stadtbahnhaltepunkte als auch Haltestellen des Nahverkehrs der Deutschen Bahn ein (vgl. EINIG ET AL. 2010b).

Die langfristige Ausrichtung der Siedlungstätigkeit am schienengebundenen Nahverkehr ist in den Ergebnissen der Auswertung deutlich erkennbar. So ist im betrachteten Zeitraum die Mehrzahl der neuen Gebäudeflächen im Einzugsbereich von 2 km zu Haltestellen des schienengebundenen öffentlichen Nahverkehrs gebaut worden (vgl. Tab. 9.13). Zwischen den einzelnen Kommunen in der Region Hannover zeigen sich deutliche Unterschiede (Abb. 9.24).

Tab. 9.13 Hannover: Bautätigkeit in Ortsteilen mit Schienenanbindung

	500m	500m- 1km	1-2km	0-2km
Anteil der Fläche für neugebaute Gebäude an der Gesamtflächenanspruchnahme für neue Gebäude in % (1991-1996)	22,3	26,9	21,5	70,7
Anteil der neugebauten Gebäude an der Gesamtneubautätigkeit in % (1991-1996)	18,7	25,6	19,4	63,7
Anteil der Fläche für neugebaute Gebäude an der Gesamtflächenanspruchnahme für neue Gebäude in % (1996-2005)	19,1	19,6	25,9	64,7
Anteil der neugebauten Gebäude an der Gesamtneubautätigkeit in % (1996-2005)	16,4	20,6	22,7	59,7

Quelle: eigene Darstellung, erweitert nach EINIG ET AL. 2010b, Daten: Sementa Change (IÖR)

Für die Bevölkerungsentwicklung kann in Ortsteilen mit Schienenanbindung keine einheitliche Entwicklung festgestellt werden (vgl. Tab. 9.14). Während die Zunahme in Ortsteilen mit Schienenanbindung im Zeitraum 1987-1996 synchron zur Gesamtentwicklung verlief, fand zwischen 1997 und 2005 ein überdurchschnittlich hohes Bevölkerungswachstum statt. In jüngster Zeit haben sich die Verhältnisse umgekehrt: Der Bevölkerungsverlust in Ortsteilen mit Schienenanbindung liegt höher als in den übrigen Ortsteilen der Region Hannover, in der die Einwohnerzahl stagniert. Eine mögliche Erklärung für diese Entwicklung kann in einigen größeren Baulandentwicklungen in der Nähe von Schienenhaltepunkten liegen, die es in der jüngeren Vergangenheit kaum gab.

Tab. 9.14 Hannover: Bevölkerungsentwicklung in Ortsteilen mit Schienenanbindung 1987-2008 in %

	1987-1996	1997-2005	2006-2008
Ortsteile mit Schienenanbindung ¹	6,6	6,7	-0,9
Region Hannover insgesamt	6,7	1,8	-0,1

Quelle: verändert nach EINIG ET AL. 2010b; Daten der Region Hannover; Stand des Schienennetzes: 2003 ¹ Berechnung ohne Landeshauptstadt Hannover

Von den Kommunalvertretern wird eine hohe Wirkung des Instrumentes beschrieben. Kommunen mit einem SPNV-Anschluss besitzen durch die Festlegung ausschließlich positive Wirkung, während 37 % der Gemeindevertreter für Kommunen ohne Anbindung an das Schienennetz überwiegend negative Wirkungen beschreiben. Die Restriktivität und die Einschränkung der kommunalen Planungshoheit wird nur in drei Fällen als zu hoch bewertet, während das Gros der Kommunen (63 %) die Restriktivität als angemessen und die Ein-

schränkung der kommunalen Planungshoheit als akzeptabel beschreibt. Die zusammenfassende Bewertung des intendierten Ziels „die Siedlungsentwicklung auf schienenerschlossene Haltepunkte zu konzentrieren“, wird von 42 % der Kommunen als erfolgreich und von 1/5 als wenig erfolgreich bezeichnet.

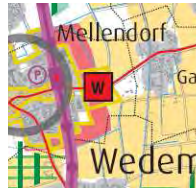
Laut Aussage des Regionalplaners wird der Regionalplanung in Hannover häufiger unterstellt, dass sie „*Schienenfetischisten*“ seien und alle Entwicklungen im Wohnungsbau an die Schiene bringen wollen. Dies ist seiner Meinung nach so nicht vollständig richtig, da neben der Schienenanbindung auch Faktoren wie Infrastruktureinrichtungen bedeutsam sind und dass auch Gemeinden mit einem leistungsfähigen ÖPNV-Netz (Busverbindungen) Entwicklungen zugestanden werden. Solange allerdings entlang der Haltepunkte des Schienennahverkehrs ausreichend Flächenpotenziale zur Verfügung stehen, sollen diese auch bevorzugt genutzt werden (*Regionalplanung 2*). Die Zielerreichung des Instrumentes wird aus regionalplanerischer Perspektive weitgehend positiv bewertet. Die Zuordnung der Siedlungsschwerpunkte an Haltepunkte des schienengebundenen ÖPNVs hat in der Vergangenheit sowohl eine Stärkung des ÖPNVs als auch eine Vermeidung der Landschaftszersiedlung bewirkt (PRIEBIS 2000a, S. 80; PRIEBIS 2007, S. 99).

Die Mitglieder der Regionsversammlung bestätigen ebenfalls die hohe Wirkung und geben an, dass die Festlegung zu einer Steigerung der Siedlungsentwicklung in zentralen Ortsteilen und an Haltepunkten des schienengebundenen Nahverkehrs beiträgt. Die Restriktivität wird mehrheitlich für angemessen befunden und auch die kommunale Planungshoheit wird lediglich in akzeptabler Form eingeschränkt. Die Mitglieder bestätigen die Einschätzung der übrigen Akteure für die Zielerreichung, die sie überwiegend als erfolgreich bezeichnen.

Bewertung

Dem regionalplanerischen Ziel, die Siedlungsentwicklung entlang von Haltepunkten des schienengebundenen Nahverkehrs auszurichten, kann in der Region Hannover eine hohe Wirksamkeit zugesprochen werden. Ein Großteil der Siedlungsentwicklung fand innerhalb der Einzugsbereiche statt. Die hohe Zustimmung der Kommunen kann einerseits im hohen Anteil der Kommunen mit Anbindung an das Schienennetz gesehen werden und andererseits in der langen Tradition des Instrumentes. Nach Einschätzung des Regionalplaners verfügen die meisten Kommunen über ausreichend Baulandpotenziale im Umkreis der Haltestellen, so dass die Vorgaben wenig einschränkend sind. Die erfolgreiche Umsetzung dieser Zielsetzung kann auch auf die enge Zusammenarbeit von Regional- und Verkehrsplanung innerhalb der Region Hannover, d.h. auf institutionelle Faktoren, zurückgeführt werden. Diese Verbindung eines leistungsfähigen ÖPNV mit der Regionalplanung findet so nur in wenigen Regionen statt.

9.3.4 Vorranggebiete für die Siedlungsentwicklung

FESTLEGUNGEN ZU VORRANGGEBIETEN FÜR DIE SIEDLUNGSENTWICKLUNG	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ In der zeichnerischen Darstellung werden innerhalb zentralörtlicher und/oder schienenerschlossener Siedlungsbereiche „Vorranggebiete für Siedlungsentwicklung“ festgelegt. (D 1.5.04) 	
Quelle: RROP Hannover 2005	

Ein Instrument mit geringer Tradition sind die Vorranggebiete für Siedlungsentwicklung. Sie sind in der Plankarte zeichnerisch dargestellt und können für Wohn- oder Gewerbenutzung ausgewiesen werden. Eine Kennzeichnung für vorrangige Wohnnutzung erfolgt durch eine überlagernde Darstellung mit dem Buchstaben „W“. Die Abgrenzung der Gebiete ist nicht parzellenscharf, sondern hat einen rahmensetzenden Charakter. Die Festlegung der Vorranggebiete besitzt einen Zielcharakter.

Mit dem Landesraumordnungsgesetz 1994 wurden Vorranggebiete für Siedlungsentwicklung eingeführt, um in Zeiten angespannter Wohnungsmärkte, knapper Baulandreserven, schwer mobilisierbaren Baulands und hoher Baulandpreise den Bedarf an regional abgestimmten Planungen der schwerpunktmäßigen Siedlungsentwicklung deutlich zu machen (PRIEBS 2000a, S.83). Ursache für die Einführung dieser Vorranggebiete war der Zuwanderungsdruck zu Beginn der 1990er Jahre. In der Region Hannover führt eine starke Zuwanderung und zunehmende Ansprüche an die Wohnflächen zu einem deutlichen Anstieg der Wohnbautätigkeiten. Es war die Rede von einem Bedarf von 60.000 neuen Wohnungen bis zum Jahr 2000. Die ermittelten Flächenreserven boten jedoch lediglich für 20.000 Wohnungen Platz. Aus diesem Grund wurden sog. Vorschauflächen ermittelt. Bei der Auswahl der Flächen fanden folgende Kriterien Berücksichtigung:

- gute Erreichbarkeit und Auslastung der vorhandenen grund- und mittelzentralen Einrichtungen und der privaten Dienstleistungen,
- fußläufige Erreichbarkeit der S-Bahn-Haltestellen (600-1.000 m) bzw. der Stadtbahnhaltestellen (500 m) und der innerstädtischen Buszubringer in mittelzentralen Siedlungsbereichen,
- günstige Zuordnung von Wohn- und Arbeitsstätten,
- günstige Lage zu Naherholungsräumen sowie zu Freizeit- und Erholungseinrichtungen (PRIEBS 2000a, S. 82).

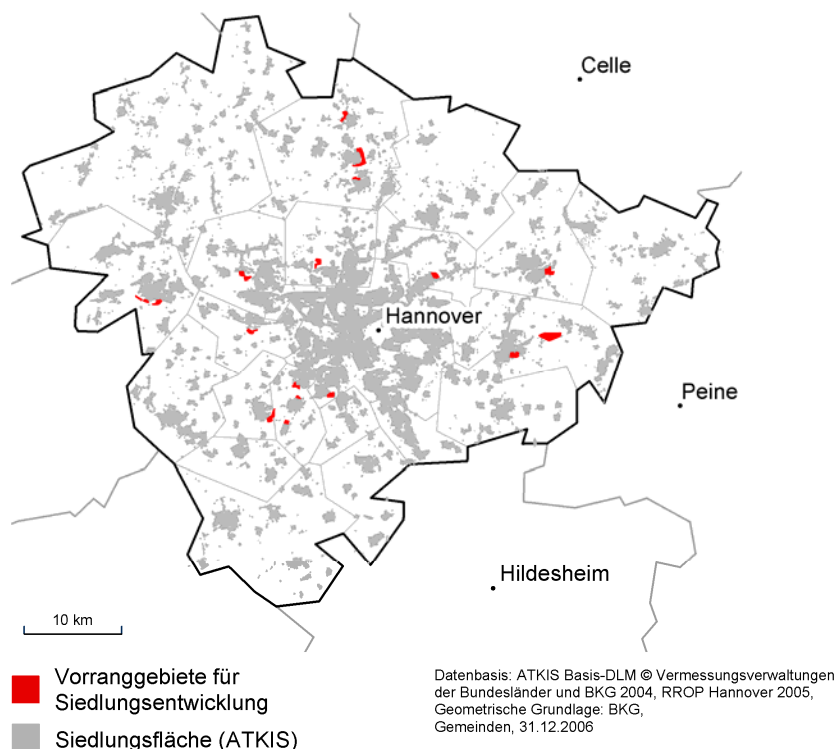
In Hannover fand diese Festlegung sehr früh (1996) Anwendung. Aufgabe der Vorranggebiete ist die frühzeitige Sicherung von Siedlungsflächen gegenüber anderen Nutzungen. Die Flächen basieren auf einem regionalen Siedlungserweiterungskonzept, das mit den Gemeinden abgestimmt wurde.

Erstmals seit Mitte der 1970er Jahre konnten verbindliche Vorgaben von der Regionalplanung zur Steuerung der Siedlungsentwicklung erfolgen (NIEBUHR-ETTE U. PRIEBS 2001, S. 152). Bisher nutzt in Niedersachsen einzig die Region Hannover dieses Steuerungsinstrument, da oftmals Schwierigkeiten bei der Ermittlung der Flächenpotenziale bestehen. Dies erfordert die Anfertigung einer Freiraum- und Siedlungsentwicklungskonzeption, um

daraus eine Prioritätensetzung der Siedlungsentwicklung ableiten zu können. Solche Konzepte besitzen nur die wenigsten Regionen in Niedersachsen (*Landesplanung 1*).

Die Region Hannover weist insgesamt 509 ha als Vorranggebiete für Siedlungsentwicklung aus, die sich über das gesamte Regionsgebiet verteilen, jedoch weniger in den peripheren Teilen der Region zu finden sind (Abb. 9.25). Mittels des gebäudescharfen Datensatzes aus Sementa Change kann nur eine sehr geringe bauliche Nutzung der Vorrangflächen erkannt werden. In den ersten neun Jahren nach Einführung des Instrumentes 1996 lag der Anteil der Flächen für neugebaute Gebäude bei 0,05 % der Gesamtflächeninanspruchnahme für neue Gebäude und bei 0,08 % der Gesamtneubautätigkeit. Die Analyse über ATKIS-Geodaten zeigt ein ähnliches Bild. Bislang wurden lediglich 0,4 % der Vorranggebiete für Wohnzwecke in Anspruch genommen, so dass das vorhandene Flächenpotenzial kaum genutzt wird (vgl. EINIG ET AL. 2010b).

Abb. 9.25 Hannover: Vorranggebiete für Siedlungsentwicklung



80 % der befragten Kommunen verfügen über ein oder mehrere Vorranggebiete in ihrem Gemeindegebiet. Inwiefern mit den Vorranggebieten für Siedlungsentwicklung auch das intendierte Ziel „die Raum- und Siedlungsstruktur im Sinne der angestrebten dezentralen Konzentration zu sichern und zu entwickeln sowie die Belange der Siedlungsentwicklung frühzeitig gegenüber anderen Nutzungen zu sichern“ wird von 63 % der Befragten nicht beantwortet. 20 % der Kommunen messen der Festlegung eine erfolgreiche Zielerreichung zu, 16 % geben an, dass die Ziele nur wenig erfolgreich umgesetzt werden konnten. Als Ursache für diese geringe Bewertung kann die bislang nur vereinzelt Inanspruchnahme der Flächen gelten.

Der Umfang der ausgewiesenen Flächen wird für die gesamte Planungsregion als ausreichend bewertet (79 %). Nur eine Kommune hält den Umfang für zu gering. Auch die Lage

erfährt eine positive Bewertung, da sich die Vorranggebiete nach Meinung von 16 % der Kommunen immer und laut 68 % häufig an den richtigen Standorten befindet.

Die Restriktivität der Festlegungen wird mehrheitlich (58 %) als angemessen bezeichnet. Eine Gemeinde hält eine Verschärfung der Restriktivität für notwendig, zwei Kommunen fordern hingegen die Abschwächung der Restriktivität. Die Akzeptanz des Instrumentes zeigt sich auch darin, dass keine Kommune die Vorgaben als nicht akzeptable Einschränkung der kommunalen Planungsfreiheit betrachtet, während 68 % eine akzeptable und 21 % keine Einschränkung durch die Festlegung sehen.

Dennoch zeigt sich auch Kritik von kommunaler Seite: *„Weil man muss ja sagen, Ausweisung von Wohnbauflächen unterliegt der Planungshoheit und hat nichts im Regionalplan zu tun.“* (Kommunalplanung 1) Bereits bei der Neueinführung kritisierten einige Kommunen das neue Instrument als starken Eingriff in die kommunale Planungshoheit sowie die flächenhafte Darstellung. Eine symbolhafte Darstellung wurde präferiert, da man mit steigenden Bodenpreisen in den Vorranggebieten rechnete (NIEBUHR-ETTE U. PRIEBS 2001, S. 152). Die Regionalplanung verweist darauf, dass die Vorranggebiete eine Unterstützung für die kommunale Planung darstellen, mit der eine unmittelbare Umsetzung der Planungen, auch ohne weitere fachplanerischen Abstimmungen, möglich sei (NIEBUHR-ETTE U. PRIEBS 2001).

Eine positive Bewertung erfolgt durch die Mitglieder der Regionsversammlung, die sowohl die Restriktivität, die Einschränkung der kommunalen Planungshoheit sowie Umfang und Lage der Vorranggebiete in der Mehrzahl für angemessen halten. Die intendierten Ziele werden ihrer Meinung nach erreicht.

Aus Sicht der Regionalplanung in Hannover ist das Instrument der Vorrangflächen ein sinnvolles, aber auch ein restriktives: *„Diese Fläche darf die Gemeinde oder ein anderer Interessent, Projektträger, nicht für etwas anderes verbrauchen. Wenn da jetzt jemand käme und möchte ein was weiß ich, ein Huckepack-Ladedingsda von der Bahn hinbauen oder ein schönes Biotop anlegen oder will eine Biogasanlage oder sonst was hinbauen, dann wird man immer rechtswirksam sagen können: Geht nicht, Vorrang Siedlungsentwicklung Wohnen. Das ist ganz klar rechtlich geklärt. Das ist auch ein sehr hartes Instrument.“* (Regionalplanung 1) Es ist der Regionalplanung jedoch nicht möglich, die Gemeinden dazu zu bewegen, ihre gesamten Siedlungskapazitäten auf diesen Vorrangflächen zu errichten.

Bewertung

Die Vorranggebiete Siedlungsentwicklung dienen als Vorsorgeflächen, die jedoch bislang kaum in Anspruch genommen wurden. Grund für diese Entwicklung dürfte die rückläufige Bautätigkeit und die, im Vergleich zu den 1990er Jahren, geringere Bedeutung großer Wohngebietsplanungen sein (vgl. EINIG ET AL. 2010b). Die Vorgaben wirken daher als Angebotsplanung und besitzen einen ermöglichenden Charakter, der aber nicht verpflichtend ist. Dennoch handelt es sich um eine restriktive Festlegung, da andere Nutzungen auf diesen Flächen nicht möglich sind. Die Vorranggebiete sind von den Adressaten weitgehend akzeptiert. Eine abschließende Wirkung kann aufgrund der minimalen Nutzung der Flächen zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschließend erfolgen.

9.3.5 Gemeindefunktionen

FESTLEGUNGEN ZU GEMEINDEFUNKTIONEN

- Schwerpunkte für die Sicherung und Entwicklung von Wohnstätten sind die Landeshauptstadt Hannover und die Mittelzentren. Herausgehobene Bedeutung für die Entwicklung von Wohnstätten haben für die Mittelzentren die Standorte [...].
- Schwerpunktaufgaben für die Sicherung und Entwicklung von Wohnstätten als Entlastungs- und Ergänzungsfunktionen gegenüber dem Oberzentrum Hannover und den Mittelzentren haben folgende Grundzentren [...]. (D 1.6.02)

Quelle: RROP Hannover 2005

Die Region Hannover weist zusätzlich zum Konzept der Zentralen Orte und zur Eigenentwicklung Standorte aus, die eine besondere Funktion für die Entwicklung von Wohnstätten haben (Schwerpunkt Wohnen). Diese Standorte befinden sich vorwiegend in den Mittelzentren, aber auch in Grundzentren und werden namentlich im Plantext genannt und in der Plankarte zeichnerisch mit einem „W“ (Wohnen) dargestellt. Eine Ausweisung erfolgt ortsteilscharf in Form eines Symbols, d.h. es werden innerhalb der Ortsteile keine genauen Standorte definiert. Die Formulierung der Festlegung erfolgt anhand von „sind“ bzw. „haben“ und besitzt durch die Zielformulierung eine hohe Restriktivität. Abb. 9.26 zeigt die Planfestlegungen zur Gemeindefunktion und die tatsächliche Flächenentwicklung

Abb. 9.26 Hannover: Siedlungsentwicklung in Ortsteilen mit Gemeindefunktion Schwerpunkt Wohnen (Gemeinde Sehnde)



Quelle: RROP Hannover 2005



Quelle: eigene Darstellung, Daten: Sementa Change (IÖR)



Quelle: Google Maps (22.11.2009)

Betrachtet man die Bevölkerungsentwicklung in Ortsteilen mit Schwerpunkt Wohnen im Vergleich zur gesamten Region, so vollzieht sich die Bevölkerungsentwicklung in den Schwerpunktororten deutlich positiver (Tab. 9.15).

Tab. 9.15 Hannover: Bevölkerungsentwicklung in Ortsteilen mit Schwerpunkt Wohnen in %

	1987-1996	1997-2005	2006-2008
Ortsteile mit Schwerpunkt Wohnen ¹	11,9	10,9	0,4
Region Hannover insgesamt	6,7	1,8	-0,1

Quelle: eigene Darstellung; Daten: Region Hannover;

¹ Berechnung ohne Landeshauptstadt Hannover

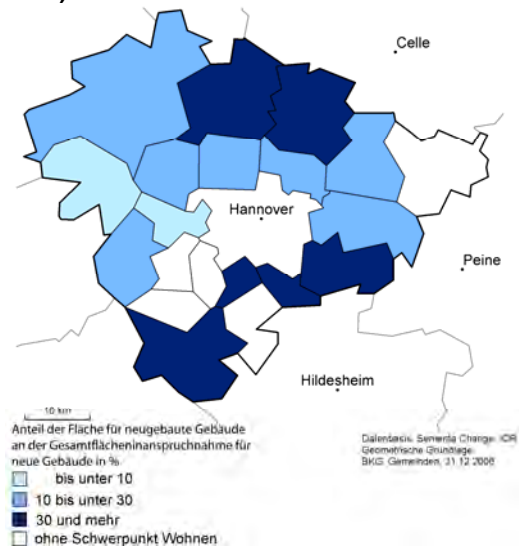
Die Analyse statistischer Daten zeigt zudem, dass der Anteil der Bevölkerungsentwicklung an der Gesamtbevölkerungsentwicklung in diesen Ortsteilen höher war als der Anteil der Gebäude- und Flächenentwicklung (Tab. 9.16). Dies kann durch einen Einwohnerzuwachs im bestehenden Wohnraum, einer höheren Anzahl von Personen pro Wohnungen oder einem höheren Anteil an Mehrfamilienhäusern erklärt werden.

Tab. 9.16 Hannover: Neubautätigkeit und Bevölkerungsentwicklung in Ortsteilen mit Schwerpunkt Wohnen

	1991-1996	1996-2005
Anteil der Bevölkerungsentwicklung an der Gesamtbevölkerungsentwicklung in %	17,0	18,1
Anteil der Fläche für neugebaute Gebäude an der Gesamtflächeninanspruchnahme für neue Gebäude in %	13,5	17,0
Anteil der neugebauten Gebäude an der Gesamtneubautätigkeit in %	13,8	15,3

Quelle: eigene Darstellung,
Daten: Region Hannover und Sementa Change (IÖR)

Abb. 9.27 Hannover: Neubautätigkeit in Ortsteilen mit Schwerpunkt Wohnen (1996-2005)



Nur $\frac{1}{5}$ der Städte und Gemeinden beschreibt eine einschränkende Wirkung des Baulandumfangs durch die Festlegung, während die Mehrzahl (53 %) keine Einschränkung sieht. Die Akzeptanz fällt positiv aus, da lediglich eine Kommune eine nicht akzeptable Einschränkung ihrer kommunalen Planungshoheit sieht. Die Zielerreichung kann nur von knapp der Hälfte der Kommunalvertreter bewertet werden. Jeweils eine Kommune gibt eine vollständige Zielerreichung an, während 16 % eine erfolgreiche und $\frac{1}{4}$ eine wenig erfolgreiche Umsetzung der Ziele sehen. Die überwiegend positive Bewertung kann darauf zurückgeführt werden, dass das Instrument einen ermöglichenden und kaum einen einschränkenden Charakter besitzt.

Der Einschätzung der Mitglieder der Regionsversammlung nach bewirkt die Ausweisung eine Erhöhung der Bebauungsdichte und erschwert die Baulandausweisung im Freiraum. Restriktivität und kommunale Planungsfreiheit werden von den Mitgliedern als angemessen bezeichnet. Die verfolgten Ziele der Festlegung können überwiegend erfolgreich umgesetzt werden.

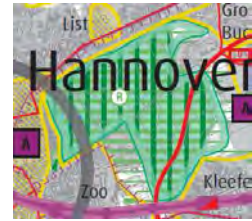
Bewertung

Die Festlegungen des Regionalplans sehen vor, dass in Ortsteilen mit Schwerpunktfunktion Wohnen eine höhere Wohnbautätigkeit stattfindet als in ländlichen Ortsteilen, die auf Eigenentwicklung und Ergänzungsfunktion Wohnen begrenzt sind. Zwar können in Ortsteilen mit Schwerpunktfunktion Wohnen für den Zeitraum 1991 bis 2008 die höchsten Einwohnerzuwächse der gesamten Region erkannt werden, jedoch liegt der Anteil der Neubautätigkeit an der Gesamtneubautätigkeit in ländlichen Ortsteilen höher als in den Schwerpunkt-Wohnen-Ortsteilen. Diese Entwicklung ist jedoch in erster Linie auf die schwache Ausgestaltung der ursprünglichen Regelung der Eigenentwicklung (RROP 1996) zurückzuführen. Vor dem Hintergrund der höheren Restriktivität der neuen Vorgabe kann demnach auch das Instrument der Gemeindefunktion ein höheres Gewicht erhalten.

9.3.6 Vorranggebiete für Freiraumfunktionen

FESTLEGUNGEN ZU VORRANGGEBIETEN FÜR FREIRAUMFUNKTIONEN

- In den zeichnerischen Darstellungen werden „Vorranggebiete für Freiraumfunktionen“ in und zwischen dicht besiedelten und stark beanspruchten Gebieten festgelegt, um der Bevölkerung Naherholungsmöglichkeiten zu bieten und den ökologischen Ausgleich zu sichern. In diesen Freiräumen sind bauliche Anlagen im Sinne einer Besiedlung und sonstige Nutzungen, die ihre ökologischen und sozialen Funktionen beeinträchtigen nicht zulässig. Die Einrichtung öffentlicher Anlagen oder Einrichtungen, die notwendig und siedlungsnah zu verwirklichen sind und für die im Siedlungsbereichen keine geeigneten Flächen verfügbar sind, ist bei Bedarf möglich. (D 1.5.06)



Quelle: RROP Hannover 2005

Die Sicherung von Freiräumen in der Nähe von Verdichtungsräumen spielt in der Region Hannover bereits seit 1967, insbesondere aber seit 1981er Jahren eine große Bedeutung und kann daher auf eine lange Tradition zurückblicken. Der Erhalt von Freiräumen als raumordnerisches Ziel wird „als wichtigste Errungenschaft der Regionalplanung in der Region in den 1980er Jahren“ bezeichnet (PRIEBIS 2007, S. 100). In dieser Phase, in der eine positiv-planerische Steuerung der Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung bewusst von Landesseite geschwächt wurde, war die Verhinderung von Zersiedlung durch Freischutz besonders wichtig (NIEBUHR-ETTE U. PRIEBIS 2001, S. 154). Somit können in verdichteten Räumen „Vorranggebiete für Freiraumfunktionen“ festgelegt werden, die eine weitere Zersiedlung des Landschaftsraumes verhindern sollen. Die Steuerung der Siedlungsentwicklung erfolgt somit indirekt (REGION HANNOVER 2009a, S. 11). Das multifunktionale, negativ-planerische Instrument in seiner heute gültigen Form wurde erstmals im RROP 1990 eingesetzt und besitzt einen Zielcharakter mit Ist-Formulierung. Auch wenn die Festlegungen eine Ausnahmeregelung umfassen, so wird diese klar definiert und schwächt die Restriktivität der Festlegung nicht ab. Eine eigene Plankarte zeigt die räumliche Lage der Vorranggebiete und somit die Adressaten der Planung. Das Instrument beschränkt sich auf den Verdichtungsraum der Region Hannover – auf den Bereich der Region mit dem höchsten Siedlungsdruck. An der Gesamtregionsfläche nehmen die Vorranggebiete für den Freiraumschutz 10,6 % ein (vgl. EINIG ET AL. 2010b).

Tab. 9.17 Hannover: Bautätigkeit in Vorranggebieten für den Freiraumschutz

	1991-1996	1996-2005
Anteil der Fläche für neugebaute Gebäude an der Gesamtflächeninanspruchnahme für neue Gebäude in %	6,6	5,2
Anteil der neugebauten Gebäude an der Gesamtneubautätigkeit in %	4,7	5,3

Quelle: eigene Darstellung, erweitert nach EINIG ET AL. 2010b, Daten: Sementa Change (IÖR)

Die Auswertung der Sementa Change Daten zeigt eine geringe Bautätigkeit innerhalb der Vorranggebiete (Tab. 9.17). Während sich die Flächeninanspruchnahme für neugebaute Gebäude reduziert hat, wuchs die Anzahl der Gebäude leicht, so dass von kleineren, aber mehr Gebäuden ausgegangen werden kann. Die Ausnahmeregelung des Vorranggebietes besagt, dass öffentliche Anlagen auch innerhalb der Freiraumschutzgebiete entstehen können. Somit kann eine Bautätigkeit innerhalb der Vorranggebiete durchaus mit der Regional-

planung abgestimmt sein und ist nicht auf ein mögliches Versagen des Instruments zurückzuführen.

Die Verschneidung von Regionalplan und ATKIS-Daten zeigt ein zu den Sementa-Change-Daten vergleichbares Ergebnis: Insgesamt lagen demnach 2004 3,5 % der wohnbaulich geprägten Flächen in den Regionalen Grünzügen. Somit kann der Schutzfunktion der Vorranggebiete für den Freiraumschutz in der Region Hannover eine hohe Zielerreichung zugesprochen werden.

Diese Einschätzung teilen die befragten Kommunalvertreter weitgehend. Mit 53 % der Antworten gibt mehr als die Hälfte der befragten Kommunen an, dass Baulandausweisungen im Freiraum durch die Ausweisung von Vorranggebieten für den Freiraumschutz erschwert werden, während nur $\frac{1}{4}$ eine Einschränkung des Umfangs an Baulandausweisungen sieht. Die Restriktivität des Instruments wird vom Gros der Städte und Gemeinden (63 %) als angemessen bewertet. Positiv bewertet werden Lage und Umfang der ausgewiesenen Vorranggebiete. Die Akzeptanz der Festlegung wird daran deutlich, dass keine Kommune die Vorgaben für eine nicht akzeptable Einschränkung ihrer kommunalen Planungsfreiheit hält. Ob die Festlegung ihr intendiertes Ziel, Freiräume des regional bedeutsamen Freiraumsystems weder durch bauliche Anlagen noch durch andere Nutzungen in ihren ökologischen und sozialen Funktionen zu beeinträchtigen, erreicht, wird nur von 42 % der Kommunen beantwortet. Diese sehen mehrheitlich eine erfolgreiche Zielerreichung.

Insbesondere in Ballungsräumen wird der Schutz des Freiraumes von den Kommunen unterstützt. Die Vorgaben des Regionalplans finden zur Untermauerung der eigenen Interessen Anwendung. *„In all diesen Jahren habe ich jetzt eigentlich nicht einen Fall gehabt, wo man sagen konnte, daran wäre jetzt irgendeine Planung gescheitert. Häufig hat sich das gedeckt bzw. dass wir auch nicht die Absicht hatten in diese Flächen reinzuplanen. In ein oder zwei Fällen hat man dann auch eine Abstimmung hinbekommen.“* (Kommunalplanung 2) Aus Sicht einer kleineren Gemeinde am Rande der Region Hannover, in der keine Vorranggebiete für Freiraumfunktionen liegen, wäre sogar die Ausweitung dieses Instrumentes auf das eigene Gemeindegebiet wünschenswert, um Freiräume stärker schützen zu können (Kommunalplanung 3).

In einigen Fällen sieht der Regionalplan kleine Pufferzonen vor, in denen sich eine weitere Entwicklung vollziehen kann, um die Kommunen in ihrer Entwicklung nicht zu stark einzuschnüren. Dieses Vorgehen kann ebenfalls zur Erklärung der hohen Akzeptanz beitragen.

Aus Sicht der Abgeordneten der Regionsversammlung führen die Vorranggebiete für Freiraumfunktionen zu einer Erhöhung der Bebauungsdichte und erschweren Baulandausweisungen im Freiraum. Die Lage der Vorranggebiete ist häufig an den richtigen Standorten, während der Umfang von einigen Mitgliedern als zu niedrig bezeichnet wird. Restriktivität und Einschränkung der kommunalen Planungshoheit durch die Festlegung sind angemessen bzw. akzeptabel. Die Zielerreichung findet insgesamt eine erfolgreiche Bewertung.

Bewertung

Zusammenfassend kommen den Vorranggebieten für Freiraumschutz in der Region Hannover eine hohe Bedeutung und eine hohe Wirksamkeit zu. Eine Wohnbautätigkeit konnte in diesen Räumen weitgehend unterbunden werden. Die Vorgaben werden von den Planadressaten unterstützt und akzeptiert. Vielfach decken sich die Ziele von Kommunal- und Regio-

nalplanung, so dass der Schutz dieser Räume vor einer baulichen Nutzung auch von den Kommunen angestrebt wird.

9.3.7 Sonstiger Freiraumschutz

FESTLEGUNGEN ZU VORRANG- UND VORSORGEGBIETEN FÜR DEN SONSTIGEN FREIRAUMSCHUTZ

- In der zeichnerischen Darstellung werden Vorranggebiete [...] für Natur und Landschaft, ruhige Erholung in Natur und Landschaft, Erholung mit starker Inanspruchnahme durch die Bevölkerung festgelegt (D 1.8.01).
- In der zeichnerischen Darstellung werden Vorsorgegebiete für Natur und Landschaft, Erholung, Landwirtschaft, Forstwirtschaft festgelegt. Alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen sind so abzustimmen, dass diese Gebiete in ihrer Eignung und besonderen Bedeutung möglichst nicht beeinträchtigt werden (D 1.9).¹⁴

Quelle: RROP Hannover 2005

Neben dem multifunktionalen Freiraumschutzinstrument der Vorranggebiete für Freiraumfunktionen arbeitet die Regionalplanung mit weiteren monofunktionalen Steuerungsinstrumenten, die vorrangig auf den Schutz des Freiraumes abzielen, damit aber auch indirekt die Siedlungsentwicklung im Rahmen einer Negativplanung steuern. Diese Festlegungen ergänzen das multifunktionale Schutzinstrument, werden aber schwerpunktmäßig außerhalb des Verdichtungsraumes der Landeshauptstadt Hannover ausgewiesen. Unterteilt werden Vorrang- und Vorsorgegebiete.

Von den monofunktionalen Schutzinstrumenten besitzen Vorranggebiete zum Schutz von Natur und Landschaft mit 17 % den höchsten Flächenanteil (Tab. 9.18). Bei den Vorsorgegebieten sind es Flächen für die Landwirtschaft. Vorsorgegebiete besitzen insgesamt einen höheren Flächenanteil als Vorranggebiete. Zu berücksichtigen sind die Vorgaben der Landesplanung, die eine Ausweisung von Vorranggebieten für die Landwirtschaft oder die Forstwirtschaft nicht vorsehen (LROP 2008).

Tab. 9.18 Hannover: Festlegungen zum Freiraumschutz

	Anteil der Festlegung an der Gesamtregionsfläche in %	
	Vorranggebiete	Vorsorgegebiete
Natur und Landschaft	17,2	35,0
Ruhige Erholung in Natur und Landschaft	1,9	-
Erholung mit starker Inanspruchnahme durch die Bevölkerung	1,1	-
Landwirtschaft	-	40,9
Forstwirtschaft	-	24,3
Erholung	-	29,5

Quelle: eigene Darstellung nach Berechnungen des BBSR, Daten: RROP Hannover 2005

Insgesamt ist die Bautätigkeit in Vorrang- und Vorsorgegebieten gering (Tab. 9.19). Auffällig ist, dass der Anteil in fast allen Schutzkategorien zwischen 1991 und 2005 anstieg, wenn auch nur auf geringem Niveau. Die höchste Bautätigkeit fand in den Vorsorgegebieten für Erholung statt, die aber mit 3 bis 4 % ebenfalls gering war. Die ATKIS-Daten bestätigen dieses Bild und weicht nur geringfügig von den Sementa-Daten ab.

¹⁴ unberücksichtigt bleiben an dieser Stelle Ausweisungen zu Rohstoffsicherung, Windenergie, Hochwasserschutz und Trinkwassergewinnung

Tab. 9.19 Hannover: Bautätigkeit in Vorrang- und Vorsorgegebieten des Freiraumschutzes

	Anteil der Fläche für neugebaute Gebäude an der Gesamtflächeninanspruchnahme für neue Gebäude in %		Anteil der neugebauten Gebäude an der Gesamtneubautätigkeit in %	
	1991-1996	1996-2005	1991-1996	1996-2005
Vorranggebiete				
Vorranggebiet für Natur und Landschaft	0,2	0,4	0,1	0,3
Vorranggebiet für ruhige Erholung in Natur und Landschaft /				
Vorranggebiet Erholung mit starker Inanspruchnahme durch die Bevölkerung	1,5	1,1	1,0	0,7
Vorsorgegebiete				
Vorsorgegebiet für Natur und Landschaft	0,8	1,3	0,5	1,4
Vorsorgegebiet Erholung	3,4	4,1	2,4	3,3
Vorsorgegebiet Landwirtschaft	1,5	2,3	1,4	2,4
Vorsorgegebiet Forstwirtschaft	0,4	0,5	0,3	0,3

Quelle: eigene Darstellung nach Berechnungen des BBSR; Daten: Sementa Change (IÖR)

Von den befragten Kommunalvertretern erhalten die Vorranggebiete zum Schutz von Natur und Landschaft die meisten Nennungen auf die Frage, welche der sonstigen Festlegungen für den Freiraumschutz von großer Bedeutung sind (Tab. 9.20). In diesen Vorranggebieten war die Bautätigkeit besonders niedrig. Demnach wird die Schutzfunktion von den Kommunen in hohem Maße akzeptiert und bei den eigenen Planungen beachtet.

Tab. 9.20 Hannover: Freiraumschutzinstrumente (Vorranggebiete) mit hoher Bedeutung

	Anteil in %
Natur und Landschaft	63,2 %
Ruhige Erholung in Natur und Landschaft	31,6 %
Erholung mit starker Inanspruchnahme durch die Bevölkerung	15,8 %

Quelle: eigene Darstellung nach Daten der Kommunalbefragung des BBSR 2009

Den Vorranggebieten kann als Ziel der Raumordnung eine stärkere Schutzfunktion als den Vorsorgegebieten durch die Kommunalbefragung bestätigt werden. Dass der Umfang an Baulandausweisungen durch die Ausweisung von Vorranggebieten eingeschränkt wird, benennt die Mehrheit der Kommunen (63 %), während es bei Vorsorgegebieten nur 11 % sind. 37 % der Städte- und Gemeindevertreter geben an, dass Baulandausweisungen im Freiraum durch Vorrang- bzw. Vorsorgegebiete erschwert werden. Die Restriktivität der sonstigen Freiraumschutzausweisungen (Vorrang- und Vorsorgegebiete) wird vom Gros der Kommunen (68 %) für angemessen gehalten. Sowohl Umfang als auch Lage der monofunktionalen Festlegungen sind aus Sicht der Kommunalvertreter angemessen. Die sonstigen Festlegungen zum Freiraumschutz werden weitgehend von den Kommunen akzeptiert, da sie sich kaum durch die Vorgaben in ihrer kommunalen Planungsfreiheit eingeschränkt fühlen.

Die Bedeutung der sonstigen Freiraumschutzfestlegungen wird von den Mitgliedern der Regionsversammlung höher eingeschätzt als von den Kommunen. Sie stufen aber ebenfalls die Vorranggebiete für Natur und Landschaft als bedeutendstes Instrument vor den Festlegungen zu ruhiger Erholung in Natur und Landschaft sowie für Erholung mit starker Inanspruchnahme durch die Bevölkerung ein. Umfang, Lage sowie Restriktivität sind aus Sicht der

Mehrzahl der befragten Mitglieder angemessen. In der Beurteilung von Vorrang- und Vorsorgegebieten zeigen sich nur minimale Differenzen zugunsten der Vorranggebiete.

Bewertung

Auch den Vorranggebieten zum sonstigen Freiraumschutz kann eine hohe Wirksamkeit zum Schutz vor einer baulichen Flächeninanspruchnahme zugesprochen werden. Insbesondere in Vorranggebieten für Natur und Landschaft fand kaum eine Wohnbautätigkeit statt. Die Vorgaben sind von den Adressaten akzeptiert und werden bei den kommunalen Planungen berücksichtigt.

9.3.8 Wirkung der Instrumente im Planvollzug – Auswertung regionalplanerischer Stellungnahmen

Die hohe Akzeptanz der Vorgaben durch die Städte und Gemeinden zeigt sich in einer geringen Konflikthäufigkeit zwischen Kommunal- und Regionalplanung im Rahmen der Stellungnahmenanalyse.

Tab. 9.21 Hannover: Konflikte zwischen Kommunal- und Regionalplanung (FNP) von 2000-2007

	Anzahl
Siedlungsraum	4
...davon Eigenentwicklung	3
...davon Zersiedlung der Landschaft	1
Freiraum	4
...davon Vorranggebiet Freiraumfunktion	1
...davon Vorranggebiet Rohstoffgewinnung	1
...davon Vorranggebiet Wind	1
Insgesamt	8

Quelle: eigene Darstellung; Daten: Region Hannover; Datenbank des BBSR

Abb. 9.28 Hannover: Konflikte zwischen Kommunal- und Regionalplanung (FNP) von 2000-2007



Im Zeitraum 2000 bis 2007 führten lediglich sechs Flächennutzungspläne zu Konflikten zwischen Kommunal- und Regionalplanung. Dies entspricht 2 % aller Stellungnahmen. Die Konflikte traten etwas häufiger bei Änderungsverfahren als bei Neuaufstellungen von Flächennutzungsplänen auf, da Änderungen sehr viel häufiger stattfinden als Neuaufstellungen. Sowohl Festlegungen zum Siedlungsraum als auch zum Freiraumschutz waren in gleichem Maße Gegenstand der Konflikte (Tab. 9.21). Die Analyse der Wirksamkeit der regionalplanerischen Steuerungsinstrumente konnte zeigen, dass vor allem die Eigenentwicklung in der Region Hannover stark diskutiert wurde und für unterschiedliche Meinungen zwischen Kommunal- und Regionalplanung führte. Dies spiegelt sich in der Auswertung der Stellungnahmen wider, da das Instrument sowohl in seiner ursprünglichen Regelung als auch in der neuen Form für Diskurs sorgte. Aufgrund der geringen Fallzahl können keine Kommunen erkannt werden, mit denen es besonders häufig zu Konflikten kam (Abb. 9.28).

Bei Bebauungsplanverfahren kommt es nur sehr vereinzelt zu Konflikten zwischen Regional- und Kommunalplanung im Rahmen des Stellungnahmenverfahrens, da Konflikte bereits im Rahmen der Flächennutzungsplanung ausgeräumt wurden. Lediglich in zwei Fällen (0,2 %) gab die Regionalplanung eine ablehnende Stellungnahme ab. Ursache waren Eigenentwicklung und Vorranggebiete für Freiraumfunktionen.

Tabelle 9.22 zeigt die Anregungen der Kommunen zum RROP 2005 im Rahmen des Aufstellungsverfahrens und die Reaktion der Regionalplanung. Im Aufstellungsverfahren zeigten sich deutlich mehr Unstimmigkeiten zwischen Regional- und Kommunalplanung als im Planvollzug. Zu Instrumenten des Siedlungsraumes äußerten die Städte und Gemeinden häufiger Kritik als bei Festlegungen zum Schutz des Freiraumes. Zusätzlich führen die Anregungen der Kommunen zu Themen des Freiraumschutzes zu weniger Konflikten, da die Regionalplanung den Anregungen deutlich häufiger nachkommt, als dies bei Anregungen zum Siedlungsraum der Fall ist.

Tab. 9.22 Hannover:
Konflikte zwischen Kommunal- und Regionalplanung im Aufstellungsverfahren des RROP 2005

	Reaktion der Regionalplanung			Gesamtergebnis
	folgen	nicht folgen	teilweise folgen	
Siedlungsraum	17	40	3	60
Ausrichtung der Siedlungsstruktur auf Zentrale Orte und am SPNV		2		2
Anpassung der Baulandausweisung an Zentrale Orte und Funktionsmischung	1	1		2
Vorranggebiete für Siedlungsentwicklung	3	9		12
Ausrichtung Siedlungsstruktur auf Zentrale Orte		1	1	2
Zentralörtliche Einstufung (Mittelzentrum/Grundzentrum)	1	9		10
Schwerpunkt Wohnen	4	3		7
Schwerpunkt Arbeiten	6	4		10
ländlich strukturierte Siedlungen mit der Ergänzungsfunktion Wohnen	2	6	1	9
Eigenentwicklung		5	1	6
Freiraum	36	7	4	47
Vorranggebiet Freiraumfunktion	6	3		9
Vorranggebiete für Natur und Landschaft	6	3	2	11
Vorsorgegebiet für Natur und Landschaft	6	1		7
Gebiete zur Verbesserung der Landschaftsstruktur und des Naturhaushaltes	7		1	8
Vorsorgegebiet für Landwirtschaft	2			2
Gebiete zur Vergrößerung des Waldanteils	1		1	2
Waldränder sind von Bebauung freizuhalten	2			2
Vorranggebiete für Erholung mit starker Inanspruchnahme durch die Bevölkerung	5			5
Vorsorgegebiete für Erholung	1			1
Insgesamt	53	47	7	107

Quelle: eigene Darstellung; Daten: Region Hannover; Datenbank des BBSR

Anhand der Auswertung wird deutlich, dass die Regionalplanung zu einem Kompromiss mit den Kommunen bereit ist, da sie auf knapp die Hälfte der kommunalen Änderungs- oder Ergänzungswünsche eingegangen ist. Erkennbar wird aber auch, dass die Regionalplanung in vielen Fällen gegenüber den Interessen der Kommunen stark bleibt und den Wünschen nicht nachgibt, wie z.B. bei der Eigenentwicklung, den Vorranggebieten für Siedlungsentwicklung und der Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf Zentrale Orte. Allerdings sind nicht immer

inhaltliche Aspekte Ursache von Anregungen, sondern auch formale Änderungen, wie z.B. die Lage einzelner Festsetzungen im Gemeindegebiet.

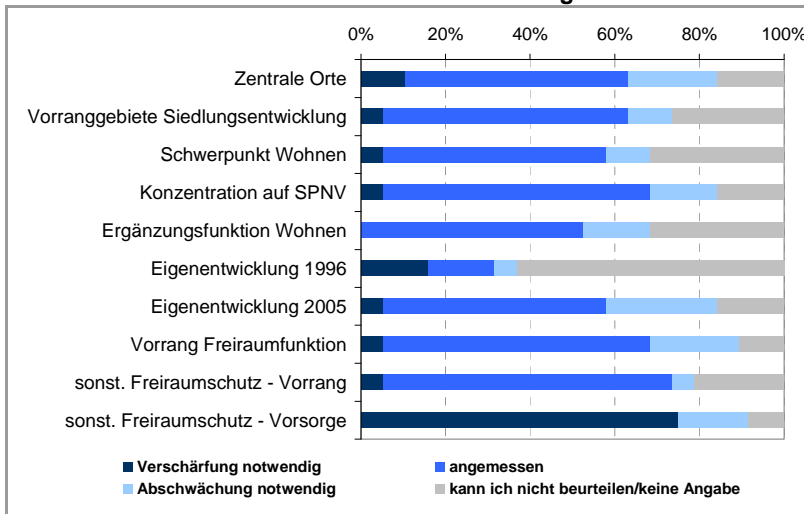
Konflikte mit den Vorgaben des Regionalplans nehmen somit im Planungsverlauf kontinuierlich ab. Die meiste Kritik äußern Kommunalvertreter bei der Aufstellung des Plans, während im Planvollzug nur wenige Unstimmigkeiten zu einer ablehnenden Stellungnahme zu Flächennutzungsplänen führen. Die Neuaufstellung oder Änderung von Bebauungsplänen ist weitgehend konfliktfrei. Dies belegt den prozessualen Charakter des Instrumentes der Abgabe von Stellungnahmen, da Unstimmigkeiten bereits im Aufstellungsverfahren des RROP geklärt werden. Die Kommunalvertreter geben ebenfalls im Rahmen der standardisierten Befragung an, dass Verhandlungen über Festlegungen im Aufstellungsprozess häufiger stattfinden als im Planvollzug.

Für die Region Hannover konnte zusätzlich für die sechs Konfliktfälle zu Flächennutzungsplänen die Entscheidung der Genehmigungsbehörde untersucht werden. Diese folgt den regionalplanerischen Kritikpunkten in allen Fällen oder die Planungen wurden aufgrund der ablehnenden Stellungnahme von den Kommunen zurückgenommen. Somit kann diesem Instrument in der Region Hannover eine hohe Wirksamkeit zugesprochen werden.

Dass es in der Planvollzugsphase nur wenige Konflikte zwischen Kommunal- und Regionalplanung gibt, ist auch auf die hohe Beratungsarbeit der Regionalplaner zurückzuführen. Eine Vielzahl von Unstimmigkeiten kann im Gespräch mit den Planern in der Region Hannover geklärt werden, bevor es zu einer formellen Ablehnung der Planungen durch die Abgabe einer Stellungnahme kommt. Diese Einschätzung teilen auch die befragten Kommunen. Mit 90 % geben fast alle Städte- und Gemeindevertreter an, dass sie häufig eine Auskunft über die Einstimmung kommunaler Planungen und den Vorgaben des Regionalplans erhalten. Die Vorgaben des Regionalplans werden im Rahmen des Stellungnahmenverfahrens weder besonders strikt noch besonders flexibel interpretiert und stellen damit für die Kommunen ein akzeptables Vorgehen dar. Dies zeigt, dass in der Region Hannover der Versuch einer konsensorientierten Steuerung unternommen wird. Eine Einigung mit den Kommunen im Rahmen von Beratungsgesprächen wird demnach eher angestrebt als die harte Durchsetzung der Vorgaben im Rahmen des formalen Verfahrens der Stellungnahmen.

9.3.9 Der Instrumentenverbund im Überblick

Abb. 9.29 Hannover: Restriktivität der Steuerungsinstrumente

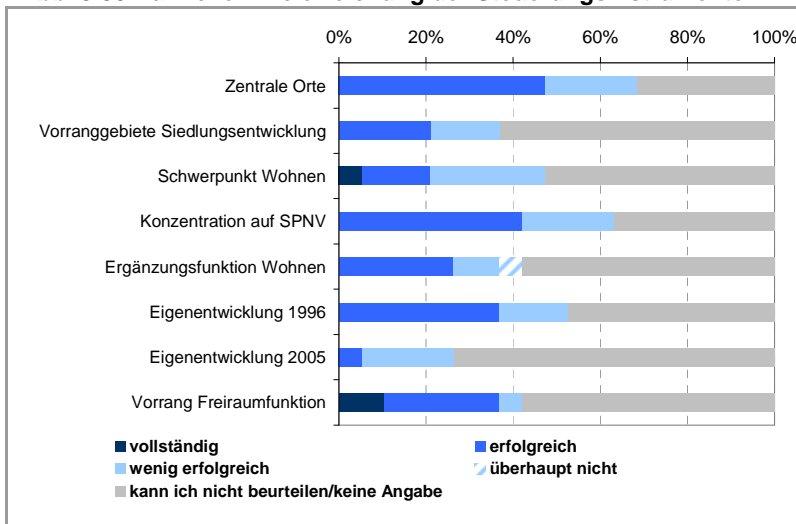


Quelle: eigene Darstellung; Daten: Kommunalbefragung des BBSR 2009; N=19

Bei vergleichender Betrachtung der unterschiedlichen Steuerungsinstrumente kann eine generelle Akzeptanz des Instrumentariums durch die Kommunen gesehen werden (Abb. 9.29). Die Antworten der Kommunen, die einzelne Instrumente für zu restriktiv halten, liegen zwischen 5 und 26 %. Dies gilt insbesondere für die Eigenentwicklung.

Die Frage, ob die intendierten Ziele der Festlegungen erreicht wurden, kann vielfach nicht von den Kommunalvertretern beantwortet werden (Abb. 9.30). Als besonders erfolgreich werden von den Städten und Gemeinden aber die Ausrichtung der Siedlungsentwicklung am Zentrale-Orte-Konzept und auf Standorte des schienengebundenen Nahverkehrs sowie die Vorranggebiete für Freiraumfunktionen bewertet.

Abb. 9.30 Hannover: Zielerreichung der Steuerungsinstrumente



Quelle: eigene Darstellung; Daten: Kommunalbefragung des BBSR 2009; N=19

Von der Regionalplanung wird der eigene Steuerungsansatz weitgehend als wirksam beschrieben. Hervorgehoben werden vor allem die Vorranggebiete für Freiraumfunktionen, die Konzentration der Siedlungsentwicklung auf Haltepunkte des schienengebundenen Nahverkehrs und die Neuregelung der Eigenentwicklung. Die Analyse der statistischen Daten bestätigt weitgehend die Einschätzung

der Akteure. Als wirkungsvoll erwiesen haben sich insbesondere die Vorranggebiete zum Freiraumschutz und die Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf Standorte des schienengebundenen Nahverkehrs.

Zur hohen Akzeptanz der regionalplanerischen Festsetzungen trägt die Normenklarheit des Regionalplans bei. Die Formulierungen des RROP sind nach Einschätzung der meisten Kommunalvertreter konkret und auch klar verständlich (63 %). Gleiches gilt für den Adressatenbezug (53 %) und den intendierten Handlungsauftrag (58 %). Dass der Konkretisierungsspielraum der Kommunen präzise erkennbar ist, sieht weniger als die Hälfte der Befragten

(42 %). Ähnlich wie in der Region Mittelhessen trifft für die Region Hannover zu, dass viele Instrumente eine lange Tradition besitzen. Diese sind den Kommunen in ihrer Bedeutung, ihren beabsichtigten Zielen und auch in den Formulierungen vertraut und verständlich.

Für die Umsetzung der regionalplanerischen Ziele sind nach Einschätzung der Landesplanung ist die Vermittelbarkeit der Vorgaben von zentraler Rolle. *„Gute Planung und in dem Sinne Raumordnung als koordinierte Planung, die wirklich Vorteile eines guten Zusammenfindens von Nutzung zum Gegenstand hat, die muss ich vermitteln und dann macht man es.“* (Landesplanung 1) Dies verdeutlicht, dass für die Wirksamkeit von raumplanerischen Instrumenten nicht nur die Formulierung etwa als Ziel oder Grundsatz der Raumordnung, dass hart im Planvollzug exekutiert werden kann, sondern insbesondere die Vermittlung der intendierten Ziele gegenüber den Planadressaten von großer Bedeutung ist.

Die zusammenfassende Betrachtung zeigt, dass eine Wirkung vielfach durch den Instrumentenverbund entsteht. So ergänzen sich die Festlegungen zur Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf zentrale Ortsteile und auf Standorte des SPNV. Die Analyse verdeutlicht, dass die Steuerung der Siedlungsentwicklung in Verdichtungsräumen den Einsatz vielfältiger Instrumente erfordert. So nutzt die Region Hannover landesweit als einzige Planungsregion in Niedersachsen die Ausweisung von Vorranggebieten für Siedlungsentwicklung und hat mit der Neudefinition der Eigenentwicklung den bislang bundesweit restriktivsten Ansatz entwickelt. Die Auswertungen deuten aber darauf hin, dass die Regionalplanung nicht alle Entwicklungen steuern kann. Beispielsweise sind Suburbanisierungsprozesse und infolge dessen eine verstärkte Bautätigkeit in den Umlandgemeinden nicht einzig auf ein Versagen der Instrumente zurückzuführen, sondern auch auf externe Faktoren.

9.4 Reformoptionen und Anpassung an den demographischen Wandel

„In Ostdeutschland ist das ja sehr viel drastischer. Für uns habe ich ehrlich gesagt keine Sorge, dass hier irgendein Ort richtig ausstirbt.“
(Regionalplanung 1)

Die Region Hannover ist von den drei betrachteten Fallstudien die Region mit der derzeit geringsten Betroffenheit durch den demographischen Wandel. Die Analyse der nachfrage- und angebotsorientierten Einflussfaktoren auf die Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung zeigt aber, dass ein Rückgang in der Nachfrage nach Wohnbauland auch in dieser Region spürbar ist. In Niedersachsen, insbesondere in den südlichen Regionen, zeigen sich die Folgen des demographischen Wandels bereits jetzt. So war der demographische Wandel ein wesentliches Erfordernis zur Aktualisierung des Landes-Raumordnungsprogramms (Nds. ML 2008b, S. 9). Die Regelungen zur Sicherung der zentralörtlichen Siedlungs- und Versorgungsstruktur sowie der flächendeckenden Daseinsvorsorge werden vor allem mit dem Blick auf die absehbare demographische Entwicklung, die Entwicklung der Handelsstrukturen und die Tragfähigkeit des ÖPNV betrachtet (Nds. ML 2008b, S. 11). Das Zentrale-Orte-System wird daher auch unter veränderten ökonomischen und demographischen Rahmenbedingungen als wesentliches Instrument zur Umsetzung einer nachhaltigen Raumentwicklung gesehen (Nds. ML 2008b, S. 11).

Das LROP 2008 sieht zur Entwicklung der räumlichen Struktur des Landes vor, dass „die Auswirkungen des demographischen Wandels, die weitere Entwicklung der Bevölkerungsstruktur und die räumliche Bevölkerungsverteilung bei allen Planungen und Maßnahmen zu berücksichtigen sind“ (LROP 2008). Diese frühzeitige Beachtung der demographischen Auswirkungen soll Fehlinvestitionen verhindern, Kostenentlastungen erwirken sowie die Daseinsvorsorge und Standortattraktivität für alle Altersgruppen sicherstellen (Nds. ML 2008b, S. 16).

Für Regionen mit vordringlichem demographischem Anpassungsbedarf sieht das LROP 2008 eine großräumige Entwicklungsstrategie vor. Dies umfasst auch, dass bei der Aktualisierung der Regionalpläne und bei allen raumbedeutsamen Vorhaben und Maßnahmen eine Anpassung an die demographische Entwicklung und eine altengerechte Siedlungs-, Wohn- und Versorgungsstruktur als wichtiges Prüfkriterium dienen soll (Nds. ML 2008b, S. 17).

Fragen und mögliche Anpassungen an den demographischen Wandel werden in Niedersachsen z.B. durch die Modellprojekte „Planungskoooperation (MPK)“ oder „Umbau statt Zuwachs – regional abgestimmte Siedlungsentwicklung“ diskutiert. Ferner rief der Landtag eine Enquetekommission „Demographischer Wandel – Herausforderungen an ein zukunftsfähiges Niedersachsen“ ein. Diese empfahl z.B., den demographischen Wandel stärker als bisher als Gegenstand der Landesplanung, der Raumordnung und der kommunalen Entwicklungsplanung zu beachten (NIEDERSÄCHSISCHER LANDTAG 2007, S. 522).

Im aktuellen RROP 2005 beginnen die gesamtäumlichen Leitlinien mit dem Thema „Demographischer Wandel“. Diese gehen von einer Bevölkerungsstagnation bis 2015 aus. Die Veränderungen in der Altersstruktur führen z.B. dazu, dass „bestehender Wohnraum jungen Menschen zugänglich gemacht und auf einen zeitgemäßen Standard gebracht werden muss (RROP HANNOVER 2005, Leitbild).

Auch in den Erläuterungen zum Plantext werden Veränderungen in der Bevölkerungsentwicklung thematisiert. So wird für die Nachfrage nach Wohnraum mit einer Abnahme gerechnet, die einerseits einen schärferen kommunalen Wettbewerb um neue Einwohner, andererseits aber auch einen Bedeutungszuwachs qualitativer Aspekte in der Wohnungsangebote erwarten lässt (RROP HANNOVER 2005, S. 49).

Darüber hinaus wurde z.B. ein Demographiebericht erstellt und ein Kooperationsprojekt zur aktiven Gestaltung des demographischen Wandels in der Region Hannover gemeinsam mit den Kommunen gestartet. In Zusammenarbeit mit dem Kompetenzzentrum für Raumforschung und Regionalentwicklung in der Region Hannover fanden Veranstaltungen rund um das Thema statt. Ferner wurden im Rahmen des Forums zur Stadt- und Regionalplanung Projekte wie die Entwicklung und Gestaltung der Nahversorgung sowie die regionale Infrastrukturplanung/-folgekosten im Kontext der siedlungsräumlichen und demographischen Entwicklungen initiiert.

Vor den Hintergrund des demographischen Wandels gewinnen Ziele der Raumordnung und Regionalplanung an Bedeutung, gibt der Regionalplaner zu bedenken. Durch die Stagnation der Einwohnerzahlen in der Region können die Kernanliegen der Regionalplanung, z.B. die bestehende Infrastruktur besser auszulasten und Siedlungsentwicklung nicht an Standorten ohne Infrastrukturausstattung zu forcieren besser vermittelt werden. *„Komischerweise oder erfreulicherweise hat auf einmal ein raumordnerisches Argument, wie Zentrale Orte, Bündelung oder*

Ausrichtung auf den ÖPNV einen ganz anderen Hintergrund und man hört auf einmal auf uns. Also das ist ein positiver Effekt.“ (Regionalplanung 1) Neben dem demographischen Wandel ist auch die angespannte kommunale Finanzsituation eine Ursache für die geringe kommunale Flächenausweisung.

Da die demographischen Entwicklungen weniger gravierend als beispielsweise in ostdeutschen Bundesländern eingestuft werden, ergeben sich zudem Schwierigkeiten in der Vermittlung der Botschaft des demographischen Wandels. *„Solange in unserer Region eigentlich dieses Thema eines ist, dass wir keine schrumpfende Region sind, sondern dass man im Schnitt hier sogar noch von Stagnation ausgeht. Und wenn die Politik sagt: Wir gehen auch ein Stück weit den Weg, dass wir zu leichtem Wachstum kommen – da machen wir auch mal ein Fragezeichen dran – ist die Botschaft hier so schwer zu vermitteln.“ (Regionalplanung 2)*

Deutlich werden anhand dieses Zitats auch die Differenzen zwischen politischen Akteuren und dem Fachpersonal der Regionalplanung. So kann von regionalplanerischer Seite nur bedingt eine Anpassung oder eine Thematisierung des demographischen Wandels aufgenommen werden, wenn dies von der Politik nicht mitgetragen wird. Daher steht die Regionalplanung vor der Frage *„Wie führt man die Frage nach Konsequenzenbetrachtung soweit zusammen, dass man gerade bei uns, diesen für uns erkennbaren Wandel oder die Konsequenzen eigentlich erst 2020 und später spürt, um darauf heute das Tun und Lassen von Handeln oder vernünftiges Handeln zu organisieren. Und das ist und bleibt die Schwierigkeit.“ (Regionalplanung 2)*

Bei den Planadressaten, den Kommunen, fehlt nach Einschätzung noch das Bewusstsein für die künftigen Prozesse, auch wenn derzeit viel diskutiert wird (*Regionalplanung 2*).

Aus Sicht der Landesplanung spielt der demographische Wandel dem sparsamen Umgang mit Fläche zu, da eine Entwicklung der Innenstädte und Dorfkerne an Bedeutung gewinnt. Um dies erreichen zu können, müssen Ausweisungen am Stadtrand möglichst gering gehalten werden (*Landesplanung 1*).

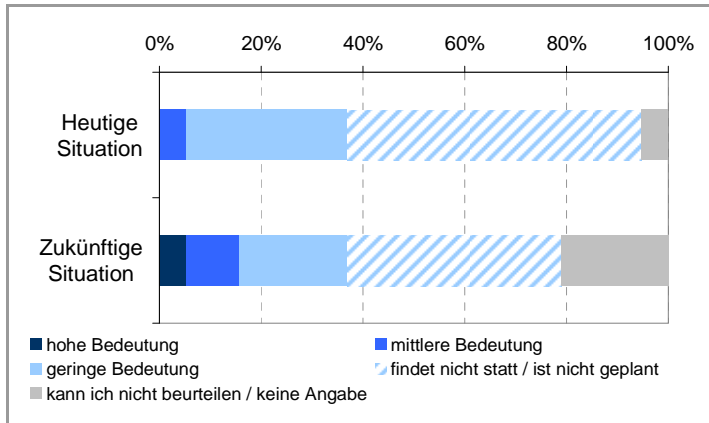
Bislang ist die Anpassung an veränderte demographische Prozesse in der Region Hannover gering, da der Problemdruck aktuell nicht gegeben ist. Ferner sind die Grundprinzipien der Regionalplanung in der Region Hannover, wie die Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf zentrale Ortsteile und auf schienengebundene Standorte, der Schutz von Freiflächen und die Beschränkung der Siedlungsentwicklung in ländlichen Ortsteilen, gerade vor dem Hintergrund stagnierender Einwohnerzahlen weiterhin sinnvoll. Ob es zukünftig großräumiger Siedlungserweiterungen für den Wohnungsbau bedarf, wie sie mittels der Vorranggebiete für Siedlungsentwicklung gesteuert werden können, ist zum jetzigen Zeitpunkt fraglich.

Interkommunale Kooperation

Das Leitbild des RROP 2005 beschreibt, dass trotz vorhandener regionsweiter Konzepte (z.B. regionales Einzelhandelskonzept) vor allem in den Bereichen Wohnsiedlungsentwicklung, Gewerbeflächenentwicklung und der Freiraumentwicklung kaum Ansätze zur interkommunalen Kooperation bestehen. Die angespannte finanzielle Situation der Kommunen fordert hingegen eine stärkere Bündelung der Ressourcen und eine Konzentration von bestimmten Einrichtungen auf einzelne Kommunen. Andererseits weist das Leitbild des RROP darauf hin, dass die Region Hannover über mehr als vier Jahrzehnte Erfahrung in der regionalen Kooperation besitzt. Dies öffnet einen Weg, „sowohl teilräumliche Egoismen zu Gunsten gesamtregionaler Aspekte zurückzustellen als auch Vorteile und Lasten in der Region

gerechter zu verteilen“. Der Regionalplanung kommt bei der besseren Abstimmung der Planungen zwischen einzelnen Kommunen und Städten eine besondere Kommunikations- und Moderationsfunktion zu.

Abb. 9.31 Hannover: Bedeutung interkommunaler Kooperation bei Wohnbauland



Quelle: eigene Darstellung;
Daten: Kommunalbefragung des BBSR 2009, N=19

In der Kommunalbefragung wird deutlich, dass die interkommunale Kooperation bei der Bereitstellung von Wohnbauland derzeit keine Rolle in der Region Hannover spielt (Abb. 9.31). Zukünftig wird zwar mit einem Bedeutungsanstieg gerechnet, der aber auf einem sehr niedrigen Niveau beruht. Als Ursache für die geringe Bedeutung nennen die Kommunalvertreter neben einer geringen Notwendigkeit für eine Kooperation auch die Schwierigkeiten

im Abstimmungsprozess mit anderen Gemeinden und den derzeit bestehenden Konkurrenzkampf untereinander. Insbesondere zwischen dem Oberzentrum Hannover und den angrenzenden Kommunen kommt es zu Unstimmigkeiten (*Kommunalplanung 3*).

Im Vergleich zu den beiden anderen Fallstudien Mittelhessen und Südwestthüringen, in denen der Prozess des demographischen Wandels und auch der Problemdruck für eine interkommunale Kooperation höher sind, wird in Hannover deutlich seltener eine hohe Bedeutung der interkommunalen Kooperation gesehen. Gründe für diese geringe Kooperation der Kommunen sieht der Regionalplaner darin, dass eine Kooperation erst dann stattfindet, wenn eine Notlage besteht oder wenn sie einen Mehrwert für die Kommune bedeutet. Von öffentlicher Seite können Kooperationen gefördert werden, jedoch finden diese nicht ohne eine bestimmte Notwendigkeit statt (*Regionalplanung 1*). Ursachen für die geringe Zusammenarbeit sind die großen Gemeindegebiete, das in ausreichendem Maß vorhandene Bauland und das Fehlen von Projekten, bei denen sich eine Kooperation anbieten würde.

Informelle Instrumente

Während informellen Instrumenten wie Regionalen Entwicklungskonzepten, der Führung eines Raumordnungskatasters oder dem Regionalmanagement von kommunaler Seite eher eine geringe bis mittlere Bedeutung zugesprochen wird (Abb. 9.32), besitzen informelle Dienstleistungen einen hohen Stellenwert (Abb. 9.33). Hervorzuheben ist insbesondere die Beratungstätigkeit durch die Mitarbeiter der Regionalplanung.

Abb. 9.32 Hannover:
Bedeutung informeller Instrumente

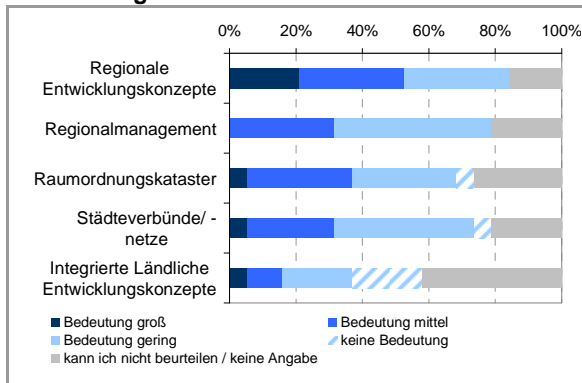
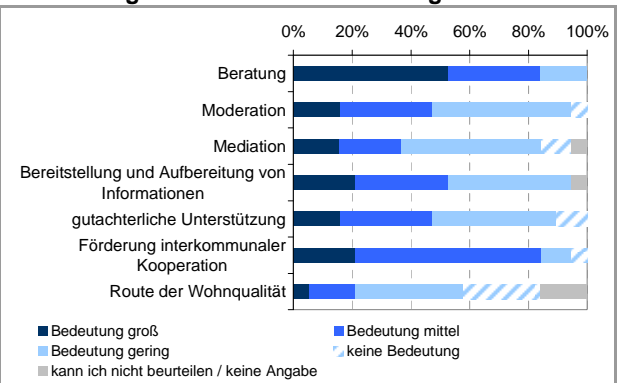


Abb. 9.33 Hannover:
Bedeutung informeller Dienstleistungen



Quelle: eigene Darstellung; Daten: Kommunalbefragung des BBSR 2009, N=19

Die Regionalplaner selbst messen den informellen Dienstleistungen eine hohe Bedeutung zu, mit denen in den vergangenen Jahren im Vorfeld der Planungen viele Prozesse gesteuert werden konnten. Sie verweisen darauf, dass Regionalplanung auch immer Regionaldiplomatie ist und viel mit Fingerspitzengefühl zu tun hat. Im Rahmen einer Planevaluierung ist es jedoch nicht möglich, diese hohe Bedeutung in harten Zahlen zu erfassen. „Ich kann nicht in eine Statistik einfassen und veröffentlichen, wie viele Bürgermeister ich umgebogen hab, dass sie zwar statt 10.000 qm 5.000 qm Einzelhandel machen oder statt 50 Häuschen nur 30.“ (Regionalplanung 1)

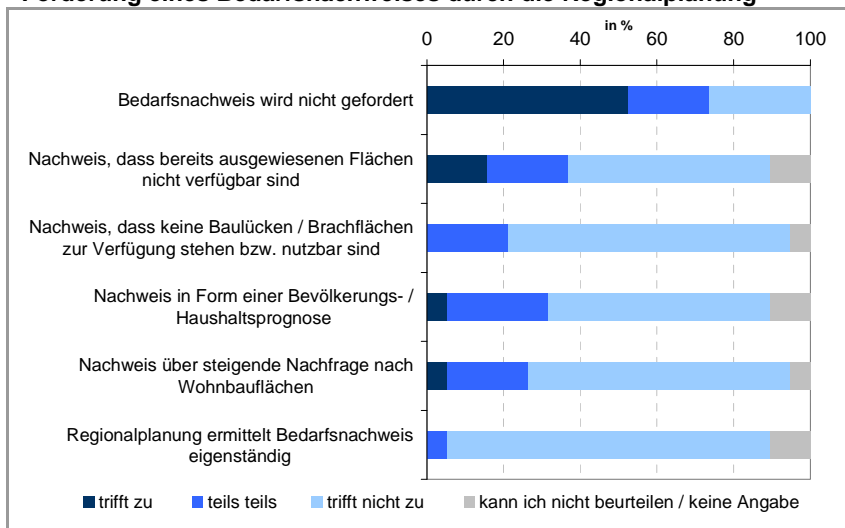
Unterschiedliche Bewertung von Kommunal-, Regional- und Landesplanung erfährt das informelle Instrument der „Route der Wohnqualität“, mit der gute Beispiele des Einfamilienhausbaus aufgezeigt werden. In einer Informationsbroschüre werden diese Beispiele hinsichtlich Architektur und flächensparender und ökologischer Siedlungsweise zusammengestellt, die Fachleuten und Bauwilligen als Anregung dienen sollen. Diese Informationen über innovative und besondere Siedlungen in der Region Hannover sollen neben den formellen Instrumenten der Regionalplanung auch zur Vermeidung von Zersiedlung der Landschaft beitragen (REGION HANNOVER 2002). Zusätzlich wird hiermit versucht, die Attraktivität der Wohnstandorte und die Innovationsfähigkeit der regionalen Wohnungswirtschaft zu dokumentieren (KGH 2001, S. 27). Des Weiteren wurden Exkursionen für Bauwillige, Presse und Fachleute zu den ausgewählten Baugebieten angeboten (WEGNER 2001, S. 212).

Während die Kommunalvertreter diesem Instrument nur eine geringe Bedeutung zumessen, hält die Landesplanung diesen Ansatz für viel besser und wirksamer als Vorgaben von oben, die sich bei den Kommunen nicht durchsetzen (Landesplanung 1).

Doch informelle Instrumente sind nach Meinung des Regionalplaners nur im Zusammenhang mit formellen Festlegungen zu sehen. Ohne diese rechtlichen, „harten“ Festlegungen, würde für die Kommunalvertreter keine Notwendigkeit bestehen, mit der Regionalplanung in den Diskurs zu gehen (Regionalplanung 1). Somit wirken informelle Instrumente nur in Kombination mit den rechtlichen Vorgaben der Regionalplanung (vgl. VALLÉE 2007).

Bedarfsnachweis

Abb. 9.34 Hannover:
Forderung eines Bedarfsnachweises durch die Regionalplanung



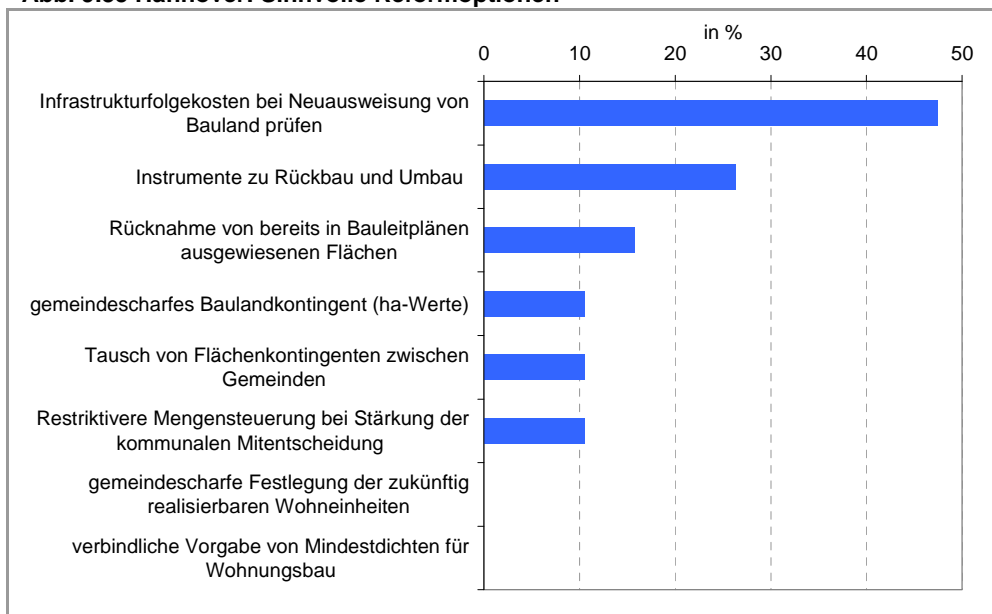
Quelle: eigene Darstellung; Daten: Kommunalbefragung des BBSR 2009, N=19

Das Instrument des Bedarfsnachweises bei der Neuausweisung von Bauland wird in der Region Hannover kaum eingesetzt (Abb. 9.34). Die Kommunalvertreter geben mehrheitlich an, dass kein Bedarfsnachweis von ihnen gefordert wird und auch durch die Regionalplanung keine Bedarfsermittlung stattfindet.

Weiterer Reformbedarf

Als sinnvolle Ergänzung zum bestehenden Instrumentarium wird von den Städten und Gemeinden insbesondere die Prüfung von Infrastrukturfolgekosten bei der Neuausweisung von Bauland gesehen. Eine solche Festlegung ist nach Einschätzung der Landesplanung aber nur dann wirksam, wenn nicht nur eine Prüfung stattfindet, sondern wenn damit auch Konsequenzen für die Kommunen verbunden sind (*Landesplanung 1*). Auch aus Sicht der Regionalplanung ist die monetäre Ebene eine gute Steuerungsmöglichkeit. Lange Zeit bestand der Glaube, dass mit neuen Einwohnern auch neues Geld in die kommunalen Kassen kommt, jedoch setzt sich immer mehr auch der Gedanke durch, dass neue Einwohner zunächst hohe Kosten und viel Arbeit verursachen. Die von der Regionalplanung verfolgten Ziele der Innen- vor Außenentwicklung könnten durch die Prüfung der Infrastrukturfolgekosten an Bedeutung gewinnen (*Regionalplanung 2*).

Abb. 9.35 Hannover: Sinnvolle Reformoptionen



Quelle: eigene Darstellung; Daten: Kommunalbefragung des BBSR 2009, N=19

Die übrigen Reformvorschläge (Abb. 9.35) treffen auf nur wenig Zustimmung bei den Kommunalvertretern, wie spezielle Instrumente zu Rück- und Umbau oder die Rücknahme von Flächen in bereits ausgewiesenen Bauleitplänen.

Besonders kritisch wird die Vorgabe von Mengenkontingenten in Form eines gemeindscharfen ha-Wertes nach dem hessischen Vorbild bewertet. Dieses Steuerungsinstrument wurde in Niedersachsen in ähnlicher Weise mittels Bevölkerungsrichtwerten angewendet, aber Mitte der 1980er Jahre zur großen Erleichterung der Kommunalvertreter abgeschafft.

Eine gewisse Skepsis diesem Verfahren gegenüber äußern auch die Regionalplaner, da es sich um eine sehr restriktive Steuerungsform handelt, die sehr schwierig zu exekutieren ist, da viele Aspekte wie die Verfügbarkeit von Flächen oder die Präferenz der Nachfrage kaum durch Zahlen abgebildet werden können. Gleiches gilt auch für die Einführung von verbindlichen Dichtewerten. Sie sind zwar im Regionalplan als Orientierungswerte enthalten, sollen aber nicht in Form von verbindlichen Vorgaben der Raumordnung aufgenommen werden (*Regionalplanung 1*).

Im Vergleich zu den anderen beiden Fallstudienregionen Mittelhessen und Südwestthüringen finden die Reformvorschläge nur wenig Zustimmung. Ursache hierfür kann zum einen im bereits umfangreichen Instrumentarium der Regionalplanung gesehen werden, zum anderen in den kürzlich vorgenommenen Reformen im Zuge der Eigenentwicklung. Hinzu kommt auch, dass der Problemdruck durch den demographischen Wandel, der etwa die Einführung neuer Festlegungen zum Umgang mit Rück- und Umbau erforderlich machen würde, derzeit kaum besteht.

9.5 Der Einfluss von Akteuren und institutionellen Rahmenbedingungen

„Mich ärgern immer Sätze, wenn schlaue Leute schreiben: Die Regionalplanung hat versagt, wenn man Einfamilienhausteppiche oder zugewucherte Siedlungsgebiete am Rande der Großstadt sieht. Da muss man zuerst einmal die Frage stellen: Hatte sie überhaupt eine Chance oder einen Auftrag zu steuern? Und dann kann man beurteilen: Hat sie es ordentlich gemacht oder nicht?“

(Regionalplanung 1)

Institutioneller Rahmen

Als problematisch wird sowohl von den Akteuren der Landes- als auch der Regionalplanung der geringe politische Stellenwert der Raumordnung in Niedersachsen gesehen. Lange Zeit fand ein regelgerechtes Ausblenden raumordnerischer Belange auf der Landesebene statt, was dazu führte, dass zum einen die Raumordnung extrem eingeschränkt wurde und den Kommunen sehr viel Spielraum übertragen wurde. Zum anderen war eine Weiterentwicklung der Regularien nicht möglich. Die heute beklagten räumlichen Fehlentwicklungen sind laut PRIEBIS auch das Ergebnis einer konsequenten Einschränkung der raumordnerischen Steuerungsmöglichkeiten des Landes. Angesichts der heutigen Situation müsse daher ein deutliches Plädoyer für eine „ordnende Hand“ gesprochen werden“ (PRIEBIS zit. in GRUPPE 2000, S. 54). Die geringe Anzahl landesplanerischer Vorgaben führt zu einer Reduzierung des Konfliktpotenzials mit den Regional- und Kommunalplanungen, aber auch zu einer Einschränkung der Steuerungswirksamkeit (HESSE U. GÖTZ 2006, S. 13). So kann zum einen eine exzellente Regionalplanung betrieben werden, aber auf der anderen Seite bestehen

sehr schwache Planungen in Niedersachsen. Als problematisch bewertet DANIELZYK, dass es keinen Nachteil oder keinen Druck seitens des Landes auf Regionalplanungen gibt, die kaum etwas in der Planung tun (DANIELZYK in NDS. ML 2006, S. 38). Erklärt werden können diese regionalen Unterschiede u.a. dadurch, dass das LROP Instrumente für die Regionalplanung schafft, ohne deren Ausschöpfung verpflichtend zu machen. Regionen können sie zur Entwicklung und Gestaltung nach eigenem Ermessen nutzen (ZECK 2004, S. 126). Die Region Hannover zählt zu dem Regionalplanungen in Niedersachsen, die diese Angebote sehr umfassend nutzt.

Dennoch schränken die landesplanerischen Vorgaben auch die Instrumentenauswahl in der Region Hannover ein. Eine Ausweisung von Vorranggebieten für die Wohnsiedlungsentwicklung, wie sie in Hessen stattfindet, kann in der Region beispielsweise nicht erfolgen.

Der Regionalplaner bezeichnet es als „erstaunlich“, dass die Regionalplanung bislang ungeschwächt geblieben ist. *„Die Raumordnung ist ein Dinosaurier, der die Leute zu irgendwas zwingen will, die also Ordnungsinstrumente hier einsetzt und deswegen bin ich persönlich auch immer ein bisschen skeptisch, wenn man die Raumordnung mit immer neuen Instrumenten überfrachtet, die sie dann umsetzen muss.“* (Regionalplanung 1) Die Regionalplanung als staatliche Aufgabe muss bereits jetzt schon viele Dinge umsetzen (z.B. Steuerung der Siedlungsentwicklung, strategische Umweltprüfung etc.) und wird aufgrund der Vielzahl an Aufgaben von zahlreichen Akteuren als Verhinderer wahrgenommen, die zu bürokratisch und zu langsam arbeitet. Dass jedoch eine Vielzahl an Aufgaben von der Regionalplanung geleistet werden muss, wird dabei häufig vergessen. Der Regionalplaner warnt daher davor, in die Regionalplanung immer neue und weitere Instrumente aufzunehmen, wenn eine gewisse Wirksamkeit bestehen bleiben soll. Dennoch ist der Staat in vielen Bereichen dabei sich zurückzuziehen, wovon zukünftig auch die Raumordnung betroffen sein könnte (Regionalplanung 1).

Die Bildung der Region Hannover wirkte sich positiv auf die Position der Regionalplanung aus. *„Die Region Hannover ist ein Stückchen weit aus der Umklammerung der Kommunalpolitik raus. Also der erste Regionsrat von Hannover, Herr Prieb, wenn der ein Anliegen hat, dann kann der zum Staatssekretär vorgehen. Das kann ein Regionalplaner aus Holzminen nicht. Der fragt erst mal den Landrat, ob er denn kommen darf und dann geht der auf die Arbeitsebene. Die [in der Region Hannover, Anmerk. A.J.] sind viel stärker an dem ganzen politischen Geschehen dran. Die sind deswegen nicht weniger innovativ, manchmal zwingt gerade dieser Druck dazu innovativ zu sein, so will ich gar nichts gesagt haben.“* (Landesplanung 1) Somit sind auch institutionelle Rahmenbedingungen, die einer Person bestimmte Fähigkeiten und Einflussmöglichkeiten oder den Zugang zu Entscheidungen und Informationen zuweisen von Bedeutung für den Steuerungsprozess (OSTROM 2005b).

Akteure und Akteurskonstellation

Die an der Steuerung der Siedlungsentwicklung beteiligten öffentlichen Akteure in der Region Hannover setzen sich zusammen aus Landes-, Regional- und Kommunalplanung sowie den Mitgliedern der Regionsversammlung. Die Anzahl der beteiligten Kommunalvertreter ist mit 21 gering.

Als Besonderheit ist die Hannover Region Grundstücksgesellschaft (HRG) zu sehen. Die Gesellschaft bietet Wohnflächen in der Region, vor allem im Umland an und ist der größte

lokale Anbieter von Wohnbauflächen. Die Leitlinien der Geschäftspolitik verpflichten die HRG zu einer Siedlungsentwicklung an raumordnerisch präferierten Standorten, die in Zusammenarbeit mit den Kommunen und der Regionalplanung erfolgen soll (EINIG ET AL. 2001, S. 73)

Außergewöhnlich ist auch die Struktur der Region Hannover, die verschiedene Akteure und Aufgabenbereiche unter einem Dach bündelt. Dies umfasst z.B. die Untere Landesplanungsbehörde, die Untere Naturschutzbehörde und auch die Verkehrsentwicklungsplanung und das Verkehrsmanagement. Für die verfolgten regionalplanerischen Ziele einer Ausrichtung der Siedlungsentwicklung entlang von Haltepunkten des schienengebundenen Nahverkehrs ist die enge Verbindung zwischen Regionalplanung und Verkehrsentwicklungsplanung sehr wichtig und wirksam. Gleiches gilt für die Zusammenarbeit mit der Unteren Naturschutzbehörde für die Zielvorstellungen zum Schutz des Freiraumes. Die Region Hannover besitzt daher einen deutlich größeren Handlungsspielraum als die meisten anderen deutschen Regionalplanungen (PRIEBIS U. WEGNER 2009, S. 16). „Planung, Genehmigung und Umsetzung kommen aus einem Haus“ (REGION HANNOVER 2009a, S. 7).

Die geringe Anzahl an Kommunen und die verhältnismäßig gute Personalausstattung der Regionalplanung ermöglichen einen umfassenden Austausch zwischen Kommunal- und Regionalplanung. Dies spiegelt sich auch im Verhältnis der beiden Akteure wider. Fast alle befragten Kommunen (95 %) benennen häufig eine konstruktive Zusammenarbeit mit den Mitarbeitern der Regionalplanung. Ein persönliches Vertrauensverhältnis sehen $\frac{3}{4}$ der Kommunalvertreter. Die Zusammenarbeit mit der Regionalplanung wird von den befragten Städten und Gemeinden als gut und sehr fachbezogen beschrieben. „*Sehr gut. Sind vernünftige Menschen, mit denen man Projekte vernünftig entwickeln kann und die verlässlich sind.*“ (Kommunalplanung 2). Trotz der Umstrukturierung vom Kommunalverband Großraum Hannover zur Region Hannover sind die Ansprechpartner in der Regionalplanung dieselben geblieben, so dass eine hohe Kontinuität besteht.

Die gute und relativ konfliktfreie Zusammenarbeit zwischen Kommunal- und Regionalplanung kann auch auf das Verhalten der Kommunen zurückgeführt werden. So berichtet ein Stadtplaner, dass sie die Regionalplanung bereits sehr frühzeitig in ihre Planungsbestrebung einbeziehen und mit diesem Vorgehen gute Erfahrungen gemacht haben. „*Wir fahren Konsenskurs. Eher fährt man zur Region und bespricht das, als dass man sagt: Nee, das sehen wir nicht ein und machen das so, wie wir es jetzt auf jeden Fall für richtig halten. Ich würde mal sagen, dass ist nicht unbedingt üblich. Ich kenne das auch von anderen Gemeinden in anderen Kreisen auch durchaus anders.*“ (Kommunalplanung 2) Positiv wird in diesem Zusammenhang auch der „kleine Dienstweg“ gesehen, der einen schnellen und informellen Austausch mit der Regionalplanung bei konkreten Planabsichten ermöglicht.

Grundsätzlich wird von den Kommunen auch die Steuerung durch die Regionalplanung für sinnvoll erachtet. „*Eine gewisse Steuerung denke ich, für uns als Kommune mit den ganzen Schwierigkeiten, mit denen man dann ja auch leben muss, hilft da schon, wenn da eine Regionalplanung ist und auch steuert.*“ (Kommunalplanung 2) Diese kommunale Aussage verdeutlicht, dass die Regionalplanung nicht nur Verhinderer ist, sondern auch als sinnvoller Unterstützer in der Region angesehen ist. Laut eines Kommunalplaners ist die gute Zusammenarbeit auch darauf zurückzuführen, dass beide Akteure die gleichen Ziele verfolgen (Kommunalplanung 4).

Auch aus Sicht der Regionalplanung verläuft die Zusammenarbeit mit den meisten Kommunalvertretern gut. *„Die Regionalplanung ist hier in der Region - das ist jetzt hier ein grundsätzlicher Satz mal - grundsätzlich akzeptiert, aber es ist ja nicht so, dass sie deswegen geliebt ist. Also ob man, sagen wir mal, sich freiwillig solche Leute in den Pelz setzt, das ist schon relativ selten.“* (Regionalplanung 1) Die Bereitstellung von ausreichendem Bauland ist für viele Kommunen nach wie vor ein zentrales Ziel der kommunalen Baulandpolitik. Hier ist die Regionalplanung aber ein wichtiger Akteur, der im Gemeinwohlinteresse und vor dem Hintergrund des hohen Konkurrenzdrucks der Kommunen prüft, wo eine Siedlungsentwicklung sinnvoll und vernünftig erscheint. Die Regionalplanung in Hannover setzt auf einen möglichst umfassenden Konsensprozess mit den Kommunen. Es soll weitgehend mit den Kommunen und nicht gegen die Kommunen entschieden werden. *„Was kann man bei den Gemeinden, mit den Gemeinden umsetzen? Wo können wir unsere Ziele durchsetzen und trotzdem die Gemeinde mitnehmen? Es hat auch Leute in der Region Hannover gegeben, die einigen Gemeinden den Krieg erklärt haben, um sie einzuschränken. Ob die hinterher effizienter waren in dem, was sie verhindert haben an unsinnigem Kram, da würde ich gerne die Diskussion aufnehmen. Solange die verfassungsmäßige Situation, letztendlich die politische Situation so ist, dass man den Gemeinden den allerhöchsten Stellenwert gibt und dass die Regionalplanung nur ein geduldetes Übel ist, solange wird man nicht mit solchen Kraftmeistereien wirksam auftrumpfen können.“* (Regionalplanung 1) Auch wenn die Regionalplanung eine einvernehmliche Lösung mit den Kommunen bevorzugt, scheut sie Konflikte mit den Kommunen nicht. *„Die Gemeinden sind überwiegend angenehme und vernünftige Partner, aber es gibt immer Einzelne, die verstehen keine andere Sprache als dass das man da Grenzen setzen muss – wie Kinder in der Erziehung. Nach Möglichkeit mit der Gemeinde oder mit den Kindern, aber manchmal muss man auch Grenzen setzen.“* (Regionalplanung 1)

Nach MAYNTZ und SCHARPF (1995) ist die gemeinsame Wahrnehmung eine Voraussetzung für gemeinsames Handeln. Für das Beispiel der Regionalplanung in Hannover gilt, dass bei den meisten Akteuren – sowohl auf kommunaler als auch auf regionaler Ebene – eine grundsätzliche Übereinstimmung der Ziele besteht. In Einzelfällen weichen zwar die Zielvorstellungen ab, aber die hohe Wirksamkeit der Festlegungen geht darauf zurück, dass viele regionalplanerische Vorgaben von den Kommunen mitgetragen werden und dass die Instrumente so ausgestaltet sind, dass den Gemeinden gewisse Entwicklungsspielräume zugestanden werden. Deutlich wird, dass die Regionalplanung in Hannover auf eine paradigmatische Steuerung (FÜRST 2003b, S. 126) setzt, die die Kommunen möglichst mit in die Planung einbezieht.

Das Verhältnis von Landes- und Regionalplanung zeichnet sich durch eine sehr lange Zusammenarbeit aus. Bereits seit den 1960er Jahren arbeitet die Region Hannover an der Landesplanung mit. Damals gab es keine gesetzliche Verankerung zu dieser Zusammenarbeit. ZECK bezeichnet die Regionalplanung im Großraum Hannover als „Vorläufer und Wegbereiter für die Landesplanung in Niedersachsen“ (2004, S. 125), die die Landesplanung stark geprägt hat. Während der Zusammenarbeit wurden wechselseitig wichtige Anregungen geliefert. Hervorzuheben sind die schwerpunktmäßige Siedlungsentwicklung in Abstimmung mit der ÖPNV-Erschließung, die Ermittlung und Sicherung von Freiraum- und Erholungsfunktionen, die Förderung einer nachhaltigen Energiegewinnung und die interkommunale Abstimmung der Entwicklung des großflächigen Einzelhandels (ZECK 2004, S. 126). Hervorgehoben wird auch die Sonderstellung der Region Hannover, da die Planungserfordernisse und Prob-

lemstellungen nur bedingt mit den anderen Regionen Niedersachsens vergleichbar sind. Für die Beurteilung des Verhältnisses der Akteure ist jedoch zu unterscheiden zwischen den Entscheidungsstrukturen und dem Prozess der Entscheidungsfindung. Der Generationenwechsel in der niedersächsischen Regionalplanung wird als großer Vorteil gesehen. Die Regionalplaner der früheren Generation, die die Kommunalisierung mitgetragen haben, zielten in erster Linie auf die Wahrung eigener Interessen ab und wollten möglichst unabhängig von der Landesplanung agieren. Durch den Wechsel vieler Akteure hat sich das Verhältnis entspannt und die Zusammenarbeit verbessert. Deutlich wird anhand dieser Aussage, wie sich der „Zeitgeist“ und auch der Einfluss einzelner Persönlichkeiten auf das Verhältnis zwischen Landes- und Regionalplanung auswirken.

Aus Sicht der Regionalplanung in Hannover, die im Vergleich zu den meisten anderen Regionalplanungen in Niedersachsen einen sehr umfassenden Steuerungsansatz besitzt, wäre ein stärkerer Eingriff bzw. eine stärkere Vorgabe von einheitlichen Planungsprinzipien durch die Landesplanung wünschenswert. So sind die Vorgaben in den angrenzenden Landkreisen weniger umfassend. Dies führt zum Teil dazu, dass Entwicklungen, die in der Region Hannover unterbunden wurden, einige wenige Kilometer weiter stattfinden. Dies ist den Kommunen nur schwierig zu vermitteln, insbesondere wenn der Wettbewerb um Einwohner zunimmt. Zusammenfassend beschreibt der Regionalplaner das Verhältnis zur Obersten Landesplanungsbehörde wie folgt: *„Es ist eher schade, dass die Landesplanung dann relativ gesehen geschwächt worden ist, aber ansonsten können wir uns hier eigentlich nicht beklagen.“* (Regionalplanung 1)

In den verschiedenen Planungsphasen kommt den beteiligten Akteuren eine unterschiedliche Bedeutung zu, wie die Ergebnisse der standardisierten Befragung zeigen. Für den Aufstellungsprozess des RROP wird von den Mitgliedern der Regionsversammlung sowohl der Regionalplanung in der Region Hannover als auch dem Ausschuss für Regionalplanung in der Regionsversammlung eine gleich hohe Bedeutung zugesprochen. Somit bewerten die Mitglieder, die fast alle im Ausschuss für Regionalplanung sitzen, ihren eigenen Einfluss als sehr hoch. Auch die Kommunen besitzen nach Einschätzung der befragten Abgeordneten einen hohen Einfluss im Planaufstellungsverfahren. Von geringem Einfluss ist die Arbeit der einzelnen Parteien und kaum Einfluss besitzt die Landesplanung Niedersachsens. Im Planvollzug kommt der Regionalplanung der höchste Einfluss zu, gefolgt vom Ausschuss für Regionalplanung und den Kommunen. Der Landesplanung wird lediglich von einem Mitglied ein hoher Einfluss zugesprochen. Parteipolitische Belange sind kaum von Bedeutung. Bestätigt wird durch die Umfrageergebnisse die schwache Position der Landesplanung.

Somit wird deutlich, dass eine Vielzahl an Akteuren Einfluss auf den Aufstellungs- und Vollzugsprozess des Regionalplans besitzt, dass aber in allen Phasen der Regionalplanung selbst der höchste Einfluss bescheinigt wird.

Sowohl die Regionsversammlung als auch der Ausschuss für Regionalplanung vertreten nach Meinung der Mitglieder überwiegend regionale Belange, während die Regionsversammlung auch parteipolitische Interessen vertritt. Dies trifft für den Ausschuss für Regionalplanung nach Einschätzung der Mitglieder nicht zu. Auch aus Sicht der Kommunalvertreter vertreten die Mitglieder eher Belange der Region (53 %), aber $\frac{1}{3}$ der Städte und Gemein-

den nennt auch parteipolitische Belange. Aus Sicht einiger interviewter Kommunalvertreter sind die Abgeordneten jedoch sehr weit entfernt von den Problemen in den Städten und Gemeinden, selbst wenn sie aus der betroffenen Kommune stammen (*Kommunalplanung 2*). Die Arbeit der Regionsversammlung wird als wirkungsvoller beschrieben als die Arbeit beispielsweise von staatlichen Gremien wie Regierungspräsidien, Bezirksregierung oder kommunal verfassten Einrichtungen wie Regionalen Planungsgemeinschaften, da in diesen Gremien die direkt betroffenen Akteure Einfluss auf Sachverhalte besitzen. So entscheiden in den Regionalen Planungsgemeinschaften häufig Bürgermeister, während die Abgeordneten der Regionsversammlung Hannover direkt von den Bürgern gewählt werden. Dies führt nach Einschätzung der Landesplanung dazu, dass sich die Regionsversammlung eher um die Sache und weniger um die einzelnen kommunalen Belange kümmern muss (*Landesplanung 1*). Aus Sicht der Regionalplanung ist die heutige Regionsversammlung politisch sehr viel stärker als die frühere Verbandsversammlung. Die Mitglieder sind vielfach auch bereit „unpopuläre“ Entscheidungen mitzutragen.

Interaktionsformen

Die Kontakte zwischen Landes- und Regionalplanung betreffen Sachverhalte, die Landesbelange betreffen. Bei internen regionalplanerischen Sachverhalten hält sich die Landesplanung nach eigener Aussage weitgehend zurück. Da es aber keine zwischengelagerte Bezirksebene mit eigenem Planungsauftrag mehr gibt, findet der Austausch zwischen den beiden Akteuren auf direktem Wege statt. Dieser geht aber auch so weit, dass die Landesplanung Anregungen von den Regionalplanungen erhält und umgekehrt. Von regionaler Ebene ist in einigen Fachbelangen eine „Autoritätsanleihe“ vom Land wichtig, um bestimmte Dinge vor Ort besser umsetzen zu können. „Also es ist nicht immer so, dass man sagt: das Land will uns was, sondern manchmal sagt man: Hilft uns mal.“ (*Landesplanung 1*)

Ein Austausch zwischen Regionalplanung und Kommunalplanung findet regelmäßig im Rahmen des sogenannten technischen Regionalgesprächs statt, bei dem sich die Bau- und Stadtplanungsamtsleiter und Mitarbeiter der Regionalplanung alle sechs Monate treffen. Bei diesem Treffen werden aktuelle Themen und Neuerungen vorgestellt und diskutiert (*Regionalplanung 2, Kommunalplanung 1-4*).

Institutioneller Wandel

Die Ergebnisse der durchgeführten Evaluierung zeigen, dass dem Instrumentenverbund eine hohe Wirksamkeit zukommt. Dies kann zum einen darauf zurückgeführt werden, dass einige Festlegungen eine lange Tradition besitzen und ein akzeptiertes Vorgehen darstellen. Zum anderen verändert die Region Hannover ihr Instrumentarium bzw. passt dieses veränderten Rahmenbedingungen an (Eigenentwicklung, Vorranggebiete Freiraumschutz, Vorranggebiete für Siedlungsentwicklung). So wurden im Beispiel der Eigenentwicklung Missstände aufgedeckt und behoben. Mittels geeigneter Informationsgrundlagen konnte ein innovativer Ansatz entwickelt und umgesetzt werden. Für die erfolgreiche Implementierung dieses neuen Instrumentes war allerdings auch das gewählte Vorgehen in der Region entscheidend. So wurden Kommunalvertreter schon zu Beginn der Diskussionen in den Veränderungsprozess mit einbezogen und ihre Anmerkungen beachtet (PRIEBIS U. WEGNER 2009). Diese Art von Interaktionsform kann nach SCHARPF (1993, S. 69) als positive Koordination gewertet wer-

den, in der gemeinsam mit den Kommunen eine Lösung gefunden werden soll. Aus regionalplanerischer Perspektive erfolgt der Hinweis, dass zu diesem Thema – der Neueinführung von Instrumenten und speziell der Eigenentwicklung – auch „ein bisschen Mut gehört“ (*Regionalplanung 2*). Die in Hannover gewählte Vorgehensweise wird als ein möglicher Weg zur Beschreitung dieser Probleme gesehen, die nicht in allen Regionen funktionieren muss. Wichtig ist eine regionsspezifische Lösung (*Regionalplanung 2*).

Auch in der Weiterentwicklung des Freiraumschutzes wurden in der Region Hannover innovative Wege beschritten. So spiegelt sich in den Festlegungen „auch das Denken und Handeln der jeweiligen Zeit“ (REGION HANNOVER 2009a, S. 4) wider.

Sowohl bei der Neudefinition der Eigenentwicklung als auch bei der Neueinführung von Vorgaben zum Schutz des Freiraumes wurde zunächst ein Gutachten von externen Fachleuten erstellt, das anschließend in der Region zur Diskussion stand. Dieser Schritt kann als sinnvolles Vorgehen zur Neueinführung von regionalplanerischen Instrumenten gesehen werden, da von unabhängiger Seite eine systematische Untersuchung der Problemlagen mit konkretem Verbesserungsvorschlag geliefert wird. Die Akzeptanz der Vorgaben kann durch die Einbeziehung externer Fachleute erhöht werden, da diese einen objektiveren Blick auf die Situationen vor Ort besitzen als die beteiligten Akteure.

9.6 Zusammenfassende Bewertung des Steuerungsansatzes der Region Hannover

Der hannoveranische Steuerungsansatz ist hoch wirksam, insbesondere beim Schutz des Freiraumes und der Ausrichtung der Siedlungstätigkeit entlang des Schienennetzes. Kritisch anzumerken ist jedoch, dass auch in der Region Hannover intensive Suburbanisierungsprozesse in den ländlichen Ortsteilen nicht vermieden werden konnten.

Die Regionalplanung in der Region Hannover kann auf eine lange Tradition zurückblicken. Eine Vielzahl von Steuerungsansätzen konnte sich über längere Zeiträume hinweg entwickeln und ist von den Planadressaten akzeptiert. Zu berücksichtigen ist bei der Bewertung der Steuerungsleistung die geschwächte Position der Regionalplanung in den 1980er Jahren, als die meisten Instrumente zur positivplanerischen Steuerung durch die Landesplanung entzogen wurden. Restriktive Steuerungsformen wie die Ausweisung von Gebieten für die Siedlungsentwicklung mit Ausschlusscharakter oder die Vorgaben von Mengenkontingenten für die Siedlungsentwicklung (vergleichbar wie in Mittelhessen) sind in Hannover nicht möglich. So ist es bemerkenswert, dass die Region Hannover als einzige Planungsregion Niedersachsens „Vorranggebiete für Siedlungsentwicklung“ ausweist. Dies und insbesondere die Einführung neuer Festlegungen, wie die Neudefinition der Eigenentwicklung oder der Vorranggebiete für Freiraumfunktionen, zeigen, dass die Regionalplanung kontinuierlich an der Weiterentwicklung ihrer Instrumente arbeitet.

In der Gesamtbewertung zeigt sich, dass für den erfolgreichen Ansatz auch das außergewöhnlich gute Verhältnis der Akteure zueinander und die hohe Bedeutung von Beratungsfunktionen durch die Regionalplanung verantwortlich sind. Die Kombination von restriktiven Instrumenten, die konstruktiven Akteursverhältnissen und die organisatorische Struktur können als wichtiger Erfolgsfaktor für die Regionalplanung in Hannover gesehen werden. Die lange Tradition bestimmter regionalplanerischer Ziele zeigt in Hannover seine Wirkung und belegt, dass sich der Erfolg von Planung häufig erst in der langfristigen Betrachtung zeigt.

10 Wirksamkeit der Regionalplanung: Querschnittsorientierte Auswertung dreier Fallstudien

Die Arbeit fragt nach der Wirksamkeit regionalplanerischer Instrumente zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung. Dies umfasst zum einen die Analyse der eingesetzten Steuerungsinstrumente und ihrer Zielerreichung. Zum anderen werden externe Rahmenbedingungen, Akteure und Akteurskonstellationen sowie institutionelle Rahmenbedingungen als Einflussgrößen beachtet. Zudem wird untersucht, welche Anpassungen des regionalplanerischen Instrumentariums durch den demographischen Wandel bereits vorgenommen werden und welcher Reformbedarf darüber hinaus besteht.

Die Beantwortung dieser Fragen erfolgte zunächst für die drei Fallstudien Südwestthüringen, Mittelhessen und Hannover getrennt, wodurch ein umfassendes Bild der Steuerungspraxis der Regionalplanung abgebildet werden konnte. Nun interessieren Ähnlichkeiten und Unterschiede zwischen den Planungsregionen.

Die drei ausgewählten Fallstudien unterscheiden sich bewusst in mehrerer Hinsicht voneinander (z.B. Einsatz der Steuerungsinstrumente, Bevölkerungsentwicklung, Raumstruktur etc.). Im Gegensatz zu einer einzelfallbezogenen Studie sind somit mehr Einflussfaktoren auf die Steuerungsleistung der Regionalplanung identifizierbar. Es handelt sich allerdings lediglich um drei von über 100 Planungsregionen, so dass Generalisierungen der Aussagen nur bedingt möglich sind.

Die vergleichende Gegenüberstellung kann als Kontrast zu anderen Planungssituationen genutzt werden (MÜLLER-HERBES 2007, S. 268). Ergebnisse sind häufig erst durch den Vergleich mit anderen Regionen zu bewerten. Dies trifft vor allem dann zu, wenn nur wenige Vergleichsmöglichkeiten in der Literatur zu finden sind. Die Gegenüberstellung von Forschungsergebnissen hilft dabei, Besonderheiten oder Normalitäten zu entdecken. Zudem liefert der Vergleich von Ergebnissen die Möglichkeit, besonders gute Ansätze aufzuspüren und diese für die Weiterentwicklung in anderen Regionen zu berücksichtigen.

Im Folgenden werden die zentralen Fragen aufgegriffen und in Rückbezug zu den empirischen Forschungsergebnissen beantwortet. Der Vergleich orientiert sich dabei an der Systematik der Fallstudien und betrachtet zu Beginn die aktuellen Ausprägungen der Wohnsiedlungsentwicklung als Rahmenbedingung für regionalplanerisches Handeln, bevor die Steuerungsinstrumente und ihre Wirksamkeit bewertet werden. Daran schließen sich Aussagen zum Einfluss von Akteuren und Institutionen an, bevor die Anpassungsstrategien der Regionen an den demographischen Wandel und weitere Reformoptionen thematisiert werden. Das Kapitel schließt mit einer Zusammenfassung der wichtigsten Einflussfaktoren auf die Steuerungswirksamkeit der Regionalplanung.

10.1 Rahmenbedingungen für regionalplanerische Steuerung – Aktuelle Ausprägungen der Wohnsiedlungsentwicklung

Während in der Vergangenheit die Steuerung der Siedlungsentwicklung durch eine Verteilung von Wachstum vonstatten ging, steht heute vielerorts das Management von Schrumpfung im Vordergrund. Die Bevölkerungsentwicklung ist durch ein kleinräumiges Nebeneinander von Rückgang, Stagnation und Wachstum geprägt und bringt neue Anforderungen für die regionalplanerische Steuerung mit sich.

Trotz Stagnation oder Abnahme der Einwohnerzahlen steigt die Flächeninanspruchnahme für Wohnsiedlungszwecke weiter an. Sie steigt jedoch aufgrund der niedrigeren Wohnbautätigkeit weniger drastisch an als dies in der Vergangenheit der Fall war. Dass die Flächeninanspruchnahme trotz stagnierender oder gar abnehmender Einwohnerzahlen weiterhin zunimmt, ist sowohl auf nachfrage- als auch auf angebotsorientierte Einflussfaktoren zurückzuführen. So sinken zwar vielerorts die absoluten Einwohnerzahlen, jedoch wächst die für den Wohnungsmarkt zentrale Größe der Haushalte. Auch die steigende Flächeninanspruchnahme pro Kopf bewirkt, dass mehr Fläche für Wohnzwecke in Anspruch genommen wird.

Zwischen den drei Fallstudien zeigen sich deutliche Unterschiede in der Inanspruchnahme von Flächen für Wohnnutzung. Während in den Regionen Mittelhessen und Südwestthüringen eine Abschwächung der Wohnsiedlungsentwicklung feststellbar ist, kann für den Verdichtungsraum Hannover ein weiterer Anstieg verzeichnet werden. In keiner der drei Regionen gibt es Baulandengpässe, überwiegend ist die Angebot-Nachfrage-Relation ausgeglichen. Somit sind die drei Fallstudien weitgehend durch eine entspannte Situation auf dem Wohnungsmarkt gekennzeichnet. Zwar ist die Bautätigkeit rückläufig, sie konzentriert sich aber überwiegend auf die flächenintensivste Bauform der Ein- und Zweifamilienhäusern.

Die klassische Angebotsplanung wird heute als eine Hauptursache für Baulandprobleme gesehen, da Grundstücke bereitgestellt werden, ohne aktiv eine Nutzung herbeizuführen (DAVY 2000, S. 61). Während in der bundesweiten Baulandumfrage des BBSR die klassische Angebotsplanung nach wie vor als die häufigste Strategie zur Bereitstellung von Wohnbauland von den befragten Kommunalvertretern benannt wurde, gilt dies lediglich in einer der drei Fallstudien – in Südwestthüringen. Diese Strategie lässt den Gemeinden weitreichende Steuerungsmöglichkeiten, birgt aber finanzielle Risiken (BBR 2007). In den beiden übrigen Regionen erfolgt hingegen häufiger eine Entwicklung durch die Gemeinden in Eigenregie oder mit Hilfe privater Investoren. Vielfach stellt die finanzielle Belastung der Baulandbereitstellung für die Kommunen einen Grund für die Umstellung der Baulandstrategien dar. Resultierend aus der angespannten kommunalen Haushaltslage der Kommunen werden Formen gewählt, in denen sich Eigentümer und Investoren an den Kosten für die Baulandbereitstellung beteiligen (z.B. Zwischenerwerb durch eine Gesellschaft oder städtebauliche Verträge bzw. vorhabenbezogene Bebauungspläne).

Dass die Angebotsplanung in der Region Südwestthüringen eine geringere Rolle als in den beiden anderen Fallstudien einnimmt, ist möglicherweise darauf zurückzuführen, dass es in der stark schrumpfenden Region kaum noch größere Wohnbaulandentwicklung gibt, die für einen privaten Investor lukrativ ist. Kleinere Baulandentwicklungen werden somit von der Kommune selbst durchgeführt. Es kann ein deutlicher Zusammenhang zwischen der gewählten Baulandstrategie der Kommune und der Gemeindegröße erkannt werden. Größere

Kommunen wählen sehr viel häufiger eine Baulandentwicklung, die private Akteure mit einbezieht, während kleinere Gemeinden die Baulandentwicklung meist alleine – entweder in Form der Angebotsplanung oder durch die Kommune in Eigenregie – umsetzen. Durch den sehr viel höheren Anteil an kleinen Kommunen in Südwestthüringen ist auch der Unterschied zu den beiden anderen Fallstudienregionen zu erklären. Für größere Kommunen kann zudem eine Kombination aus mehreren Strategien festgestellt werden – es finden sowohl Baulandentwicklungen durch die Kommune selbst als auch durch private Investoren statt. Ein Zusammenhang von Baulandstrategie und Intensität der Flächeninanspruchnahme ist durchaus erkennbar, da diese in ländlichen Kommunen durchschnittlich höher als in Städten war (vgl. SIEDENTOP U. KAUSCH 2004).

Nicht nur hinsichtlich der gewählten Baulandstrategien zeigen sich Unterschiede, sondern auch zwischen den Zielen der kommunalen Wohnbaulandpolitik. So spielen Ziele, die in unmittelbarem Zusammenhang zur demographischen Entwicklung stehen, wie die Vermeidung von Abwanderung und die Stabilisierung der Einwohnerzahlen, in Südwestthüringen und Mittelhessen eine deutlich größere Rolle als in der Region Hannover. Der Anstieg der Flächen für Wohnnutzung ist damit immer weniger als Reaktion auf eine steigende Nachfrage durch eine wachsende Einwohnerzahl zu sehen, sondern zunehmend als Instrument der Baulandpolitik, mit welchem dem drohenden oder bereits einsetzenden Bevölkerungsrückgang begegnet werden soll (SIEDENTOP 2009, S.14).

Bei einem Vergleich der Regionen wird deutlich, dass Kommunen mit einem sehr hohen Einwohnerverlust nicht mehr zwangsläufig eine Baulandentwicklung auf der grünen Wiese anstreben. Der Anteil der Kommunen, die auf eine verstärkte Innen- vor Außenentwicklung abzielen, liegt in Südwestthüringen höher als in den beiden anderen Regionen. Demnach kann bei steigendem Problemdruck auch ein Umdenken in der kommunalen Baulandpolitik festgestellt werden. Dieser Umdenkprozess weg von einer intensiven Flächenausweisung hin zu einer verstärkten Innenentwicklung kann kaum als ein Steuerungserfolg der Regionalplanung im Sinne einer paradigmatischen Steuerung (FÜRST 2003b, S.125) gesehen werden, sondern vielmehr als Resultat aus veränderten externen Rahmenbedingungen (vgl. SABATIER 1993).

In allen Regionen stellt die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme für Wohnnutzung ein Ziel der Wohnbaulandpolitik dar, erfährt aber eine geringere Bedeutung als etwa die Bereitstellung von Bauland für neue, insbesondere junge Haushalte oder die Vermeidung von Abwanderung. In der kommunalen Wohnbaulandpolitik kann somit ein Nebeneinander von Zielen einer aktiven Baulandbereitstellung und Zielen einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung erkannt werden. Die Forschungsergebnisse deuten darauf hin, dass das allgemeine Ziel eines sparsamen Umgangs mit der Ressource Fläche zwar von den Kommunen akzeptiert wird und auch unstrittig ist, dass aber die konkrete Baulandpolitik diesen Grundsätzen zuwiderläuft (KLEMME U. SELLE 2010b, S. 316). Angebotsorientierten Faktoren kann somit ein hoher Einfluss auf die steigende Flächeninanspruchnahme zugesprochen werden. Aufgrund der nach wie vor in zahlreichen Kommunen anzutreffenden „Kirchturm-Politik“, die häufig zu einem starken interkommunalen Wettbewerb um Einwohner führt, ist eine Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung auf regionaler Ebene dringend erforderlich.

10.2 Instrumente zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung und ihre Wirksamkeit

Der Regionalplanung stehen zur Steuerung der Siedlungsentwicklung sowohl regulative Instrumente als auch Informations- und Überzeugungsinstrumente zur Verfügung. Der Einsatz beider Steuerungsformen findet in allen Regionen parallel statt. Die Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung vollzieht sich in allen Modellregionen durch einen Instrumenten-Mix, der sich aber zwischen den Regionen unterscheidet. So nutzt die Region Südwestthüringen vorwiegend negativplanerische Festlegungen, während in Mittelhessen und Hannover ein starkes positivplanerisches Instrumentarium, ergänzt um Festlegungen zum Freiraumschutz Anwendung findet.

Welche Einzelinstrumente haben sich nun in der umfangreichen empirischen Untersuchung als besonders wirksam zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung erwiesen?

Insbesondere negativplanerische Instrumente erfahren in allen drei Regionen eine hohe Wirksamkeit zum Schutz von Freiräumen vor Besiedlung. Dies gilt sowohl für die multifunktionalen Regionalen Grünzüge bzw. Vorranggebiete für Freiraumfunktionen als auch für monofunktionale Vorranggebiete (vgl. EINIG ET AL. 2010b). Sie sind bei den Planadressaten stärker akzeptiert als dies bei den meisten positivplanerischen Festlegungen der Fall ist, da sie häufig mit den kommunalen Baulandzielen übereinstimmen. Die Analyse der tatsächlichen Wohnbaulandentwicklung zeigt in allen Fallstudien nur eine geringe Bautätigkeit innerhalb der Freiraumschutzfestlegungen und bestätigt somit ihre hohe Schutzfunktion.

Positivplanerische Instrumente haben insbesondere in Räumen mit hohem Siedlungsdruck Probleme in der Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung. Dies trifft auf das Konzept der Zentralen Orte und die Eigenentwicklung zu (Fallstudie Hannover). Dem hohen Siedlungsdruck und den Wohnwünschen der Privathaushalte konnte nur bedingt Einhalt geboten werden. Diese Fehlentwicklungen können jedoch nicht alleine auf ein Versagen regionalplanerischer Steuerung zurückgeführt werden. Insbesondere externe Rahmenbedingungen, wie z.B. demographische und wirtschaftliche Entwicklungen, steuerliche Anreize (Pendlerpauschale) oder das Bodenpreisniveau können kaum von regionalplanerischer Seite beeinflusst werden. In eher ländlich geprägten Gebieten ist eine Steuerung mittels Zentrale-Orte-Konzept und Eigenentwicklung leichter möglich als in Verdichtungsräumen (vgl. HAHNE U. ROHR 2002; vgl. EINIG ET AL. 2010b). Mittels regionalplanerischer Steuerungsinstrumente, insbesondere der Eigenentwicklung, konnte dort eine überdurchschnittlich hohe Baulandentwicklung in nicht Zentralen Orten vermieden werden (Fallstudien Mittelhessen und Südwestthüringen).

Eine hohe Wirksamkeit ist der flächenhaften Ausweisung von Gebieten für die Wohnsiedlungsentwicklung – wie in der Region Mittelhessen umgesetzt – zuzumessen. Auf diese Flächen konnte erfolgreich die Wohnsiedlungsentwicklung gelenkt werden.

Um eine flächensparsame Siedlungsentwicklung umzusetzen, wird vielfach die Ausweisung von Mengenbegrenzungen als effektives Steuerungsinstrument angesehen (BMVBS 2009). In zwei Fallstudien findet diese Steuerungsform bereits Anwendung. Die Ergebnisse belegen die Erreichung der Mengenziele, so dass extreme Baulandausweisungen verhindert wurden. Die Werte sind zum Teil jedoch so hoch, dass sie nur in Ausnahmefällen zu einer Beschränkung der kommunalen Baulandentwicklung führen (Fallstudie Mittelhessen). Somit kann

zwar eine Zielerreichung der Vorgaben konstatiert werden, aber keine wirksame Steuerung (EINIG ET AL. 2010b). Mengenvorgaben haben daher einen rahmensetzenden Charakter, mit dessen Hilfe Kommunen, die stark überdurchschnittliche Baulandentwicklungen vollziehen wollen, eingeschränkt werden können. Für eine wirksame Steuerung wären jedoch stärker einschränkende Vorgaben zielführend.

Als wirksam erwiesen haben sich insbesondere Instrumente mit einer hohen Verbindlichkeit und einer präzisen Ausgestaltung. Die Untersuchung im Planvollzug zeigt, dass eine Steuerungswirksamkeit in erster Linie von restriktiven Vorgaben, d.h. von Zielen der Raumordnung, ausgeht (vgl. GÖNNER 2008, S. 19; vgl. EINIG ET AL. 2010a). Die Ausweisung von Festlegungen für bestimmte Ortsteile kann grundsätzlich als zielführender bewertet werden als die Funktionszuweisungen für das gesamte Gemeindegebiet, da eine gezielte Lenkung der Siedlungsentwicklung möglich ist. Als Restriktion für die Steuerungswirksamkeit haben sich Ausnahmeregelungen erwiesen, es sei denn, es erfolgt eine klare und präzise Formulierung, wann bzw. unter welcher Voraussetzung eine Ausnahme möglich ist.

Fehlentwicklungen in der Wohnflächenentwicklung lassen sich nicht immer in kausalen Zusammenhang zu regionalplanerischen Steuerungsinstrumenten setzen. Die Fallstudie Mittelhessen zeigt, dass es der Regionalplanung an Instrumenten fehlt, die eine Siedlungsentwicklung an raumplanerisch erwünschten Standorten forciert. In dieser Region verweigerten einige Oberzentren die Ausweisung von Bauland, so dass es in den Umlandgemeinden zu höherer Bautätigkeit kam als regionalplanerisch erwünscht. Die Regionalplanung kann über ihre Festlegungen lediglich eine Anreizfunktion für bestimmte Entwicklungen setzen, aber sie kann diese Entwicklung nicht erzwingen.

Der Einsatz der Instrumente ist abhängig von der Planungsphase. Laut TUROWSKI und LEHMKÜHLER dominieren im Aufstellungsprozess kommunikative Verfahren, während im Planvollzug eher über Weisungen, Gebote und Verbote zum Einsatz agiert wird (1999, S. 159). Anhand der durchgeführten Studie kann diese Aussage nur teilweise bestätigt werden. Vielfach werden Konflikte zwischen Regionalplanung und Kommunalplanung im Aufstellungsprozess in kommunikativer Form geklärt, wodurch es im Planvollzug nur zu wenigen Differenzen zwischen beiden Akteuren kommt. Die Regionalplanung muss demnach auf die Sicherungsinstrumente, die ihr zur Verfügung stehen, kaum zurückgreifen, da viele Sachverhalte durch Gespräche und Beratung bereits im Vorfeld geklärt werden können (Fallstudie Hannover). Andererseits können nicht alle Konflikte bereits im Aufstellungsprozess gelöst werden, so dass z.B. mit der Abgabe von Stellungnahmen die Umsetzung regionalplanerischer Ziele sichergestellt werden kann (Fallstudie Südwestthüringen).

Für den Planvollzug zeigen die Auswertungen der Stellungnahmen zu kommunalen Bauleitplänen für alle drei Fallstudien eine hohe Durchsetzungskraft der Regionalplanung. Nur wenige kommunale Planungen stimmen nicht mit den Vorgaben der Regionalplanung überein. WIECHMANN und SIEDENTOP (2009) schließen aus der Untersuchung einer einzelnen Fallstudie, dass eine hohe Anzahl von Konflikten in einer Stellungnahme die Wirksamkeit der Regionalplanung belegt. Der Vergleich dreier Fallstudien zeigt jedoch, dass diese These nicht in allen Regionen bestätigt werden kann. Vielfach werden Konflikte auch durch Beratung und

Gespräche im Vorfeld gelöst, so dass es nicht zu einer ablehnenden Stellungnahme kommt. Die Bedeutung dieser formalen Verfahren variiert dabei zwischen den Regionen stark. Bestätigt werden kann hingegen die Einschätzung von WIECHMANN und SIEDENTOP (2009), dass auch eine geringe Konfliktintensität auf eine hohe Wirksamkeit regionalplanerischer Instrumente schließen lässt, da bestimmte Festlegungen von den Kommunen in hohem Maße berücksichtigt werden, so dass es nicht zu Konflikten kommt. In erster Linie gilt diese Aussage für negativplanerische Steuerungsinstrumente, wie z.B. Regionale Grünzüge. Eine geringe Konfliktintensität mit positivplanerischen Festlegungen deutet hingegen eher auf eine geringere Wirksamkeit hin (z.B. Mengenvorgaben für Wohnsiedlungsbedarfe in Mittelhesen).

Die Auswertung der Stellungnahmen verdeutlicht, dass die Regionalplanung sich vielfach nicht bloß auf die Verhinderung von Planungen, die den Zielen des Regionalplans entgegenstehen, beschränkt. Vielmehr zeigt sie sich konsensorientiert und entwickelt Lösungsmöglichkeiten für eine alternative Flächennutzung gemeinsam mit den Kommunalvertretern. Eine strikte Trennung von kommunikativen und formalen Verfahren kann daher in der Planungspraxis nicht aufrechterhalten werden. Insbesondere die Abgabe von Stellungnahmen stellt zwar ein formales Verfahren dar, das aber vielfach durch kommunikative Prozesse ergänzt wird.

Zusammenfassend kann zwar den negativplanerischen Festlegungen eine etwas höhere Wirksamkeit zugesprochen werden, jedoch muss das eingesetzte Instrumentarium im Verbund zueinander betrachtet werden. Die Festlegungen stehen nicht separat nebeneinander, sondern entfalten vielfach erst gemeinsam eine umfassende Steuerungsleistung. Die Untersuchung zeigt, dass insbesondere die Regionen, die über einen vielfältigen Instrumenten-Mix aus positiv- und negativplanerischen Festlegungen verfügen, erfolgreich Wohnsiedlungsflächen steuern können. Stärken der Regionalplanung liegen vor allem in der qualitativen Lenkung der Siedlungsentwicklung, weniger in der quantitativen Steuerung.

10.3 Wirksamkeit der Regionalplanung – die Wahrnehmung der betroffenen Akteure

Eine übereinstimmende Wahrnehmung von Sachverhalten und Problemen kann eine Voraussetzung für gemeinsames Handeln von Akteuren sein (MAYNTZ U. SCHARPF 1995). Auch für die Wirkung und die erfolgreiche Umsetzung regionalplanerischer Zielsetzungen ist die Akzeptanz der Adressaten von entscheidender Bedeutung. Diese ist umso höher, je eher sich die Ziele beider Akteure gleichen. Doch die Ausführungen zu den Zielen der kommunalen Wohnbaulandpolitik zeigen, dass zum Teil starke Gegensätze zu den regionalplanerischen Interessen bestehen, wie z.B. die weitere Ausweisung von Wohnbauland zur Verringerung oder Vermeidung von Einwohnerrückgängen.

In allen drei Fallstudien wurden die relevanten Experten zu ihrer Einschätzung der Steuerungswirksamkeit und Umsetzungspraxis der Instrumente befragt. Alle befragten Regionalplaner erachteten ihren Steuerungsansatz grundsätzlich für erfolgreich, wenn auch bei einzelnen Aspekten Nachbesserungsbedarf gesehen wird, der zum Teil schon in neuen Planentwürfen enthalten ist. Als Ursache für diese positive Einschätzung kann die Auswahl der Fallstudien gesehen werden, die bewusst nicht auf besonders schwache Planungsregionen ge-

fallen ist, sondern auf Regionen, in denen zwar unterschiedliche, aber eher restriktive Steuerungsansätze angewendet werden.

Auch wenn die Regionalplanung einschränkend auf die kommunale Baulandpolitik wirkt, wird sie in allen Regionen akzeptiert und für wichtig erachtet. Nur in wenigen Ausnahmefällen halten Kommunalvertreter die Arbeit der Regionalplanung für unnötig. Insbesondere die Steuerung der Siedlungsentwicklung wird als wichtige Aufgabe der Regionalplanung angesehen, da Kommunen mit dieser Aufgabe alleine überfordert wären und lediglich ihre lokalen und nicht die regionalen Belange beachten würden. Trotz dieser grundsätzlichen Akzeptanz der Vorgaben werden Instrumente dann kritisiert, wenn sie die eigene Gemeinde zu stark einschränken. Demnach ist die Steuerung der Regionalplanung aus Sicht der Adressaten solange wichtig, wie sie andere Kommunen in ihrer Entwicklung reglementiert. Sobald die eigenen Entwicklungsspielräume jedoch zu stark eingeschränkt werden, äußern Kommunalvertreter Kritik oder finden Wege, die Vorgaben zu umgehen.

Von den regionalplanerischen Instrumenten stoßen insbesondere die als sehr wirksam identifizierten Festlegungen zum Schutz des Freiraumes auf eine hohe Akzeptanz bei den Kommunen. Die intendierten Zielsetzungen decken sich häufig mit den kommunalen Zielen.

Eher restriktiv bewertet werden positivplanerische Steuerungsansätze, z.B. die Vorgaben zur Eigenentwicklung oder Mengenvorgaben. Die Kritik an konkreten Mengenvorgaben bezieht sich seltener auf den Umfang der Werte, sondern vielmehr auf die Vorgehensweise ihrer Ermittlung. Nach Meinung vieler Kommunalvertreter bewirkt die einheitliche Berechnung der Mengenkontingente für alle Gemeinden, dass lokale Besonderheiten in einzelnen Kommunen oder Ortsteilen unberücksichtigt bleiben. Insbesondere die Kombination von mehreren restriktiven Vorgaben (Mengenvorgaben, Vorranggebiete für Siedlungsentwicklung, Eigenentwicklung) wird als (zu) starker Eingriff in die kommunale Planungsfreiheit gewertet (Fallbeispiel Mittelhessen). Von den Kommunalvertretern werden vorrangig Instrumente mit hoher Restriktivität als wirksam zur Steuerung der Siedlungsentwicklung gesehen. Jedoch gibt es auch Vorgaben, die aus Sicht der Adressaten sehr wirksam, aber nicht zu restriktiv sind, wie z.B. die Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf schienengebundene Standorte (Fallbeispiel Hannover).

Auf wenig Akzeptanz stoßen Festlegungen, deren Zweck von den Kommunen nicht nachvollzogen werden kann oder die unklar formuliert sind. Ferner stoßen die häufig langwierigen Planungsprozesse auf Kritik. Andererseits schätzen die Kommunalplaner die Planungssicherheit, die aus regionalplanerischen Vorgaben resultiert und nutzen die regionalplanerischen Zielsetzungen zur besseren Durchsetzung der eigenen Interessen gegenüber anderen Akteuren aus Verwaltung oder Politik.

Den Kommunalvertretern als Adressaten der Planung ist es nur bedingt möglich, die einzelnen Instrumente der Regionalplanung zu bewerten, insbesondere wenn es um die Erreichung der Ziele geht. Erklärbar ist dies, wenn Festlegungen das Gemeindegebiet nicht betreffen. Doch auch wenn die Kommune von einem Instrument betroffen ist, kann sie die Wirkung oftmals nicht beurteilen. Als mögliche Erklärungsursachen sind fehlende Untersuchungen zur Wirksamkeit der Regionalplanung und ein Vermittlungsproblem seitens der Regionalplanung über Aufgaben und Ziel der einzelnen Festlegungen zu nennen.

Die Bewertung der Planfestlegungen durch die Kommunen erfolgt weitgehend vor dem Hintergrund der eigenen Situation und nicht in regionaler Perspektive.

Das in Teilen erkannte Umsetzungsdefizit kann auch auf die Bewertung der betroffenen Akteure zurückgeführt werden. Regionalplanerische Vorgaben, die den befragten Kommunalvertretern nicht nachvollziehbar erscheinen, werden zum Teil bewusst umgangen.

Während sich die Beurteilungen der Kommunalvertreter in den drei Regionen in vielen Punkten ähneln, weichen die Einschätzungen der befragten Mitglieder der Regionalparlamente zwischen den Regionen voneinander ab. Während Abgeordnete der Regionsversammlung in Hannover, die direkt von den Bürgern gewählt werden, die Vorgaben überwiegend als in ihrer Restriktivität angemessen beschreiben und in einigen Fällen auch eine Verschärfung für notwendig erachten, sehen die Mitglieder der Regionsversammlung in Mittelhessen und der Regionalen Planungsgemeinschaft in Südwestthüringen die Festlegungen mehrheitlich als angemessen oder aber als zu restriktiv an. Dies gilt insbesondere für die Angaben der Mitglieder der Region Mittelhessen, da die Antworten stark denen der Kommunalvertreter gleichen. Die Bewertung der einzelnen Vorgaben ist somit stark von der Position der Befragten abhängig ist. Bürgermeister sowie Stadt- und Kreisvertreter bewerten die regionalplanerischen Instrumente ähnlich wie kommunale Stadtplaner, während sich Unterschiede in der Beurteilung zwischen Kommunalplanern und frei gewählten Politikern ergeben. Für die Steuerung der Regionalplanung bedeutet dies, dass den Gemeinden in den kommunalisierten Organisationsmodellen eine höhere Bedeutung zugesprochen wird. Die Mitglieder dieser Regionalparlamente teilen weitgehend die Einschätzung der Kommunalplaner vor Ort, während im vollkommunalisierten Modell der Region Hannover die Meinungen zwischen beiden Akteuren auch voneinander abweichen. In Hannover wären die Mitglieder demnach bereit, einige restriktivere Vorgaben neu einzuführen, während dies in den anderen Regionen weniger ausgeprägt ist. Vor dem Hintergrund des geringen Rücklaufs der Befragung der Regionalparlamente ist diese Aussage jedoch nicht repräsentativ.

10.4 Der Einfluss von Akteuren und Akteurskonstellationen auf die Steuerungswirksamkeit

An der Steuerung der Siedlungsentwicklung ist eine Vielzahl von Akteuren mit zum Teil sehr unterschiedlichen Zielen und Interessen beteiligt. Dies gilt selbst dann, wenn lediglich die öffentlichen Akteure betrachtet werden und nicht noch zusätzlich private Haushalte und Unternehmen. In der durchgeführten Untersuchung konnte belegt werden, dass sich Ansichten und Einstellungen zwischen Verwaltung bzw. Fachplanung und Politik zum Teil deutlich voneinander abheben (vgl. KLEMME U. SELLE 2010b, S. 318). Dies gilt für alle drei betrachteten Planungsebenen – Kommune, Region und Land.

Alleine die Anzahl der Beteiligten kann sich hinderlich auf die Steuerungsprozesse auswirken (vgl. KNIELING ET AL. 2003, S. 184), da sehr viele unterschiedliche Interessen aufeinandertreffen, die nicht alle von der Regionalplanung zu berücksichtigen sind. In der Region Hannover, die sich aus 21 Gemeinden zusammensetzt, ist ein Kontakt zwischen Regionalplanung und Kommunen deutlich leichter umzusetzen als dies in den Regionen Mittelhessen mit 101 und Südwestthüringen mit 190 Kommunen der Fall ist.

Wichtig für die Umsetzung regionalplanerischer Ziele ist zudem ein Regionsbewusstsein bei den Kommunen. In Regionen mit relativ gering ausgeprägter regionaler Identität (Fallbeispiel Südwestthüringen) ist eine Beachtung regionaler Zielvorstellungen ungleich schwieriger als in Regionen mit deutlich ausgeprägtem Regionsbewusstsein (Fallbeispiel Hannover) (vgl. KNIELING ET AL. 2003, S. 184).

Zentral für die Zusammenarbeit zwischen Regional- und Kommunalplanung ist die Einstellung der Akteure. In allen drei Fallstudien konnte eine „feindliche Akteursorientierung“ (KNIELING ET AL. 2003, S. 184) nur in Ausnahmefällen gefunden werden. Grundsätzlich ist die Regionalplanung in den drei Regionen akzeptiert. Mehrfach berichteten Kommunalvertreter, dass sie eine Konsenslösung mit der Regionalplanung anstreben und die Regionalplaner frühzeitig mit in ihre Planungen einbeziehen. Umgekehrt sind sich die Regionalplaner einig, dass eine Steuerung der Siedlungsentwicklung nur gemeinsam mit den Kommunen erfolgen kann und nicht gegen ihren Willen. Daher sind auch die Regionalplaner weitgehend an einer gemeinschaftlichen Lösung interessiert, wenngleich darauf hingewiesen wird, dass die Regionalplanung eine gewisse Konfliktfähigkeit benötigt, um ihre Interessen durchsetzen zu können. Dies führt dazu, dass Regionalplaner stärker auf eine Akzeptanz als auf eine möglichst strikte Umsetzung ihrer Vorgaben setzen.

In engem Zusammenhang zur Einstellung steht auch das Verhältnis der Akteure zueinander. Insbesondere bei einer hohen personellen Konstanz kann ein persönliches Vertrauensverhältnis entstehen, das sich positiv auf die Umsetzung regionalplanerischer Interessen auswirkt. Die Fallstudienanalyse belegt, dass in Regionen mit einem sehr guten persönlichen Verhältnis auch die Steuerungsarbeit der Regionalplanung erleichtert wird und dass eine informelle Steuerung oder die Umsetzung neuer Steuerungsformen vereinfacht wird.

Von Bedeutung ist nicht nur die Einstellung von Kommunal- und Regionalplanung, sondern auch die der Mitglieder der Regionalparlamente. In den drei Regionen finden sich nur wenige Konfliktbereiche, sondern ebenfalls überwiegend auf Konsens ausgerichtete Akteure. Ähnlich wie das Verhältnis zur Kommunalplanung wird von einigen Regionalplanern auch die Beziehung zu den Regionalparlamenten beschrieben. Die Umsetzung eigener Ziele ist mit den politischen Akteuren leichter als gegen sie.

Wird die Beziehung von Regional- und Kommunalplanung thematisiert, gilt es zwischen persönlichen und fachlichen Belangen zu differenzieren. Zu Konflikten kommt es weniger aufgrund „feindlicher Akteursorientierung“, sondern durch unterschiedliche Ziele und Interessen der Beteiligten. Diese Konflikte können sich sowohl um Zuständigkeiten drehen (institutionelle Konflikte) als auch um die Verteilung von Ressourcen (materielle Konflikte). Zu den materiellen Konflikten zählen beispielsweise Diskussionen um den Umfang von Flächenausweisungen, während institutionelle Fragen sich in erster Linie um die kommunale Planungshoheit drehen. Institutionelle Konflikte ergeben sich auch zwischen Regional- und Landesplanung, wenn es um das Ausmaß der Eingriffsmöglichkeiten der Regionalplanung geht.

Den Akteuren kommt dabei nicht in allen Phasen des Planungsprozesses die gleiche Aufmerksamkeit zu. Die Einflussmöglichkeiten der Regionalplaner sind vor allem in der Planaufstellungsphase sehr hoch. Im Planvollzug erfährt auch die Landesplanung eine hohe Bedeutung, die zum Teil sogar über dem Einfluss der Regionalplanung liegt.

Neben den Eigenschaften korporativer Akteure wirken sich auch individuelle Fähigkeiten und Erfahrungen einzelner Personen auf den Steuerungsprozess aus. Die Bewertung der Instrumente durch die Planadressaten erfolgt vor dem Hintergrund der Erfahrungen, die sie mit Planungen in der Vergangenheit gemacht haben. Im Planvollzug ist die Auslegung der regionalplanerischen Festlegungen daher auch abhängig von den zuständigen Bearbeitern, d.h. davon ob die Vorgaben streng und ohne Flexibilität ausgelegt oder werden kleinere Abweichungen gebilligt.

Zu den individuellen Fähigkeiten zählen auch die Überzeugungskraft und das Ansehen von Personen, insbesondere von Führungskräften, sowie ihr Verständnis von Regionalplanung (z.B. Umsetzung mittels strikter Planvorgaben oder mittels Konsenslösung). Anhand der Fallstudien wird deutlich, dass sich die Existenz starker Persönlichkeiten positiv auf den Planungsprozess auswirkt. Ihnen gelingt es leichter, den Stellenwert der Regionalplanung in Öffentlichkeit, Politik und auch Wissenschaft zu vermitteln. Diese Führungspersonen können einfacher von starken Organisationen gewonnen werden (ARING 1999b, S. 657).

10.5 Der Einfluss institutioneller Rahmenbedingungen auf die Steuerungswirksamkeit

Als zentrale institutionelle Einflussgröße für die Steuerungswirksamkeit der Regionalplanung sind die Vorgaben der Landesplanung zu sehen. Diese legen fest, welche Instrumente der Regionalplanung zur Verfügung stehen und welche von der Regionalplanung selbst ergänzt werden können. Anhand der Fallstudien konnten deutliche Unterschiede im Einflussgrad der Landesplanung aufgezeigt werden. Es gibt sowohl Regionen, in denen die Landesplanung ein sehr starkes Instrumentarium bereitstellt und darüber hinaus nur wenig Vorgaben für die Regionalplanung gibt. Anderenorts stellt die Landesplanung nur ein geringeres Repertoire an Instrumenten zur Verfügung, lässt der Regionalplanung aber einen gewissen Freiraum zur Bildung eigener Modelle. Des Weiteren besitzt die Landesplanung in einigen Bundesländern einen so starken Einfluss auf die Regionalplanung, dass auf regionaler Ebene kaum Reformen oder eigenständige Ideen umgesetzt werden können. Somit beurteilen Regionalplaner die Vorgaben der Landesplanung einerseits als zu einschränkend, andererseits gibt es aber auch Forderungen nach einem stärkeren Eingriff der Landesplanung, um ein landesweit einheitliches Verfahren zur Steuerung der Siedlungsentwicklung sicherzustellen.

Auch unter einer eher schwachen Landesplanung kann sich jedoch eine starke Regionalplanung entwickeln, wenn der politische Wille in der Region gegeben ist (Fallstudie Hannover). Dies trifft vor allem dann zu, wenn die Steuerung der Siedlungsentwicklung nicht nur über formelle, sondern auch über informelle Instrumente (insbesondere Beratung durch die Regionalplanung) erfolgt und wenn eigenständige Reformen der Regionalplanung zugelassen werden.

Am Beispiel der Region Hannover kann demonstriert werden, dass die Stellung des Regionalplaners Einfluss auf die Umsetzung regionalplanerischer Zielsetzungen hat (OSTROM 2005b). Der zuständige Regionalplaner ist Dezernent für Umwelt, Planung und Bauen, gleichzeitig hat er auch die Position des ersten Regionsrats inne. Für ihn ist es aufgrund seiner Position leichter, Zugang zu bestimmten Entscheidungen und auch zu höherrangigen Personen (z.B. Staatssekretär) zu bekommen und dort die Interessen der Regionalplanung

zu vertreten, als dies für Regionalplaner in Südwestthüringen oder Mittelhessen der Fall ist. Für sie ist ein Zugang zur Politik deutlich schwieriger.

ARING (1999a, S. 352) fordert für die Regionalplanung in Verdichtungsräumen, dass die Regionalplanung ein laufendes Raumb Beobachtungssystem aufbauen und ständig darauf Bezug nehmen muss. In den betrachteten Fallstudien liegen diese Informationen nicht im gleichen Umfang vor. Für den Verdichtungsraum Hannover und eine personell vergleichsweise gut ausgestattete Regionalplanung ist diese Forderung leichter umzusetzen als für die Regionalplaner in Südwestthüringen. Der Zugang zu bestimmten Informationen wirkt sich demzufolge auch auf die Steuerungsmöglichkeiten aus.

Das Fehlen bestimmter Instrumente zählt ebenfalls zu den institutionellen Rahmenbedingungen. Für die Regionalplanung erweist es sich vor allem als problematisch, dass ihr keine finanziellen Instrumente zur Verfügung stehen. Anderen Akteuren, z.B. Wirtschafts- oder Landeswirtschaftsministerien, ist es möglich, mit finanziellen Mitteln gezielt Projekte zu fördern, die regionalplanerischen Zielsetzungen zum Teil entgegenstehen (KNIELING ET AL. 2003, S. 183).

Als eine wichtige Einflussgröße hat sich im Rahmen der Untersuchung der Faktor Zeit bzw. die Tradition der Regionalplanung herausgestellt (CARRUTHERS 2002; FÜRST 2003a, S. 59). Festlegungen, die bereits länger in einer Region bestehen, sind akzeptierter als neu eingeführte Instrumente. Diese Bedeutung zeigt sich beim Vergleich der Regionen. Während die Regionalplanung in Hannover bereits seit den 1960er existiert, besteht in der Region Südwestthüringen noch die erste Generation des Regionalplans, der seit elf Jahren in Kraft ist. Die Bedeutung der Vorgaben des Regionalplans und seine Auswirkungen auf das eigene Gemeindegebiet sind den Kommunalvertretern in Südwestthüringen erst nach und nach deutlich geworden. Die Akzeptanz der Vorgaben ist zwar seit der Einführung des Regionalplans 1999 gestiegen, kann aber nicht auf eine so lange Tradition wie in den beiden anderen Fallstudien zurückblicken. Die hohe Wirksamkeit und vielfach bestehende Akzeptanz der Instrumente in Hannover und Mittelhessen ist daher auch auf die lange Tradition der Steuerungsansätze zurückzuführen.

In engem Zusammenhang zum Faktor Zeit steht auch das Verhältnis der Akteure. Dieses ist in den Regionen besser, in denen Regional- und Kommunalplanung schon lange zusammenarbeiten. Die Steuerung durch die Regionalplanung ist somit als langfristiger Prozess zu sehen, dessen Wirkungen häufig erst nach einiger Zeit sichtbar werden.

Die Umsetzung regionalplanerischer Interessen ist stark von der Position der Raumordnung innerhalb der Politik abhängig. In Regionen, in denen die kommunale Planungsfreiheit eine hohe Bedeutung erfährt, sind die Umsetzung regionalplanerischer Zielvorstellungen und die Einführung restriktiver Steuerungsinstrumente schwieriger als in Regionen, die eine weniger kommunenfreundliche Politik betreiben.

Von Bedeutung ist auch der Stellenwert des Themas Flächeninanspruchnahme in der Region bzw. in der Politik, der bestimmt, inwiefern regionalplanerische Ziele, wie eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, von der Politik mitgetragen werden. In wirtschaftlich starken Räumen mit einer hohen Flächeninanspruchnahme für Siedlungszwecke ist dieses

Thema grundsätzlich von höherer Bedeutung (BMVBS 2009, S. 71), was für die drei Untersuchungsräume bestätigt werden kann. So besitzt das Thema in Hessen eine größere Rolle als in den beiden anderen Regionen. Auffällig ist die Situation in Thüringen, dem Bundesland mit der geringsten Flächenneuanspruchnahme in den neuen Bundesländern, in dem das Thema eine höhere Stellung einnimmt als in Niedersachsen (BMVBS 2009, S. 71). Grundsätzlich werden Flächen intensiver genutzt, wenn „Flächenhaushalte gepredigt“ (DOSCH 2010, S. 200) werden, d.h. wenn Ziele, Vorgaben, Festlegungen und Maßnahmen getroffen werden.

Laut KNIELING (2006, S. 84) stellt auch der „institutionalisierte Lokalismus“ des Kommunalwahl- und Finanzsystems eine Restriktion für die Regionalplanung dar. Da Kommunalpolitiker von einer lokalen und nicht einer regionalen Bevölkerung gewählt werden, orientieren sich Politiker und damit verbundenen auch die kommunale Baulandpolitik an den örtlichen und nicht den regionalen Belangen (FÜRST 2003b, S. 129). Die in den Fallstudien erkannte hohe Konkurrenz zwischen den Kommunen kann diese Aussage bestätigen.

10.6 Reformen

Für eine wirksame Steuerung der Siedlungsentwicklung ist eine Berücksichtigung der aktuellen gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen existenziell (PRIEBIS 2006, S. 101). Zu den derzeit zentralen gesellschaftlichen Veränderungsprozessen zählt der demographische Wandel. Wie gestaltet sich die Anpassung der regionalplanerischen Steuerungsinstrumente, die unter Wachstumsbedingungen erstellt wurden, an diese neuen Rahmenbedingungen in den drei Fallstudien? Verlieren die klassischen Instrumente zugunsten informeller und neuer Steuerungsansätze an Bedeutung?

Die Betrachtung dreier Fallstudien zeigt, dass mit steigendem Problemdruck durch rückläufige Einwohnerzahlen auch die Bereitschaft bzw. die Notwendigkeit, Anpassungen der bestehenden Steuerungsansätze vorzunehmen, wächst. Die Anpassung des bestehenden Instrumentariums reicht von der Straffung und regelmäßigen Überprüfung des Zentrale-Orte-Konzepts, der Reduzierung von Mengenkontingenten bis hin zu Entwicklungen neuer Instrumente, wie z.B. Orientierungswerten zur Begrenzung der Siedlungsflächenanspruchnahme oder der Flexibilisierung des Planverfahrens. Zudem verstärkt die Regionalplanung ihre Bemühungen, die Kommunalvertreter für das Thema des demographischen Wandels zu sensibilisieren.

Auch bestehende Instrumente, die unter Wachstumsbedingungen erstellt wurden, verlieren unter Schrumpfung nicht an Bedeutung. Dazu zählt insbesondere die Konzentration von Siedlungsentwicklung an bestimmten Standorten, wie sie durch das Konzept der Zentralen-Orte, die Ausrichtung der Siedlungsentwicklung an Haltepunkten des ÖPNV oder die Vorgaben zur Eigenentwicklung angestrebt werden. Diese Konzentration von Siedlungsentwicklung wird vor dem Hintergrund sinkender Einwohnerzahlen und knapper werdender Finanzmittel der Kommunen einen Bedeutungszuwachs zur Auslastung bestehender Infrastrukturen erfahren. Auch der Schutz von Freiräumen vor einer Besiedlung mittels Regionaler Grünzüge oder monofunktionaler Vorranggebiete bleibt bei rückläufiger Bevölkerungsentwicklung ein wichtiges Ziel der Raumordnung.

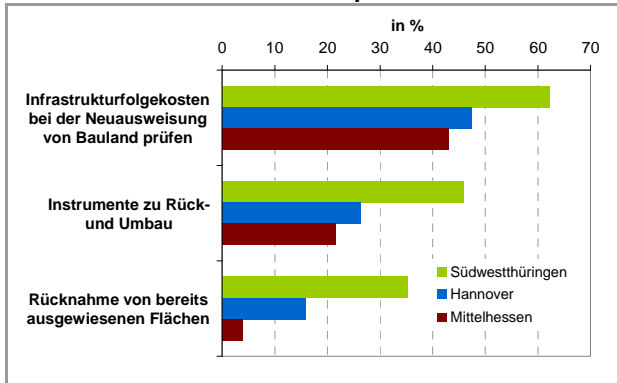
Häufig betont wird in der Literatur auch die zunehmende Bedeutung von informellen und kooperativen Instrumenten (vgl. Kap. 4). Anhand der drei Fallstudien konnte ermittelt werden, dass interkommunale Kooperation bei der Entwicklung von Wohnbauland derzeit kaum eine Rolle spielt. Zukünftig ist mit einem Bedeutungszuwachs dieser Steuerungsform zu rechnen, der vor allem von den Kommunen in stark schrumpfenden Regionen gesehen wird (Fallstudie Südwestthüringen). Regionen, in denen derzeit noch eine Bevölkerungsstagnation stattfindet, sehen zwar auch eine größer werdende Bedeutung der interkommunalen Kooperation, jedoch auf deutlich niedrigerem Niveau als Regionen in denen der Einwohnerrückgang bereits eingesetzt hat (Fallstudien Hannover und Mittelhessen).

In allen drei Fallstudien werden informelle Instrumente, insbesondere Beratungen durch die Regionalplanung, angewendet. Sie stellen somit keine Neuerung dar. Ein Zusammenhang zwischen der Bedeutung informeller Verfahren und der Bevölkerungsentwicklung kann nicht erkannt werden. Somit ist der Einsatz informeller Steuerungsansätze stärker von der Planungsphilosophie, der Tradition im Steuerungsverfahren und den Einstellungen der Akteure abhängig als von demographischen Faktoren (ähnliche Ergebnisse erzielt auch KLEMME 2009 für die Steuerung auf kommunaler Ebene). Deutlich wird hingegen ein Zusammenhang von informellen Instrumenten und dem Verhältnis der Akteure. In Regionen mit hoher Bedeutung der Beratungstätigkeit besteht auch ein gutes Verhältnis der Akteure zueinander. Dies verdeutlicht, dass die Regionalplaner hier als Ratgeber akzeptiert werden.

Im Rahmen des demographischen Wandels, durch den es zu weniger Wohnbaulandentwicklung kommen wird, kann aber mit einem Bedeutungsgewinn informeller Instrumente gerechnet werden. Zukünftig gilt es weniger Restriktionen als vielmehr Entwicklungsoptionen aufzuzeigen (PRIEBIS 1998, S. 213). Dieser Bedeutungszuwachs führt jedoch nicht dazu, dass klassische Steuerungsinstrumente und rechtliche Vorgaben zugunsten informeller Ansätze an Einfluss verlieren. Vielmehr gewinnen einige traditionelle, restriktive Steuerungsformen an Bedeutung. So äußern einige Kommunalvertreter der Region Südwestthüringen die Notwendigkeit des rahmensetzenden Charakters der Regionalplanung. In dieser Region ist vielen Kommunalvertretern bewusst, dass eine expansive Wohnbaulandpolitik wenig Nutzen für die einzelne Kommune erzielt. Diese „vernünftigen“ Planer befürworten daher die Vorgaben der Regionalplanung, die sie selbst nur geringfügig oder nicht einschränken, aber für eine regional ausgewogene Baulandpolitik sorgen und weniger einsichtige Kommunen beschränkt. Dies bietet letztlich eine hohe Planungssicherheit für die Kommunen.

Als Instrument, das zukünftig an Bedeutung gewinnt und zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme geeignet erscheint, wird der Bedarfsnachweis aufgeführt (BMVBS 2009, S. 7). Bislang wird er lediglich in einer der drei Fallstudien (Südwestthüringen) in konsequenter Weise eingesetzt und besitzt dort sowohl eine hohe Wirksamkeit als auch eine hohe Akzeptanz bei den Planadressaten. Die Botschaft dieses Instrumentes ist einleuchtend: Neue Wohnbauflächen werden nur dann genehmigt, wenn ein konkreter Bedarf besteht. Mit Hilfe dieses Ansatzes lässt sich vermeiden, dass Bauland bereitgestellt, aber nicht ausgeschöpft wird und den Kommunen hohe Kosten bereitet.

Abb. 10.1: Sinnvolle Reformoptionen



Quelle: eigene Darstellung,
Daten: Kommunalbefragungen des BBSR 2009

Im Regionsvergleich zeigt sich, dass die Bereitschaft zu Reformen in engem Zusammenhang zur demographischen Situation steht. In Kommunen der von Schrumpfung besonders betroffenen Region Südwestthüringen ist die Bereitschaft zur Neueinführung von Steuerungsinstrumenten besonders hoch (Abb. 10.1). Für sinnvoll wird von den Kommunen vor allem die Einführung einer Prüfung von Infrastrukturfolgekosten bei der Neuausweisung von Bauland betrachtet – dies trifft in allen drei Re-

gionen zu. Bislang findet diese Prüfung in den Kommunen kaum statt. Dieses „eingeschränkte Sichtfeld bei der Erkennung und Bewertung von Kostenfolgen neuer Siedlungsgebiete“ trägt laut SIEDENTOP „zur fehlenden Kosten- und Planungswahrheit bei“ (2010, S. 161). Anzustreben ist daher eine regionale Folgekostenrechnung, die einen infrastrukturkostenoptimierten Entwicklungspfad der Region aufzeigt und mit regionalplanerischen Instrumenten umgesetzt wird.

Auch die Einführung spezieller Instrumente zu Rück- und Umbau wird von den Kommunen in den von Schrumpfung betroffenen Regionen vielfach für notwendig erachtet. Hilfestellung benötigen Kommunen z.B. bei Strategien zum Umgang mit Leerstand bzw. Nachnutzung von Bestandswohnungen. In erster Linie kleine Kommunen mit einem geringen Anteil an Fachpersonal befürworten in diesen Fragen einen regionalen Austausch und eine Unterstützung durch die Regionalplanung (Fallstudie Südwestthüringen).

Eine Rücknahme von Bauland ist nur für eine Minderheit der Kommunalvertreter sinnvoll, da Flächen für „bessere Zeiten“ gesichert werden, anstatt diese aufgrund mangelnder Nachfrage aufzugeben (vgl. HEINRICH 2005; KLEMME 2009, S. 205). Trotz einer sinkenden Nachfrage nach Wohnbauland und der vielfach ausgeglichenen Baulandsituation ist die Verfügbarkeit von weiterem Bauland von hoher Bedeutung für die Kommunalpolitik. Es besteht bei vielen Kommunen die Sorge nicht ausreichend Flächen zu besitzen, jedoch wird der Umfang benötigter Bauflächen deutlich geringer eingeschätzt als noch vor ein paar Jahren.

Neue Herausforderungen werden laut ZECK zunächst mit etablierten Methoden und Instrumenten angegangen. Es dominieren daher die bewährten Muster und die erfolgreich angewendeten Routinen. Eine Änderung erfolgt erst, wenn die bewährten Lösungsmuster an den Problemen vorbeigehen (ZECK 1999). Die drei Fallstudien bestätigen diese Aussage. Die bislang umgesetzten Anpassungen beziehen sich auf das bestehende Instrumentarium, so dass eine restriktive Veränderung der traditionellen Steuerungsformen in den betrachteten Regionen bislang ausgeblieben ist. Zwar wird beispielsweise über die Reduzierung von Mittelzentren nachgedacht, dies ist aufgrund des politischen Widerstandes derzeit aber nicht umsetzbar. Die Anpassungen der Regionalplanung wirken daher zunächst als nicht ausreichend genug, jedoch muss berücksichtigt werden, dass neue Steuerungsansätze nur sehr schwer zu implementieren sind. Auch wenn von der Regionalplanung neue Ziele und Grundsätze der Raumordnung entwickelt werden, die etwa eine stärkere Berücksichtigung demo-

graphischer Belange vorsehen, konnten diese nicht gegenüber der Landesplanung umgesetzt werden (Fallbeispiel Südwestthüringen). Somit kann ein Fehlen regionalplanerischer Steuerungsinstrumente nicht alleine auf mangelnde Bemühungen der Regionalplaner zurückgeführt werden, sondern auch auf institutionelle Rahmenbedingungen, die Neuerungen verhindern. Andererseits werden Anpassungen bewusst unterlassen. Trotz der Erkenntnis bei Regional- und zum Teil auch bei Kommunalplanung, dass eine Modifizierung von Festlegungen notwendig ist, scheut man sich vor der Veränderung eines Instrumentes, das als besonders akzeptiert gilt (SCHARPF 2000) (Fallbeispiel Mittelhessen).

Unabhängig von der Notwendigkeit, die Instrumente den Prozessen des demographischen Wandels anzupassen, zeigt sich, dass Regionen, die kontinuierlich an der Weiterentwicklung ihrer Festlegungen arbeiten, besonders erfolgreich in der Steuerung der Siedlungsentwicklung sind. Die hohe Wirksamkeit des Steuerungsansatzes in der Region Hannover erklärt sich auch dadurch, dass eine systematische Weiterentwicklung der Instrumente vorgenommen wurde (z.B. Vorranggebiete Freiraumschutz, Eigenentwicklung). Die Neuerungen sind erfolgreich implementiert worden, da die Planadressaten von Beginn an mit in die Diskussionen einbezogen wurden und die Erarbeitung neuer Instrumente durch unabhängige Expertenteams, die einen objektiven Blick auf die Probleme in der Region hatten, erfolgte. Ähnliches gilt auch für die Einführung der Orientierungswerte in Südwestthüringen, die aus einem Modellvorhaben mit einzelnen Kommunen entstanden und von den Regionalparlamenten mitgetragen wurden.

Am Beispiel mengensteuernder Instrumente kann demonstriert werden, dass bei der Diskussion um neue Festlegungen auch die Historie zu berücksichtigen ist. In Niedersachsen bestanden bereits Mengenvorgaben, die aber abgeschafft wurden. Eine Wiedereinführung ist daher aufgrund der Erfahrungen in der Vergangenheit aus kommunaler Perspektive nicht gewünscht. Auch in der Region Südwestthüringen wecken Mengenvorgaben Erinnerung an Vorgaben der DDR-Planung und erfahren vor diesem Hintergrund von einigen Akteuren negative Assoziationen. Wenn, wie in den Fallstudien Hannover und Südwestthüringen, mengensteuernde Instrumente neu eingeführt wurden, dann konnte dies nur unter der Prämisse, dass die bestehenden Flächenpotenziale nicht mitberücksichtigt und eventuell gekürzt werden, erfolgen. Dieser Bestandsschutz war zur erfolgreichen Umsetzung der Vorgaben zwingend notwendig.

Regionalpläne können, aufgrund ihres langen Planungszeitraumes, nur bedingt auf Veränderungen reagieren. Dies kann jedoch nicht nur Nach-, sondern auch Vorteil sein, da eine Planungssicherheit für Kommunen, Unternehmen und Privatpersonen entsteht. Wenn flexible Vorgaben, die eine Anpassung zulassen, Bestandteil dieser langfristigen Planwerke sind (z.B. Bedarfsnachweis), kann auch nach dem Inkrafttreten auf veränderte Rahmenbedingungen reagiert werden.

Für den Steuerungsprozess der Wohnsiedlungsentwicklung kann somit festgehalten werden, dass derzeit weitgehend mit traditionellen Instrumenten gearbeitet wird. Wenn neue Festlegungen eingesetzt werden, dann folgen diese weitgehend den bestehenden Planungslogiken. Eine grundlegende Veränderung der Steuerungsmechanismen, ausgelöst durch veränderte Rahmenbedingungen, ist derzeit in der Planungspraxis nicht erkennbar und in mittel-

fristiger Perspektive wenig realistisch. Die Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung ist somit durch eine hohe Kontinuität geprägt (vgl. KLEMME U. SELLE 2010a, S. 30). Dennoch zeigt sich, dass Anpassungen vorgenommen werden und dass Regionen mit einer regelmäßigen Anpassung ihrer Instrumente an veränderte Rahmenbedingungen erfolgreich in der Steuerung der Siedlungsentwicklung sind.

Regionalpläne werden bereits heute als sehr komplex, zum Teil als überfrachtet und unübersichtlich bewertet. Bei der Diskussion um neue Instrumente sollte dabei berücksichtigt werden, dass die Planwerke nicht noch umfangreicher gestaltet werden.

10.7 Zusammenfassung: Einflussfaktoren auf die Wirksamkeit von regionalplanerischen Instrumenten zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung

Die Zusammenfassung der Forschungsergebnisse macht deutlich, dass die regionalplanerische Steuerung von vielfältigen Faktoren beeinflusst wird, die weit über das Vorhandensein bestimmter Instrumente hinausgeht. Diese spielen zwar eine wichtige, jedoch lange nicht die einzige Rolle. Um die Wirksamkeit der Steuerungsansätze im Rahmen einer Evaluation bewerten zu können, müssen daher unterschiedliche Aspekte Berücksichtigung finden. Abbildung 10.2 fasst die wichtigsten Einflussfaktoren, die sich aus der Fallstudienanalyse ergeben, zusammen. Ein Anspruch auf Vollständigkeit besteht nicht. Die Bedeutung der einzelnen Aspekte kann von Region zu Region unterschiedlich sein.

Abb. 10.2: Einflussfaktoren auf die Wirksamkeit der regionalplanerischen Steuerung



Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an KNIELING 2006, S. 84

11 Bewertung des methodischen Vorgehens: Möglichkeiten und Grenzen der Evaluation von Regionalplänen – Erfahrungen aus drei Fallstudien

„Aber ist das ein Verdienst der Regionalplanung? Natürlich sage ich das nach außen, wenn ich irgendwo hingehe: Das ist ein Verdienst der Regionalplanung. Aber können Sie das klar belegen?“
(Regionalplanung 3)

Evaluationen von Regionalplänen werden in Deutschland bislang kaum durchgeführt. Ein Grund dafür sind methodische Schwierigkeiten. Daher wird im Folgenden das methodische Vorgehen, basierend auf einem Fallstudienansatz mit quantitativen und qualitativen Methoden, kritisch reflektiert.

Eine Wirkungsanalyse aller Regionalplaninhalte wird als nicht umsetzbar angesehen (ZECK 1999), so dass eine Konzentration auf ein bestimmtes Aufgabenfeld notwendig ist. Für die vorliegende Untersuchung wurden Festlegungen zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung ausgewählt. Dieses Vorgehen war zielführend, insbesondere der instrumentenspezifische Bewertungsansatz (vgl. EINIG ET AL. 2010a, b). Als wichtig erwies sich die Einbeziehung von positiv- und negativplanerischen Steuerungsmechanismen, die eine umfassende Bewertung des Instrumentenverbundes ermöglichte.

Auswertung bestehender quantitativer Daten

Die Analyse statistischer und geostatistischer Daten ermöglichte die Gegenüberstellung der tatsächlichen Wohnflächenentwicklung und der regionalplanerisch vorgesehenen. Problematisch war aber zunächst die Datensituation. Ein Soll-Ist-Vergleich war aufgrund fehlender Daten nicht für alle regionalplanerischen Instrumente möglich (z.B. lagen ortsteilscharfe Daten für die Eigenentwicklung in Mittelhessen oder Daten für die Wohnsiedlungsentwicklung in Südwestthüringen nicht vor). Ein großes Manko der statistischen Daten ist ihr administrativer Bezug, der lediglich Auswertungen für das gesamte Gemeindegebiet ermöglicht. Ferner stellte sich die Qualität der statistischen Daten als nicht immer ausreichend heraus. So weichen z.B. die Verfahren zur Erhebung der Flächennutzungsstatistik zwischen den Bundesländern zum Teil deutlich voneinander ab, wodurch ein Vergleich der Daten und eine Zeitreihenanalyse erschwert wurden.

Die Auswertung von Geodaten war in einzelnen Teilbereichen problematisch bzw. unzureichend zur Beantwortung der gewählten Fragestellung. So ist zwar mit Hilfe der ATKIS-Geodaten eine Überprüfung der Bautätigkeit in den verschiedenen Festlegungen des Regionalplans möglich, jedoch keine Zeitreihenbildung, da die notwendigen Daten nur für einen Zeitpunkt vorlagen. Die nicht parzellenscharfen Festlegungen der Regionalpläne führen beim Vergleich von Planaussage und tatsächlicher Siedlungsentwicklung zu leichten Verzerrungen in der Analyse.

Diese Probleme konnten weitgehend gelöst werden, indem unterschiedliche Datenquellen (z.B. Statistik der Flächenerhebung, der Baufertigstellung, ATKIS, Sementa) verwendet wurden. Mit Hilfe dieser umfangreichen Datenauswertung konnte eine Überprüfung der meisten regionalplanerischen Zielsetzungen erfolgen. In einigen Fällen war eine Untersuchung der

Instrumente mit Hilfe verschiedener Datenquellen möglich, die eine gesicherte Wirkungsanalyse gewährleisten. Als sehr hilfreich erwies sich die Nutzung von Sementa Change, eines Datensatzes der gebäudescharfe Analysen der Siedlungstätigkeit zulässt. Mit dieser Datenquelle konnten die regionalplanerischen Festlegungen sehr kleinräumig in ihrer Wirksamkeit und auch über mehrere Zeiträume hinweg untersucht werden. Allerdings lag dieser Datensatz nur für die Region Hannover vor.

Die Auswertung quantitativer Daten kann zusammenfassend als sehr wichtiger Bestandteil der Wirkungsanalyse bewertet werden, da objektive Einschätzungen über die Leistung der Regionalplanung erfasst werden können. Die Verfügbarkeit und Qualität der Daten schränkt die Aussagekraft jedoch ein.

Auswertung qualitativer Daten

Eine Wirkungsanalyse kann daher nicht alleine auf quantitativen Daten erfolgen, da vielfältige Aspekte, wie die Akzeptanz der Adressaten oder die Bedeutung von Akteuren, nicht erfasst werden können. Die Einbeziehung aller relevanten Akteursgruppen (Landes-, Regional-, Kreis- und Kommunalplanung sowie Mitglieder der Regionalparlamente) ist somit ein zentraler Baustein der Untersuchung. Diese bieten einen umfassenden Einblick in die Einstellungen und Sichtweisen der Akteure, die an den Entscheidungsprozessen beteiligt sind. Die geführten Experteninterviews, die bewusst zu Beginn des Forschungsprozesses stattfanden, lieferten wichtige Informationen zur Situation in den Regionen, die weit über die quantitativen Forschungsergebnisse hinausgehen. Sie ermöglichen, dass die Evaluierung nicht nur eine statistische Kontrolle der regionalplanerischen Ziele ist, sondern dass Planungsprozesse und weiche Einflussfaktoren (z.B. das Verhältnis der Akteure zueinander, Traditionen, Einstellungen und Akteurskonstellationen) mit berücksichtigt werden können. Interviews mit Schlüsselpersonen sind laut KLEMMER und SELLE (2010, S. 332) notwendig, um Wirklichkeiten der Raumentwicklung nachvollziehen und erklären zu können. Sie liefern jedoch subjektive Bewertungen der Betroffenen und keine objektive Erkenntnis über die Zielerreichung eines Instrumentes.

Standardisierte Akteursbefragung

Gleiches gilt für die standardisierte Befragung von Kommunen und Mitgliedern der Regionalparlamente. Die Kommunalbefragung des BBSR ist bislang einzigartig in Deutschland und liefert ein umfassendes Meinungsbild der betroffenen Planadressaten. Der Kritik, die qualitativer Forschung vorwirft nur einige wenige Fälle zu berücksichtigen, von denen kaum allgemeingültige Aussagen möglich sind, konnte somit ein Stück weit begegnet werden. Die Rücklaufquote (18 bis 36 %) der standardisierten Befragung der Regionalparlamente erwies sich jedoch als zu gering, um darauf aufbauend quantitative Auswertungen durchzuführen. Sie bietet dennoch die Möglichkeit, einen Einblick in die Bewertung dieser Akteursgruppe zu erhalten.

Die hohen Rücklaufquoten der Kommunalbefragung (50 bis 90 %) bieten hingegen ein sehr umfassendes Bild. Sowohl bei der standardisierten Befragung als auch bei den Experteninterviews blieben nur einige wenige Fragen unbeantwortet. Die Kommunalvertreter konnten Fragen nach der Zielerreichung einzelner Instrumente und deren Wirkung eher selten bewert-

ten. Dies gilt insbesondere für Kommunen, die nicht von einzelnen Festlegungen betroffen waren. Doch auch die hohe Anzahl an Kommunen, die die Zielerreichung der Regionalplanung nicht bewerten können, gibt Aufschluss über ein offenbar bestehendes Vermittlungsproblem der regionalplanerischen Zielsetzungen.

Schwierigkeiten bereitete einigen Akteuren, insbesondere den Kommunalvertretern, die Frage nach Reformoptionen und Verbesserungsmöglichkeiten des regionalplanerischen Instrumentariums. Bei offenen Fragen erfolgten kaum oder ungenaue Antworten. Konkrete Verbesserungsvorschläge konnten hingegen besser beurteilt werden.

Entscheidenden Einfluss auf die Ergebnisse der Akteursbefragung hat der Zeitpunkt der Umfrage. Aufgrund des geringeren Wohnsiedlungsbedarfes in der jüngsten Vergangenheit bestehen derzeit weniger Konflikte zwischen Kommunen und Regionalplanung als in Zeiten hohen Siedlungsdrucks. Dies spiegelt sich in den Ergebnissen deutlich wider und muss bei der Auswertung beachtet werden. Daher war es sinnvoll, die Befragung nicht nur auf die regionalplanerischen Instrumente zu konzentrieren, sondern die Rahmenbedingungen (wie z.B. die Nachfragesituation und die Ziele der kommunalen Baulandpolitik) mitzubetrachten.

Auswertung der Stellungnahmen

Als wichtiger Untersuchungsschritt ist auch die Auswertung der Stellungnahmen zu sehen, die zentrale Erkenntnisse über den Planvollzug lieferte, die keine der anderen Forschungsmethoden hätte erzielen können. Zu beachten ist aber der hohe zeitliche Aufwand für diese Auswertung von alleine 1.600 Dokumenten in der Region Hannover. Zur Interpretation der ausgewerteten Stellungnahmen liefern die Experteninterviews wichtige Informationen. Nur so konnte etwa die Bedeutung von Stellungnahmen in Relation zu informellen Beratungsdiensten bewertet werden.

Methodische Grenzen der Evaluation regionalplanerischer Steuerungsinstrumente

Kritisch anzumerken ist, dass die vielfältigen Forschungsmethoden zwar zeigen können, welche Fehlentwicklungen nicht von der Regionalplanung vermieden werden konnten, während kaum empirisch geprüft werden kann, welche Maßnahmen von den Kommunalvertretern aufgrund regionalplanerischer Beratungsarbeit zurückgenommen wurden. In Ansätzen können die Auswertungen der Stellungnahmen sowie die Aussagen der Interviews eine Erklärung geben.

Problematisch bei der Durchführung von Evaluation ist die Klärung des Kausalitätsproblems, d.h. die Ursache-Wirkungs-Beziehung (vgl. EINIG ET AL. 2010b). Zu Beginn der Arbeit wurden die vielfältigen Einflussfaktoren auf die Wohnsiedlungsentwicklung vorgestellt, die nicht auf einen einzelnen signifikanten Faktor reduziert werden können. Auch diese Untersuchung verdeutlicht, dass eine Betrachtung der entsprechenden Rahmenbedingungen zwingend notwendig ist, da Regionalplanung nur eine von vielen Einflussgrößen auf die Wohnsiedlungsentwicklung darstellt.

Schwierigkeiten in der Auswertung lagen in der Bündelung der erzielten Forschungsergebnisse. Einerseits erzeugten die verschiedenen Datenquellen zum Teil widersprüchliche Resultate. Dies gilt insbesondere für die Einschätzung der Wirksamkeit durch die betroffenen Akteure und die tatsächlich erkannte Wirkung mittels statistischer Daten. Andererseits liefern

die vielfältigen Datenquellen ein so umfassendes Bild, dass eine Verdichtung dieser Informationen zu einem einzigen Ergebnis schwierig ist. Dies gilt vor allem für den Vergleich der drei Fallstudien, für den unterschiedliche Einflussfaktoren und Rahmenbedingungen berücksichtigt werden müssen, um die Wirkung von Instrumenten bewerten zu können.

Als größtes Hindernis ist der hohe zeitliche Aufwand zu sehen (Akquise, Aufbereitung und Auswertung von statistischen und geostatistischen Daten, Konzeption, Durchführung und Auswertung zweier standardisierter Befragungen, Erfassung und Auswertung von Stellungnahmen, Durchführung von Experteninterviews in den Regionen). In der Planungspraxis ist ein solch umfangreiches Vorgehen kaum zu leisten. Jedoch könnten einzelne Untersuchungen in der Praxis leichter umgesetzt werden, wenn eine regelmäßige Betrachtung der Entwicklungen durchgeführt würde, wie es z.B. bei einem Monitoring der Fall ist.

Der hohe Zeitaufwand bei der Erfassung der Stellungnahmen könnte reduziert werden, wenn diese Informationen direkt in den Planungsregionen erfasst würden.

Zusammenfassende Bewertung des methodischen Vorgehens

Eine zusammenfassende Bewertung der einzelnen methodischen Komponenten der Untersuchung zeigt Tab. 11.1. Es wird deutlich, dass alle eingesetzten Forschungsmethoden von höchster Relevanz für die gewählte Fragestellung sind. Alle Methoden liefern wichtige Erkenntnisse, die nur in ihrer Bündelung ein zuverlässiges Bild der Steuerungspraxis in der Regionalplanung liefern (vgl. EINIG ET AL. 2010a).

Tab. 11.1: Bewertung der empirischen Forschungsmethoden

	Bewertungskriterien (niedrig = 1; mittel = 2; hoch = 3)				
	zuverlässig/ fehlerfrei	Relevanz	Repräsentati- vität	Erhebungs- genauigkeit	Umfang / Informationen in ausreichendem Umfang
Plananalyse	3	3	2	3	3
Statistik	2	3	3	2	2
Geodaten	2	3	3	2	2
Befragung Kommunen	2	3	3	3	2
Befragung Regionalparlamente	2	3	1	3	1
Experteninterviews	3	3	2	3	2
Stellungnahmen	3	3	3	3	2

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an McCONNERY ET AL. 2002

Die Betrachtung von drei Fallstudien erweist sich auch rückblickend als wertvoll, da eine Einschätzung der erzielten Ergebnisse und Erkenntnisse aufgrund der geringen Erfahrung mit Evaluationen in der Regionalplanung mit nur einer Fallstudie kaum möglich gewesen wäre. Erst der Vergleich zu anderen Fallstudien lässt Rückschlüsse darüber zu, ob eine Entwicklung besser oder schlechter verlaufen ist.

Häufig wurden in der Vergangenheit Städte oder Stadtregionen als Fallstudien bei der Überlegung zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung ausgewählt (z.B. ARING 1999a; DROß 2004; STARK 2009). Dabei zeigen empirische Untersuchungen (z.B. SIEDENTOP U. KAUSCH 2004), dass die Flächeninanspruchnahme insbesondere in ländlichen Regionen hoch ist (vgl.

DANIELZYK 2010, S. 313). Somit konnte durch die Betrachtung von verdichteten und ländlichen Regionen ein Erkenntnisgewinn gegenüber der alleinigen Analyse von Stadtregionen erzielt werden.

Schlussfolgerungen für zukünftige Evaluationsstudien

Anhand der durchgeführten Untersuchung konnten für die drei Regionen die Wirkung bzw. auch Wirkungsdefizite bei der regionalplanerischen Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung ermittelt werden. Es zeigt sich aber, dass "sporadisch durchgeführte Evaluationen oft mit großen Reibungsverlusten zu rechnen haben, bis es gelingt, das Problemfeld ausreichend genau zu erfassen" (HOLZINGER 1993, S. 5). Für eine konsequente Weiterentwicklung des regionalplanerischen Instrumentariums ist daher eine regelmäßige Überprüfung der eingesetzten Festlegungen sinnvoll. Das hessische Landesplanungsgesetz, das eine Evaluation der Instrumente vor der Neuaufstellung der Regionalplanung fordert, kann als Beispiel für die Umsetzung solcher Vorgaben dienen. Damit eine Evaluation Wirkung entfaltet, müssen die erzielten Ergebnisse bei den betroffenen Akteuren kritisch aufgenommen und umgesetzt werden. Die Überprüfung einiger Mittelzentren in der Fallstudie Thüringen zeigt aber, dass eine Evaluation wirkungslos bleibt, wenn die Ergebnisse Missstände aufzeigen, diese aber von der Politik nicht anerkannt werden. Ein konsequenter Umgang mit den Evaluationsergebnissen ist somit notwendig.

Gleichzeitig sollte die Evaluation nicht nur zur Prüfung von Wirksamkeit und Zielerreichung, sondern auch der kritischen Hinterfragung der gesetzten Zielvorgaben dienen. Das Beispiel der Werte für den maximalen Wohnsiedlungsflächenbedarf in Mittelhessen verdeutlicht, dass die Zielvorgaben zwar erreicht werden, dass aber aufgrund der Höhe der Werte eine effektive Steuerung kaum möglich ist. Eine Bewertung regionalplanerischer Instrumente zur Steuerung der Siedlungsentwicklung sollte daher nicht als „stalinistische“ Überprüfung von Werten gesehen werden, die es gilt, als erreicht oder nicht erreicht einzustufen. Die Evaluation dient vielmehr einer Einschätzung, welche Vorgaben wirksam sind und welche verbessert werden können. Zu berücksichtigen sind daher die vielfältigen Einflussfaktoren auf die Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung, wie z.B. externe Rahmenbedingungen (z.B. demographische Prozesse oder ökonomische Entwicklungen), aber auch institutionelle Faktoren (z.B. Akteureinstellungen und -konstellationen, Verhältnisse der Akteure, Zugang zu Entscheidungen etc). Daher ist eine Programmtheorie-basierte Evaluierung anzustreben, die über die Zielerreichung eines Programms zusätzliche Aspekte mit einbezieht. Mit Hilfe dieser Faktoren können wichtige Erkenntnisse zur Effektivität der Planung und somit zur Bedeutung der Planung, aber auch zur Weiterentwicklung der Instrumente geliefert werden. Welche Aspekte berücksichtigt werden, ist dabei vom gewählten Untersuchungsgegenstand abhängig. Für zukünftige Studien ist die Berücksichtigung privater Haushalte oder Unternehmen eine mögliche Ergänzung.

12 Fazit

Die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme stellt mittlerweile ein weitgehend akzeptiertes Ziel dar und besitzt schon fast den Status eines „Klassikers“ raumplanerischer Tätigkeiten (DANIELZYK 2010, S. 304). Die Umsetzung dieses Ziels ist jedoch bislang ausgeblieben. Dennoch sind derzeit keine Anzeichen dafür erkennbar, dass die Steuerung der Flächeninanspruchnahme auf einer anderen Steuerungsebene, etwa der Landes-, Kreis- oder Gemeindeebene, sinnvoller oder effektiver wäre. Während die Landesebene zu weit entfernt von den Prozessen vor Ort ist, sind die Kreis- und Kommunalebene zu eng an die Politik gebunden. Auch von den meisten Adressaten wird trotz der Kritik an einigen Vorgaben und Verfahrensweisen, keine Alternative zur derzeitigen Steuerungspraxis gesehen. Dies gilt insbesondere vor den veränderten Rahmenbedingungen und dem höheren interkommunalen Konkurrenzdruck. Das Bedürfnis nach einer überörtlichen Steuerung ist somit in den letzten Jahren nicht zurückgegangen, da viele Probleme nicht mehr alleine auf der kommunalen Ebene zu lösen sind. Es gewinnt somit eher an Bedeutung. Die durchgeführte Evaluation zeigt, dass die Regionalplanung oftmals weitaus besser als ihr Ruf ist und ihre Ziele zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung insbesondere in der qualitativen Lenkung vielfach erfolgreich umsetzen kann. Es mangelt jedoch an der Vermittlung ihres Nutzens gegenüber Politik, Adressaten und Öffentlichkeit. „Solange es der Raumplanung nicht gelingt, nach außen den mit ihrer Tätigkeit verbundenen Mehrwert deutlich zu machen, wird sie keine nachhaltige Wirkung entfalten können und muss um ihre Existenz bangen“ (PRIEBIS 2006, S. 103). Um den Stellenwert räumlicher Planung zu erhöhen, müssen ihre Ergebnisse und Erfolge, aber auch Misserfolge offengelegt werden. Dazu zählt auch die kontinuierliche Weiterentwicklung des Instrumentariums. Die Regionalplanung muss auf die veränderten gesellschaftlichen und politischen Bedingungen reagieren und regionsspezifische Anpassungen entwickeln. Eine Patentlösung gibt es auch zukünftig nicht.

Insofern gibt es immer zwei Antworten: *„Die Vernunft zu sagen: Na ja, ist vielleicht doch nicht mehr der richtige Weg. Oder es gibt das: Augen zu und durch. Wie im richtigen Leben.“* (Regionalplanung 1)

Literaturverzeichnis

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (=ARL) (2006): Folgen des demographischen Wandels für Städte und Regionen in Deutschland – Handlungsempfehlungen. Positionspapier der ARL Nr. 62.
- Akademie für Raumforschung und Landeskunde (=ARL) (1984): Wirkungsanalyse und Erfolgskontrolle in der Raumordnung. Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 154, Hannover.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (=ARL) und Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (=VLP-ASPAN) (2008): Deutsch-Schweizerisches Handbuch der Planungsbegriffe. 2. neu bearbeitete Auflage. Hannover, Bern.
- Aring, J. (1999a): Suburbia – Postsuburbia – Zwischenstadt. Die jüngere Wohnsiedlungsentwicklung im Umland der großen Städte Westdeutschlands und Folgerungen für die Regionale Planung und Steuerung. Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (=ARL), Nr. 262, Hannover.
- Aring, J. (1999b): Modernisierung der Regionalplanung. Ein Diskussionsbeitrag zur Steuerung der Siedlungsentwicklung in den Stadtregionen. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9/10.1999, S. 645-660.
- Arndt, M. (2006): Vier Jahre Hannover – eine Zwischenbilanz. In: Region Hannover (Hrsg.): Effizientes stadregionales Management. Herausforderungen im internationalen Standortwettbewerb – Dokumentation der Fachtagung 16.-18. November 2005, S. 61-72.
- Arndt, M. u. A. Priebis (2005): Drei Jahre Region Hannover – eine Zwischenbilanz. In: Der Städtetag 2/2005, S. 20-23.
- Artmann, L. u. M. Kaps (2010): Veränderungen im mitteldeutschen Zentrale-Orte-System als räumliche Konsequenz des demographischen Wandels: In: Rosenfeld, M.T.W. u. D. Weiß (Hrsg.): Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zwischen Politik und Marktmechanismus. Empirische Befunde aus den Ländern Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landeskunde (=ARL), Nr. 351, S. 120-133.
- Bandelow, N. C. (2003a): Policy Lernen und politische Veränderungen. In: Schubert, K. u. N. C. Bandelow (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München, Wien, S. 289-330.
- Bandelow, N.C. (2003b): Lerntheoretische Ansätze in der Policy-Forschung. In: Maier, M. L.; F. Nullmeier u. T. Pritzlaff (Hrsg.): Politik als Lernprozess? Opladen. (www.nilsbandelow.de/lernen.PDF) (20.07.2010)
- Bartsch, R. (2006): Funktionsteilige zentrale Orte in Deutschland. Zur Umsetzung interkommunaler Zusammenarbeit im zentralörtlichen Verbund. Wirtschaftsgeographie und Regionalentwicklung. Schriftenreihe des Lehrstuhls für Wirtschaftsgeographie und Regionalentwicklung der Friedrich-Schiller-Universität Jena, Band 5, Jena.
- Bartsch, R. (2004): Validität durch Triangulation? Erfahrungen aus der Evaluation Regionaler Entwicklungskonzepte (REK) in Thüringen. In: Sedlacek, P. (Hrsg.): Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung. Wiesbaden, S. 65-82.
- Basten, L.; Danielzyk, R.; Lobeck, M. und C.-C. Wiegandt (2007): Stadregionale Kooperationen – neue Steuerungsansätze im Vergleich. In: Berichte zur deutschen Landeskunde, Heft 4, Band 81, S. 297-312.
- Bäuerle, G. (1994): Der Regionale Planungsverband als Träger öffentlicher Belange. Erfahrungsbericht am Beispiel des Regionalen Planungsverbandes Oberes Elbtal / Osterzgebirge. In: Regionalplanertagung Sachsen. Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landeskunde (=ARL), Nr. 20, S. 65-76.

- Behrens, M. (2003): Quantitative und qualitative Methoden in der Politikfeldanalyse. In: Schubert, K. u. N. C. Bandelow (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München, Wien, S. 203-235.
- Benedict, E. (2000): Das Zentrale-Orte-Konzept – ein zukunftsfähiges Instrument der Raumordnung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (=ARL) und Kommunalverband Großraum Hannover (=KGH) (Hrsg.): Zentrale Orte in der Raumordnung - Konzept von gestern oder Instrument mit Zukunft? Dokumentation eines Kolloquiums am 2.12.1999 in Hannover. Materialien zur regionalen Entwicklung, Heft 7, S. 38-45.
- Benz, A. (1998): Zu Theorie der Planungskontrolle. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (=ARL) (Hrsg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung. Hannover, S. 254-273.
- Beyer, B.-B.; Gallander, B.; Kilz, J.; List, S.; Okonnek, S.; Reinhardt, M. u. L. Traut (1993): Raumordnung in Thüringen. In: Gans, P. u. W. Bricks (Hrsg.): Thüringen: Zur Geographie des neuen Bundeslandes. Erfurter Geographische Studien, Band 1, S. 195-221.
- Bizer, K.; Ewringmann, D.; Bergmann, E.; Dosch, F.; Einig, K. u. G. Hutter (1998): Mögliche Maßnahmen, Instrumente und Wirkungen einer Steuerung der Verkehrs- und Siedlungsflächennutzung. Berlin, Heidelberg.
- Blatter, J. K.; Janning, F. u. C. Wagemann (2007): Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden. Grundwissen Politik, Band 44, Wiesbaden.
- Blotevogel, H. H. (2005): Zentrale Orte. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (= ARL): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 1307-1315.
- Blotevogel, H. H. (2002a): Empfehlungen zur Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts (Kurzfassung): In: Blotevogel, H. H. (Hrsg.): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (=ARL). Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 217, S. XIII-XXXVIII.
- Blotevogel, H. H. (2002b): Zum Verhältnis des Zentrale-Orte-Konzepts zu aktuellen gesellschaftlichen Grundsätzen und Zielsetzungen. In: Blotevogel, H. H. (Hrsg.): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 219, S. 17-23.
- Blume, T. (2009): Die ökonomischen Effekte regionaler Kooperation. Theorie und Empirie am Beispiel monozentrischer Regionen in Westdeutschland. Hochschulschriften Band 124, Marburg.
- Bogner, A. u. W. Menz (2005): Das theoriegenerierende Experteninterview. Erkenntnisinteresse, Wissensformen, Interaktion. In: Bogner, A.; Littig, B. u. W. Menz (Hrsg.): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung, S. 33-70.
- Borchard, K. (2008): Wie viel Fläche braucht der Mensch? Vortrag im Rahmen der REFINA-Fachtagung „FIN.30 – Flächen intelligent nutzen“ am 09. April 2008 in Bonn.
- Braun, D. u. O. Giraud (2003): Steuerungsinstrumente. In: Schubert, K. u. N. C. Bandelow (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München, Wien, S. 145-174.
- Brösse, U. (1982): Raumordnungspolitik. Berlin.
- Brymann, A. (2007): Barriers to Integrating Quantitative and Qualitative Research. In: Journal of Mixed Methods Research, Vol. 1, Nr. 1, S. 8-22.
- Buchner, W. (2000): Zentrale Orte in der Raumordnung – Konzept von gestern oder Instrument mit Zukunft? In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (=ARL) und Kommunalverband Großraum Hannover (=KGH) (Hrsg.): Zentrale Orte in der Raumordnung – Konzept von gestern oder Instrument

- mit Zukunft? Dokumentation eines Kolloquiums am 2.12.1999 in Hannover. Materialien zur regionalen Entwicklung, Heft 7, S. 4-6.
- Bühler, G. (2004): Neue Spielregeln der räumlichen Entwicklung – die Raumordnung vor einer neuen inhaltlichen Orientierung? In: Schaffer, F.; Spannowsky, W. u. G. Troeger-Weiß (Hrsg.): Implementation der Raumordnung. Wissenschaftliches Lesebuch für Konrad Goppel. Schriften zur Raumordnung und Landesplanung, Band 15, Sonderband, überarbeitete 2. Auflage, Augsburg/Kaiserslautern, S. 61-66.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (=BBSR) (2009): Raumordnungsprognose 2025/2050. Berichte Band 29. Bonn.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (=BBR) (2007): Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2006, Berichte Band 27, Bonn.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (=BBR) (2005): Raumordnungsbericht 2005. Berichte Band 21, Bonn.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (=BMVBS) (2009): Bericht über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft in Deutschland. Stadtentwicklungspolitik in Deutschland, Band 2, Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (=BMVBS) (2007): Wohnen und Bauen in Zahlen 2007, Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung (=BMVBS) / Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (=BBR) (Hrsg.) (2009): Einflussfaktoren der Neuinanspruchnahme von Flächen. Forschungen, Heft 139, Bonn.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung (=BMVBS) / Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (=BBR) (2007a): Nachhaltigkeitsbarometer Fläche. Regionale Schlüsselindikatoren nachhaltiger Flächennutzung für die Fortschrittsberichte der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie – Flächenziele. Forschungen, Heft 130, Bonn.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung (=BMVBS) / Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (=BBR) (Hrsg.) (2007b): Festlegungen zu Verkehr in Regionalplänen. Werkstatt: Praxis, Heft 48, Bonn.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung (=BMVBS) / Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (=BBR) (Hrsg.) (2006a): Umbau statt Zuwachs. Siedlungsentwicklung und öffentliche Daseinsvorsorge im Zeichen des demographischen Wandels. Innovative Projekte zur Regionalentwicklung. Berlin, Bonn.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung (=BMVBS) / Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (=BBR) (Hrsg.) (2006b): Freiraumschutz in Regionalplänen. Werkstatt: Praxis, Heft 40, Bonn.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung (=BMVBS) / Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (=BBR) (Hrsg.) (2006c): Infrastrukturfolgekosten in der Regionalplanung. Werkstatt: Praxis, Heft 43, Bonn.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung (=BMVBS) / Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (=BBR) (Hrsg.) (2006d): Perspektiven der Raumentwicklung in Deutschland. Bonn.
- Büro für Technikfolgenabschätzung beim Deutschen Bundestag (=TAB) (2004): Instrumente zur Steuerung der Flächennutzung. Auswertung einer Befragung der interessierten und betroffenen Akteure. TAB Hintergrundpapier Nr. 10, Berlin.

- Buttolo, A. (2008): Integrierter Ansatz der Regional- und Siedlungsentwicklung notwendig. In: Bildungswerk für Kommunalpolitik Sachsen e.V. (Hrsg.): Perspektiven der Regional- und Siedlungsentwicklung. Veränderungen – Tendenzen – Ausrichtungen. Dokumentation 39, Hoyerswerda, S. 5.
- Coleman, J. S. (1979): Macht und Gesellschaftsstruktur. Schriften zur Kooperationsforschung, Band 14, Tübingen.
- Crawford, S. E. S. u. E. Ostrom (1995): A Grammar of Institutions. In: American Political Science Review 89, Heft 3, S. 582-600.
- Dadou, H.; Eral, I.; Hof, W. u. C. Thomaschewski (1979): Einfluss der Regionalplanung in Baden-Württemberg auf die kommunale Bauleitplanung über das Instrumente der Stellungnahme. Untersucht am Beispiel von zwei Regionalverbänden. Karlsruhe.
- Danielzyk, R. (2010): Das 30-ha-Ziel – Fortsetzung einer Misserfolgsstory? In: Klemme, M. u. K. Selle (Hrsg.): Siedlungsflächen entwickeln. Akteure. Interdependenzen. Optionen. Dortmund, S. 304-313.
- Danielzyk, R. (2005): Informelle Planung In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (= ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 465-469.
- Danielzyk, R. u. R. Koch (2002): Zur Steuerungswirksamkeit des Zentrale-Orte-Konzepts – Ergebnisse einer Pilotstudie in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen. In: Blotvogel, H. H. (Hrsg.): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (=ARL), Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 217, S. 177-216.
- Danielzyk, R. u. R. Koch (2000): Zur Steuerungswirksamkeit zentralörtlicher Gliederungen gegenüber Fach- und kommunalen Planungen – Ergebnisse einer empirischen Untersuchung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (=ARL) und Kommunalverband Großraum Hannover (=KGH) (Hrsg.): Zentrale Orte in der Raumordnung – Konzept von gestern oder Instrument mit Zukunft? Dokumentation eines Kolloquiums am 2.12.1999 in Hannover. Materialien zur regionalen Entwicklung, Heft 7, S. 22-34.
- Danielzyk, R. u. R. Winkel (2003): Auswirkungen der Schrumpfungsprozesse auf das raumordnerische Instrumentarium. In: Müller, B. (Hrsg.): Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels. – 1. Schrumpfung – neue Herausforderungen für die Regionalentwicklung in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (=ARL), Nr. 303, Hannover, S. 125-139.
- Davy, B. (2000): Das Baulandparadoxon: Wie planbar sind Bodenmärkte? In: Einig, K. (Hrsg.): Regionale Koordination der Baulandausweisung. Akademische Abhandlungen zur Raum- und Umweltforschung, Berlin, S. 61-78.
- Dehne, P. u. J. Kaether (2008): Strategien der Landes- und Regionalplanung zur Bewältigung des demographischen Wandels. Hochschule Neubrandenburg, Reihe J, Band 3, Neubrandenburg.
- Demary, M. u. M. Voigtländer (2009): Immobilien 2025. Auswirkungen des demographischen Wandels auf die Wohn- und Büroimmobilienmärkte. IW-Analysen – Forschungsberichte aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Nr. 50, Köln.
- Deutsche Gesellschaft für Evaluation (=DeGEval) (2010): Workshop "Evaluation und Evidence-based planning" am 02.07.2010 in Berlin. Ankündigung (www.degeval.de/index.php?class=Calimero_Webpage&id=9044) (20.07.2010)
- Deutscher Bundestag (2007): Bericht des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung gemäß §56a der Geschäftsordnung. Technikfolgenabschätzung-Projekt: Reduzierung der Flächeninanspruchnahme – Ziele, Maßnahmen, Wirkungen. Drucksache 16/4500.

- Die Bundesregierung (2008): Fortschrittsbericht zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie 2008. Für ein nachhaltiges Deutschland. Berlin.
- Die Bundesregierung (2004): Nationale Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung. Schwerpunktthema Verminderung der Flächeninanspruchnahme. Berlin.
- Dietrichs, B. (1986): Konzeptionen und Instrument der Raumplanung. Eine Systematisierung. Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Abhandlungen, Band 89, Hannover.
- Dittmeier, V. (2002): Regierungsbezirk Oberfranken. In: Blotevogel, H. H. (Hrsg.): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (=ARL). Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 217, S. 129-142.
- Dollinger, F.; Dosch, F. u. B. Schultz (2009): Fatale Ähnlichkeiten? Siedlungsflächenentwicklung und Steuerungsinstrumente in Österreich, Deutschland und der Schweiz. In: Wissenschaft und Umwelt Interdisziplinär 12/2009, S. 104-125.
- Domhardt, H.-J. (2005): Steuerung des Siedlungsflächenwachstums durch raumordnerische Instrumente des Freiraumschutzes in Regionalplänen. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4/5, S. 231-239.
- Domhardt, H.-J. u. W. Spannowsky (2002): Aufgaben und Möglichkeiten der Steuerung der regionalen Siedlungsentwicklung – Anforderungen an die Instrumente der Landes- und Regionalplanung. In: Spannowsky, W. u. S. Mitschang (Hrsg.): Fach- und Rechtsprobleme der Nachverdichtung und Baulandmobilisierung. Köln, S. 107-124.
- Domhart, H.-J.; Geyer, T. u. T. Weick (1999): Zentrale Planelemente von Raumordnungsplänen. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (=ARL): Grundriß der Landes- und Regionalplanung. Hannover, S. 173-201.
- Dosch, F. (2009): Flächenverbrauch. Struktur – Trends – Steuerungsoptionen. (www.bodenwelten.de/bod_wert/manag/bod_verbrauch.htm) (20.07.2010)
- Dosch, F. (2008): Siedlungsflächenentwicklung und Nutzungskonkurrenzen. In: Technikfolgenabschätzung – Theorie und Praxis, Nr. 2, S.41-51.
- Dosch, F.; Preuß, T.; Jakubowski, P. u. U. Ferber (2007): Flächenkreislaufwirtschaft als Strategie zur Steuerung der Siedlungsentwicklung im Bund und in Thüringen. In: Landes- und Kommunalverwaltung, Heft 9/2007, S. 385-390.
- Dransfeld, E. (2009). Kommunales Bodenmanagement – Ergebnisse einer aktuellen Befragung. Vortrag vom 12.03.2009 (www.forum-bauland.nrw.de/downloads/Dransfeld_01_Fachtagung09.pdf) (20.07.2010)
- Droß, M. (2004): Konzepte und Instrumente zur Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung - Fläche, Kosten, Widersprüche. In: Regio spezial, Nr. 3, Dortmund.
- Dürr, H. u. G. Wood (2000): Einleitung. In: Berichte zur deutschen Landeskunde, Band 74, Heft 1, S. 5-10.
- Eberlein, B. u. E. Grande (2003): Entscheidungsfindung und Konfliktlösung. In: Schubert, K. u. N. C. Bandelow (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München, Wien, S. 175-202.
- Einig, K. (2010a): Raumordnung und Kulturlandschaft aus institutioneller Perspektive. In: Raumforschung und Raumordnung, 68, Heft 1, S.15-24.
- Einig, K. (2010b): Korporativer Akteur Kommune: Bedeutung baulandpolitischer Ziele und akteurszentrierter Verhaltensmodelle. In: Klemme, M. u. K. Selle (Hrsg.): Siedlungsflächen entwickeln. Akteure. Interdependenzen. Optionen. Detmold, S.169-195.

- Einig, K. (2009a): Methodik der Institutionenanalyse von Regionalplänen: Bestimmung des Regel- und Relationscharakters regionalplanerischer Festlegungen. Land Use Economics and Planning – Discussion Paper No. 09-02.
- Einig, K. (2009b): Evaluierung der Instrumente des Regionalplans von 1999. Vortrag am 04.06.2009 in der 33. Sitzung des Planungsausschusses des Regionalrats im Plenarsaal der Bezirksregierung Düsseldorf. (www.bezreg-duesseldorf.nrw.de/regionalrat/sitzungen/2009/22009/pa/Vortrag_TOP3_33PA.pdf) (30.7.2010)
- Einig, K. (2007): Ergebnisse der Befragungen von Trägern der Landes- und Regionalplanung zur Praxis des e-Governments in der Raumordnung. Anlage zum Bericht des Ausschusses für Struktur und Umwelt an den Hauptausschuss der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO). Berlin
- Einig, K. (2005a): Regulierung des Siedlungsflächenwachstums als Herausforderung des Raumordnungsrechts. DISP 160, 1/2005, S. 48-57.
- Einig, K. (2005b): Integration des Marktmechanismus in die Regionalplanung. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4/5, S. 281-295.
- Einig, K. (2003a): Positive Koordination in der Regionalplanung: Transaktionskosten des Planentwurfs in Verhandlungssystemen. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 8/9 2003, S. 479-503.
- Einig, K. (2003b): Baulandpolitik und Siedlungsflächenentwicklung durch regionales Flächenmanagement. In: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (=BBR): Bauland- und Immobilienmärkte, Berichte Band 16, Bonn, S. 103-125.
- Einig, K. u. A. Leser (2007): Steuerung des großflächigen Einzelhandels durch die Raumordnung. Ergebnisse einer Befragung der Träger der Landes- und Regionalplanung. Anlage zum Bericht des Ausschusses für Struktur und Umwelt an den Hauptausschuss der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO). Berlin.
- Einig, K. u. M. Spiecker (2002): Die rechtliche Zulässigkeit regionalplanerischer Mengenziele zur Begrenzung des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums. In: Zeitschrift für Umweltrecht, Sonderheft „Flächenhaushaltspolitik“, S. 150-157.
- Einig, K.; Jonas, A. u. B. Zaspel (2010a): Evaluation von Regionalplänen – ein theoriebasierter Ansatz zur Analyse von Instrumenten zur Steuerung der Siedlungsentwicklung. In: REAL CORP 2010, Tagungsband, S. 265-276. (www.corp.at)
- Einig, K.; Jonas, A. u. B. Zaspel (2010b): Evaluierung von Regionalplänen. In: Bizer, K.; Einig, K.; Köck, W. u. S. Siedentop (Hrsg.): Raumordnungsinstrumente zur Flächenverbrauchsreduktion, Kapitel 3, Baden-Baden (erscheint demnächst).
- Einig, K.; Jonas, A. und B. Zaspel (2009a): Methoden-Mix für die Evaluation von Regionalplänen. Land Use Economics and Planning – Discussion Paper No. 09-05.
- Einig, K.; Jonas, A. und B. Zaspel (2009b): Einsatz von Fallstudien zur Evaluation von Raumordnungsplänen. Land Use Economics and Planning - Discussion Paper No. 09-09.
- empirica (2005): Wohnflächennachfrage in Deutschland. (www.immo-report.com/pdf/65/lbs_wohnflachennachfrage_deutschland_empirica.pdf) (20.07.2010)
- empirica /LBS (2010): Markt für Wohnimmobilien. Daten - Fakten – Trends. Berlin.
- empirica /LBS (2008): Markt für Wohnimmobilien. Daten - Fakten – Trends. Berlin.

- Erbguth, W.; Müller, B. u. R. Koch (1999): Regionalplanung in den ostdeutschen Ländern. Grundlagen, Erfahrungen, Weiterentwicklung. Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (=ARL), Nr. 255, Hannover.
- Fachhochschule Nordhausen (2002): Brachflächenmanagement und Flächenrecycling. Kurzfassung. Nordhausen.
- Fischler, R. (2000): Case Studies of Planners at Work. In: Journal of Planning Literature, Vol. 15, No. 2, S. 184-195.
- Fleckenstein, K. u. H. Helm (1999): Regionalplanung zwischen Restriktion und Motivation. In: Clev, H.-G.; Domhardt, H.-J. u. K. Mangels (Hrsg.) Raumplanung als notwendiges Instrument der Zukunftsgestaltung. Festschrift zur Emeritierung von Prof. Dr. Dr. H.C. Hans Kistenmacher. Kaiserslautern, S. 71-80.
- Foot, D. (1996): Boom, Bust and Echo: How to profit from the coming demographic shift. Toronto.
- Franz, P. (2008): Muster der Einwohnerschrumpfung in bundesdeutschen Städten zu Beginn des 21. Jahrhunderts. In: Lampen, A. u. A. Owzar (Hrsg.): Schrumpfende Städte. Ein Phänomen zwischen Antike und Moderne. Städteforschung Band 76, Veröffentlichungen des Instituts für vergleichende Städtegeschichte in Münster, S. 279- 294.
- Freistaat Thüringen (1999): Regionaler Raumordnungsplan Südthüringen. Sonderdruck Nr.3/1999 zum Thüringer Staatsanzeiger Nr.40/1999 vom 4 .Oktober 1999.
- Frey, O.; Hamedinger, A. u. J. S. Dangschat (2008): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat – eine Einführung. In: Hamedinger, A.; Frey, O.; Dangschat, J. S. u. A. Breiffuss (Hrsg.): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat. Wiesbaden, S. 14-33.
- Friedmann, J. (2007): Planning in the Public Domain. Twenty Years on. In: Planung neu denken, Ausgabe 1/2007 (www.planung-neu-denken.de) (20.07.2010).
- Fürst, D. (2008a): Begriff der Planung und Entwicklung der Planung in Deutschland. In: Fürst, D. u. F. Scholles (Hrsg.): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. 3. vollständig überarbeitete Auflage. Dortmund, S. 21-47.
- Fürst, D. (2008b): Planung als politischer Prozess. In: Fürst, D. u. F. Scholles (Hrsg.): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. 3. vollständig überarbeitete Auflage. Dortmund, S. 48-69.
- Fürst, D. (2005): Entwicklung und Stand des Steuerungsverständnisses in der Raumplanung. In: DISP 163, 4/2005, S. 16-27.
- Fürst, D. (2003a): Einleitung: Steuerung durch Regionalplanung. In: Fürst, D.; Löb, S.; Rudolph, A. u. K. Zimmermann (2003): Steuerung durch Regionalplanung. Schriften zur Rechtspolitologie, Band 15, Baden-Baden, S. 11-15.
- Fürst, D. (2003b): Paradigmatische Steuerung in der Regionalplanung. In: Fürst, D.; Löb, S.; Rudolph, A. u. K. Zimmermann (2003): Steuerung durch Regionalplanung. Schriften zur Rechtspolitologie, Band 15, Baden-Baden, S. 125-142.
- Fürst, D. (2000): Kann man die Wirkung der Raumplanung messen? In: Hill, H. u. H. Hof (Hrsg.): Wirkungsforschung zum Recht II. Verwaltung als Adressat und Akteur. Interdisziplinäre Studien zu Recht und Staat, Band 15. Baden-Baden, S. 107-117.
- Fürst, D. u. F. Scholles (2008): Das System der räumlichen Planung in Deutschland. In: Fürst, D. u. F. Scholles (Hrsg.): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. 3. vollständig überarbeitete Auflage. Dortmund, S. 70-99.

- Fürst, D.; Rudolph, A. u. K. Zimmermann (2003a): Koordination: Intersektorale Steuerung – am Beispiel der Regionalplanung. In: Fürst, D.; Löb, S.; Rudolph, A. u. K. Zimmermann (2003): Steuerung durch Regionalplanung. Schriften zur Rechtspolitologie, Band 15, Baden-Baden, S. 53-71.
- Fürst, D.; Rudolph, A. u. K. Zimmermann (2003b): Koordination in der Regionalplanung. Opladen.
- Gatzweiler, H.-P. (2009): Flächeninanspruchnahme und Steuerungsmöglichkeiten – Ergebnisse und Erkenntnisse aus der Forschung des BBSR. In: Landentwicklung aktuell, Ausgabe 2009, S. 5-11.
- Gawron, T. (2008a): Zentrale-Orte-System und Sicherung der Daseinsvorsorge in schrumpfenden Regionen: Zum Koordinationsdilemma zwischen Raumordnung und Fachplanung. UFZ-Diskussionspapiere 3/2008, Helmholtzzentrum für Umweltforschung (=UFZ), Department Umwelt- und Planungsrecht.
- Gawron, T. (2008b): Zentrale Orte und Schrumpfung. Sicherung der Daseinsvorsorge als Aufgabe der Raumordnung in den ostdeutschen Bundesländern – Ausgangslage und Anpassungsperspektiven unter besonderer Berücksichtigung der grundzentralen Bereiche. UFZ-Berichte 02/2008, Helmholtzzentrum für Umweltforschung (=UFZ), Department Umwelt- und Planungsrecht.
- Gawron, T. (2007): Recht der Raumordnung. In: Köck, W.; Bovet, J.; Gawron, T.; Hofmann, E. u. S. Möckel: Effektivierung des raumbezogenen Planungsrechts zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Umweltbundesamt, Berichte 1/07, S. 75-150.
- Gebhardt, H. u. M. Migosa (2000): Ansätze für die Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts – Werkstattbericht aus dem Ad-hoc-Arbeitskreis der ARL. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (=ARL) und Kommunalverband Großraum Hannover (=KGH) (Hrsg.): Zentrale Orte in der Raumordnung – Konzept von gestern oder Instrument mit Zukunft? Dokumentation eines Kolloquiums am 2.12.1999 in Hannover. Materialien zur regionalen Entwicklung, Heft 7, S. 55-70.
- Genske, D. D. (2006): Die brach liegende Republik. In: Genske, D. D.; Huch, M. u. B. Müller (Hrsg.): Fläche – Zukunft – Raum. Strategien und Instrumente für Regionen im Umbruch. Schriftenreihe der Deutschen Gesellschaft für Geowissenschaften, Heft 37, S. 5-10.
- Gerring, J. (2004): What is a case study and what is it good for? In: American Political Science Review, Vol. 98, No 2, S. 314-354.
- Gesellschaft für Wirtschaftliche Strukturforschung mbH (=gws) (2008): Entwicklung der Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr bis 2020 – Ergebnisse des regionalisierten Modells Panta Rhei Regio. gws Discussion Paper 2008/7. Osnabrück.
- Gönner, T. (2008): Instrumente und Hindernisse zur Reduzierung des Flächenverbrauchs am Beispiel der Kampagne „Flächen gewinnen in Baden-Württemberg“. In: Troge, A. u. C.-P. Hutter (Hrsg.): Was kann das Planungsrecht für die Umwelt tun? Reduzierung des Flächenverbrauchs, Schutz des Klimas, Erhalt der biologischen Vielfalt. Beiträge der Akademie für Natur- und Umweltschutz Baden-Württemberg, Band 47, Stuttgart, S. 16-25.
- Goppel, K. (1999): Funktion und Grenzen der Raumordnung und Landesplanung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (=ARL): Grundriß der Landes- und Regionalplanung. Hannover, S. 94-113.
- Gorsler, D. (2002): Informelle räumliche Planung. Stand der aktuellen Forschung und Forschungsbedarf. Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landeskunde (=ARL), Nr. 286, Hannover.
- Gruppe, O. (2000): Zentrale Orte in der Raumordnung: Pro und Kontra. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (=ARL) und Kommunalverband Großraum Hannover (=KGH) (Hrsg.): Zentrale Orte in der Raumordnung – Konzept von gestern oder Instrument mit Zukunft? Dokumentation eines Kolloquiums am 2.12.1999 in Hannover. Materialien zur regionalen Entwicklung, Heft 7, S. 50-54.

- Gutsche, J.-M. (2009): Siedeln kostet Geld. Kostenstrukturen und Rahmenbedingungen der Baulandentwicklung. In: Preuß, T. u. H. Floeting (Hrsg.): Folgekosten der Siedlungsentwicklung. Bewertungsansätze, Modelle und Werkzeuge der Kosten-Nutzen-Betrachtung. Reihe REFINA Band III, S. 31- 41.
- Gutsche, J.-M. (2003): Auswirkungen neuer Wohngebiete auf die kommunalen Haushalte. Modellrechnungen und Erhebungsergebnisse am Beispiel des Großraums Hamburg. ECTL Working Paper 18. Hamburg.
- Habermann-Nieße, K. (2004): Siedlungsentwicklung wohin? Regionale Siedlungsentwicklung in Achsenzwischenräumen oder an S-Bahn-Haltestellen. In: Region Hannover (Hrsg.): Die Zukunft der Region Hannover gestalten! Erwartungen und Anforderungen an das Regionale Raumordnungsprogramm 2005. Beiträge zur regionalen Entwicklung, Heft 101, Hannover, S. 133-145.
- Habermann-Nieße, K. u. K. Klehn (2001): Überprüfung der Praktikabilität und der erwarteten Effekte des Modells. In: Kommunalverband Großraum Hannover (=KGH) (Hrsg.): Eigenentwicklung in ländlichen Siedlungen als Ziel der Raumordnung. Rechtsfragen, praktische Probleme und ein Lösungsvorschlag. In: Beiträge zur regionalen Entwicklung, Heft Nr. 87, Hannover, S.46-75.
- Hahne, U. u. G. v. Rohr (2002): Schleswig-Holstein. In: Blotevogel, H. H. (Hrsg.): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 217, S. 168-176.
- Heemeyer, C. (2006): Flexibilisierung der Erfordernisse der Raumordnung. Aktuelle Rechtslage und Ausblick auf alternative Steuerungsmodelle. Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster, Beiträge zur Raumplanung 229, Berlin.
- Hegewald, M. u. P. Heinrich (2003): Instrumente der Raumordnung zur Koordinierung von Nutzungen im Freiraum und Darstellung anhand ausgewählter Beispiele. In: Freistaat Sachsen, Landesamt für Umwelt und Geologie (Hrsg.): Zur Raumwirksamkeit von Schutzgebieten. Oder: Schutzgebiete: Hemmnis oder Imagefaktor? 5. Fachsymposium „Umwelt und Raumnutzung“ am 9. Oktober 2003 im Haus der Sorben in Bautzen, S. 10-22. (www.forsten.sachsen.de/umwelt/download/umweltinformationen/Tagungsband-5-Fachs-2003.pdf) (20.07.2010)
- Heidenreich, G. (1993): Siedlungsstruktur und Siedlungsentwicklung Thüringens. In: Gans, P. u. W. Bricks (Hrsg.): Thüringen: Zur Geographie des neuen Bundeslandes. Erfurter Geographische Studien, Band 1, S. 29-49.
- Hein, E. (1998): Planungsformen und Planungsinhalte. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (=ARL) (Hrsg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung, Hannover, S. 186-204.
- Heinrich, G. (2005): Die Stadt Nauen zwischen Wachstum und Stagnation – Rücknahme von Bauflächen in der Bauleitplanung. In: Besecke, A.; Hänsch, R. u. M. Pinetzki (Hrsg.): Das Flächensparbuch. Diskussion zu Flächenverbrauch und lokalem Bodenbewusstsein. Institut für Stadt- und Regionalplanung (=ISR) Diskussionsbeiträge, Heft 56, S. 111-119.
- Heinrichs, B. (1999): Raumordnungspläne auf Landesebene. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (=ARL): Grundriß der Landes- und Regionalplanung. Hannover, S. 213-228.
- Hellstern, G.-M. u. H. Wollmann (1984): Entwicklung, Aufgaben und Methoden von Evaluierung und Evaluierungsforschung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (=ARL): Wirkungsanalysen und Erfolgskontrolle in der Raumordnung. Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 154, Hannover, S. 7-27.
- Hértier, A. (1993): Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung. In: Héritier, A. (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24, S. 9-36.

- Hesse, J. J. (2006): Raumordnung und Landesentwicklung. Reformoptionen für ein tradiertes Politikfeld. Staatsreform in Deutschland und Europa. Der öffentliche Sektor im nationalen und internationalen Vergleich. Band 3. Baden-Baden.
- Hesse, J. J. u. A. Götz (2006): Kompetenz- und Effizienzsteigerung im Rahmen der niedersächsischen Raumordnung und Landesentwicklung. In: Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Hrsg.): Leitlinien der niedersächsischen Landesentwicklungspolitik. 4. Fachkongress am 23.11.2006 im Alten Rathaus, Hannover, S. 11-27.
- Hesse, M. (2008): Schrumpfende oder atmende Stadt? Überlegungen zur Einordnung von Schrumpfungsprozessen in den Kontext der Urbanisierung. In: Lampen, A. u. A. Owzar (Hrsg.): Schrumpfende Städte. Ein Phänomen zwischen Antike und Moderne. Städteforschung Band 76, Veröffentlichungen des Instituts für vergleichende Städtegeschichte in Münster, S. 325- 241.
- Hessisches Landesplanungsgesetz (HLPG) i. d. F. des Gesetzes zur Neuregelung des Hessischen Landesplanungsgesetzes vom 06. Sept. 2002 (GVBl. I Nr. 23/2002, S. 548), zuletzt geändert durch das Dritte Gesetz zur Verwaltungsstrukturreform vom 17. Oktober 2005 (GVBl. I Nr. 24/2005, S. 694).
- Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2000): Landesentwicklungsplan Hessen 2000. Festgestellt durch die Rechtsverordnung vom 13. Dezember 2000.
- Hessische/Niedersächsische Allgemeine (=HNA) (2009): Keine neuen Siedlungsflächen im Werra-Meißner-Kreis. Demographiebericht reagiert auf Bevölkerungsrückgang (Online-Ausgabe vom 4.11.2009).
- Höhnberg, U. (1999): Instrumente zur Sicherung und Verwirklichung der Landes- und Regionalplanung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (=ARL): Grundriß der Landes- und Regionalplanung. Hannover, S. 259-269.
- Holzinger, E. (1993): Programm-Evaluation. Theoretische Grundlagen und Anwendungsmöglichkeiten in Raumordnung und Regionalpolitik. Schriften zur Regionalpolitik und Raumplanung. Wien.
- Hosse, O. u. S. Schübel (1998): REK als Beitrag zur kooperativen Regionalentwicklung in Thüringen. In: Danielzyk, R.; Lilienbecker-Hecht, U. u. A. Priebis (Hrsg.): Regionale Entwicklungskonzepte – Beitrag zur kooperativen Regionalentwicklung in Ostdeutschland? Material zur Angewandten Geographie, Band 36, Bonn, S. 19-37.
- Huber, A. (2004): Management sozialräumlicher Gestaltungsprozesse. In: Schaffer, F.; Spannowsky, W. u. G. Troeger-Weiß (Hrsg.): Implementation der Raumordnung. Wissenschaftliches Lesebuch für Konrad Goppel. Schriften zur Raumordnung und Landesplanung, Band 15, Sonderband, überarbeitete 2. Auflage, Augsburg/Kaiserslautern, S. 77-85.
- Hübler, K.-H. (2002): Erfolgskontrolle und Wirkungsanalysen in der Raumplanung – weshalb Erkenntnisse dazu in Deutschland dringlich sind. In: Keim, K.-D. u. M. Kühn (Hrsg.): Regionale Entwicklungskonzepte: Strategien und Steuerungswirkungen. Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Nr. 287, Hannover, S. 10-23.
- Hübler, K.-H. (1984): Zur Einführung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (=ARL): Wirkungsanalysen und Erfolgskontrolle in der Raumordnung. Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 154, Hannover, S. 1-5.
- Hutter, G. (2006): Strategische Planung. Ein wiederentdeckter Planungsansatz zur Bestandsentwicklung von Städten. In: RaumPlanung 128, S. 210-215.
- Interministerieller Arbeitskreis (=IMAK) Baden-Württemberg (2002): Bericht des Interministeriellen Arbeitskreises „Reduzierung der Flächeninanspruchnahme“.

- (www.uvm.badenwuerttemberg.de/servlet/is/8376/IMAKBerichtEndfassung.pdf?command=downloadContent&filename=IMAKBerichtEndfassung.pdf) (20.07.2010)
- Jakubowski, P.; Dosch, F. u. E. Bergmann (2007): Zur theoretischen Konzeption einer Flächenkreislaufwirtschaft. In: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht (=ZfU) 3/2007, S. 325-350.
- Jann, W. u. K. Wegrich (2003): Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy-Cycle. In: Schubert, K. u. N. C. Bandelow (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München, Wien, S. 71-104.
- Juckenack, C. u. C. Wittemann (2006): Thüringen aktuell "12.000 ha" Brache. Integrierte und großräumige Brachflächenerhebung in Thüringen, In: Genske, D. D.; Huch, M. u. B. Müller (Hrsg.): Fläche - Zukunft - Raum. Strategien und Instrumente für Regionen im Umbruch. Schriftenreihe der Deutschen Gesellschaft für Geowissenschaften, Heft 37, Hannover, S. 129-134.
- Kaltenbrunner, R. (2009): Das „Überörtliche“ als Strukturprinzip. Über das Verhältnis von Stadt und Region, Standortfaktoren und Planung. In: Hey, M. u. K. Engert (Hrsg.): Komplexe Regionen – Regionenkonglomerate. Multiperspektivische Ansätze zur Beschreibung regionaler und urbaner Dynamiken. S. 53-78.
- Kistenmacher, H. (2004): Evaluationen – eine Ansatz zur Weiterentwicklung der neuen Instrumente der Raumordnung. In: Schaffer, F.; Spannowsky, W. u. G. Troeger-Weiß (Hrsg.): Implementation der Raumordnung. Wissenschaftliches Lesebuch für Konrad Goppel. Schriften zur Raumordnung und Landesplanung, Band 15, Sonderband, überarbeitete 2. Auflage, Augsburg/Kaiserslautern, S. 105-113.
- Kistenmacher, H.; Domhardt, H.-J.; Geyer, T. u. D. Gust (1993): Planinhalte für den Freiraumbereich. Handlungsmöglichkeiten der Regionalplanung zur Differenzierung von Planinhalten für den Freiraumbereich. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (=ARL), Beiträge, Band 126, Hannover.
- Kistenmacher, H.; Domhardt, H.-J.; Jacoby, C. u. K. Schmitt (1996): Auswertung ausgewählter Pläne und Programme der Regionalplanung im Bundesgebiet. Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau. Endbericht, September 1996. Kaiserslautern.
- Kittlmann, G. u. K.-H. Hübler (1984): Wirkungsanalysen und Erfolgskontrollen in der Praxis der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (=ARL): Wirkungsanalysen und Erfolgskontrolle in der Raumordnung. Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 154, Hannover, S. 41-76.
- Klein, D.; Einig, K.; Heldens, W.; Zaspel, B. u. B. Wegner (2010): Neue Beobachtungstechniken der Flächeninanspruchnahme und ihre Anwendungsmöglichkeiten in der Praxis. In: Frerichs, S.; Lieber, M. u. T. Preuß (Hrsg.): Flächen- und Standortbewertung für ein nachhaltiges Flächenmanagement. Methoden und Konzepte. In: Beiträge aus der REFINA-Forschung, Reihe REFINA, Band 5, Berlin, S. 201-213.
- Klemme, M. (2009): Stadtentwicklung ohne Wachstum. Zur Praxis kommunaler Siedlungsflächenentwicklung. Empirische Befunde und Folgerungen zu Steuerungsverständnis und -formen öffentlicher Akteure. PT-Materialien Band 24 (www.pt-rwth-aachen.de) (20.07.2010)
- Klemme, M. u. K. Selle (2010a): Zum Stand der Diskussion über alltägliche Aufgaben der Stadtplanung als Gegenstand empirisch orientierter Forschung. Eine Einführung. In: Klemme, M. u. K. Selle (Hrsg.): Siedlungsflächen entwickeln. Akteure. Interdependenzen. Optionen. Dortmund, S. 19-43.
- Klemme, M. u. K. Selle (2010b): Zuspitzung: Siedlungsentwicklung als Gegenstand der Stadtforschung. In: Klemme, M. u. K. Selle (Hrsg.): Siedlungsflächen entwickeln. Akteure. Interdependenzen. Optionen. Dortmund, S. 314-333.

- Knieling, J. (2006): Kooperation in der Regionalplanung: Theoretische Anforderungen, regionale Praxis und Perspektiven. In: Selle, K. (Hrsg.): Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Analyse. Erfahrungen. Folgerungen. Planung neu denken, Band 2, S. 72-89.
- Knieling, J.; Fürst, D. u. R. Danielzyk (2003): Kooperative Handlungsformen in der Regionalplanung. Zur Praxis der Regionalplanung in Deutschland. Regio spezial 1, Dortmund.
- Köck, W. u. J. Bovet (2008): Potenziale des Raumordnungs- und Bauleitplanungsrechts zur Reduzierung des Flächenverbrauchs. In: Akademie für Natur- und Umweltschutz Baden-Württemberg (Hrsg.): Was kann das Planungsrecht für die Umwelt tun? Reduzierung des Flächenverbrauchs, Schutz des Klimas, Erhalt der biologischen Vielfalt. Stuttgart, S. 26-48.
- Köhl, W. (2004): Regionalplanung „wie gehabt“ – trotz „demographischer Zeitenwende“? In: Verband Region Stuttgart (Hrsg.): Herausforderungen des demographischen Wandels in der Region Stuttgart. Aussagen zur Bevölkerungsentwicklung in der Region Stuttgart und Dokumentation der Veranstaltung „Demografie – Bevölkerungsentwicklung und Wanderungen“ am 11. März 2004 in Stuttgart, S. 26-33.
- Kommunalverband Großraum Hannover (=KGH) (2001): Der Zukunftsdialo. Profil für die Region Hannover. Beiträge zur regionalen Entwicklung, Heft 93, Hannover.
- Köppl, M. (2008): Chancen des Wandels nutzen. In: Bildungswerk für Kommunalpolitik Sachsen e.V. (Hrsg.): Perspektiven der Regional- und Siedlungsentwicklung. Veränderungen – Tendenzen – Ausrichtungen. Dokumentation 39, Hoyerswerda, S. 7-9.
- Kötter, K. (2009): Nachhaltige Siedlungsentwicklung im neuen Landesentwicklungsplan - LEP 2025. Vortrag im Rahmen der Fachtagung Flächenmanagement in Nordrhein-Westfalen: Erfahrungen und Perspektiven am 12.3.2009.
- Kötter, K. (2007): Siedlungsentwicklung im neuen LEP 2025. In: Städte- und Gemeinderat, 61. Jahrgang, Heft 10, S. 22-24.
- Kötter, T. (2006): Kosten der Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung. In: Forum Baulandmanagement NRW (Hrsg.): Stadt, Land, Brache: Wohnstandorte im Wettbewerb. Tagungsdokumentation 17. März 2006 Rheinisches Landesmuseum Bonn, S. 12-23.
- Koziol, M. (2004): Folgen des demographischen Wandels für die kommunale Infrastruktur. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 1/2004, S. 69-83.
- Krekeler, Y. (2006): Der Beitrag der Regionalplanung zur Reduzierung des Flächenverbrauchs – untersucht anhand der Beispielregionen Emsland und Nordhessen. Diplomarbeit an der Universität Dortmund, Fakultät Raumplanung.
- Kromrey, H. (2001): Evaluation – ein vielschichtiges Konzept. Begriff und Methodik von Evaluierung und Evaluierungsforschung. Empfehlungen für die Praxis. In: Sozialwissenschaften und Berufspraxis, Heft 2/2001. (www.bibb.de/dokumente/pdf/a11_vielschichtiges_konzept.pdf) (20.07.2010)
- Kuckartz, U.; Dresing, T.; Rädiker, S. u. C. Stefer (2008): Qualitative Evaluation. Der Einstieg in die Praxis. 2. aktualisierte Auflage. Wiesbaden.
- Kühn, M. (2004): Wirkungsanalysen in der Stadt- und Regionalentwicklung. Chancen und Probleme der Evaluation. In: Sedlacek, P. (Hrsg.): Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung. Stadtforschung aktuell, Band 90, Wiesbaden, S. 39-46.
- Kühn, M. u. H. Liebmann (2009): Regenerierung schrumpfender Städte – eine Einführung. In: Kühn, M. u. H. Liebmann (Hrsg.): Regenerierung der Städte. Strategien der Politik und Planung im Schrumpfungskontext. Wiesbaden, 2009, S. 12-35.

- Kurth, D. (2008): Raumplanung im demographischen Wandel. In: Reicher, C.; Edelhoﬀ, S.; Katikko, P.; Niemann, L.; Schauz, T. u. A. Uttke (Hrsg.): StadtPerspektiven. Positionen und Projekte zur Zukunft von Stadt und Raum. Stuttgart, S. 76-82.
- Kurth, D. (2006): Präventive Stadtentwicklung und Stadtumbau. Vorausschauende Konzepte für die Stadt der Nachgeborenen. In: Selle, K. (Hrsg.): Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Analyse. Erfahrungen. Folgerungen. Planung neu denken, Band 2, S. 331-349.
- Landeshauptstadt München (2008): Siedlungsentwicklung und Mobilität, München.
- Lichtenberg, T. (2004): „Harte“ Evaluation von „weicher“ Kooperation? Im Blickpunkt: REK Insel Rügen. In: Sedlacek, P. (Hrsg.): Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung. Wiesbaden, S. 47-64.
- Liebrenz, F. (2005): Steuerung der Baulandausweisung durch Siedlungsschwerpunkte und den 20%-Rahmen im Landesraumordnungsplan Schleswig-Holstein. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4/5, S. 211-216.
- Maier, J. (2004): Regionalmanagement in Bayern. Evaluierung der vorhandenen Ansätze: Eine Methoden und Ergebnis-Diskussion. In: Sedlacek, P. (Hrsg.): Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung. Wiesbaden, S. 145-158.
- Marth, H. (2004): Begrüßung und Statement aus Sicht der Wohnungswirtschaft. In: Forum Baulandmanagement (Hrsg.): Baulandmanagement auf neuen Wegen. Strategisch – kooperativ – finanzierbar. Veranstaltungsdokumentation. Dortmund, S. 4-9.
- Mayntz, R. u. F. W. Scharpf (1995): Der Ansatz des Akteurzentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, R. u. F. W. Scharpf (Hrsg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung 23, Frankfurt a. M., S. 39-72.
- Mayring, P. (2002): Einführung in die Qualitative Sozialforschung. Eine Anleitung zu qualitativem Denken. Weinheim und Basel.
- McConney, A.; Rudd, A. u. R. Ayres (2002): Getting to the Bottom Line: A Method for Synthesizing Findings Within Mixed-method Program Evaluations. In: American Journal of Evaluation, Vol. 23, No. 2, S. 121-140.
- Meinel, G.; Hecht, R. u. H. Herold (2009): Verfahren zur Erhebung, Analyse und Visualisierung von Gebäudebestands- und Siedlungsentwicklung auf der Grundlage Topographischer Kartenreihe. Land Use Economics and Planning – Discussion Paper No. 09-07.
- Meuser, M. u. U. Nagel (2008): ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur quantitativen Methodendiskussion. In: Bogner, A.; Littig, B. u. W. Menz (Hrsg.): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung, S. 71-93.
- Meyer, W. (2007): Datenerhebung: Befragungen – Beobachtungen – Nicht-reaktive Verfahren. In: Stockmann, R. (Hrsg.): Handbuch zur Evaluation. Eine praktische Handlungsanleitung. Sozialwissenschaftliche Evaluationsforschung, Band 1, S. 223-277.
- Mielke, B. u. A. Münter (2008): Demographischer Wandel und Flächeninanspruchnahme. In: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (=ILS NRW) (Hrsg.): Demographischer Wandel in Nordrhein-Westfalen. ILS NRW Schriften 203, Dortmund, S. 58-64.
- Migosa, M. (2002): Region München. In: Blotevogel, H. H. (Hrsg.): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 217, S. 143-150.

- MKRO (2009): Bericht an die 36. MKRO „Demographischer Wandel und Daseinsvorsorge“. 128. Sitzung des Hauptausschusses der MKRO am 7./8. Mai 2009.
- MKRO (2003): 31. Ministerkonferenz für Raumordnung am 13. Oktober 2003 in Berlin. Zitiert in: Zeck, H. (2003): Zentrale Orte als räumliches Konzept für Anpassungsstrategien. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 12/2003, S. 725-736.
- Mönnecke, M. (2008): Evaluation in der Planung. In: Fürst, D. u. F. Scholles (Hrsg.) Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung, S. 602-616.
- Mönnich, E. (2007): Einwohnerkonkurrenz bis zum Ruin? – Folgen der Suburbanisierung am Beispiel der Region Bremen. In: Feng, X. u. A. M. Popescu (Hrsg.): Infrastrukturprobleme bei Bevölkerungsrückgang. Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Band 202, Berlin, S. 277-299.
- Müller, B. u. S. Siedentop (2004): Wachstum und Schrumpfung in Deutschland – Trends, Perspektiven und Herausforderungen für die räumliche Planung. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 1/2004, S. 14-32.
- Müller, B. (2004): Neue Planungsformen im Prozess einer nachhaltigen Raumentwicklung unter veränderten Rahmenbedingungen – Plädoyer für eine anreizorientierte Mehrebenensteuerung. In: Müller, B.; Löb, S. u. K. Zimmermann (Hrsg.): Steuerung und Planung im Wandel. Festschrift für Dietrich Fürst. Wiesbaden, S. 161-176.
- Müller, B. (2002): Regionalentwicklung in den ostdeutschen Ländern unter Schrumpfungsbedingungen. Vortrag im 433. Kurs des Instituts für Städtebau Berlin „Regional- und Landesplanung in der Praxis“. In: Institut für Städtebau der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hrsg.): Regional- und Landesplanung in der Praxis, Band 83, Berlin, S. 1-50.
- Müller, B. (1999): Regionalpläne. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (=ARL): Grundriß der Landes- und Regionalplanung. Hannover, S. 229-249.
- Müller, B. u. H. Pohle (2003): Schrumpfung regional und kommunal gestalten – Thesen zu einem neuen Paradigma der Raumordnung. In: Müller, B. u. S. Siedentop (Hrsg.): Schrumpfung – Neue Herausforderungen für die Regionalentwicklung in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (=ARL), Band 303, Hannover, S.140-146.
- Müller-Herbers, S. (2007): Kooperation und Freiraumschutz. Beispiele großer Stadterweiterungsprojekte in Deutschland und den Niederlanden. Detmold.
- Münter, A. (2005): Demographischer Wandel und längerfristiger Wohnsiedlungsbedarf in den Gemeinden und Kreisen Nordrhein-Westfalens. Abschlussbericht. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (=ILS NRW) Arbeitspapiere. Dortmund.
- Niebuhr-Ette, J. u. A. Prieb (2001): Regionalplanung im Großraum Hannover. In: Kommunalverband Großraum Hannover (=KGH) (Hrsg.): Großraum Hannover. Eine Region mit Vergangenheit und Zukunft. Beiträge zur regionalen Entwicklung, Heft 96, S. 141- 164.
- Niedersächsischer Landtag (2007): Bericht der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel - Herausforderungen an ein zukunftsfähiges Niedersachsen“. Drucksache 15/39000.
- Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (Nds. ML) (2008a): Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen (LROP).
- Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (Nds. ML) (2008b): Materialienband zur Verordnung zur Änderung der Verordnung über das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen.

- Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Nds. ML) (2007): Änderungen und Ergänzungen des Landes- Raumordnungsprogramms Niedersachsen. Niederschrift zum Termin am 04.05.2007 in Hannover – Erörterung der Stellungnahmen aus dem Beteiligungsverfahren gem. § 6 Abs. 2 NROG.
- Niedersächsisches Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (Nds. ML) (2006): Leitlinien der niedersächsischen Landesentwicklungspolitik 2006. 4. Fachkongress am 23.11.2006 im Alten Rathaus Hannover. Hannover.
- North, D. C. (1992): Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung. In: Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften, Band 76, Tübingen.
- Olson, M. (2005): Die Logik kollektiven Handelns. 5. Auflage. In: Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften, Band 10, Tübingen.
- Ostrom, E. (2005a): Understanding Institutional Diversity. Princeton.
- Ostrom, E. (2005b): Doing Institutional Analysis. Digging Deeper than Markets and Hierarchies. In: Menard, C. u. M. M. Shirley (Hrsg.): Handbook of new institutional economics. Berlin u.a. S. 819-848.
- Ostrom, E. (1990): Die Verfassung der Allmende. Jenseits von Staat und Markt. In: Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften, Band 104, Tübingen.
- Pawson, R. u. N. Tilley (1997): Realistic Evaluation. London.
- Pfeiffer, U. u. H. Simon (1999): Immobilienmarkt 2030. Kurzfassung des gleichnamigen Gutachtens im Auftrag der Bayerischen Landesbank. (www.empirica-institut.de/kufa/hs02.pdf) (20.07.2010)
- Pohl, J. (1998): Qualitative Verfahren. In: Akademie für Raumforschung und Landeskunde (=ARL) (Hrsg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung, Hannover, S. 95-112.
- Pollermann, K. (2008): Motivation der Akteure in kooperativen Prozessen. Empirische Befunde aus motivationspsychologischer Sicht. In: RaumPlanung 138/139, S. 159-163.
- Pollermann, K. (2006): Evaluierungskonzept für den Regionalen Flächennutzungsplan im Ruhrgebiet. Herausgegeben vom Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (=ILS NRW). Dortmund.
- Preuß, T. (2009): Folgekosten: Herausforderungen und Chancen einer zukunftsfähigen Siedlungsentwicklung. In: Preuß, T. u. H. Floeting (Hrsg.): Folgekosten der Siedlungsentwicklung. Bewertungsansätze, Modelle und Werkzeuge der Kosten-Nutzen-Betrachtung. Reihe REFINA Band III, S. 11- 29.
- Priddat, B. P. (2005): Strukturierter Individualismus. Institutionen als ökonomische Theorie. In: Institutionelle und Evolutorische Ökonomik, Band 27, Marburg.
- Priebs, A. (2009): Sicherung und Qualifizierung von Freiräumen in der Region Hannover. Beiträge zur regionalen Entwicklung, Heft 121, S. 40-49.
- Priebs, A. (2007): Der Beitrag der Raumordnung zur Pflege und Gestaltung der Kulturlandschaft in einem großstädtischen Raum - Das Beispiel Hannover. In: Bauerochse, A.; Hassmann, H. u. U. Ickerodt (Hrsg.): Kulturlandschaft. Administrativ – digital – touristisch. S. 91-112.
- Priebs, A. (2006): Planung neu denken! In: Selle, K. (Hrsg.): Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Analyse. Erfahrungen. Folgerungen. Planung neu denken, Band 2, S. 101-106.
- Priebs, A. (2005): Raumordnung und Raumentwicklung als Zukunftsaufgabe. In: Geographische Rundschau, Jg. 57, Heft 3, S. 4-9.

- Priebs, A. (2000a): Festlegungen von Vorranggebieten für die Siedlungsentwicklung – Erfahrungen aus der Region Hannover. In: Einig, K. (Hrsg.): Regionale Koordination der Baulandausweisung. Akademische Abhandlungen zur Raum- und Umweltforschung, Berlin, S. 79-90.
- Priebs, A. (2000b): Zentrale Orte in Verdichtungsräumen. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (=ARL) und KGH (=Kommunalverband Großraum Hannover) (Hrsg.): Zentrale Orte in der Raumordnung- Konzept von gestern oder Instrument mit Zukunft? Dokumentation eines Kolloquiums am 2.12.1999 in Hannover. Materialien zur regionalen Entwicklung, Heft 7, S. 71-78.
- Priebs, A. (1998): Instrumente der Planung und Umsetzung. In: Akademie für Raumforschung und Landeskunde (=ARL) (Hrsg.): Methoden und Instrumente räumlicher Planung. Hannover, S. 205-221.
- Priebs, A. u. C. Wegner (2008): „Eigenentwicklung“ als Baustein nachhaltiger Flächenhaushaltspolitik. Ansätze und Erfahrungen aus der Region Hannover. In: RaumPlanung Heft 12/2008, S. 257-262.
- Prittitz, V.v. (2007): Vergleichende Politikanalyse. Stuttgart.
- Pütz, M. (2004): Regional Governance - Theoretisch-konzeptionelle Grundlagen und eine Analyse nachhaltiger Siedlungsentwicklung in der Metropolregion München. Hochschulschriften zur Nachhaltigkeit, Band 17, München.
- Raabe, W. (1980): Integrierte Landes- und Regionalentwicklungsplanung unter sich ändernden Rahmenbedingungen. Untersucht am Beispiel der Infrastrukturplanung in Hessen. Arbeitshefte des Instituts für Stadt- und Regionalplanung der Technischen Universität Berlin. Heft 31. Berlin.
- Raum und Energie (2009): Stadt-Umland-Kooperation: Stellschrauben zur Stärkung der regionalen Zukunftsgestaltung. Ein Leitfaden für die kommunale Praxis nach Erfahrungen im REFINA-Verbundvorhaben „Integriertes Stadt-Umland-Modellkonzept Elmshorn/Pinneberg zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme“. Wedel.
- Raumordnungsgesetz (=ROG) vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585) geändert worden ist.
- Regierungspräsidium Gießen als Geschäftsstelle der Regionalversammlung Mittelhessen (2009): Regionalplan Mittelhessen. Entwurf zur zweiten Anhörung und Offenlegung 2009.
- Regierungspräsidium Gießen (2003): Vorlage der oberen Landesplanungsbehörde an die Regionalversammlung. Neuaufstellung des Regionalplans Mittelhessen, Schwerpunkt der Wirkungsanalyse (Evaluation), Drucksache Nr. 38.
- Regierungspräsidium Gießen als Geschäftsstelle der Regionalversammlung Mittelhessen (2001): Regionalplan Mittelhessen 2001. Beschlossen durch die Regionalversammlung Mittelhessen am 20. Oktober 2000. Genehmigt durch die Hessische Landesregierung am 24. April 2001. Bekannt gemacht vom Regierungspräsidium Gießen im Staatsanzeiger 25, vom 18. Juni 2001.
- Region Hannover (2009a): Jahresbericht 2009 – Raumordnung und Regionalplanung in der Region Hannover. Beiträge zur Regionalen Entwicklung, Heft 119, Hannover.
- Region Hannover (2009b): Der Weg ins Grüne – Vier Jahrzehnte Freiraumplanung in der Region Hannover. Beiträge zur regionalen Entwicklung, Heft 122, Hannover.
- Region Hannover (2008): Regionales Raumordnungsprogramm 2005 – Erste Bilanz der Eigenentwicklung in den ländlich strukturierten Siedlungen. Informationsdrucksache Nr. 98/2008.
- Region Hannover (2006a): Regionales Raumordnungsprogramm 2005 für die Region Hannover. Beiträge zur regionalen Entwicklung, Heft 106, Hannover

- Region Hannover (2006b): Regionalplanung in der Region Hannover. Beiträge zur regionalen Entwicklung, Heft 109, Hannover
- Region Hannover (2006c): 5 Jahre Region Hannover. Bilanz der ersten Wahlperiode. Hannover.
- Region Hannover (2005): Regionales Raumordnungsprogramm 2005. Beiträge zur regionalen Entwicklung, Heft 106, Hannover.
- Region Hannover (2002²): Route der Wohnqualität. Besondere Wohngebiete in der Region Hannover entdecken. Beiträge zur regionalen Entwicklung, Heft 94, Hannover.
- Region Hannover (2001): Gesetz zur Bildung der Region Hannover vom 5. Juni 2001. Nds. GVBl. Nr. 16/2001, ausgegeben am 15.6.2001. Hannover.
- Regionale Planungsgemeinschaft Mittelthüringen (2006): WohnQualitäten Mittelthüringen. Neue Strategien und Allianzen im regionalen Umbauprozess. Endbericht.
- Regionale Planungsgemeinschaft Südwestthüringen (2009): Regionalentwicklung in Südwestthüringen. Teil II – Regionalplan Südwestthüringen. Beschluss-Nr. 02/219/2007 vom 12.05.2009
- Regionale Planungsgemeinschaft Südwestthüringen (2007a): Regionalentwicklung in Südwestthüringen. Teil I – Rahmenbedingungen und Leitbilder in Südwestthüringen. Beschluss-Nr. 02/219/2007 vom 24.04.2007
- Regionale Planungsgemeinschaft Südwestthüringen (2007b): Regionalentwicklung in Südwestthüringen. Teil II – Regionalplan Südwestthüringen. Beschluss-Nr. 02/219/2007 vom 24.04.2007
- Regionalverband Südlicher Oberrhein (2008): Flächenmanagement durch innovative Regionalplanung. Erkenntnisse aus dem Forschungsprojekt FLAIR. Freiburg.
- Reidenbach, M.; Henckel, D.; Meyer, U.; Preuß, T. u. D. Riedel (2007): Neue Baugebiete: Gewinn oder Verlust für die Gemeindekasse? Fiskalische Wirkungsanalyse von Wohn- und Gewerbegebieten. Edition Difu – Stadt – Forschung – Praxis, Band 3, Berlin.
- Reiß-Schmidt, S. (1984): Flächenverbrauch: an den Grenzen des Wachstums. Bauwelt 12, S. 526-531.
- Reuber, P. (1999): Raumbezogene politische Konflikte. Geographische Konfliktforschung am Beispiel von Gemeindegebietsreformen. Erdkundliches Wissen, Schriftenreihe für Forschung und Praxis, Heft 131, Stuttgart.
- Rossi, P.H.; Lipsey, M. u. H. E. Freeman (2004): Evaluation. A systematic approach. Seventh Edition. Thousand Oaks
- Runkel, P. (2005): Ziele, Grundsätze, Erfordernisse der Raumordnung. In: Akademie für Raumforschung und Landeskunde (=ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 1315-1322.
- Sabatier, P. A. (1993): Advocacy-Koalition, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik. In: Héritier, A. (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24, S. 116-148.
- Sabatier, P. A. u. H. C. Jenkins-Smith (1999): The Advocacy Coalition Framework. An Assessment. In: Sabatier, P. A. (Hrsg.): Theories of the Policy Process. Boulder, S. 117- 166.
- Sächsischer Landtag (Hrsg.) (2008): Demographische Entwicklung und ihre Auswirkungen auf die Lebensbereiche der Menschen im Freistaat Sachsen sowie ihre Folgen für die politischen Handlungsfelder. Bericht der Enquete-Kommission. Dresden.

- Schäfer, A. (2007): Evaluation von Netzwerk-Verfassungen. Netzwerk-Evaluation. Stuttgart.
(www.innotext.de/downloads/Schaefer_A_Evaluation_von_Netzwerk-Verfassungen_Web.pdf)
(20.07.2010)
- Scharpf, F. W. (2000): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen.
- Scharpf, F. W. (1993): Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: Héritier, A. (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24, S. 57-83.
- Scharpf, F. W. u. F. Schnabel (1979): Steuerungsprobleme in der Raumplanung. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (=ARL), Beiträge, Band 27, Hannover.
- Schenkoff, H. J. (1997): Regionaler Raumordnungsplan – Erwartungen und Erfahrungen. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (=ARL) (Hrsg.): Stand, Probleme und Entwicklungen der Regionalplanung und der regionalen Kooperation. Regionalplanertagung anlässlich 70 Jahre Regionalplanung in Ostthüringen. Arbeitsmaterial, Band 240, Hannover, S. 18-26.
- Schiller, G. u. S. Siedentop (2005): Infrastrukturfolgekosten der Siedlungsentwicklung unter Schrumpfbedingungen. DISP 160, 1/2005, S. 83-93.
- Schirmmayer, H. (1991): Zur Geschichte der Landesplanung in Hessen. In: Akademie für Raumforschung und Landeskunde (=ARL) (Hrsg.): Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. Forschungs- und Sitzungsberichte 182, S. 153-196.
- Schmidt, P. I. (2008): Erkennen – Steuern – Handeln: Das Fallbeispiel Mecklenburg-Vorpommern – Antworten auf den demographischen Wandel. In: Küpper, P.; Küttner, L.; Luther, J. u. C. Strauß (Hrsg.): Erkennen – Steuern – Handeln: Antworten auf den demographischen Wandel. 10. Junges Forum der ARL 6. bis 8. Juni 2007 in Dresden. Räumliche Konsequenzen des demographischen Wandels, Teil 11, Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (=ARL), Nr. 341, Hannover, S. 5-13.
- Schmidt-Eichstaedt, G.; Reitzig, F.; Habermann-Nieße, K. u. K. Klehn (2001): Eigenentwicklung in ländlichen Siedlungen als Ziel der Raumordnung. Rechtsfragen, praktische Probleme und ein Lösungsvorschlag. Beiträge zur regionalen Entwicklung Heft 87, Hannover.
- Schmitz, G. (2004): Anpassung raumplanerischer Instrumente an Veränderungen der Bevölkerungsentwicklung. In: Spiegel, E. (Hrsg.): Landesentwicklung bei Bevölkerungsrückgang – Auswirkungen auf die Raum- und Siedlungsstruktur in Baden-Württemberg. Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landeskunde (=ARL), Nr. 310, Hannover, S. 128-143.
- Schneider, V. (2003): Akteurskonstellationen und Netzwerke in der Politikentwicklung. In: Schubert, K. u. N. C. Bandelow (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München, Wien, S. 107-146.
- Schneider, V. u. F. Janning (2006): Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik. Grundwissen Politik, Band 43, Wiesbaden.
- Scholl, B. (2005): Strategische Planung. In: Akademie für Raumforschung und Landeskunde (=ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S.1122-1229.
- Schönwandt, W. u. W. Jung (2006): Aufgabenstellung, Ergebnisse und Empfehlungen. In: Schönwandt, W. u. W. Jung (Hrsg.): Ausgewählte Methoden und Instrumente in der räumlichen Planung. Kritische Sondierung als Beitrag zur Diskussion zwischen Planungswissenschaft und -praxis. Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landeskunde (=ARL), Nr. 326, Hannover, S. 1-25.
- Schönwandt, W.; Jung, W.; Jacobi, J. u. J. Bader (2009): Flächenmanagement durch innovative Regionalplanung. Ergebnisbericht des REFINA-Forschungsprojektes FLAIR. Freiburg.

- Schubert, K. u. N. C. Bandelow (2003): Politikdimensionen und Fragestellungen der Politikfeldanalyse. In: Schubert, K. u. N. C. Bandelow (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München, Wien, S. 1-22.
- Schultz, B. u. F. Dosch (2005): Trends der Siedlungsflächenentwicklung und ihre Steuerung in der Schweiz und Deutschland. DISP 160, 1/2005, S. 5-15.
- Schulz zur Wiesch, J. (1977): Regionalplanung in Hessen. Stuttgart.
- Schürmann, T. (2006): Möglichkeiten und Grenzen der Evaluation eines Regionalplans in NRW. Diplomarbeit an der Fakultät Raumplanung der Universität Dortmund.
- Sedlacek, P. (2004): Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung. Herausforderungen für Wissenschaft und Praxis. In: Sedlacek, P. (Hrsg.): Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung. Stadtforschung aktuell, Band 90, Wiesbaden, S. 11-26.
- Siedentop, S. (2010): Folgekosten der Siedlungsentwicklung als Wahrnehmungsproblem. In: Klemme, M. u. K. Selle (Hrsg.): Siedlungsflächen entwickeln. Akteure. Interdependenzen. Optionen. Dortmund, S. 153-168.
- Siedentop, S. (2009a): Siedlungsentwicklung ohne Wachstum – Bedarf nach strategischer Neuorientierung. Vortrag im Rahmen der Tagung „Unendliche Weiten? Optionen zum Flächensparen“, Loccum 12. Oktober 2009. (www.refina-dorif.de) (20.7.2010)
- Siedentop, S. (2009b): Auswirkungen des demographischen Wandels auf Raumstruktur und Siedlungsentwicklung. Vortrag „Bauen und demographischer Wandel“ am 25. Juni 2009 in Würzburg. (www.stmi.bayern.de/imperia/md/content/stmi/bauen/rechtundtechnikundbauplanung/_staedtebau/initiative_innenstadt/raumstruktur_siedlung_kl.pdf) (20.7.2010)
- Siedentop, S. (2008): Anforderungen aus raumplanerischer Sicht. In: Köck, W.; Bizer, K.; Hansjürgens, B.; Einig, K. u. S. Siedentop (Hrsg.): Handelbare Flächenausweisungsrechte. Anforderungsprofil aus ökonomischer, planerischer und juristischer Sicht. Baden-Baden, S. 110-158.
- Siedentop, S. (2005): Problemdimensionen der Flächeninanspruchnahme. In: Besecke, A.; Hänsch, R. u. M. Pinetzki (Hrsg.): Das Flächensparbuch. Diskussion zu Flächenverbrauch und lokalem Bodenbewusstsein. ISR Diskussionsbeiträge, Heft 56, S. 19-27.
- Siedentop, S. u. M. Egermann (2009): Freiraumschutz und Freiraumentwicklung durch Raumordnungsplanung – zur Einführung. In: Siedentop, S. u. M. Egermann (Hrsg.): Freiraumschutz und Freiraumentwicklung durch Raumordnungsplanung. Bilanz, aktuelle Herausforderungen und methodisch-instrumentelle Perspektiven. Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (=ARL) Nr. 349, Hannover, S. 1-7.
- Siedentop, S. u. S. Kausch (2004): Die räumliche Struktur des Flächenverbrauchs in Deutschland. Eine auf Gemeindedaten basierende Analyse für den Zeitraum 1997 bis 2001. In: Raumforschung und Raumordnung 1/2004, S. 36-49.
- Sinz, M. (2000): Überlegungen zur Weiterentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts als Instrument einer nachhaltigen Raumentwicklung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (=ARL) und Kommunalverband Großraum Hannover (=KGH) (Hrsg.): Zentrale Orte in der Raumordnung – Konzept von gestern oder Instrument mit Zukunft? Dokumentation eines Kolloquiums am 2.12.1999 in Hannover. Materialien zur regionalen Entwicklung, Heft 7, S. 46-49.
- Spannowsky, W. (2004): Steuerungspotenziale der Raumordnung. In: Schaffer, F.; Spannowsky, W. u. G. Troeger-Weiß (Hrsg.): Implementation der Raumordnung. Wissenschaftliches Lesebuch für Konrad Goppel. Schriften zur Raumordnung und Landesplanung, Band 15, Sonderband, überarbeitete 2. Auflage, Augsburg/Kaiserslautern, S. 3-25.

- Spars, G. (2005): Flächenneuanspruchnahme in schrumpfenden und wachsenden Städten und Regionen – Gibt es plausible Zusammenhänge? In: Besecke, A.; Hänsch, R. u. M. Pinetzki (Hrsg.): Das Flächensparbuch. Diskussion zu Flächenverbrauch und lokalem Bodenbewusstsein. Institut für Stadt- und Regionalplanung (ISR) Diskussionsbeiträge, Heft 56, S. 55-62.
- Stahl, V. (2009): Instrumente für die regionale Steuerung einer nachhaltigen Siedlungsflächenentwicklung. In: Institut IREGIA e.V. (Hrsg.): Flächenmanagement und Entwicklung von Wirtschaftsstandorten. Tagungsband. IREGIA-Schriften, Heft 2, S. 115-122.
- Stark, S. (2009): Steuerung durch Regionalpläne. Anspruch und Wirklichkeit der Steuerungswirkung des Regionalplans am Beispiel der Wohnbauflächen in der Region Stuttgart. Arbeitshefte des Instituts für Stadt- und Regionalplanung, Technische Universität Berlin, Band 73, Berlin.
- Statistisches Bundesamt (2009): Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung 2008. Fachserie 3, Reihe 5.1. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2008): Siedlungs- und Verkehrsfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung 2007. Erläuterungen und Eckzahlen. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2007): Siedlungs- und Verkehrsfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung 2006. Erläuterungen und Eckzahlen. Wiesbaden.
- Stockmann, R. (2007): Einführung in die Evaluation. In: Stockmann, R. (Hrsg.): Handbuch zur Evaluation. Eine praktische Handlungsanleitung. Sozialwissenschaftliche Evaluationsforschung, Band 1, S. 24-70.
- Stockmann, R. (2004): Was ist eine gute Evaluation. Einführung zu Funktionen und Methoden von Evaluationsverfahren. Centrum für Evaluation. CEval Arbeitspapiere Nr. 9, Saarbrücken.
- Thüringer Landesplanungsgesetz (ThürLPIG) vom 15. Mai 2007 GVBl 2007.
- Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Medien (=TMBLM) (2009a): Landesentwicklungsbericht 2009. Erfurt.
- Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Medien (=TMBLM) (2009b): Demographischer Wandel und Soziale Infrastruktur. Dokumentation einer Tagung vom 20. November 2008 in Erfurt. Erfurt.
- Thüringer Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Medien (=TMBLM) (2009c): Abschlussbericht zur Überprüfung einiger Zentraler Orte höher Stufe entsprechend der Festlegung im Landesentwicklungsplan (LEP) 2004 Thüringen.
(www.thueringen.de/imperia/md/content/tmbv/landesplanung/abschlussbericht_zur___berpr___fung_einiger_zentraler_orte_h___herer_stufe.pdf) (20.7.2010)
- Thüringer Ministerium für Bau und Verkehr (=TMBV) (2006): Protokoll zur Beratung zur Fortschreibung der Regionalpläne vom 25.08.2006.
- Thüringer Ministerium für Umwelt und Landesplanung (1993): Landesentwicklungsprogramm Thüringen. Erfurt.
- Tilley, N. (2000): Realistic Evaluation: An Overview. Vortrag auf der Founding Conference of the Danish Evaluation Society, September 2000
(www.evidence-basedmanagement.com/research_practice/articles/nick_tilley.pdf) (20.07.2010)
- Timm, U. (2008): Wohnsituation in Deutschland. Ergebnisse der Mikrozensus-Zusatzerhebung. Korrigierte Fassung, April 2008. In: Wirtschaft und Statistik, Heft 2, S. 113-122.
- Turowski, G. u. G. Lehmkuhler (1999): Raumordnerische Konzeptionen. Einführung und Überblick. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (=ARL): Grundriß der Landes- und Regionalplanung. Hannover, S. 157-172.

- Umweltbundesamt (=UBA) (2009) (Hrsg.): Von der Außen- zur Innenentwicklung in Städten und Gemeinden. Das Kostenparadoxon der Baulandentwicklung. UBA, Texte 31/2009.
- Umweltbundesamt (=UBA) (2008): Nachhaltiges Bauen und Wohnen. Ein Bedürfnis für die Zukunft gestalten. Dessau.
- Umweltbundesamt (=UBA) (2007): Umweltdaten Deutschland. Nachhaltig wirtschaften – Natürliche Ressourcen und Umwelt schonen. Ausgabe 2007. Dessau.
- v. Löwis, S. (2008): Regionalplanung: eine Lernende Organisation? In: Hamedinger, A.; Frey, O.; Dangschat, J. S. u. A. Breitfuss (Hrsg.): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat. Wiesbaden, S. 193-206.
- Vallée, D. (2008): Möglichkeiten, Grenzen und Hindernisse in der Regionalplanung zur flächensparenden Siedlungsentwicklung. In: Akademie für Natur- und Umweltschutz Baden-Württemberg (Hrsg.): Was kann das Planungsrecht für die Umwelt tun? Reduzierung des Flächenverbrauchs, Schutz des Klimas, Erhalt der biologischen Vielfalt. Stuttgart, S. 49-64.
- Vallée, D. (2007): Räumliche Planung im Wandel – Welche Instrumente haben Zukunft? Beispiele aus der Region Stuttgart. In: Bieker, S.; Frommer, B.; Othengrafen, F. u. S. Wilske (Hrsg.): Räumliche Planung im Wandel – Welche Instrumente haben Zukunft? 9. Junges Forum der ARL 17. bis 19. Mai in Darmstadt. Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (=ARL), Nr. 338, Hannover, S. 1-6.
- Vallée, D. (2004): Schlusswort und Ausblick. In: Verband Region Stuttgart (Hrsg.): Herausforderungen des demographischen Wandels in der Region Stuttgart. Aussagen zur Bevölkerungsentwicklung in der Region Stuttgart und Dokumentation der Veranstaltung „Demografie – Bevölkerungsentwicklung und Wanderungen“ am 11. März 2004 in Stuttgart, S. 34-37.
- Van Waarden, F. (2003): Institutionen zur Zentralisierung und Kontrolle politischer Macht. In: Schubert, K. u. N. C. Bandelow (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München, Wien, S. 257-288.
- Verband Region Stuttgart/Ökconsult GbR (2006): Neubaugebiete und demographische Entwicklung – Ermittlung der fiskalisch besten Baulandstrategie für die Kommunen in der Region Stuttgart. (www.region-stuttgart.org/vrsuploads/Studie_Folgekosten_Baugebiete_Langf.pdf) (20.07.2010)
- Verma, N. (2007): Institutions and Planning: An Analogical Inquiry. In: Verma, N. (Hrsg.): Institutions and Planning. Oxford, S. 1-14.
- Wagner, R. (2010): Vielfalt durch Wettbewerb – von der Black Box zur Programmtheorie von BIWAQ. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2/3, S. 187-196.
- Weber, G. u. K.-M. Höferl (2009): Schrumpfung als Aufgabe der Raumplanung – eine Annäherung aus österreichischer Sicht. In: Weith, T. (2009): Alles Metropole? Berlin-Brandenburg zwischen Hauptstadt, Hinterland und Europa. Planungsrundschau Band 17, Berlin, S.121-129.
- Wegner, C. (2001): Eine Region zeigt Profil – Zukunftsprojekte für die „Region Hannover 2001+“. In: Kommunalverband Großraum Hannover (=KGH) (Hrsg.): Großraum Hannover. Eine Region mit Vergangenheit und Zukunft. Beiträge zur regionalen Entwicklung, Heft 96, S. 209- 212.
- Weiss, C. H. (1975): Interviewing in Evaluation Research. In: Struening, E. L. u. M. Guttentag (Hrsg.): Handbook of Evaluation Research, Volume 1, S. 355-395.
- Weith, T. (2009): Öffentliche Aufgaben in der Raumentwicklungspolitik für Peripherien – Überlegungen zu einer Neuorientierung am Beispiel Berlin-Brandenburg. In: Weith, T. (2009): Alles Metropole? Berlin-Brandenburg zwischen Hauptstadt, Hinterland und Europa. Planungsrundschau Band 17, Berlin, S. 47-67.

- Weith, T. (2004): Mehr als nur Taktik. Evaluierung von strategischen Ansätzen für eine dauerhaft umweltgerechte regionale Siedlungsflächenpolitik. In: Sedlacek, P. (Hrsg.): Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung. Stadtforschung aktuell, Band 90, Wiesbaden, S. 235-262.
- Werlen, B. (1995): Sozialgeographie alltäglicher Regionalisierungen. Band 1: Zur Ontologie von Gesellschaft und Raum – Erdkundliches Wissen, Band 116, Stuttgart.
- Weyl, H. (1987): Organisationsformen der Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Becker-Marx, K. (Hrsg.): Raumplanung als Element der Zukunftssicherung. Essen, S. 90-117.
- Wiechmann, T. (2008): Planung und Adaption. Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken. Dortmund.
- Wiechmann, T. (1998): Vom Plan zum Diskurs? Anforderungsprofil, Aufgabenspektrum und Organisation regionaler Planung in Deutschland. Nomos Universitätschriften, Politik, Band 89, Baden-Baden.
- Wiechmann, T. u. G. Hutter (2008): Die Planung des Unplanbaren. Was kann die Raumplanung von der Strategieforschung lernen? In: Hamedinger, A.; Frey, O.; Dangschat, J. S. u. A. Breiffuss (Hrsg.): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat. Wiesbaden, S. 102-121.
- Wiechmann, T. u. S. Siedentop (2009): Wirkungsanalyse regionalplanerischer Stellungnahmen zum Freiraumschutz – Empirischer Ansatz und ausgewählte Ergebnisse für die Planungsregion Südwestthüringen. In: Siedentop, S. u. M. Egermann (Hrsg.): Freiraumschutz und Freiraumentwicklung durch Raumordnungsplanung. Bilanz, aktuelle Herausforderungen und methodisch instrumentelle Perspektiven. Arbeitsmaterial der Akademie für Raumforschung und Landeskunde (=ARL), Nr. 349, Hannover, S. 206-217.
- Winkel, R. (2008): Stadt- und Regionalplanung benötigt vorausschauende Planungen. In: Bildungswerk für Kommunalpolitik Sachsen e.V. (Hrsg.): Perspektiven der Regional- und Siedlungsentwicklung. Veränderungen – Tendenzen – Ausrichtungen. Dokumentation 39, S. 11- 16.
- Wolf, F. (2005): Ausweisung von Siedlungsbereichen und Festlegung gemeindegrenzförmiger Brutto-Baulandwerte in der Regionalplanung von Hessen. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4/5, S. 217-222.
- Wollmann, H. (2003): Kontrolle in Politik und Verwaltung: Evaluation, Controlling und Wissensnutzung. In: Schubert, K. u. N. C. Bandelow (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München, Wien, S. 335-360.
- Yin, R. K. (2003): Case Study Research. Design und Methods. Applied Social Research Methods Series, Volume 5, Thousand Oaks, London, New Delhi.
- Zeck, H. (2004): Das Landes-Raumordnungsprogramm als Rahmen für die Regionalplanung. In: Region Hannover (Hrsg.): Die Zukunft der Region Hannover gestalten! Erwartungen und Anforderungen an das Regionale Raumordnungsprogramm 2005. Beiträge zur Regionalen Entwicklung, Heft 101, S. 125-132.
- Zeck, H. (2003): Zentrale Orte als räumliches Konzept für Anpassungsstrategien. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 12/2003, S. 725-736.
- Zeck, H. (1999): Spezielle Aufgaben der Planung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (=ARL): Grundriß der Landes- und Regionalplanung. Hannover, S. 202-209.
- Zimmermann, K. (2003): Steuerung in der Regionalplanung. In: Fürst, D.; Löb, S.; Rudolph, A. u. K. Zimmermann (2003): Steuerung durch Regionalplanung. Schriften zur Rechtspolitologie, Band 15, Baden-Baden, S. 31-52.

Regionale Wohnbauflächenentwicklung

Eine Evaluation regionalplanerischer Steuerungsinstrumente



ANLAGEN

- Zusammenfassung
- Fragebogen (Kommunalbefragung)
- Interviewleitfaden (Regionalplanung)

Regionale Wohnbauflächenentwicklung

Eine Evaluation regionalplanerischer Steuerungsinstrumente

Zusammenfassung der Dissertation – August 2010

Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Andrea Jonas



EINLEITUNG

Die Wirkung von Raumordnung und Regionalplanung wird immer wieder in Frage gestellt, obwohl Aussagen über ihre Leistung bislang vielfach auf Vermutungen und nur selten auf empirischen Untersuchungen beruhen. Trotz eines Rechtfertigungszwangs vieler öffentlicher Institutionen wurde eine systematische Wirkungsanalyse oder Erfolgskontrolle der Regionalpläne bislang in Deutschland nicht vollzogen.

Die vorliegende Arbeit zielt darauf ab, dieses bestehende Evaluationsdefizit für den Teilbereich der Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung zu reduzieren. Einerseits fragt die Arbeit nach der Wirkung des regionalplanerischen Steuerungsinstrumentariums, andererseits werden unterschiedliche Einflussfaktoren auf diese Wirksamkeit analysiert.

METHODIK

Nicht nur inhaltlich, auch methodisch fehlen bislang Erkenntnisse zur Evaluation regionalplanerischer Steuerungsinstrumente, so dass diese Untersuchung auf einem Fallstudienansatz beruht. Die drei Länderfallstudien (Hannover, Mittelhessen und Südwestthüringen) beruhen auf einer umfangreichen empirischen Analyse, bestehend aus einer Kombination quantitativer und qualitativer Forschungsmethoden. In einem ersten Schritt wird die tatsächliche Wohnsiedlungsflächenentwicklung den Vorgaben der Regionalplanung gegenübergestellt. Dieser Soll-Ist-Vergleich beruht sowohl auf statistischen als auch auf Geodaten. Zusätzlich liefern

Experteninterviews mit Vertretern der Landes-, Regional- und Kommunalplanung sowie eine standardisierte Befragung aller Kommunen der drei Planungsregionen und der Mitglieder der Regionalparlamente wichtige Informationen zur Einschätzung der Wirksamkeit aus Sicht der Betroffenen. Darüber hinaus ermöglicht die Auswertung von Stellungnahmen der Regionalplanung zu kommunalen Bauleitplänen die Bewertung der Steuerungsleistung im Planvollzug. Betrachtet werden sowohl Einzelinstrumente als auch der Instrumentenverbund. Der Methoden-Mix ermöglicht eine umfassende Beurteilung der Wirkung der regionalplanerischen Zielsetzungen und die Analyse der vielfältigen Einflussmöglichkeiten auf den Steuerungsprozess. Die Auswertung der empirischen Ergebnisse erfolgt zunächst fallstudienbezogen und anschließend im Querschnitt.

ERGEBNISSE

Zusammenfassend wird deutlich, dass die Steuerungsleistung der Regionalplanung weitaus besser als ihr Ruf ist. Insbesondere Instrumente zum Schutz des Freiraumes erweisen sich als hoch wirksam zur Vermeidung von Wohnbebauung. Umsetzungsdefizite können, insbesondere in Verdichtungsräumen, bei der Ausrichtung der Siedlungstätigkeit auf Zentrale Orte und der Vermeidung einer hohen Bautätigkeit in kleineren Ortsteilen (Eigenentwicklung) erkannt werden. Als besonders restriktiv gelten Instrumente mit einer konkreten Mengenvorgabe für den Umfang

der zukünftigen Wohnbaulandentwicklung. Ihnen kann zwar eine hohe Zielerreichung, aber kaum eine effektive Steuerungswirksamkeit bestätigt werden, da die Kontingente so hoch sind, dass sie nur sehr wenige Kommunen in ihrer Wohnbaulandentwicklung einschränken. Insgesamt erzielt die Regionalplanung bei der Lenkung der Wohnsiedlungsentwicklung eine höhere Wirkung als bei der Reduzierung des Umfangs der Flächeninanspruchnahme. Die Arbeit belegt, dass die Wirksamkeit der Regionalplanung nicht nur von den zur Verfügung stehenden Instrumenten abhängig ist, sondern durch vielfältige Faktoren beeinflusst wird (z.B. Akzeptanz der Vorgaben, Verhältnis der Akteure, politischer Stellenwert der Raumordnung, Wohnwünsche der Privathaushalte). Somit sind Fehlentwicklungen in der Wohnsiedlungsentwicklung nicht einzig auf ein Wirkungsdefizit der Regionalplanung zurückzuführen, sondern häufig auch auf Faktoren, die außerhalb der regionalplanerischen Einflussmöglichkeiten liegen. Dennoch zeigt die Analyse, dass die Steuerungsmöglichkeiten nicht immer optimal ausgenutzt werden und Verbesserungsmöglichkeiten bestehen. Insbesondere vor dem Hintergrund des demographischen Wandels scheinen die Anpassung und die Einführung neuer, vor allem informeller Instrumente notwendig zu sein. Mit der Betrachtung von Regionen, in denen bereits ein Bevölkerungsrückgang eingesetzt hat und Regionen, die zukünftig von Schrumpfung betroffen sein werden, kann gezeigt werden, dass zwar Anpassungen des bestehenden Instrumentariums erfolgen, dass sich diese Reformen jedoch weitgehend innerhalb der bestehenden Planungslogiken abspielen. Mit einem zunehmenden Problemdruck durch den Ein-

wohnerrückgang steigt aber der Bedarf nach Anpassungen. Dass die existierenden Steuerungsmechanismen unter veränderten Rahmenbedingungen an Bedeutung verlieren, ist empirisch nicht erkennbar. Vielmehr werden sie angepasst und durch neue, informelle Instrumente ergänzt.

Neben inhaltlichen Erkenntnissen zur Wirkung regionalplanerischer Instrumente, zeigt die Arbeit, wie eine Evaluation methodisch erfolgen kann. Die Arbeit schließt daher mit einer Bewertung des empirischen Vorgehens und Schlussfolgerungen für zukünftige Evaluationsstudien.



Unter allen Teilnehmern verlosen wir fünf Jahresabonnements der BBR-Zeitschrift „Informationen zur Raumentwicklung“ sowie fünf Exemplare der CD-ROM „INKAR 2007“.



Bundesamt
für Bauwesen und
Raumordnung

Bitte nennen Sie uns Ihr bevorzugtes Wunschpräsent:

CD-INKAR

(Indikatoren, Karten und Graphiken zur Raum- und Stadtentwicklung in Deutschland und in Europa)

ein Jahresabo „Informationen zur Raumentwicklung“



Kommunalbefragung zur Steuerung der Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung / Region Hannover

Bitte nennen Sie uns (für evtl. Rückfragen) zunächst Ihre Kontaktdaten:

Ansprechpartner/in:	<input type="text"/>
Stadt / Gemeinde:	<input type="text"/>
Institution (Amt, o. Ä.):	<input type="text"/>
Straße	<input type="text"/>
PLZ, Ort	<input type="text"/>
Telefon:	<input type="text"/>
E-Mail:	<input type="text"/>

Bitte beantworten Sie den Fragebogen bis zum 22. September 2008 und senden ihn an das

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)
Referat Raumentwicklung
Deichmanns Aue 31-37
53179 Bonn
Email: Referat-I1@bbr.bund.de
Fax: 0228 401-2356

Für Rückfragen stehen wir gerne zur Verfügung:

Andrea Jonas
Tel.: 0228-401-2341
Andrea.Jonas@bbr.bund.de

Brigitte Zaspel
Tel.: 0228-401-2106
Brigitte.Zaspel@bbr.bund.de

Ein digitaler Fragebogen, der am PC ausgefüllt und per Email gesendet werden kann, steht zum Download unter folgender Adresse bereit: www.refina-dorif.de

Vielen Dank für Ihre Mitwirkung!

I Baulandversorgung und Baulandpolitik

1 Wie schätzen Sie die aktuelle Situation der Baulandversorgung in Ihrer Gemeinde ein?

	beim Wohnbauland	beim Gewerbebauland
die Angebot-Nachfrage-Relation ist ausgeglichen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
es besteht ein Baulandüberhang	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
es besteht ein Baulandunterangebot	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2 Welche Strategie verfolgt Ihre Gemeinde bei der Wohn- und Gewerbebaulandentwicklung?

	Wohnen			Gewerbe		
	häufig	selten	nie	häufig	selten	nie
1) klassische Angebotsplanung (Bebauungsplanung, Bodenordnung, Erschließung und anschließende Beitragserhebung)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2) Entwicklung gemeindeeigener Flächen (ggf. nach Zwischenerwerb oder Ausübung von Vorkaufsrechten) durch die Gemeinde in eigener Regie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3) Zwischenerwerb oder Erwerb von Verfügungsrechten und Entwicklung von Bauflächen durch eine von der Gemeinde eingeschaltete (städtische, private oder gemischte) Gesellschaft	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4) Entwicklung privater Flächen durch private Akteure aufgrund eines städtebaulichen Vertrages oder eines vorhabenbezogenen B-Plans	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5) kann ich nicht beurteilen			<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>
6) Sonstiges <input type="text"/>						

3 Welche Ziele der WOHNbaulandentwicklung spielen in Ihrer Kommunalpolitik eine Rolle?

	Bedeutung				kann ich nicht beurteilen
	groß	mittel	gering	keine	
Wohnbaulandausweisung richtet sich nach der Nachfrage	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Schaffung eines attraktiven Wohnbaulandangebotes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Baulandknappheit durch Angebotsausweitung verringern	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Baulandreserven mobilisieren	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
weitere Baulandausweisungen vermeiden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bodenpreisniveau dämpfen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Einnahmen für Haushalt durch Grundstücksverkäufe erzielen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Steueraufkommen der Gemeinde verbessern	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Abwanderung entgegenwirken/Einwohnerzahl stabilisieren	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
negative Bevölkerungsentwicklung durch Baulandangebote bekämpfen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ansiedlung neuer Einwohner fördern	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bevölkerungswachstum der Gemeinde dämpfen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Wohneigentumsbildung in der Gemeinde stärken	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Baulandangebote für junge Haushalte schaffen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Angebote für ältere Einwohner verbessern	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Angebote für Besserverdienende schaffen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Wohnraumangebote für bedürftige Haushalte verbessern	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Grundstücke vorrangig für Einheimische bereitstellen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Förderung des Einfamilienhausbaus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Förderung des Mehrfamilienhausbaus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Reduzierung der Flächeninanspruchnahme	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vorrang der Innenentwicklung vor Außenentwicklung durchsetzen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Auslastung des Infrastrukturbestandes sichern	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
städttebauliche Qualitätsziele verwirklichen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
interkommunale Entwicklung von Wohnbauland	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
andere Ziele <input type="text"/>					

4 Welche Ziele der GEWERBEflächenentwicklung spielen in Ihrer Kommunalpolitik eine Rolle?

	Bedeutung				kann ich nicht beurteilen
	groß	mittel	gering	keine	
Gewerbebaulandausweisung richtet sich nach der Nachfrage	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Schaffung eines attraktiven Gewerbebaulandangebotes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Baulandknappheit durch Angebotsausweitung verringern	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Baulandreserven mobilisieren	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Überangebot beim Gewerbebauland abbauen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bodenpreisniveau dämpfen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kommunalen Haushalt durch Grundstücksverkäufe entlasten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Steigerung der Gewerbesteuereinnahmen durch Baulandausweisung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
durch kommunale Subventionen Unternehmen ansiedeln	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
durch Gewerbeflächen Anreize für Unternehmensansiedlung schaffen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ausweitung des Flächenangebots dient Erhaltung von Arbeitsplätzen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
durch Flächenangebote neue Arbeitsplätze schaffen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ansiedlung bestimmter Branchen durch attraktive Baulandangebote	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Unternehmensabwanderung durch Flächenangebote entgegenwirken	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Reduzierung der Flächeninanspruchnahme	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vorrang der Innenentwicklung vor Außenentwicklung durchsetzen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gewerbeflächen im Außenbereich entwickeln	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Auslastung des Infrastrukturbestandes sichern	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Beitrag zu regional ausgeglichenem Gewerbeflächenangebot leisten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
regional bedeutsame Gewerbegebiete entwickeln	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
interkommunale Kooperation bei Gewerbeflächenentwicklung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
andere Ziele <input type="text"/>					

5 Aus welchem Jahr stammt Ihr Flächennutzungsplan?

	ja	nein	kann ich nicht beurteilen
Liegt für Ihre Gemeinde ein genehmigter Flächennutzungsplan vor?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jahr <input type="text"/>			

6 Die Bundesregierung strebt an, die tägliche Flächeninanspruchnahme in Deutschland von 129 Hektar pro Tag im Jahr 2000 bis auf 30 Hektar pro Tag im Jahr 2020 zu reduzieren.

	ja	nein	kann ich nicht beurteilen
Kennen Sie dieses Ziel?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Halten Sie dieses Ziel für erforderlich?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Halten Sie dieses Ziel für erreichbar?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

II Steuerung der Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung

1 Wie schätzen Sie die Eignung des Regionalplans in Ihrer Planungsregion als Instrument ein, zur...

	nicht geeignet	gering	mittel	hoch	kann ich nicht beurteilen
quantitativen Reduzierung der baulichen Flächeninanspruchnahme?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
räumlichen Lenkung der baulichen Flächeninanspruchnahme?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2 Wie reagiert Ihre Gemeinde in der Baulandpolitik auf Vorgaben des Regionalplans?

	trifft zu	teils teils	trifft nicht zu	kann ich nicht beurteilen
1) eine Anpassung der Baulandpolitik erfolgt nur für raumordnungsrechtlich verbindliche Vorgaben	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2) je höher der Verbindlichkeitscharakter der Festlegungen des Regionalplans, desto stärker ist die Gemeinde motiviert, ihre Baulandpolitik an die Vorgaben anzupassen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3) um Festlegungen des Regionalplans zu entsprechen werden gültige Bauleitpläne geändert	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4) um Festlegungen des Regionalplans zu entsprechen werden neue Bauleitpläne aufgestellt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5) wenn der Regionalplan eine Ausdehnung des Baulandangebotes fordert, weist die Gemeinde mehr Bauland aus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6) wenn der Regionalplan eine Dämpfung des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums vorsieht, begrenzt die Gemeinde ihre Baulandentwicklung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7) Sonstiges <input type="text"/>				

3 Wie wird in Stellungnahmen der Regionalplanung zu Ihren Bauleitplänen Bezug auf die verbindlichen Vorgaben des Regionalplans genommen?

	legt Festlegungen eher flexibel aus			interpretiert strikt und ohne Spielraum		kann ich nicht beurteilen
	++	+	0	+	++	
Regionalplanung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Im Folgenden möchten wir Sie bitten, die Festlegungen des aktuellen Regionalen Raumordnungsprogramms (RRÖP) 2005 für die Region Hannover zu bewerten.

4) Wie bewerten Sie die Festlegung, die Raum- und Siedlungsstruktur am dreistufigen zentralörtlichen System auszurichten?

(Die Siedlungsentwicklung in der Region Hannover ist vorrangig auf die zentralörtlichen Standorte zu konzentrieren. Die Ausweisung neuer Wohnbauflächen und gewerblicher Bauflächen hat der zentralörtlichen Funktion und der Größe der Gemeinde zu entsprechen.)

4.1 Welche Wirkungen der Ausrichtung der Siedlungsentwicklung am Zentrale-Orte-Konzept treten in der betroffenen Gemeinde auf?

	Wohnen	Gewerbe		Wohnen	Gewerbe
Wirkt auf das Baulandangebot			Wirkt auf den Baulandpreis		
verknappend	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	preisstigernd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
vergrößernd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	preisdämpfend	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
bleibt gleich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	bleibt gleich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kein Einfluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	kein Einfluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Wirkt bei Neubebauungen			Fördert die Bautätigkeit auf Standorte (Mehrfachnennung möglich)		
erhöhend auf die Bebauungsdichte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	des städtebaulichen Bestands	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
senkend auf die Bebauungsdichte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	der grünen Wiese	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bebauungsdichte bleibt gleich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	von Brachen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kein Einfluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	dörflicher Ortstagen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	zentraler Ortsteile	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsfläche der Gemeinde			mit ÖPNV oder SPNV Anschluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
verringert sich erheblich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	keine standortlenkende Wirkung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
verringert sich leicht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
bleibt gleich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
erhöht sich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
kein Einfluss auf Wachstum	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			

Welche sonstigen Wirkungen treten auf?

4.2 Welche regionalen, großräumigen Wirkungen treten auf, wenn die Regionalplanung die Festlegung trifft, die Siedlungsentwicklung am Zentrale-Orte-Konzept auszurichten?

Baulandentwicklung	wird gesteigert	bleibt gleich	verringert sich	kein Einfluss	kann ich nicht beurteilen
... in Siedlungsschwerpunkten/zentralen Orten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... außerhalb der Siedlungsschwerpunkte und in Dorflagen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... in Orten mit SPNV- Anschluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... in Orten ohne SPNV- Anschluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

4.3 Wie bewerten Sie das Wirkungsspektrum der Ausrichtung der Siedlungsentwicklung am Zentrale-Orte-Konzept zusammenfassend?

	für Oberzentren	für Mittelzentren	für Grundzentren	für die gesamte Planungsregion
positive Wirkungen überwiegen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
negative Wirkungen überwiegen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
ist von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

4.4 Wie bewerten Sie die Restriktivität der Ausrichtung der Siedlungsentwicklung am Zentrale-Orte-Konzept?

Verschärfung der Restriktivität ist notwendig	<input type="checkbox"/>
Restriktivität ist angemessen und sollte so beibehalten werden	<input type="checkbox"/>
Abschwächung der Restriktivität ist notwendig	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>

4.5 Wie bewerten Sie die Einschränkung der kommunalen Planungsfreiheit durch die Ausrichtung der Siedlungsstruktur am Zentrale-Orte-Konzept?

akzeptable Einschränkung	<input type="checkbox"/>
keine Einschränkung	<input type="checkbox"/>
nicht akzeptable Einschränkung	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>

4.6 Erreichen Ausweisungen zur Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf das zentralörtliche System auch das intendierte Ziel – „die Siedlungsentwicklung vorrangig auf zentralörtliche Standorte zu konzentrieren und die Ausweisung der Bauflächen am zentralörtlichen System auszurichten“ – in Ihrer Planungsregion?

vollständig, Ziel wird in allen betroffenen Gemeinden erreicht	<input type="checkbox"/>
erfolgreich, Ziel wird in vielen betroffenen Gemeinden erreicht	<input type="checkbox"/>
wenig erfolgreich, Ziel wird in wenigen betroffenen Gemeinden erreicht	<input type="checkbox"/>
überhaupt nicht, Ziel wird in den betroffenen Gemeinden nicht erreicht	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>

5) Wie bewerten Sie die Ausweisung von Vorranggebieten für die Siedlungsentwicklung?
(Vorranggebiete für Siedlungsentwicklung weisen Standorte aus, die aufgrund ihrer Lage und der Infrastrukturausstattung besonders gut für die Entwicklung von Wohn- oder Arbeitsstätten geeignet sind.)

5.1 Findet die Festlegung von Vorranggebieten für Siedlungsentwicklung in Ihrer Gemeinde Anwendung?

ja nein kann ich nicht beurteilen

5.2 Welche Wirkungen der Ausweisung von Vorranggebieten für Siedlungsentwicklung treten in der betroffenen Gemeinde auf?

	Wohnen	Gewerbe		Wohnen	Gewerbe
Wirkt auf das Baulandangebot			Wirkt auf den Baulandpreis		
verknappend	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	preisstiegender	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
vergrößernd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	preisdämpfend	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
bleibt gleich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	bleibt gleich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kein Einfluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	kein Einfluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Wirkt bei Neubebauungen			Fördert die Bautätigkeit auf Standorte (Mehrfachnennung möglich)		
erhöhend auf die Bebauungsdichte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	des städtebaulichen Bestands	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
senkend auf die Bebauungsdichte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	der grünen Wiese	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bebauungsdichte bleibt gleich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	von Brachen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kein Einfluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	dörflicher Ortslagen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	zentraler Ortsteile	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
			mit ÖPNV oder SPNV Anschluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
			keine standortlenkende Wirkung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
			kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsfläche der Gemeinde					
verringert sich erheblich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
verringert sich leicht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
bleibt gleich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
erhöht sich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
kein Einfluss auf Wachstum	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
Welche sonstigen Wirkungen treten auf?	<input type="text"/>				

5.3 Wie bewerten Sie das Wirkungsspektrum von Vorranggebieten für Siedlungsentwicklung zusammenfassend?

	für die betroffenen Gemeinden	für die gesamte Planungsregion
positive Wirkungen überwiegen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
negative Wirkungen überwiegen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
ist von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

5.4 Wie bewerten Sie die Restriktivität der Vorranggebiete für Siedlungsentwicklung?

- Verschärfung der Restriktivität ist notwendig
- Restriktivität ist angemessen und sollte so beibehalten werden
- Abschwächung der Restriktivität ist notwendig
- kann ich nicht beurteilen

5.5 Ist der Umfang ausgewiesener Vorranggebiete für Siedlungsentwicklung für die Planungsregion ausreichend?

- zu hoch
- zu gering
- ausreichend
- kann ich nicht beurteilen

5.6 Liegen die ausgewiesenen Vorranggebiete für Siedlungsentwicklung an den richtigen Standorten?

- immer
- häufig
- selten
- nie
- kann ich nicht beurteilen

5.7 Wie bewerten Sie die Einschränkung der kommunalen Planungsfreiheit durch Vorranggebiete für Siedlungsentwicklung?

- akzeptable Einschränkung
- keine Einschränkung
- nicht akzeptable Einschränkung
- kann ich nicht beurteilen

5.8 Erreichen Ausweisungen zu Vorranggebieten für Siedlungsentwicklung auch das intendierte Ziel – „die Raum- und Siedlungsstruktur im Sinne der angestrebten dezentralen Konzentration zu sichern und zu entwickeln sowie die Belange Siedlungsentwicklung frühzeitig gegenüber anderen Nutzungen zu sichern“ – in Ihrer Planungsregion?

- vollständig, Ziel wird in allen betroffenen Gemeinden erreicht
- erfolgreich, Ziel wird in vielen betroffenen Gemeinden erreicht
- wenig erfolgreich, Ziel wird in wenigen betroffenen Gemeinden erreicht
- überhaupt nicht, Ziel wird in den betroffenen Gemeinden nicht erreicht
- kann ich nicht beurteilen

6) Wie bewerten Sie die Ausweisung von Schwerpunkten für die Sicherung und Entwicklung von Wohn- und Arbeitsstätten?

(Wohnstätten: Zur Sicherung und Schaffung eines ausreichenden und bedarfsgerechten Wohnungsangebotes sind im Rahmen der Bauleitplanung ausreichend Siedlungsflächen für Wohnen an den festgelegten Standorten zu sichern und zu entwickeln.)

(Arbeitsstätten: Zur Sicherung und Schaffung eines ausreichenden und bedarfsgerechten Arbeitsplatzangebotes sind im Rahmen der Bauleitplanung ausreichend Siedlungsflächen für Gewerbe an den festgelegten Standorten zu sichern und zu entwickeln.)

6.1 Findet die Ausweisung von Schwerpunkten für Wohn- und Arbeitsstätten in Ihrer Gemeinde Anwendung?

- | | | | |
|-----------------|-----------------------------|-------------------------------|--|
| Wohnen | ja <input type="checkbox"/> | nein <input type="checkbox"/> | kann ich nicht beurteilen <input type="checkbox"/> |
| Arbeiten | ja <input type="checkbox"/> | nein <input type="checkbox"/> | kann ich nicht beurteilen <input type="checkbox"/> |

6.2 Welche Wirkungen der Ausweisung von Schwerpunkten für Wohn- und Arbeitsstätten treten in der betroffenen Gemeinde auf?

	ja		nein		kann ich nicht beurteilen
	Wohnen	Arbeiten	Wohnen	Arbeiten	
Umfang an Bauland wird eingeschränkt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Baulandpreis wird erhöht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bebauungsdichte wird erhöht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Baulandausweisungen im Freiraum werden erschwert	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6.3 Wie bewerten Sie das Wirkungsspektrum der Ausrichtung von Schwerpunkten für Wohn- und Arbeitsstätten zusammenfassend?

	für die betroffenen Gemeinden		für die gesamte Planungsregion	
	Wohnen	Arbeiten	Wohnen	Arbeiten
positive Wirkungen überwiegen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
negative Wirkungen überwiegen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
ist von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6.4 Wie bewerten Sie die Restriktivität der Ausrichtung von Schwerpunkten für Wohn- und Arbeitsstätten?

	Wohnen	Arbeiten
Verschärfung der Restriktivität ist notwendig	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Restriktivität ist angemessen und sollte so beibehalten werden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Abschwächung der Restriktivität ist notwendig	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6.5 Wie bewerten Sie die Einschränkung der kommunalen Planungsfreiheit durch die Ausweisung von Schwerpunkten für Wohn- und Arbeitsstätten?

	Wohnen	Arbeiten
akzeptable Einschränkung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
keine Einschränkung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
nicht akzeptable Einschränkung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6.6 Erreichen Ausweisungen zu Schwerpunkten für Wohn- und Arbeitsstätten auch das intendierte Ziel – „ausreichend Wohnungsangebote in den festgelegten Standorten zu sichern und zu entwickeln“ bzw. „ausreichend Arbeitsplatzangebote in den festgelegten Standorten zu sichern und zu entwickeln“ – in Ihrer Planungsregion?

	Wohnen	Arbeiten
vollständig, Ziel wird in allen betroffenen Gemeinden erreicht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
erfolgreich, Ziel wird in vielen betroffenen Gemeinden erreicht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
wenig erfolgreich, Ziel wird in wenigen betroffenen Gemeinden erreicht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
überhaupt nicht, Ziel wird in den betroffenen Gemeinden nicht erreicht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

7) Wie bewerten Sie das Ziel die Siedlungsentwicklung auf schienenerschlossene Standorte zu konzentrieren?

(Siedlungsgebiete sollen vornehmlich auf die Einzugsgebiete der Haltepunkte des schienengebundenen Personennahverkehrs (=SPNV) konzentriert werden.)

7.1 Finden die Festlegungen zur Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf SPNV in Ihrer Gemeinde Anwendung?

ja nein kann ich nicht beurteilen

7.2 Welche Wirkungen der Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf SPNV treten in der betroffenen Gemeinde auf?

	Wohnen	Gewerbe		Wohnen	Gewerbe
Wirkt auf das Baulandangebot			Wirkt auf den Baulandpreis		
verknappend	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	preissteigernd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
vergrößern	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	preisdämpfend	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
bleibt gleich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	bleibt gleich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kein Einfluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	kein Einfluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Wirkt bei Neubebauungen			Fördert die Bautätigkeit auf Standorte (Mehrfachnennung möglich)		
erhöhend auf die Bebauungsdichte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	des städtebaulichen Bestands	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
senkend auf die Bebauungsdichte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	der grünen Wiese	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bebauungsdichte bleibt gleich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	von Brachen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kein Einfluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	dörflicher Ortslagen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	zentraler Ortsteile	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
			mit ÖPNV oder SPNV Anschluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
			keine standortlenkende Wirkung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
			kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsfläche der Gemeinde					
verringert sich erheblich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
verringert sich leicht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
bleibt gleich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
erhöht sich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
kein Einfluss auf Wachstum	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			

Welche sonstigen Wirkungen treten auf?

7.3 Welche regionalen, großräumigen Wirkungen treten auf, wenn die Regionalplanung Festlegungen zur Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf SPNV vornimmt?

Baulandentwicklung	wird gesteigert	bleibt gleich	verringert sich	kein Einfluss	kann ich nicht beurteilen
... in Siedlungsschwerpunkten/zentralen Orten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... außerhalb der Siedlungsschwerpunkte und in Dorflagen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... in Orten mit SPNV- Anschluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... in Orten ohne SPNV- Anschluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

7.4 Wie bewerten Sie das Wirkungsspektrum von Festlegungen zur Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf SPNV zusammenfassend?

	für Gemeinden mit SPNV-Anschluss	für Gemeinden ohne SPNV-Anschluss	für die gesamte Planungsregion
positive Wirkungen überwiegen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
negative Wirkungen überwiegen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
ist von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

7.5 Wie bewerten Sie die Restriktivität der Festlegungen zur Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf SPNV?

Verschärfung der Restriktivität ist notwendig	<input type="checkbox"/>
Restriktivität ist angemessen und sollte so beibehalten werden	<input type="checkbox"/>
Abschwächung der Restriktivität ist notwendig	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>

7.6 Wie bewerten Sie die Einschränkung der kommunalen Planungsfreiheit durch Festlegungen zur Ausrichtung der Siedlungsentwicklung auf SPNV?

akzeptable Einschränkung	<input type="checkbox"/>
keine Einschränkung	<input type="checkbox"/>
nicht akzeptable Einschränkung	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>

7.7 Erreichen Ausweisungen zur Orientierung der Siedlungsentwicklung auf schienenerschlossene Standorte auch das intendierte Ziel – „die Siedlungsentwicklung auf schienenerschlossene Haltepunkte zu konzentrieren“ – in Ihrer Planungsregion?

vollständig, Ziel wird in allen betroffenen Gemeinden erreicht	<input type="checkbox"/>
erfolgreich, Ziel wird in vielen betroffenen Gemeinden erreicht	<input type="checkbox"/>
wenig erfolgreich, Ziel wird in wenigen betroffenen Gemeinden erreicht	<input type="checkbox"/>
überhaupt nicht, Ziel wird in den betroffenen Gemeinden nicht erreicht	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>

8) Wie bewerten Sie die Festlegung zu ländlich strukturierten Siedlungen mit der Ergänzungsfunktion Wohnen?

(Ländlich strukturierte Siedlungen mit der Ergänzungsfunktion Wohnen können die Aufgabe einer ergänzenden Siedlungsentwicklung übernehmen. Dies gilt nur für Ortsteile, die bestimmte Mindestkriterien erfüllen. Die Verhältnismäßigkeit zwischen vorrangig zentralörtlicher und ergänzender Siedlungstätigkeit soll eingehalten werden.)

8.1 Findet die Festlegung zu ländlich strukturierten Siedlungen mit der Ergänzungsfunktion Wohnen in Ihrer Gemeinde Anwendung?

ja nein kann ich nicht beurteilen

8.2 Welche Wirkungen der Festlegung zu ländlich strukturierten Siedlungen mit der Ergänzungsfunktion Wohnen treten in der betroffenen Gemeinde auf?

Wirkung	Wohnen		Gewerbe	
	Wohnen	Gewerbe	Wohnen	Gewerbe
Wirkung auf das Baulandangebot				
verknappend	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
vergrößern	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
bleibt gleich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kein Einfluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Wirkung bei Neubebauungen

erhöhend auf die Bebauungsdichte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
senkend auf die Bebauungsdichte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bebauungsdichte bleibt gleich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kein Einfluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Fördert die Bautätigkeit auf Standorte (Mehrfachnennung möglich)

des städtebaulichen Bestands	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
der grünen Wiese	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
von Brachen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
dörflicher Ortslagen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
zentraler Ortsteile	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
mit ÖPNV oder SPNV Anschluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
keine standortlenkende Wirkung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsfläche der Gemeinde

verringert sich erheblich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
verringert sich leicht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
bleibt gleich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
erhöht sich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kein Einfluss auf Wachstum	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Welche sonstigen Wirkungen treten auf?

8.3 Wie bewerten Sie das Wirkungsspektrum von Festlegungen zu ländlich strukturierten Siedlungen mit der Ergänzungsfunktion Wohnen zusammenfassend?

Wirkung	für die betroffenen Gemeinden		für die gesamte Planungsregion	
positive Wirkungen überwiegen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
negative Wirkungen überwiegen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
ist von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

8.4 Wie bewerten Sie die Restriktivität der Festlegungen zu ländlich strukturierten Siedlungen mit der Ergänzungsfunktion Wohnen?

Verschärfung der Restriktivität ist notwendig	<input type="checkbox"/>
Restriktivität ist angemessen und sollte so beibehalten werden	<input type="checkbox"/>
Abschwächung der Restriktivität ist notwendig	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>

8.5 Ist der Umfang der Baulandflächen in Gemeinden mit der Ergänzungsfunktion Wohnen ausreichend?

zu hoch zu gering ausreichend kann ich nicht beurteilen

8.6 Wie bewerten Sie die Einschränkung der kommunalen Planungsfreiheit durch die Festlegungen zu ländlich strukturierten Siedlungen mit der Ergänzungsfunktion Wohnen?

akzeptable Einschränkung	<input type="checkbox"/>
keine Einschränkung	<input type="checkbox"/>
nicht akzeptable Einschränkung	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>

8.7 Erreichen Festlegungen zu ländlich strukturierten Siedlungen mit der Ergänzungsfunktion Wohnen auch das intendierte Ziel – „die ländlich strukturierten Siedlungen im Rahmen der örtlichen Entwicklungsvoraussetzungen zu stärken“ – in Ihrer Planungsregion?

vollständig, Ziel wird in allen betroffenen Gemeinden erreicht	<input type="checkbox"/>
erfolgreich, Ziel wird in vielen betroffenen Gemeinden erreicht	<input type="checkbox"/>
wenig erfolgreich, Ziel wird in wenigen betroffenen Gemeinden erreicht	<input type="checkbox"/>
überhaupt nicht, Ziel wird in den betroffenen Gemeinden nicht erreicht	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>

9) Wie bewerten Sie das aktuelle Instrument (RROP 2005) der Eigenentwicklung und die ehemalige Festlegung (RROP 1996)?

(RROP 2005: Ländlich strukturierte Siedlungen mit der Funktion Eigenentwicklung haben die Siedlungsentwicklung grundsätzlich auf eine angemessene Eigenentwicklung zu begrenzen. Der Entwicklungsspielraum wird als Basiswert von 5% zur vorhandenen Siedlungsentwicklung festgelegt. RROP 1996: Entwicklung der ländlichen strukturierten Siedlungen im Rahmen örtlichen Entwicklungsvoraussetzungen – Zuwachs von 10% der Einwohnerzahl)

9.1 Legt der Regionalplan Ihre Gemeinde bzw. einzelne Ihrer Ortsteile auf Eigenentwicklung fest?

RROP 2005	ja <input type="checkbox"/>	nein <input type="checkbox"/>	kann ich nicht beurteilen <input type="checkbox"/>
RROP 1996	ja <input type="checkbox"/>	nein <input type="checkbox"/>	kann ich nicht beurteilen <input type="checkbox"/>

9.2 Welche Wirkungen der Festlegungen auf Eigenentwicklung treten in der betroffenen Gemeinde auf?

Wirkung	Wohnen		Gewerbe		Wirkung	Wohnen		Gewerbe	
	2005	1996	2005	1996		2005	1996	2005	1996
Wirkung auf das Baulandangebot					Wirkung auf den Baulandpreis				
verknappend	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	preissteigernd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
vergrößern	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	preisdämpfend	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
bleibt gleich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	bleibt gleich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kein Einfluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	kein Einfluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

	Wohnen		Gewerbe			Wohnen		Gewerbe	
	2005	1996	2005	1996		2005	1996	2005	1996
Wirkt bei Neubebauungen					Fördert die Bautätigkeit auf Standorte (Mehrfachnennung möglich)				
erhöhend auf die Bebauungsdichte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	des städtebaulichen Bestands	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
senkend auf die Bebauungsdichte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	der grünen Wiese	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bebauungsdichte bleibt gleich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	von Brachen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kein Einfluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	dörflicher Ortsteile	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	zentraler Ortsteile	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
					mit ÖPNV oder SPNV Anschluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
					keine standortlenkende Wirkung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
					kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsfläche der Gemeinde									
verringert sich erheblich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>					
verringert sich leicht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>					
bleibt gleich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>					
erhöht sich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>					
kein Einfluss auf Wachstum	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>					
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>					

Welche sonstigen Wirkungen treten auf?

9.3 Welchen regionalen, großräumigen Wirkungen treten auf, wenn die Regionalplanung Festlegungen auf Eigenentwicklung vornimmt?

	RRÖP 2005				
	wird gesteigert	bleibt gleich	verringert sich	kein Einfluss	kann ich nicht beurteilen
Baulandentwicklung					
... in Siedlungsschwerpunkten/zentralen Orten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... außerhalb der Siedlungsschwerpunkte und in Dorflagen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... in Orten mit SPNV- Anschluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... in Orten ohne SPNV- Anschluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
RRÖP 1996					
Baulandentwicklung					
... in Siedlungsschwerpunkten/zentralen Orten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... außerhalb der Siedlungsschwerpunkte und in Dorflagen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... in Orten mit SPNV- Anschluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... in Orten ohne SPNV- Anschluss	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

9.4 Wie bewerten Sie das Wirkungsspektrum von Festlegungen auf Eigenentwicklung zusammenfassend?

	für die betroffenen Gemeinden		für die gesamte Planungsregion	
	2005	1996	2005	1996
positive Wirkungen überwiegen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
negative Wirkungen überwiegen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
ist von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

9.5 Wie bewerten Sie die Restriktivität der Festlegungen auf Eigenentwicklung?

	2005	1996
Verschärfung der Restriktivität ist notwendig	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Restriktivität ist angemessen und sollte so beibehalten werden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Abschwächung der Restriktivität ist notwendig	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

9.6 Ist der Umfang ausgewiesener Flächen (5% der Siedlungsfläche) für betroffene Gemeinden ausreichend?

RRÖP 2005

zu hoch zu gering ausreichend

Menge ist für einzelne Ortsteile nicht ausreichend kann ich nicht beurteilen

9.7 Wie bewerten Sie die Einschränkung der kommunalen Planungsfreiheit durch Festlegung auf Eigenentwicklung?

	2005	1996
akzeptable Einschränkung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
keine Einschränkung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
nicht akzeptable Einschränkung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

9.8 Erreichen Ausweisungen zu Eigenentwicklung auch das intendierte Ziel – „die Siedlungsentwicklung grundsätzlich auf eine angemessene Entwicklung zu begrenzen“ – in Ihrer Planungsregion?

	2005	1996
vollständig, Ziel wird in allen betroffenen Gemeinden erreicht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
erfolgreich, Ziel wird in vielen betroffenen Gemeinden erreicht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
wenig erfolgreich, Ziel wird in wenigen betroffenen Gemeinden erreicht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
überhaupt nicht, Ziel wird in den betroffenen Gemeinden nicht erreicht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

10) Wie bewerten Sie die Festlegung zu „Vorranggebieten für Freiraumfunktionen in und zwischen dicht besiedelten und stark beanspruchten Gebieten von Ordnungsräumen“?
(In Vorranggebieten für Freiraumfunktionen sollen nur Anlagen oder Einrichtungen vorgesehen werden, die für den Ordnungsraum notwendig und siedlungsnah zu entwickeln sind, für die im Siedlungsbereich jedoch keine geeigneten Flächen zur Verfügung stehen)

10.1 Findet die Festlegung von Vorranggebieten für Freiraumfunktionen in Ihrem Gemeindegebiet Anwendung?

ja nein weiß ich nicht

10.2 Welche Wirkungen von Vorranggebieten für Freiraumfunktionen treten in betroffenen Gemeinden auf?

	ja	nein	kann ich nicht beurteilen
Umfang an Bauland wird eingeschränkt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Baulandpreis wird erhöht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bebauungsdichte wird erhöht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Baulandausweisungen im Freiraum werden erschwert	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

10.3 Wie bewerten Sie das Wirkungsspektrum von Festlegungen zu Vorranggebieten für Freiraumfunktionen für die Planungsregion zusammenfassend?

- positive Wirkungen überwiegen
- negative Wirkungen überwiegen
- kann ich nicht beurteilen

10.4 Wie bewerten Sie die Restriktivität der Vorranggebiete für Freiraumfunktionen?

- Verschärfung der Restriktivität ist notwendig
- Restriktivität ist angemessen und sollte so beibehalten werden
- Abschwächung der Restriktivität ist notwendig
- kann ich nicht beurteilen

10.5 Wie bewerten Sie den Umfang der ausgewiesenen Flächen für Vorranggebiete für Freiraumfunktionen?

- zu hoch zu niedrig ausreichend kann ich nicht beurteilen

10.6 Liegen die Vorranggebiete für Freiraumfunktionen an den richtigen Standorten?

- immer häufig selten nie
- grenzen zu dicht an Siedlungsflächen
- sind nicht dicht genug an den Siedlungsflächen
- kann ich nicht beurteilen

10.7 Wie bewerten Sie die Einschränkung der kommunalen Planungsfreiheit durch Vorranggebiete für Freiraumfunktionen?

- akzeptable Einschränkung
- keine Einschränkung
- nicht akzeptable Einschränkung
- kann ich nicht beurteilen

10.8 Erreichen die Ausweisungen zu Vorranggebieten für Freiraumfunktion auch das intendierte Ziel – „Freiräume des regional bedeutsamen Freiraumsystems weder durch bauliche Anlagen noch durch andere Nutzungen in ihren ökologischen und sozialen Funktionen zu beeinträchtigen“ – in Ihrer Planungsregion?

- vollständig, Ziel wird in allen betroffenen Gemeinden erreicht
- erfolgreich, Ziel wird in vielen betroffenen Gemeinden erreicht
- wenig erfolgreich, Ziel wird in wenigen betroffenen Gemeinden erreicht
- überhaupt nicht, Ziel wird in den betroffenen Gemeinden nicht erreicht
- Zersiedlung wird eingedämmt
- Zersiedlung wird nicht eingedämmt
- kann ich nicht beurteilen

Im Folgenden werden verschiedene Festlegungen zum Freiraum im Zusammenhang betrachtet (ausgeklammert sind Vorranggebiete Freiraumfunktionen). Angesprochen sind:
(Festlegungen von Vorrang- und Vorsorgegebieten „Natur und Landschaft“, „ruhige Erholung in Natur und Landschaft“, „Erholung mit starker Inanspruchnahme durch die Bevölkerung“, „Trinkwassergewinnung“, „Hochwasserschutz“, „Rohstoffgewinnung“ und „Windenergienutzung“)

11) Welche Rolle spielen die sonstigen Festlegungen zu Vorrang- und Vorsorgegebieten für den Freiraumschutz für die Steuerung der kommunalen Baulandentwicklung?

11.1 Welche Rolle spielen die sonstigen Festlegungen zum Freiraumschutz für die Steuerung der kommunalen Baulandentwicklung?

	hohe	Bedeutung mittlere	geringe	keine	kann ich nicht beurteilen
Natur und Landschaft	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ruhige Erholung in Natur und Landschaft Erholung mit starker Inanspruchnahme durch die Bevölkerung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Trinkwassergewinnung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Hochwasserschutz	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Rohstoffgewinnung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Windenergienutzung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

11.2 Welche Wirkung von sonstigen Festlegungen zum Freiraumschutz treten in betroffenen Gemeinden auf?

	ja		nein		kann ich nicht beurteilen	
	Vorrang	Vorsorge	Vorrang	Vorsorge	Vorrang	Vorsorge
Umfang an Bauland wird eingeschränkt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Baulandpreis wird erhöht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bebauungsdichte wird erhöht	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Baulandausweisungen im Freiraum werden erschwert	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

11.3 Wie bewerten Sie das Wirkungsspektrum der sonstigen Festlegungen zum Freiraumschutz für die Planungsregion zusammenfassend?

	Vorrang	Vorsorge
positive Wirkungen überwiegen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
negative Wirkungen überwiegen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

11.4 Wie bewerten Sie die Restriktivität der sonstigen Festlegungen zum Freiraumschutz?

	Vorrang	Vorsorge
Verschärfung der Restriktivität ist notwendig	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Restriktivität ist angemessen und sollte so beibehalten werden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Abschwächung der Restriktivität ist notwendig	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Besonders restriktive sonstige Festlegungen zum Freiraumschutz	<input type="text"/>	

(Bitte Festlegung aus Frage 11.1 eintragen)

11.5 Wie bewerten Sie den Umfang der ausgewiesenen Flächen für den sonstigen Freiraumschutz?

	Vorrang	Vorsorge
zu hoch	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
zu niedrig	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
ausreichend	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Festlegungen zum sonstigen Freiraumschutz, <input style="width: 200px;" type="text"/>		
(Bitte Festlegung aus Frage 11.1 eintragen)		

11.6 Liegen die Flächen für den sonstigen Freiraumschutz an den richtigen Standorten?

	Vorrang	Vorsorge
immer	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
häufig	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
selten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
nie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
grenzen zu dicht an Siedlungsflächen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
sind nicht dicht genug an Siedlungsflächen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Festlegungen zum sonstigen Freiraumschutz, <input style="width: 200px;" type="text"/>		
(Bitte Festlegung aus Frage 11.1 eintragen)		

11.7 Wie bewerten Sie die Einschränkung der kommunalen Planungsfreiheit durch Festlegungen zum sonstigen Freiraumschutz?

	Vorrang	Vorsorge
akzeptable Einschränkung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
keine Einschränkung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
nicht akzeptable Einschränkung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
kann ich nicht beurteilen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Festlegungen zum sonstigen Freiraumschutz, <input style="width: 200px;" type="text"/>		
(Bitte Festlegung aus Frage 11.1 eintragen)		

III Zusammenfassende Bewertung der Regionalplanung

1 Wie schätzen Sie die Normenklarheit der raumordnungsrechtlichen Festlegungen Ihres Regionalplans zusammenfassend ein? (Bewerten Sie bitte die Intensität der Ausprägung)

	++	+	0	-	--		kann ich nicht beurteilen
1) unpräzise Formulierung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	konkrete Formulierung	<input type="checkbox"/>
2) Adressatenbezug ist unklar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Adressaten sind präzise bestimmt	<input type="checkbox"/>
3) intendierter Handlungsauftrag bleibt offen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	intendierter Handlungsauftrag eindeutig bestimmt	<input type="checkbox"/>
4) Formulierungen sind häufig schwierig zu verstehen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Formulierungen sind klar verständlich	<input type="checkbox"/>
5) Konkretisierungsspielraum der Gemeinde bleibt weitgehend offen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Konkretisierungsspielraum der Gemeinde ist präzise erkennbar	<input type="checkbox"/>

2 Welche Bedeutung haben die folgenden Dienstleistungen der Regionalplanung für Ihre Kommune?

		Bedeutung				
		hohe	mittlere	geringe	keine	kann ich nicht beurteilen
1) Beratung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2) Moderation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3) Konfliktschlichtung / Mediation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4) Bereitstellung und Aufbereitung von Informationen (z.B. Laufende Raubeobachtung)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5) gutachterliche Unterstützung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6) Förderung Interkommunaler Kooperation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7) Route der Wohnqualität	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8) Sonstiges <input style="width: 100px;" type="text"/>						

3 Welche Bedeutung haben die folgenden informellen Instrumente im Rahmen der Regionalplanung?

		Bedeutung				
		hohe	mittlere	geringe	keine	kann ich nicht beurteilen
1) Regionale Entwicklungskonzepte (REK)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2) Regionalmanagement	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3) Raumordnungskataster	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4) Städteverbünde/ -netze	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5) Integrierte Ländliche Entwicklungskonzepte (ILEK)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6) Sonstiges <input style="width: 100px;" type="text"/>						

4 In welcher Form fordert die Regionalplanung einen Bedarfsnachweis bei Neuausweisungen von Bauland von Ihrer Gemeinde?

		trifft zu	teils teils	trifft nicht zu	kann ich nicht beurteilen
1) Bedarfsnachweis wird nicht gefordert	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2) Nachweis, dass bereits ausgewiesene Flächen nicht verfügbar sind	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3) Nachweis, dass keine Baulücken oder Brachflächen zur Verfügung stehen bzw. nutzbar sind	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4) Nachweis in Form einer Bevölkerungsprognose/ Haushaltsprognose	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5) Nachweis über eine steigende Nachfrage nach Wohnbauflächen (z.B. Bauanfragen)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6) Nachweis über eine entsprechende Nachfrage nach Gewerbeflächen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7) Regionalplanung ermittelt Bedarfsnachweis eigenständig	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

5 Welche Bedeutung hat interkommunale Kooperation für die Baulandentwicklung in Ihrer Gemeinde heute und zukünftig?

		Bedeutung				
		hohe	mittlere	geringe	findet nicht statt/ ist nicht geplant	kann ich nicht beurteilen
heute						
Gewerbebauland	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Wohnbauland	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
zukünftig						
Gewerbebauland	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Wohnbauland	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6 Welche Festlegungen im Regionalplan halten Sie zukünftig zur Steuerung der kommunalen Baulandentwicklung für sinnvoll und umsetzbar?

	sinnvoll	nicht sinnvoll	umsetzbar	nicht umsetzbar	kann ich nicht beurteilen
1) gemeindscharfes Baulandkontingent in Form eines ha-Wertes für Flächen, die die Gemeinde als Bauland entwickeln darf	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2) gemeindscharfe Festlegung der zukünftig realisierbaren Wohneinheiten pro Gemeinde	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3) verbindliche Vorgabe von Mindestdichten für Wohnungsbau (unterteilt nach Zentrale-Orte-Kategorien)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4) verbindliche Vorgabe von Mindestdichten für Gewerbebau	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5) Rücknahme von bereits in Bauleitplänen ausgewiesenen Flächen aufgrund mangelnder Nachfrage	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6) Tausch von Flächenkontingenten zwischen Gemeinden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7) Pflicht die Infrastrukturfolgekosten bei der Neuausweisung von Bauland zu prüfen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8) Instrumente zu Rückbau und Umbau	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9) Restriktivere Mengensteuerung bei Stärkung der kommunalen Mitentscheidung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10) sonstige Reformen <input type="text"/>					

IV Verhältnis Kommune und Regionalplanung

1 Was prägt die Beziehung zwischen Ihrer Gemeinde und der Regionalplanung?

	häufig	selten	nie	kann ich nicht beurteilen
persönliches Vertrauensverhältnis	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
konstruktive Zusammenarbeit	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Konflikte über Festlegungen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Hilfestellung bei Interpretation von Zielen und Grundsätzen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Auskünfte über die Übereinstimmung kommunaler Planungen und Regionalplan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Verhandlungen über Festlegungen bei Planaufstellung	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Verhandlungen über Festlegungen im Vollzug des Plans	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Information über kommunale Baulandreserven	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Diskussion fachlicher Fragen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2 Welche Belange vertritt die Regionsversammlung?

	trifft zu	teils teils	trifft nicht zu	kann ich nicht beurteilen
eher Belange der Region	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
eher kommunale Interessen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
eher parteipolitische Belange	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
eher Belange großer Städte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
eher Belange der kleineren Gemeinden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sonstiges <input type="text"/>				

Haben Sie abschließend noch allgemeine Anmerkungen oder Anregungen zur Regionalplanung?

Vielen Dank für Ihre Mitarbeit!

Bitte senden Sie den ausgefüllten Fragebogen spätestens bis zum **22. September 2008** an:

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
Referat Raumentwicklung
Deichmanns Aue 31-37

53179 Bonn

Email: referat-11@bbr.bund.de

Fax: 0228-401-2356

INTERVIEW REGIONALPLANUNG HANNOVER

1) EINLEITUNG

- Funktion und Aufgabenbereich des Gesprächspartners, seit wann in dieser Funktion?

2) SIEDLUNGSENTWICKLUNG UND 30-HA ZIEL

- Welche Bedeutung hat das Thema Flächeninanspruchnahme in der Region Hannover?
- Halten Sie das 30 ha Ziel der Bundesregierung für erforderlich? Ist dieses Ziel erreichbar?
- Wie ist die aktuelle Nachfrage nach Wohnbauland?
- Welchen Einfluss haben veränderte demographische Entwicklungen auf die Steuerung der Siedlungsentwicklung?

3) INSTRUMENTE, STEUERUNGSANSATZ DES REGIONALPLANS

3.1) SIEDLUNGSRAUM

- Welche regionalplanerischen Instrumente zur Steuerung der Siedlungsentwicklung schätzen Sie als besonders wirkungsvoll ein?
- Welche Bedeutung besitzt das Zentrale-Orte-Konzept zur Steuerung der Siedlungsentwicklung? Ist es wirksam?
- Wie beurteilen Sie die veränderte Vorgehensweise bei der Ermittlung des Eigenbedarfes? Hat sich dieses Vorgehen bewährt?
- Wie wirksam ist die Ausweisung von Vorranggebieten für die Siedlungsentwicklung entlang der S-Bahnhöfe? Findet dort auch vorrangig eine Entwicklung statt?
- Wie wirksam ist die Ausweisung von Schwerpunkten für Wohn- und Arbeitsstätten? Ist das Baulandpotenzial, das die Regionalplanung den Gemeinden zu gesteht ausreichend? Entspricht es dem Bedarf?

3.2) FREIRAUM

- Welche Vorgaben des Freiraumschutzes halten Sie für besonders geeignet zur Steuerung der Siedlungsentwicklung?
- Wie wirksam sind die einzelnen Festlegungen zur Vorranggebieten Freiraumfunktion und Natur und Landschaft?

3.3) SONSTIGE UND INFORMELLE INSTRUMENTE

- Welche Bedeutung haben informelle Instrumente?
- Welchen Stellenwert haben interkommunale Kooperationen zur Baulandentwicklung?
- Wie bewerten Sie Vorhaben wie z.B. die Route der Wohnqualität?
- Wie beurteilen Sie die Steuerungswirkung durch die landes- und regionalplanerischen Stellungnahmen?

Fallstudie Hannover

3.4) ALLGEMEIN

- Werden die Vorgaben von den Kommunen akzeptiert?
- Sind die Instrumente zu restriktiv oder ist eine Verschärfung notwendig?
- Wie schätzen Sie die Eignung der Regionalplanung in Hannover als Instrument ein zur
 - quantitativen Reduzierung der Flächeninanspruchnahme?
 - räumlichen Lenkung der Flächeninanspruchnahme?

4) VERBESSERUNGEN UND REFORMBEDARF

- Welchen Verbesserungs- und Reformbedarf sehen Sie?
- Halten Sie eine Einführung einer Mengensteuerung in Ihrer Region (wie z.B. in Hessen) in Zukunft für möglich?
- Wäre eine Differenzierung nach Bestand- und Zuwachsflächen auch in Hannover möglich?
- Sollte eine Ermittlung von Infrastrukturfolgekosten für Gemeinden zur Pflicht gemacht werden?
- Ist der Einsatz flexiblerer und informeller Instrumente notwendig?
- Ist eine Rücknahme von bereits als Siedlungsflächen ausgewiesenen Flächen notwendig?

6) VERHÄLTNIS DER AKTEURE

6.1) REGIONALPLANUNG/LANDESPLANUNG

- Wie bewerten Sie die Zusammenarbeit mit der Landesplanung?

6.2) KOMMUNEN

- Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit der Kommunen und der Regionalplanung? Wird die Regionalplanung von den Kommunen akzeptiert?
- Wie ist das Verhältnis zwischen den Kommunen (Konkurrenz oder Zusammenarbeit)?
- Wie beurteilen Sie das Gremium der Regionsversammlung?
- Wie hat sich die Gründung der Region Hannover ausgewirkt?

7) ABSCHLUSSSTATEMENT

- Ist die Regulierung und Steuerung der Flächeninanspruchnahme Aufgabe der Regionalplanung oder wäre sie an einer anderen Stelle effektiver? Wenn ja, wo?
- Haben Sie weitere Anmerkungen?

Danksagung

Zum Gelingen dieser Arbeit haben eine Vielzahl von Personen beitragen, denen ich an dieser Stelle ausdrücklich danken möchte. Zunächst möchte ich mich bei Herrn Prof. Dr. C.-C. Wiegandt und Herrn Prof. Dr. Helmuth Toepfer für die Betreuung dieses Promotionsvorhabens und die vielen hilfreichen Anregungen und Hinweise bedanken.

Diese Arbeit ist während meiner Tätigkeit als Referentin im Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, im Referat Raumentwicklung entstanden. Zu danken habe ich Klaus Einig, der als Projektleiter die Idee zu den beiden Refina-Vorhaben hatte. Herrn Dr. Horst Lutter, Referatsleiter im Referat für Raumentwicklung, und Herrn Dr. Hans-Peter Gatzweiler, Abteilungsleiter des BBSR, möchte ich an dieser Stelle für die Unterstützung bei der Erstellung dieser Arbeit herzlich danken. Im Rahmen der Projektarbeit waren die studentischen Hilfskräfte Julia Klewar, Kirsten Marwede, Helena Schmidt und Christiane Zorn eine wertvolle Hilfe, die sich auch in Teilen dieser Arbeit widerspiegelt.

Diese Arbeit hätte ohne die Unterstützung der Gesprächspartner und Experten in den drei Fallstudien Hannover, Südwestthüringen und Mittelhessen in dieser Form nicht entstehen können. Ihnen sei an dieser Stelle für die umfangreiche Hilfestellung und zahlreichen Hinweise ausdrücklich gedankt.

Für die kritische Durchsicht des Manuskripts und die fortwährende Unterstützung bei der Erstellung dieser Arbeit danke ich Helmut Jonas, Andreas Schweitzer und Sabrina Gulde.

