

Herbert Schubert

Desurbanisierung durch unkoordinierte Wohnbaulandausweisung

Desuburbanisation through the Uncoordinated Designation of Housing Land

Kurzfassung

Am Beispiel der Wohnbaulandausweisung in Niedersachsen von 1992 bis 1997 wird gezeigt, daß die Flächeninanspruchnahme für Siedlungszwecke insbesondere außerhalb der Stadtregionen am Rand der Landregionen unkoordiniert stattfindet. Folglich ist im kommenden Jahrhundert mit einer Fortsetzung der stadtregionalen Desurbanisierung zu rechnen. In den ländlichen Räumen sind deshalb kooperative, auf Netzwerken basierende und prozessual ausgerichtete Verfahrensmodelle der Regionalplanung zu fördern. Dadurch kann geklärt werden, inwieweit sich landregionale Gemeinden nach dem Prinzip der dezentralen Konzentration auf ein regionales Mittelzentrum ausrichten oder inwieweit sie sich an weiter entfernten Metropolen von Stadtregionen orientieren können.

Taking as an example the situation pertaining in Lower Saxony between 1992 and 1997 regarding the designation of land for residential developments, this article shows that in particular outside urban regions and on the fringes of rural regions the consumption of land for settlement purposes is taking place in an uncoordinated fashion. Consequently, in the century before us we can look forward to a continuation of the desuburbanisation process in urban regions. The effect of this is that rural areas now need to promote co-operative, network-based and process-orientated procedural models of regional planning. These will allow us to establish to what extent the municipalities in rural regions are pursuing the principle of poly-centric concentration and are displaying an orientation towards a mid-ranking regional centre, or are choosing for orientation the metropolitan centres of more distant urban regions.

Einführung

Unter der Überschrift „Moloch aus tausend Dörfern“ berichtete eine große Wochenzeitung zum Jahreswechsel 1998/1999 über die großflächig mäandrierende Siedlungsstruktur der kalifornischen Stadtregion Los Angeles.¹ Orange County im südlichen Teil des Großraumes Los Angeles wurde als „2 025 km² öder Wohnstraßen, Einkaufszentren und Büroparks ohne Zentrum“ beschrieben. Es umfaßt 28 Gemeinden mit eigenen Zentren, so daß der Begriff „Vorstadt“ dem polyzentrischen Stadtgebilde nicht gerecht wird. Bilder dieses Siedlungsteppichs zeigen im allgemeinen die scheinbar grenzenlose Aneinanderreihung individueller Bauformen des Familienheims.

Die Arbeitsstellen konzentrieren sich nicht mehr auf die Kernstädte der Stadtregionen, sondern haben sich mit der Bevölkerung in die suburbanen Gemeinden verlagert.

Der Großraum Los Angeles ist ein signifikantes Beispiel für den globalen Prozeß einer Transformation der menschlichen Siedlungen in Richtung einer Verstädterung.² Im allgemeinen wird unter Verstädterung verstanden, daß die städtische bzw. die stadtregionale Bevölkerung rascher zunimmt als die Gesamtbevölkerung. Die Bevölkerung der Stadtregionen wächst gegenwärtig rund zweieinhalbmal schneller als die ländliche Bevölkerung.³ Nach der Jahrhundertwende des Jahres 2000 werden weltweit erstmalig mehr Menschen in Stadtregionen als auf dem Lande leben. Die Diskrepanz ist

ersichtlich, wenn dazu in Beziehung gesetzt wird, daß die Stadtregionen nur 2 % der Erdoberfläche bedecken.⁴

Hauptursache für den Urbanisierungsprozeß ist die Migration in die Stadtregionen; in den weniger entwickelten Ländern spielt auch das endogene Geburtenwachstum unter der Stadtbevölkerung eine Rolle. Mit der Zunahme der Zahl der Haushalte erhöht sich der Bedarf an abgeschlossenen Wohneinheiten kontinuierlich. Die Verstädterung vollzieht sich nicht primär in die Richtung einer Verdichtung, sondern in der Form einer flächenhaften Expansion. Die Folgen sind eine Siedlungsdispersion, ein exponentiales Wachstum der Verkehre und räumliche Entmischungsprozesse. Die Konsequenzen wurden

ausführlich in der Habitat-Agenda der Zweiten Konferenz der Vereinten Nationen über menschliche Siedlungen im Juni 1996 in Istanbul thematisiert.⁵ Nach der Habitat-Agenda haben die Städte insbesondere die Verpflichtung, mit der nicht erneuerbaren Ressource Fläche behutsamer zu wirtschaften.

Dem Umgang mit der Siedlungsfläche wird im folgenden besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Am Beispiel der Wohnbaulandausweisung in Niedersachsen von 1992 bis 1997 wird untersucht, welche Konsequenzen für den Verstärkungsprozeß in Deutschland zu erwarten sind. Es wird prognostiziert, daß sich Tendenzen einer Desurbanisierung auch im kommenden Jahrhundert fortsetzen werden, wenn unter Gesichtspunkten einer nachhaltigen Stadtentwicklung nicht gegengesteuert wird.

1 Phasen der Stadtentwicklung

Die räumliche Ausdehnung der Städte mit Standorten für Wohnen und Arbeitsstätten in die Landschaft ist ein typisches Kennzeichen der modernen Stadtentwicklung. Eine Forschergruppe um den Holländer Leo van den Berg hat diesen Prozeß zu Beginn der 80er Jahre in einem Modell formuliert.⁶ Es unterteilt die Stadtentwicklung in vier Muster der Bevölkerungsveränderung in der Kernstadt und im Umland:

- *Urbanisierung*: Die expandierende Stadt saugt mit neuen Arbeitsplätzen Bevölkerungsreserven aus dem Umland und aus den umgebenden Regionen an. In dieser frühen Phase der Stadtentwicklung – insbesondere im 19. Jahrhundert – war das Wachstum der Kernstadt größer als im Umland. Weil der Anteil der Stadtbevölkerung an der Gesamtbevölkerung zunahm, wuchs auch die Region insgesamt.
- *Suburbanisierung*: In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts verla-

gerte sich in Europa der Wachstumsschwerpunkt von der Kernstadt ins Umland. Das Umland wuchs dabei stärker als die Kernstadt, weil es in der Kernstadt Flächen- und Wohnungspässe gab und weil vermehrt hohe und mittlere Einkommensgruppen infolge einer Verbesserung der Transportbedingungen Wohnstandorte außerhalb der Kernstadt wählten. Mit dem Wohnen begannen auch Standorte der Beschäftigung abzuwandern. Diese Entwicklungsphase hält gegenwärtig noch an.

- *Desurbanisierung*: Dies bedeutet nach von Berg u.a., daß das Hinterland auf Kosten des Agglomerationsraumes wächst. Durch die Entwicklung weiterer Siedlungsringe außerhalb des regionalen Zusammenhangs von Kernstadt und Umlandgemeinden breitet sich die urbane Siedlungsstruktur weiter aus. Dieses Entwicklungsmuster korrespondiert eng mit der Desurbanisierung.
- *Re-Urbanisierung*: In der Reaktion auf Sub- und Desurbanisierung wird die Innenstadt revitalisiert und das Hinterland in den regionalen Kontext integriert. Durch eine gezielte Politik der Innenentwicklung werden gegenwärtig das Image der Stadt, die städtischen Wohnbedingungen (beispielsweise durch die Reaktivierung von Brachen und durch innerstädtische Sanierung), die Verkehrsbedingungen und die soziale Infrastruktur verbessert.

Die Stadtentwicklung in Deutschland hat vor allem die Phasen der Urbanisierung und Suburbanisierung durchlaufen. In den 70er Jahren lag der Schwerpunkt der Suburbanisierung im ländlichen Umland der Kernstädte, wo eine naturnahe, ländliche Lebenskultur gepflegt wurde.⁷ Im Laufe der 80er Jahre konzentrierten sich die Wanderungen auf eine urbane Lebenskultur im verdichteten, kernnahen Umland.⁸ Die höheren Grundstückskosten

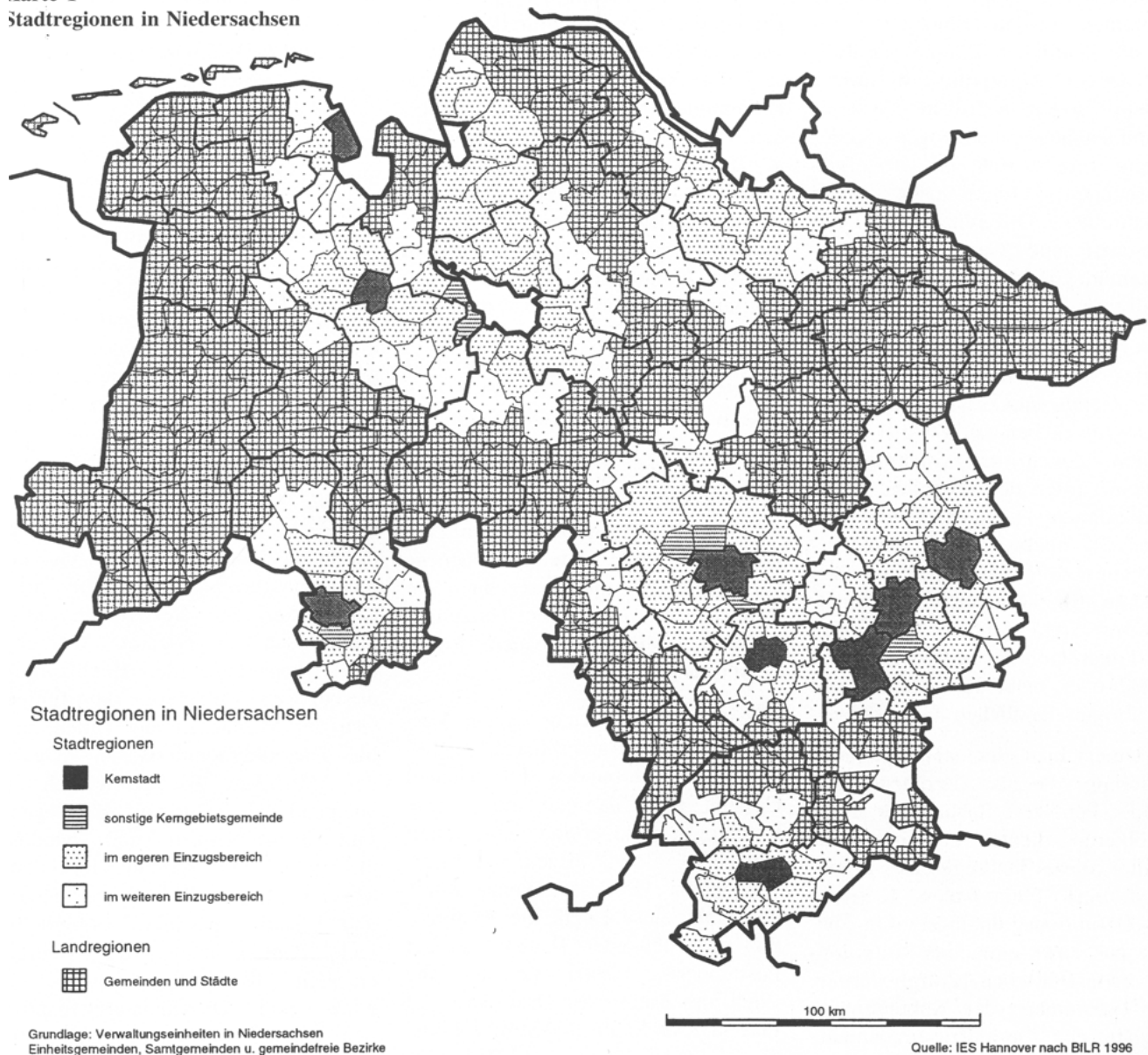
wurden durch sparsameres Bauen kompensiert. Diese kernnähere Suburbanisierung bestimmt bis in die 90er Jahre der Gegenwart das Bild. Auch gegenwärtig dominiert noch die Tendenz der Suburbanisierung, womit der Prozeß einer Verlagerung von Nutzungen und Bevölkerung aus der Kernstadt oder aus anderen metropolitanen Gebieten in das städtische Umland bezeichnet wird.⁹ Nach dem Städtebaulichen Bericht von 1996 verlagert sich das Siedlungswachstum nach dem Prinzip der „Wanderdüne“ in immer weiter von der Kernstadt entfernte Städte und Gemeinden im Umland. Dadurch kommt es vor allem zu einer weiteren flächenzehrenden räumlichen Ausdehnung der Agglomerationsräume und zu einer überproportionalen Steigerung des Autoverkehrs.¹⁰

2 Funktionale Abgrenzung von Stadt und Umland

Im allgemeinen wird die Unterscheidung von Stadt und Umland an den Verwaltungsgrenzen orientiert. Dies ist insofern problematisch, als die regionale Verwaltungsorganisation im Fortgang des geschichtlichen Prozesses regelmäßigen Veränderungen unterworfen ist.¹¹ Das Begriffspaar „Stadt-Umland“ beschreibt auch keine homogene räumliche Erscheinung, so daß sie keine eindeutig abgrenzbaren räumlichen Einheiten darstellen. Die sozioökonomischen, soziokulturellen und ökologischen Verflechtungen zwischen den beiden Teilräumen sind von Fall zu Fall ganz verschieden.¹² Je nach Größe der Stadt und je nach funktionalem Verflechtungsgrad zwischen Stadt und Umland lassen sich verschiedene Umlandabgrenzungen vornehmen.

Vor diesem Hintergrund ist schon in den 60er Jahren der Versuch unternommen worden, die Beziehung zwischen Städten und ihrem Umland in standardisierter Form strukturell

Karte 1
Stadregionen in Niedersachsen



und funktional abzugrenzen. Am fruchtbarsten hat sich das Modell der „Stadregionen“ von Boustedt erwiesen.¹³ Darin wurden zwei Indikatoren zur Abgrenzung angewandt: erstens der Anteil der Personen, der von einer Gemeinde im Umland in die Kernstadt pendelt, und zweitens der Anteil der Gemeindebewohner, die in der Landwirtschaft beschäftigt sind. In der Folge des tiefgreifenden Strukturwandels im Agrarsektor wurde das Modell reformuliert.¹⁴ Die funktionale Verflechtung zwischen Umlandgemeinden und Kernstadt wird inzwischen pri-

mär über einen Schwellenwert der Auspendler und über die Bevölkerungsdichte definiert.

Die innere Struktur einer Stadregion wird unterschieden nach: Kernstadt, Kerngebietsgemeinde, engerer und weiterer Einzugsbereich (vgl. Karte 1).¹⁵ Diesem Strukturbild liegt eine scharfe Trennung der Stadregionen von den ländlichen Regionen zugrunde. Dadurch bleibt ein ganzheitliches Verständnis der Siedlungsstrukturentwicklung verschlossen. Wenn die Suburbanisierung als isoliertes Phänomen der

Stadregionen aufgefaßt wird, ist beispielsweise nicht zu erkennen, welche Desurbanisierungskräfte aus den angrenzenden Landregionen wirken. Es ist deshalb zwingend erforderlich, das Konzept der Stadregionen aufzuweiten.

Die Vernachlässigung der ländlichen Räume bei der Erörterung urbaner Entwicklungsaspekte ist nicht gerechtfertigt. Denn analog zu den Differenzierungsprozessen der Stadtentwicklung müssen auch die damit korrespondierenden Funktions- und Strukturveränderungen

der ländlichen Räume ins Blickfeld genommen werden. Einerseits werden die ländlichen Räume im Rahmen der EU-Agrarpolitik in immer größere, sogar weltweite Systemzusammenhänge einbezogen; andererseits zeigen sich bei der fortschreitenden funktionalen und strukturellen Differenzierung von Wirtschaft und Gesellschaft komplementäre Effekte in den Stadt- und Landregionen.¹⁶

Im folgenden wird deshalb ein integriertes Schema für die *Betrachtung des Zusammenhangs von Stadt- und Landregionen* benutzt. Zu den strukturellen Zonen der Stadtregionen werden folgende Bereiche von Landregionen hinzugezogen (vgl. Karte 2): stadtreionaler Randverflechtungsbereich mit den an den weiteren Einzugsbereich der Stadtregionen angrenzenden Gemeinden der Landregionen; Mittelstädte mit 20 000 oder mehr Einwohnern und die übrigen ländlichen Gemeinden.

Im Unterschied zur stadtreionalen Zonierung, die als Abgrenzungskriterien Pendlerverflechtungen und Bevölkerungsdichten benutzt, beinhaltet diese landregionale Zonierung keine funktionalen Kriterien als Definitionsgrundlage. Sie besteht aus einer einfachen strukturellen geographischen Aufgliederung. Zur Einordnung der Suburbanisierung in den Gesamtzusammenhang von Stadt- und Landregionen reicht dieses Muster als Analyseinstrument aus, weil damit Entwicklungen über die Stadtregionen hinaus auch in den angrenzenden Landbereichen beobachtet werden können.

3 Die Stadtregionen unter Entwicklungsdruck

Die gegenwärtige Entwicklungs- etappe wird von vielen als Übergang aus der Moderne und aus der Industriegesellschaft in die zweite Moderne der Dienstleistungs- und Kommunikationsgesellschaft interpretiert.¹⁷ Die großen Agglomeratio-

nen sind in diesem Übergang die Brennpunkte der kulturellen und wirtschaftlichen Innovationsprozesse.¹⁸ Die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien erhöhen das Dezentralisierungspotential. Die Städte lösen sich als unabhängige Raumeinheiten auf und werden dabei in übergreifende regionale Raumstrukturen integriert. In der Kommunikationsgesellschaft tritt ein Bedeutungsverlust des einzelnen lokalen Ortes im sich ausdehnenden Raum ein. Wenn abzusehen ist, daß die virtuelle Mobilität der Telekommunikation und Telematik die faktische im größeren Stil ersetzen kann, könnte sich als Folge die bisherige Stadt-Umland-Ausdehnung in einer zunehmenden Zersiedelung und weiteren Flächenversiegelung fortsetzen, die die Entmischung separierter Nutzungsfunktionen im suburbanen Raum verstärkt.¹⁹

Mit der Globalisierung ist ein Verlust des festen Raumschemas gegliederter Orte verbunden. Für Manuel Castells steht dahinter eine „neue Raumlogik“, die er mit dem Etikett „Space of Flows“ bezeichnet hat.²⁰ Analog zu Heraklits „Panta Rhei“ beinhaltet diese Logik die Konnotation des fließenden Raumes; in der Postmoderne ersetzt sie die alte Logik des Raums der Orte (Space of Places). Der Raum der Ströme bildet die materielle Basis von Prozessen und Funktionen der Kommunikations- und Informationsgesellschaft; drei Schichten sind dabei zu unterscheiden:

(a) *Kreislauf der elektronischen Innovationen:* Mikroelektronik, Computerisierung, Telekommunikation, satellitengestützte Massenkommunikation und Hochgeschwindigkeitsverkehr bilden die materielle Grundlage des Raumes der Ströme. Sie erzeugen Netzwerke, in denen die Orte und Plätze nicht mehr für sich existieren, sondern in denen die räumlichen Positionen über die Flüsse definiert werden. Die Orte

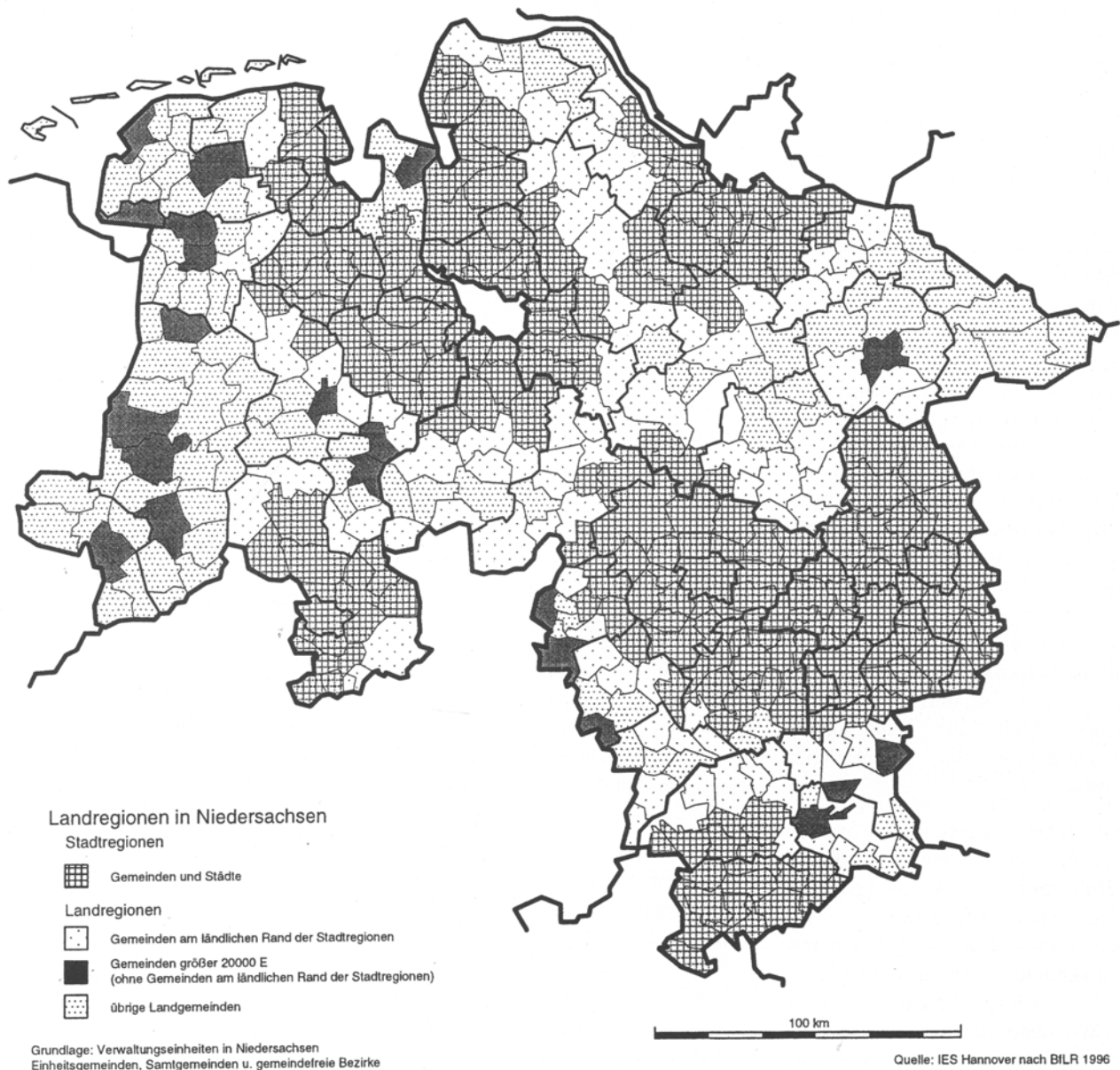
und Plätze verschwinden nicht, aber ihre Logik und ihre Bedeutung wird vom Netzwerk absorbiert.

(b) *Netzwerk von Knoten- und Schnittpunkten:* Der Raum der Ströme wird über das Netzwerk von Entscheider-Eliten der Weltwirtschaft und des Weltfinanzsystems gespannt, das seine Standorte in den Global Cities hat. Dahinter staffeln sich kontinentale, nationale und regionale Ökonomien, die über ihre Knotenpunkte mit der globalen Ökonomie nach der Logik der Kommunikationstechnologien flexibel verbunden sind.

(c) *Globale Organisation der Entscheider-Eliten:* Die Eliten der Entscheider in der Kommunikations- und Informationsgesellschaft sind in ihren Netzwerken und Beziehungen kosmopolitisch ausgerichtet. Während die Alltagsräume der Bevölkerung ortsbezogen bleiben, konstituiert sich der Machtraum der Eliten global. Die unternehmerischen Akteure der Wirtschaft orientieren sich an einem globalen Horizont. Im Gegensatz dazu denken und handeln die politischen Akteure in lokal-administrativen Größenordnungen und sind bestrebt, möglichst viele Unternehmen mit weitreichenden Kontrollkapazitäten, Finanz- und Dienstleistungsfunktionen am Standort anzusiedeln und ihnen gute Bedingungen der Kooperation zu gewähren.

Einer der Standortfaktoren, die im interregionalen und interkommunalen Kräftespiel für die Ansiedlung von Wohnungen und Unternehmen große Bedeutung haben, ist die Verfügbarkeit von Bauland. Die Bereitstellung von baureifem Land für Wohn- und Gewerbebezwecke wird von den Städten und Gemeinden als die zentrale Aufgabe der Bodenpolitik aufgefaßt. Nach dem Bodenrentenmodell treibt Baulandmangel die Bodenpreise hoch und verschlechtert die örtlichen Standortbedingungen. Durch ein erhöhtes Angebot von Bauland soll deshalb die Hierar-

Karte 2
Landregionen in Niedersachsen



chisierung des städtischen und regionalen Nutzungsgefüges kompensiert werden. Die Konstellation der Übernachtung soll durch die Mengenanpassung aufgehoben werden, damit die Märkte ins Gleichgewicht kommen oder darin bleiben.²¹

Die Kernstädte der Stadtregionen verfügten zu Beginn der 90er Jahre nur über knappe Wohnbaulandreserven. Wegen der hohen Bau- und Bodenpreise sowie wegen der hohen Anteile an Bewohnern mit geringem Einkommen wandten sie teilweise erhebliche Mittel auf, um Wohnbau-

land bereitstellen zu können und um die städtische Wohnungsversorgung zu verbessern. Auch die Umlandgemeinden beteiligten sich an der Mobilisierung von Wohnbauland, um die Teilmärkte mittlerer und oberer Einkommensschichten bedienen und Flächen für den Einfamilienhausbau bereitstellen zu können.

Das Bauland kann durch die Bauleitplanung vor allem aus land- und forstwirtschaftlich genutztem Agrarland und aus Brachen entwickelt werden. Die zur städtebaulichen Nutzung anstehenden Grundstücke

strahlen bereits zum Zeitpunkt der Mobilisierung auf das benachbarte land- und forstwirtschaftliche Umland aus und begünstigen es für die Nutzung zu außerlandwirtschaftlichen Zwecken in der nächsten Suburbanisierungswelle. In der Konkurrenzsituation der Stadtregionen untereinander, aber auch zwischen Kernstädten und ihrem Umland sowie zwischen Stadt- und Landregionen wurde Bauland gerade im Laufe der 90er Jahre wegen des hohen Bedarfs nach der deutschen Vereinigung in großem Um-

fang mobilisiert. Einerseits wurde die Inanspruchnahme zusätzlicher Siedlungsflächen fortgesetzt; andererseits wurde eine Innenentwicklung verfolgt, die seit Mitte der 80er Jahre im Sinne einer Re-Urbanisierung der Agglomerationsräume als oberstes Entwicklungsziel der Siedlungsflächenentwicklung gilt.²²

4 Aktuelles Kräftespiel von Suburbanisierung, Desurbanisierung und Re-Urbanisierung am Beispiel des Bundeslandes Niedersachsen

Die genauere räumliche Verteilungsstruktur der anhaltenden Siedlungsflächenzunahme ist allerdings nicht bekannt. Es bedarf eines systematischen Monitorings, ob die fortgesetzten Ausweisungen von Bauland die zentrifugale Kraft der Suburbanisierung innerhalb von Stadtregionen verstärken und in welchem Maße die Siedlungsflächenenerweiterung die Landregionen mit erfaßt hat.

Niedersachsen war das erste und ist bisher das einzige Bundesland, das im Rahmen seiner Wohnungsmarktbeobachtung kontinuierlich die Neuausweisung von Wohnbauland, das Potential an Wohnbaulandreserven und den jährlichen Verbrauch von Wohnbauland auf der kommunalen Ebene erhebt. Seit 1992 wird diese Umfrage zur Wohnbaulandausweisung bei allen niedersächsischen Städten und Gemeinden im Zwei-Jahres-Rhythmus durchgeführt (Rücklaufquote: 98 %).

Im folgenden wird die Siedlungsflächenzunahme anhand von Daten der Wohnbauland-Umfragen des Niedersächsischen Ministeriums für Frauen, Arbeit und Soziales näher betrachtet. Es werden die Umfrageergebnisse²³ der Erhebungszeitpunkte Februar 1994, Februar 1996 und Februar 1998 miteinander in Bezug gesetzt, um die aktuellen Tendenzen von Suburbanisierung,

Desurbanisierung und Re-Urbanisierung am Beispiel von Niedersachsen empirisch abgesichert bewerten zu können.

Das Bundesland Niedersachsen wird von *fünf Stadtregionen* geprägt (vgl. Karte 1):

- den niedersächsischen Einzugsbereich der Metropole Hamburg;
- die Stadtregion Bremen-Oldenburg, die um die Wesermündung herum von Bremerhaven bis nach Wilhelmshaven reicht;
- die kleine Stadtregion Osnabrück im Südwesten;
- Göttingen im Süden des Landes und
- die polyzentrische Stadtregion Hannover-Hildesheim-Salzgitter-Braunschweig-Wolfsburg mit der flächenmäßig größten Ausdehnung im Land.

Außerdem werden *drei Landregionen* unterschieden; es sind die Landstriche in Niedersachsen, die im Süden, im Westen und im Osten zwischen den Stadtregionen als ländlich geprägte Gebiete übriggeblieben sind (vgl. Karte 2):

- Südniedersachsen als schmale Landregion zwischen der nördlich gelegenen Stadtregion Hannover-Braunschweig und der südlichen Stadtregion Göttingen;
- Nordostniedersachsen als ländliches Band zwischen den Stadtregionen Hamburg, Bremen und Hannover-Braunschweig sowie
- Westniedersachsen als größtes ländliches Gebiet am Rand der Stadtregionen Bremen und Osnabrück.

Die Grenze zwischen West- und Nordostniedersachsen wird quasi durch die Weser bzw. genauer durch die Verwaltungsgrenze zwischen den Regierungsbezirken Weser-Ems und Lüneburg nördlich von Bremen und durch die Verwaltungsgrenze zwischen den Regierungsbezirken Hannover und Lüneburg südlich von Bremen markiert.

Vergleich Stadt- und Landregionen

Zuerst werden die Neuausweisungen von Wohnbauland im Laufe der Jahre 1992 bis 1997 zwischen Stadt- und Landregionen verglichen. Dabei lassen sich folgende Ergebnisse hervorheben (vgl. Tab. 1, Karte 1 und 2):

- Sowohl in den Stadt- als auch in den Landregionen erhöhte sich die Fläche des neu ausgewiesenen Wohnbaulands beträchtlich. Während in den Jahren 1992/1993 knapp 2 500 ha als neues Wohnbauland ausgewiesen worden sind, waren es in den Jahren 1994/1995 mit fast 4 700 ha etwa 88 % mehr. In den Jahren 1996/1997 wurde dieses Niveau mit Neuausweisungen von Wohnbauland im Umfang von 4 800 ha geringfügig um rd. 3 % übertroffen.
- Die neu ausgewiesenen Wohnbaulandflächen fielen in den Stadtregionen im Betrachtungszeitraum 1994/1995 um 77 % größer aus als in den Jahren 1992/1993. Dahinter verbirgt sich eine enorme planungsrechtliche Anstrengung zur Mobilisierung von neuen Baurechten. Aber in den Landregionen, in denen vergleichsweise weniger Entwicklungsdruck als in den Stadtregionen herrscht, wurde in den Jahren 1994/1995 die doppelte Fläche (+101 %) in neuen Bebauungsplänen mobilisiert als 1992/1993. In den beiden Folgejahren 1996/1997 veränderte sich der Umfang der Neuausweisungen von Wohnbauland sowohl in den Stadtregionen (rd. +4 %) als auch in den Landregionen (rd. +1 %) kaum.
- Wenn statt der Fläche in ha die in den zugrundeliegenden Bebauungsplänen möglichen Wohneinheiten betrachtet werden, wird die Differenz größer. Die Bebauungsdichte nimmt in den B-Plänen der Stadtregionen tendenziell ab. Obwohl in den Jahren 1994/1995 etwa 77 % mehr Fläche neu ausgewiesen worden ist als 1992/

1993, ließen sich darauf rechnerisch nur etwa 50 % mehr Wohnungen realisieren. Und obwohl im Zeitraum 1996/1997 rd. 4 % mehr Fläche neu ausgewiesen wurde als in den Jahren 1994/1995, lassen sich darauf nur 2 % mehr Wohnungen schaffen.

- Noch drastischer zeichnet sich dieser Trend in den Landregionen ab: Dort wurde 1996/1997 ca. 1 % mehr Fläche neu als Wohnbauland ausgewiesen, als das 1994/1995 der Fall gewesen war, aber das Ausschöpfungspotential mit Wohneinheiten verringerte sich rechnerisch um 16 %. Anstatt sich an kompakteren baulichen Strukturen zu orientieren, wie es in den aktuellen städtebaulichen Leitbildern formuliert wird, findet in der weiteren Siedlungsentwicklung eine Entdichtung statt.

Diese Tendenz einer weiteren Entdichtung der Siedlungsentwicklung steht im Widerspruch zu den ökologischen Zielen der Städtebaupolitik, den Flächenverbrauch je Wohneinheit zu verringern und Innenentwicklung sowie Nachverdichtung zu verfolgen. Ausschlaggebend ist der kontinuierliche Bedeutungszuwachs der individuellen Familienheime: In der Wohnbauland-Umfrage 1994 waren 60 % der rechnerisch auf den neu ausgewiesenen Flächen möglichen Wohneinheiten für den Bau von Familienheimen vorgesehen. Bei der Wohnbauland-Umfrage 1996 waren es bereits 65 %, und die Wohnbauland-Umfrage 1998 hat einen erneuten Sprung aufgedeckt, weil inzwischen 74 % der auf den neu ausgewiesenen Flächen rechnerisch möglichen Wohneinheiten als Familienheime gebaut werden sollen. Die Mehrfamilienhäuser des Geschoßwohnungsbaus scheinen gegenwärtig kaum noch vermarktbare.

Der unterschiedliche Verlauf der Entwicklungskurven von Flächenausweisungen und möglichen Wohneinheiten beschreibt eine Schere, die sich zugunsten der Flä-

Tabelle 1

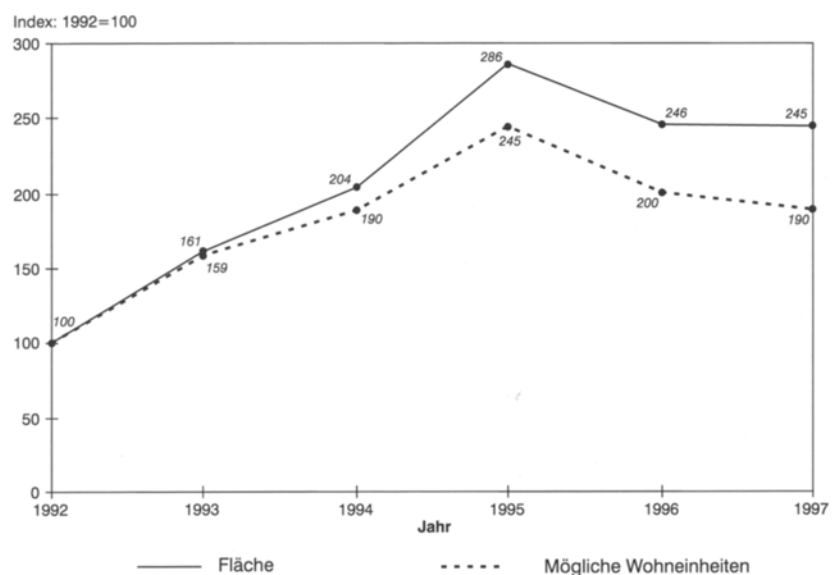
Neuausweisung von Wohnbauland in den Jahren 1996 und 1997 und Entwicklung in den Jahren 1992 bis 1997 in Niedersachsen nach Stadt- und Landregionen

Regionstyp	neu ausgewiesenes Brutto-Wohnbauland 1996 und 1997				Entwicklung des neu ausgewiesenen Brutto-Wohnbaulands 1992/93 bis 1996/97	
	in ha	in %	in WE	in %	ha in %	WE in %
Stadtregionen in Niedersachsen						
Kernstädte (ohne HB, HH)	403,6	8,4	13 869	19	119,3	128,0
Kernbereichsgemeinden	62,5	1,3	1 550	2,1	2,7	-25,4
engerer Einzugsbereich	1 199,5	24,9	18 121	24,8	80,0	41,1
weiterer Einzugsbereich	827,9	17,2	10 308	14,1	88,4	36,3
Stadtregionen insgesamt	2 493,5	51,8	43 848	60	84,6	53,5
Landregionen in Niedersachsen						
Gemeinden > 20 000 Einw.	553,7	11,5	7 570	10,4	197,4	151,5
Gemeinden im Randverflechtungsbereich	876,3	18,2	11 436	15,6	114,7	58,6
übrige Landgemeinden	886,0	18,4	10 220	14	60,8	31,5
Landregionen insgesamt	2 315,9	48,2	29 226	40	102,2	62,4
Stadt und Land	4 809,4	100,0	73 074	100,0	92,7	56,9

Quelle: Wohnbauland-Umfrage des Niedersächsischen Ministeriums für Frauen, Arbeit und Soziales 1994, 1996 und 1998; eigene Berechnungen

Abbildung 1

Entwicklung der Neuausweisung von Wohnbauland nach Fläche und Wohneinheiten von 1992 bis 1997 (1992=100)



che seit 1993 immer weiter öffnet. Die Brutto-Wohnbaulandfläche je Wohneinheit ist in dem Zeitraum von 1992 bis 1997 stetig angestiegen. Auch in den Jahren 1996 und 1997 bewegten sich die Indizes der Flächeninanspruchnahme und der möglichen Wohneinheiten weiter auseinander (vgl. Abb. 1).

Vergleich der Ringzonen von Stadt- und Landregionen

In einer vertiefenden Betrachtung ist der Vergleich der Neuausweisung von Wohnbauland in den Jahren 1992 bis 1997 zwischen den einzelnen Teilräumen der Stadt- und Landregionen von Interesse. Bei

dieser Analyse sind ebenfalls trennscharfe Strukturmuster zu erkennen (vgl. Tab. 1, Abb. 2 bis 4, Karte 1 und 2):

- Unter relativem Blickwinkel hatten die Kernstädte in dem Zeitraum von 1992 bis 1997 den größten Zuwachs an Wohnbauland innerhalb der Stadtregionen zu verzeichnen. Das neu ausgewiesene Flächenpotential, für das Baurechte geschaffen wurden, hat sich in der Periode 1996/1997 gegenüber dem Ausgangszeitraum 1992/1993 um fast 120 % erhöht. In absoluter Hinsicht wurden in den Jahren von 1992 bis 1997 insgesamt ca. 943 ha Wohnbauland neu aktiviert.
- Das Flächenpotential neu ausgewiesenen Baulands ist 1996/1997 im engeren Einzugsbereich gegenüber 1992/1993 um 80 % erhöht worden. Allerdings umfaßt das Flächenpotential im engeren Einzugsbereich das 3fache der innerstädtischen Potentiale. Absolut gesehen wurde von 1992 bis 1997 mit rd. 3 068 ha das größte Flächenpotential in diesem Siedlungsring mobilisiert.
- Im weiteren Einzugsbereich wurde das Flächenpotential in den Jahren 1996/1997 gegenüber der Periode 1992/1993 um knapp 90 % erhöht. Es umfaßt absolut das 2fache der innerstädtischen Potentiale, denn von 1992 bis 1997 wurden 2 003 ha Wohnbauland neu ausgewiesen.

Der gegenwärtige und auch zukünftige stadtregionale Entwicklungsschwerpunkt liegt danach in den kernnahen Ringzonen. Etwa 67 % des 1996/1997 in den Stadtregionen neu ausgewiesenen Wohnbaulands befinden sich in den Kerngebieten und in den engeren Einzugsbereichen. Nur 33 % entfallen auf den Rand der Stadtregionen. Die zentripetale Verteilungsfigur legt als Bewertung nahe, daß die *stadtregionale Entwicklung* in die Richtung einer *konzentrierten Suburbanisierung* und *Re-Urbanisierung* weist.

Abbildung 2
Wohnbaulandausweisung (in ha) in den Ringzonen der niedersächsischen Stadt- und Landregionen von 1992 bis 1997 insgesamt

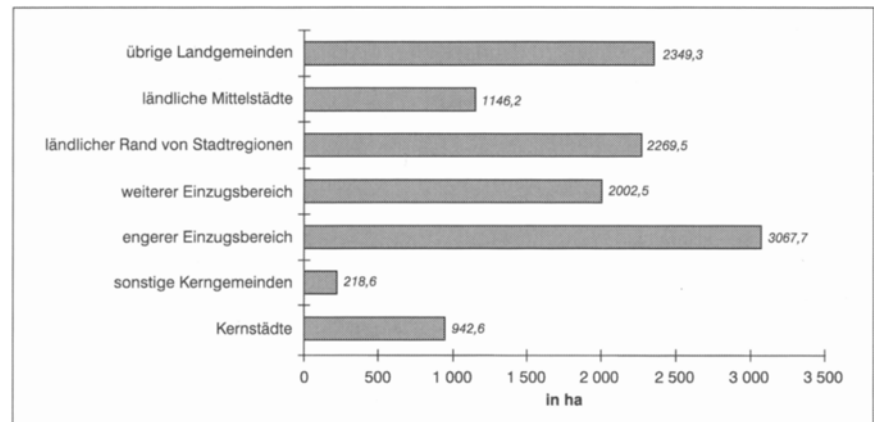


Abbildung 3
Wohnbaulandausweisung (in ha) in den Ringzonen der niedersächsischen Stadt- und Landregionen nach Phasen 1992 bis 1997

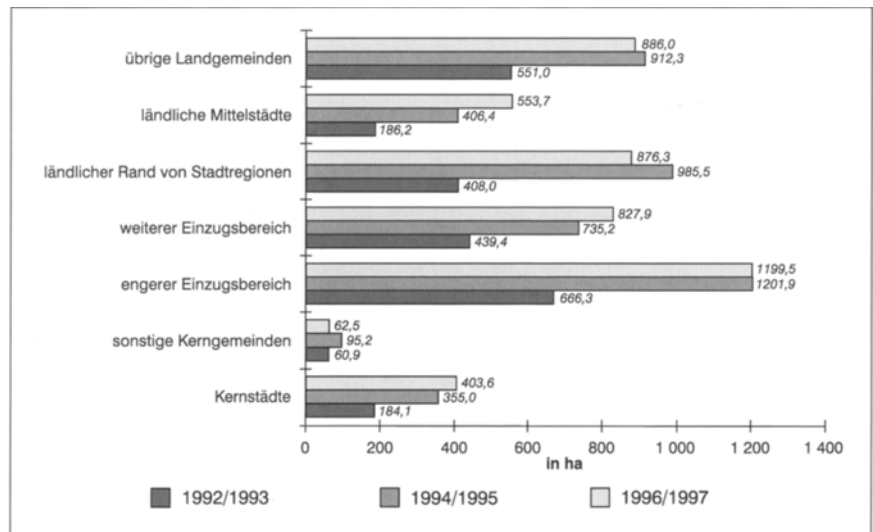


Abbildung 4
Wohnbaulandausweisung in den Ringzonen der niedersächsischen Stadt- und Landregionen nach relativer Entwicklung (in %) von 1992 bis 1997

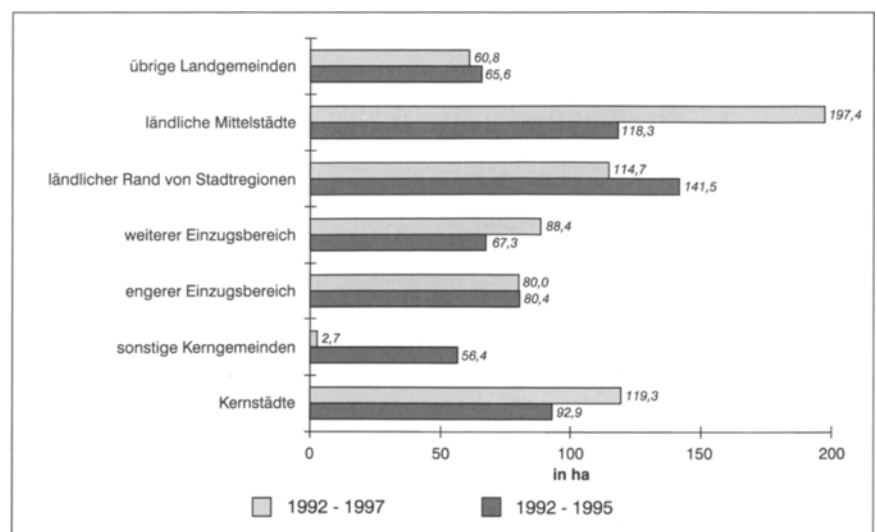
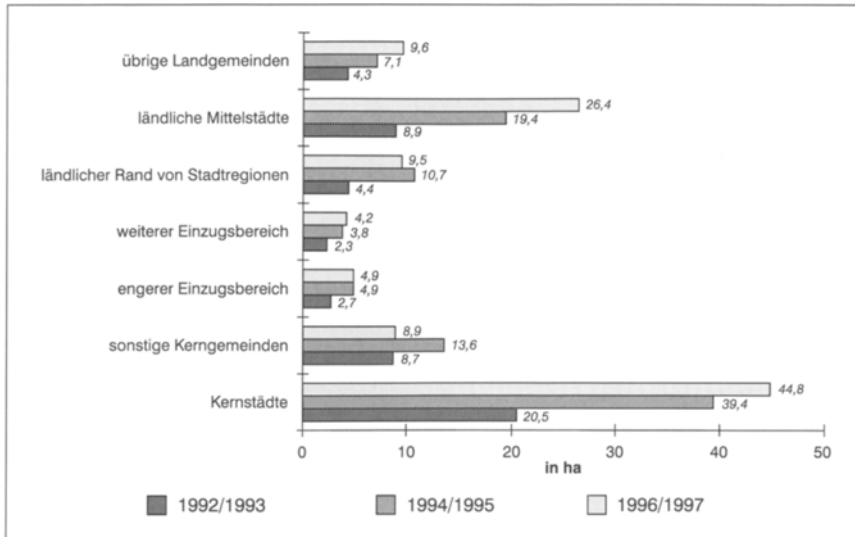


Abbildung 5

Wohnbaulandausweisung in den Ringzonen der niedersächsischen Stadt- und Landregionen nach durchschnittlichen Hektar je Gebietseinheit von 1992 bis 1997



Dieses Strukturbild wird allerdings davon konterkariert, daß in den angrenzenden Regionen des ländlichen Raumes eine überdurchschnittliche Mobilisierung von Wohnbauland stattgefunden hat:

- Der Schwerpunkt der Ausweisungen neuen Wohnbaulands lag in den Landgemeinden am Rand zu den Stadtregionen. Dort wurde 1994/1995 gegenüber 1992/1993 ein Drittel mehr Wohnbaulandflächen ausgewiesen als im weiteren Einzugsbereich der Stadtregionen. Im Vergleich der Perioden 1992/1993 und 1994/1995 erhöhte sich die Neuausweisung von Wohnbauland in dem Landring, der die Stadtregionen umgibt, um 141,5 %.
- Als Gegenbewegung zur stadtregionalen Konzentration der Wohnbaulandausweisung auf die Kerne und auf die engeren Einzugsbereiche wird im äußeren Bereich der Landregionen ein neuer stadtregionaler Ring entwickelt (sog. 2. Ring). Es wurden dort in den Jahren 1992 bis 1997 mit ca. 2 270 ha – absolut betrachtet – mehr Flächen neu ausgewiesen als im weiteren stadtregionalen Einzugsbereich; das waren über 13 % mehr als im wei-

teren Einzugsbereich der Stadtregionen.

- Auffallend ist aber auch eine dezentrale Konzentration im ländlichen Raum. Denn in den 21 ländlichen Mittelstädten mit 20 000 und mehr Einwohnern hat das Flächenpotential, das im Rahmen von Baurechten im Laufe des Betrachtungszeitraumes von 1992 bis 1997 neu geschaffen worden ist, mit 197 % den höchsten Zuwachs aller betrachteten Teilräume zu verzeichnen. In den Mittelstädten der Landregionen leben rd. 640 000 Menschen; mit über 553 ha in den Jahren 1996/1997 neu ausgewiesenen Baulands stehen dort mehr Flächenpotentiale zur Verfügung als in den Kernbereichen der Stadtregionen. Auch über den gesamten Zeitraum von 1992 bis 1997 wurden mit 1 146 ha neu ausgewiesenem Wohnbauland mehr Flächen als in den Kernstädten der Stadtregionen aktiviert (943 ha).

Die Landregionen sind von zwei entgegengesetzten Entwicklungsrichtungen gekennzeichnet. Der gegenwärtige und auch zukünftige landregionale Entwicklungsschwerpunkt liegt einerseits in den Mittelstädten, die ihre Wohnbaulandpotentiale beträchtlich erhöht

haben. Andererseits liegt der Entwicklungsschwerpunkt – insbesondere in absoluter Flächenhinsicht – in dem Landring, der die Stadtregionen umgibt. Diese „Zerreißprobe“ entgegengesetzter Wirkungsrichtungen legt als Bewertung nahe, daß die *landregionale Entwicklung* in die Richtung einer *dezentralen Konzentration* und einer die stadtregionalen Ränder betreffenden *Desurbanisierung* weist.

Daß es sich bei der beschriebenen empirischen Struktur nicht um Mengeneffekte, also um Wirkungen einer unterschiedlichen Zahl von Gebietskörperschaften je Ringzone handelt, verdeutlicht Abbildung 5. In der Betrachtung der Neuausweisung von Wohnbauland nach durchschnittlichen Hektarflächen je Gebietseinheit tritt die Differenz zwischen den Landgemeinden am Rand der Landregionen und den suburbanen Einzugsbereichen der Stadtregionen noch schärfer hervor: In den an die Stadtregionen angrenzenden Landgemeinden wurden 1996/1997 im Durchschnitt rd. 10 ha je Gemeinde neu als Wohnbauland ausgewiesen. In den dichteren Gemeinden der engeren Einzugsbereiche der stadtregionalen Kernstädte umfaßte das 1996/1997 neu ausgewiesene Wohnbaulandpotential mit ca. 5 ha je Gemeinde nur einen halb so großen Durchschnittswert; im weiteren Einzugsbereich war er mit rd. 4 ha noch kleiner.

Interner Vergleich der Stadtregionen

Das Wachstum neu ausgewiesenen Baulands zeigt in jeder Stadtregion Niedersachsens ein individuelles Profil (vgl. Tab. 2, Karte 1 und 2):

- In der *Stadtregion Göttingen* hat es ein bewegtes Auf und Ab gegeben. Ein Drittel des Flächenangebots wurde in den Jahren 1994/95 in der Kernstadt bereitgestellt. Diese Strategie der Innenentwicklung wurde von den Gemein-

den im weiteren Einzugsbereich der Stadt Göttingen konterkariert. Es dominiert gegenwärtig die *Suburbanisierungstendenz*, weil der engere Einzugsbereich zuletzt mehr Flächen neu ausgewiesen hat als die Kernstadt und der weitere Einzugsbereich zusammen.

- Das Bemühen um eine Innenentwicklung ist insbesondere in der großen *Stadtregion Hannover-Braunschweig* zu erkennen. Die Kernstädte haben 1996/1997 ihr Flächenangebot gegenüber den Jahren 1992/1993 fast verdreifacht. Es dominieren die *Strategie der Re-Urbanisierung* (stärkstes relatives Wachstum in den Kernstädten) und die *Strategie der kernnahen Suburbanisierung* (über 50 % aller 1996/1997 in der Stadtregion neu ausgewiesenen Wohnbaulandpotentiale in engen Einzugsbereichen).

- Im *niedersächsischen Teil der Stadtregion Hamburg* sind Unterschiede in den beiden Ringabschnitten festzustellen. Das Wachstum im engeren Einzugsbereich fiel höher aus als im weiteren Einzugsbereich. In den Jahren 1996/1997 schlug das Pendel zugunsten einer *kernnahen Suburbanisierung* als Entwicklungsrichtung aus.

- In der *Stadtregion Bremen-Oldenburg* wurden die Initiativen der in Niedersachsen liegenden Kernstädte zur Neuausweisung von Wohnbauland deutlich verstärkt, aber das Wachstum fiel in relativer Hinsicht in den weiteren Einzugsbereichen am höchsten aus. Die Entwicklung zeigt in der Stadtregion Bremen-Oldenburg tendenziell in Richtung einer *Desurbanisierung*.

- Das Entwicklungsmuster der *Stadtregion Osnabrück* weicht von den anderen Stadtregionen ab. Die Kernstadt hat seit 1994 sehr wenig Wohnbauland neu ausgewiesen. Die Entwicklungsrichtung entspricht einer *gleich-*

mäßigen Suburbanisierung mit einer leichten *Tendenz zur Desurbanisierung*.

Insgesamt sind im Süden und Osten des Landes die Strömungen in Richtung einer *konzentrierten Suburbanisierung* und einer *Re-Urbanisierung* zu erkennen. Im Nordwesten hingegen ist keine zentripetale Verteilungsfigur zu erkennen. Dort müssen eher Tendenzen einer *Desurbanisierung* konstatiert werden. Offensichtlich fallen die Strukturmuster der Siedlungsflächenentwicklung je Stadtregion ganz individuell aus, was die Frage nach der Wirksamkeit raumplanerischer Steuerung aufwirft.

Interner Vergleich der Landregionen

Ein Vergleich der Neuausweisung von Wohnbauland im Betrachtungszeitraum zwischen den drei niedersächsischen Landregionen offenbart folgende Differenzen (vgl. Tab. 3, Karte 1 und 2):

- Eine stadtreionale Orientierung war in den vergangenen Jahren in der Landregion *Süd-niedersachsen* zu beobachten. Diese Landregion bildet die äußeren Ränder der oberzentralen Kernstädte Süd-niedersachsens. Die an die Stadtregionen angrenzenden Gemeinden haben in der Mitte der 90er Jahre ein überdurchschnittliches Flächenangebot ausgewiesen. Diese *desurbane Tendenz* wurde im Rahmen der Neuausweisungen 1996/1997 vorerst gedämpft. Neben der Ausrichtung der Ränder auf die Stadtregionen zeigt sich eine *Tendenz der dezentralen Konzentration*, denn in der Periode 1996/1997 erreichten die Mittelstädte hohe Wachstumsraten.

- In *Nordostniedersachsen* wurde das größte Flächenpotential in den Gemeinden mobilisiert, die an die Stadtregionen angrenzen. Die Gemeinden am Rand der Stadtregionen Bremen und Ham-

Tabelle 2
Entwicklung des neu ausgewiesenen Brutto-Wohnbaulands der Stadtregionen von 1992/93 bis 1996/97 in Niedersachsen

Stadtregionen in Niedersachsen	1992/93 bis 1996/97	
	ha in %	WE in %
Hamburg		
engerer Einzugsbereich	72,2	-6,3
weiterer Einzugsbereich	66,2	1,0
Insgesamt	69,5	-2,7
Bremen-Oldenburg		
Kernstädte (ohne Bremen)	87,7	76,6
Kerngebietsgemeinden	-18,4	10,5
engerer Einzugsbereich	116,9	54,5
weiterer Einzugsbereich	141,8	82,6
Insgesamt	115,7	63,8
Hannover-Braunschweig		
Kernstädte	171,7	176,8
Kerngebietsgemeinden	-8,7	-54,7
engerer Einzugsbereich	70,0	47,3
weiterer Einzugsbereich	96,4	56,4
Insgesamt	86,9	70,7
Osnabrück		
Kernstadt	-71,6	-60,7
Kerngebietsgemeinden		
engerer Einzugsbereich	80,7	41,9
weiterer Einzugsbereich	7,4	-0,1
Insgesamt	23,5	4,6
Göttingen		
Kernstadt	737,5	359,3
engerer Einzugsbereich	122,5	110,2
weiterer Einzugsbereich	76,2	-2,7
Insgesamt	128,9	91,3
Stadtregionen insgesamt	86,4	55,6

Quelle: Wohnbauland-Umfrage des Niedersächsischen Ministeriums für Frauen, Arbeit und Soziales 1994, 1996 und 1998; eigene Berechnungen

burg haben die Neuausweisungen von Wohnbauland in den Jahren 1996/1997 gegenüber 1994/1995 beträchtlich gesteigert und fördern dadurch die *Desurbanisierung*.

- In der Landregion *Westniedersachsen* dominiert die Entwicklungsrichtung einer *dezentralen Konzentration*, denn dort befanden sich in allen Zeiträumen von 1992 bis 1997 nur rund 25 % der neu ausgewiesenen Flächen im Randbereich zu Stadtregionen. Der Schwerpunkt der Neuausweisungen lag zunehmend in den Mittelstädten.

Die drei betrachteten niedersächsischen Landregionen repräsentieren

Tabelle 3
Entwicklung des neu
ausgewiesenen Brutto-Wohnbaulands
der Landregionen von 1992/93 bis
1996/97 in Niedersachsen

Landregionen in Niedersachsen	1992/93 bis 1996/97	
	ha in %	WE in %
Westniedersachsen		
Gemeinden > 20 000 Einw. ohne Randverflechtung	207,3	171,9
Gemeinden im Rand- verflechtungsbereich	92,6	31,5
übrige Landgemeinden	40,4	7,5
Insgesamt	84,7	44,4
Nordostniedersachsen		
Gemeinden > 20 000 Einw. ohne Randverflechtung	70,9	97,1
Gemeinden im Rand- verflechtungsbereich	136,4	71,9
übrige Landgemeinden	184,0	131,8
Insgesamt	144,6	90,5
Südniedersachsen		
Gemeinden > 20 000 Einw. ohne Randverflechtung	276,1	107,5
Gemeinden im Rand- verflechtungsbereich	117,8	128,2
übrige Landgemeinden	27,3	73,4
Insgesamt	114,6	110,2
Landregionen insgesamt	102,2	62,4

Quelle: Wohnbauland-Umfrage des
 Niedersächsischen Ministeriums für
 Frauen, Arbeit und Soziales 1994,
 1996 und 1998; eigene Berechnungen

mehr oder weniger stark die gegenläufigen Entwicklungstendenzen von *Desurbanisierung* und *dezentraler Konzentration*. In den Landregionen, die an die großen Stadtregionen Hamburg, Bremen, Hannover-Braunschweig angrenzen, ist die stadregionale Orientierung besonders stark ausgeprägt: Im „metropolenfreien“ Westniedersachsen dominiert hingegen die Tendenz einer dezentralen Konzentration.

5 Reflexionen zur Steuerbarkeit der Siedlungsentwicklung

Die Ergebnisse zeigen eine anhaltende Siedlungsflächen-Inanspruchnahme. Die hohen Bodenpreisunterschiede zwischen Kernstadt, Umland und Landregionen befördern extensive Siedlungsflächenenerweiterungen in den ländlichen Raum hinein. Dabei wirken die Kräfte gegenläufig:

(a) In den Kernstädten der *südlichen Stadtregionen* sind mit hohem Nachdruck Flächen für Wohnen neu ausgewiesen worden, um *Tendenzen einer Re-Urbanisierung* zu unterstützen.

(b) In den *nördlichen und westlichen Stadtregionen* herrschen Tendenzen einer *Suburbanisierung* vor, weil sich die engeren Einzugsbereiche am stärksten entwickeln.

(c) In den Teilen der *Landregionen*, die die Einzugsbereiche der Stadtregionen umklammern, kann das Siedlungswachstum ein überdurchschnittlich hohes Ausmaß annehmen, wenn es nicht mit der Entwicklung der Stadtregionen koordiniert wird, um *Tendenzen einer Desurbanisierung* zu vermeiden.

(d) In den westlichen *Mittelstädten der Landregionen* ist eine starke *Tendenz zu einer dezentralen Konzentration* festzustellen; dort wird versucht, die Regionalentwicklung im ländlichen Raum auf die zentralen Orte zu fokussieren.

Die Stadt- und Landregionen ziehen in der Siedlungsflächenentwicklung nicht an einem Strang, sondern entwickeln konträre, konkurrierende Kräfte und unterlaufen die Leitbilder der nachhaltigen Stadt- und Regionalentwicklung.

Alle Anzeichen sprechen dafür, daß die hohe Flächeninanspruchnahme für Siedlungszwecke insbesondere an den äußeren Rändern der Stadtregionen unkoordiniert fortgesetzt wird, wo die Wohnbaulandnachfrage vor allem von den Ein- und Zweifamilienhäusern ausgeht. Da die Wohnbaulandnachfrage für flächensparendere Mehrfamilienhäuser in den Kernstädten vergleichsweise gering ist, bewegt sich der Verstärkerungsprozeß weiter in die Fläche voran.

Die Steuerung der Siedlungsentwicklung ist ein traditionelles The-

ma der Raumordnung. Im Raumordnungsgesetz (ROG) in der Fassung vom 18.08.1997 wird betont, daß die Entwicklung der Teilräume in Deutschland durch zusammenfassende, übergeordnete Raumordnungspläne erfolgen soll und daß die raumbedeutsamen Planungen dazu abzustimmen seien (§ 1 Abs 1 ROG). Als Leitvorstellung gilt eine „nachhaltige Raumentwicklung“, die soziale und wirtschaftliche Ansprüche mit ökologischen Funktionen in Einklang bringt. Dies ist nicht einfach, wenn erstens die natürlichen Lebensgrundlagen geschützt, zweitens die freie Entfaltung der Persönlichkeit gewährleistet und drittens die wirtschaftlichen Standortvoraussetzungen geschaffen werden sollen, also insgesamt miteinander konfligierende Orientierungsziele zur Kongruenz zu bringen sind.

Im ROG wurden „Grundsätze der Raumordnung“ formuliert, die der Steuerung der Siedlungsentwicklung dienen sollen (§ 2 ROG). Besonders zu nennen sind:

(a) Die dezentrale Siedlungsstruktur des Gesamttraumes soll mit der Vielzahl leistungsfähiger Zentren und Stadtregionen erhalten bleiben (§ 2 Abs. 2, 2 ROG). Die Siedlungsentwicklung soll räumlich konzentriert werden auf ein System leistungsfähiger zentraler Orte, und der Wiedernutzung brachgefallener Siedlungsflächen ist der Vorrang vor der Inanspruchnahme von Freiflächen zu geben.

(b) Die Siedlungsentwicklung soll darüber hinaus auf ein integriertes Verkehrssystem ausgerichtet werden, um eine Zersiedelung der ökologisch bedeutsamen Freiräume zu verhindern (§ 2 Abs. 2, 5 ROG).

(c) Ländliche Räume sollen demgegenüber als Lebens- und Wirtschaftsräume mit eigenständiger Bedeutung entwickelt werden (§ 2 Abs. 2,

6 ROG). Und verdichtete Räume sind als Wohn-, Produktions- und Dienstleistungsschwerpunkte zu sichern (§ 2 Abs. 2, 5 ROG).

(d)

Betont wird mit Blick auf den ländlichen Raum, daß Siedlungsflächen-erweiterungen primär dem Wohnbedarf der ansässigen Bevölkerung Rechnung zu tragen haben, damit die Eigenentwicklung der Gemeinden bei der Wohnraumversorgung der Bevölkerung gewährleistet ist (§ 2 Abs. 2, 11 ROG).

(e)

Schließlich ist die Siedlungsentwicklung durch Zuordnung und Mischung der unterschiedlichen Raumnutzungen so zu gestalten, daß Verkehrsbelastungen vermieden oder zumindest verringert werden. Eine gute Erreichbarkeit aller Teilräume untereinander durch Güter- und Personenverkehr soll dabei sichergestellt werden (§ 2 Abs. 2, 12 ROG).

Wenn diese Grundsätze auf die empirischen Strukturbilder angewandt werden, die die Neuausweisungen von Wohnbauland in den Stadt- und Landregionen Niedersachsens zeichnen, ergibt sich ein widersprüchliches Bild. Kritisch zu bewerten ist die Situation in den Landregionen:

(a)

Die ermittelten Desurbanisierungstendenzen lassen Zweifel aufkommen, ob die Siedlungsentwicklung in großräumiger Hinsicht auf ein integriertes Verkehrssystem ausgerichtet ist.

(b)

Die starke Aktivität von Neuausweisungen in den Landgemeinden am Rand zu den Stadtregionen dient wahrscheinlich nicht allein der endogenen Entwicklung und der Wohnraumversorgung der ansässigen Bevölkerung. Daß der durchschnittliche Flächenumfang neu ausgewiesener Wohnbaugebiete in den Gemeinden am Rand der Landregionen doppelt so groß ausfällt

wie in den stadtreionalen Ringzonen der engeren und weiteren Einzugsbereiche, ist eine eindeutig zu bewertende Differenz.

(c)

Und diese großen Flächen in den Landgemeinden am Rand zu den Stadtregionen werden im allgemeinen auch als reine Wohngebiete ausgewiesen, statt verschiedene Nutzungen zu mischen.

Positive Tendenzen zeigen sich für die Stadtregionen und für die zentralen Orte in den Landregionen:

(a)

Die dezentrale Siedlungsstruktur der Stadtregionen und der ländlichen Zentren wird durch die hohe Ausweisungsaktivität der Kernstädte und der Mittelstädte gestärkt.

(b)

Die Siedlungsentwicklung der Re-Urbanisierung und der kernnahen Suburbanisierung wird auf integrierte Verkehrssysteme ausgerichtet und leistet Beiträge, die Verkehrsbelastungen in relativer Hinsicht zu verringern. Offensichtlich scheint die planerische Steuerung in den Stadtregionen deutlich besser zu funktionieren als in den Übergangsbereichen der Landregionen.

In Niedersachsen sind es die Regionalen Raumordnungsprogramme (RROP), in denen die angestrebte räumliche und strukturelle Entwicklung von regionalen Planungsräumen darzustellen ist (nach § 6 Abs 1 NROG). Sie sind aus dem Landes-Raumordnungsprogramm (LROP) zu entwickeln, indem die konkreten Ziele übernommen und differenzierter bzw. tiefschärfer festgelegt werden. Zwischen benachbarten Planungsräumen sind sie abzustimmen. Die verantwortlichen Träger dieser Regionalplanung sind die Landkreise, kreisfreien Städte und die Zweckverbände.

Diese Rahmenbedingungen sollen sicherstellen, daß die Siedlungsentwicklung zwischen Stadt- und Landregionen abgestimmt wird. Es ist zu

vermuten, daß die empirisch beschriebenen Differenzen auf ein Vollzugsdefizit zurückzuführen sind. So ist auffallend, daß differenzierte RROP überwiegend in den Verdichtungsräumen erarbeitet werden. Besonders profiliert sind die RROP des Zweckverbandes Braunschweig und des Kommunalen Großraumverbands Hannover:

(a)

Im Großraum Braunschweig hat die traditionelle Schwerpunktbildung innerhalb der Zentrenhierarchie Priorität.²⁴ Das Prinzip der dezentralen Konzentration wird detailliert beachtet. Die Neuausweisung von Wohnbauland findet vorrangig in Gemeinden statt, wo die Siedlungsflächen-erweiterung geringe Folgekosten für die gemeindliche Infrastruktur bedeutet. Im RROP von 1995 wurden flächen- und ortsteilscharf Standorte mit der „Schwerpunktaufgabe Sicherung und Entwicklung von Wohnstätten“ festgelegt.

(b)

Im Großraum Hannover wird die Inanspruchnahme zusätzlicher Siedlungsfläche einerseits an vorhandenen leistungsfähigen öffentlichen Personennahverkehrsangeboten, andererseits an der Auslastung bestehender zentraler Einrichtungen durch eine günstige Zuordnung und drittens an der vorrangigen Vollendung begonnener Schwerpunkte für Wohn- und Arbeitsstätten orientiert.²⁵ Die Schaffung neuer Siedlungsflächen und die Innenentwicklung der Städte und Gemeinden wird gleichrangig behandelt.

Im allgemeinen rekurren die RROP der Verdichtungsräume bei der Entwicklung von Wohnstandorten auf das zentralörtliche System. Die Struktur-tendenzen der Neuausweisung von Wohnbauland in den Jahren 1992 bis 1997 unterstreichen, daß die Regionalpläne der Stadtregionen die erforderliche Steuerung in Richtung Re-Urbanisierung bzw. Innenentwicklung und

in Richtung kernnaher Suburbanisierung gut erfüllen. Die enge Verbindung zwischen zentralörtlichen Strukturen und der Wohnbaulandentwicklung kann einen Beitrag zur Verringerung von Verkehrsmengen leisten und dadurch eine nachhaltige Siedlungsentwicklung in den Stadtregionen fördern.

Im Zeitverlauf können die begrenzten Baulandreserven an den Schwerpunktstandorten für Wohnungsbau allerdings zu einem Problem werden.²⁶ Der verstärkte Siedlungsdruck in den Siedlungsschwerpunkten erhöht zwangsläufig die Baulandpreise und beeinträchtigt so die Chancen, daß sich einkommensschwächere Teile der Bevölkerung Wohneigentum an diesen Orten schaffen können. Sie werden an periphere Standorte verdrängt, die – beispielsweise am stadtreionsnahen Rand der Landregionen – preiswerteres Wohnbauland anbieten können. Insofern entspannen die desurbanen Wohnbauland-Potentiale den Wohnungsmarkt in preislich-ökonomischer Hinsicht, während sie die Raumentwicklung unter Nachhaltigkeits-Gesichtspunkten belasten.

In den Verdichtungsräumen gelingt die Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung, weil die vorhandenen Instrumente wirkungsvoll eingesetzt werden. Es sind:²⁷

(a) ausdifferenzierte formale Planungsinstrumente wie die RROP und

(b) flexibel einsetzbare informale Planungsinstrumente mit komplexen Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten sowie

(c) kleinteilige Planinhalte.

Sie sind auf die Planungskultur in den Stadtregionen zugeschnitten. Die Formen der Verhandlung und Koordination können im Planungsnetzwerk der Verdichtungsräume anders ausbalanciert werden, als es in den Landregionen möglich ist,

weil die Abhängigkeit zwischen Fach- und Machtpromotoren ausgeprägter ist. Durch die Verzahnung von Ordnungsinstrumenten der förmlichen Planung mit den Verhandlungsinstrumenten der informellen Planung werden die beteiligten Akteure vielfältig eingebunden, so daß die Programm- und Planungsziele der Flächenausweisung an der Schnittstelle von Regional- und Bauleitplanung zu einem ausgewogenen Konsens geführt werden. Mit der Aushandlung konkreter Mindestinhalte wird eine zielgenaue Steuerung der Siedlungsflächenentwicklung unterstützt. Durch Großraum- und Zweckverbände werden die Akteure darüber hinaus in ein Netzwerk eingebunden, dessen Abhängigkeitsbalancen den Rückzug auf lokal abweichende Sonderentscheidungen der Flächenentwicklung erschweren.

Anders verhält es sich in den Landregionen. Dort ist das Akteursgeflecht der Regionalplanung zu schwach, um konkrete Zielsetzungen tiefenscharf in den Entscheidungsprozeß zu bringen. Einerseits stellen die wenigsten Landkreise einen RROP auf, andererseits beharren die lokalen Machtpromotoren der Gemeinden auf Planungshoheit und Eigenentwicklung. Die Fachpromotoren sind im ländlichen Netzwerkgefüge nicht etabliert genug, um eine stärkere Konkretisierung der regionalplanerischen Ziele auf der Gemeindeebene zu verankern. Das Fehlen regionaler Verbandsstrukturen führt dazu, daß sich die Akteure kreisübergreifend nicht auf gemeinsame Entwicklungsziele verpflichten.

Es sind deshalb gezielt Regionalformen für die ländlichen Räume auf den Weg zu bringen. In den ländlichen Gebieten sind kooperative, auf Netzwerken basierende und prozessual ausgerichtete Verfahrensmodelle der Regionalplanung zu fördern, in deren Mittelpunkt weniger das Ergebnis in Form eines Plans, sondern mehr der Harmonisierungs-

und Abstimmungsprozeß für die Lösung von Gemeinschaftsaufgaben steht.²⁸ In dem formalen und informellen Austauschprozeß ist zu klären, inwieweit sich landregionale Gemeinden nach dem Prinzip der dezentralen Konzentration auf ein regionales Mittelzentrum ausrichten oder inwieweit sie sich an der weiter entfernten Metropole der Stadtregion orientieren können.

Anmerkungen

* Der Beitrag beruht auf der Antrittsvorlesung des Autors als Privatdozent am Fachbereich Landschaftsarchitektur und Umweltentwicklung der Universität Hannover am 1. Februar 1999.

(1) Kaplan, Robert: Moloch aus tausend Dörfern. Kein Hier, nirgendwo – sieht so die Zukunft der Stadt aus? Eine Fahrt durch Kalifornien. In: DIE ZEIT (1999) Nr. 1, S. 4–6

(2) Schubert, Herbert: Auswirkungen der Veränderung von Alters- und Haushaltsstrukturen auf die Städte in der Welt. Expertise für den Weltstädtebaubericht „Urban 21“. – Hannover 1997. = IES-Bericht 211.94

(3) United Nations, World Urbanization Prospects (Ed.): The 1994 Revision. – New York 1995; vgl. auch The World Bank (Ed.): Livable Cities for the 21st Century. – Washington 1996 (= Report zu HABITAT II)

(4) Vgl. z.B. Gilbert, Alan: Die Stadt in Lateinamerika. Zur Urbanisierung eines Kontinents. – Frankfurt a.M. 1995; Sierig, Jörg: Stadtplanung und Stadtentwicklung in Afrika. – Stuttgart 1987

(5) Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): HABITAT II: Abschlußdokumente der Zweiten Konferenz der Vereinten Nationen über menschliche Siedlungen im Juni 1996 in Istanbul. – Bonn 1997

(6) Berg, Leo van u.a.: Urban Europe. A Study of Growth and Decline, Vol. 1. – Oxford 1982

(7) Krau, Ingrid: Innenentwicklung contra Außenentwicklung – ein ökologisches Dilemma? In: Informationen zur Raumentwicklung, Bonn (1994) H. 3, S. 215–222

- (8) Bucher, Hansjörg; Kocks, Martina: Die Suburbanisierung in der ersten Hälfte der 80er Jahre. In: Informationen zur Raumentwicklung, Bonn (1987) H. 11/12, S. 689–707
- (9) Friedrichs, Jürgen: Stadtsoziologie. – Opladen 1995, S. 99 ff.
- (10) Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrsg.): Städtebaulicher Bericht: Nachhaltige Stadtentwicklung. Herausforderungen an einen ressourcenschonenden und umweltverträglichen Städtebau. – Bonn 1996, S. 27
- (11) Durch die Verwaltungsgebietsreform von 1974 in Niedersachsen wurden beispielsweise Umlandgemeinden den Städten zugeordnet. Wanderungen aus der Stadt in diese Gemeinden, die vor 1974 über die Stadtgrenzen führten und einer suburbanen Außenentwicklung entsprachen, gehören seit der Gebietsreform zur städtischen Innenentwicklung.
- (12) Irmen, Eleonore: Stichwort „Stadt-Umland“. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. – Hannover 1995, S. 916–917
- (13) Boustedt, Olaf: Die Stadtregionen in der Bundesrepublik Deutschland. Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL). – Hannover 1960
- (14) Gödecke-Stellmann, Jürgen: Auf dem Weg zu einer Neuabgrenzung von Stadtregionen. In: Mitteilungen und Informationen der BfLR (1996) Nr. 2, S. 4–5; vgl. auch Duss, Rainer: Die Stadtregion – ihre Bedeutung für die regionale Zusammenarbeit in den städtischen Regionen. In: Stadtforschung und Statistik (1997) H. 1, S. 19–31
- (15) Folgende Kriterien werden seit 1992 zur Abgrenzung von Stadtregionen eingesetzt: 1) Kernstadt: 80 000 oder mehr Einwohner, 2) Kerngebiet, an die Kernstadt angrenzende Städte und Gemeinden: Tagesbevölkerungsdichte mindestens 500 E./km²; flächiger Zusammenhang; Einpendler-Auspendler-Relation gleich oder größer 1 sowie mindestens 5 % Einpendler aus der Kernstadt und mindestens 50 % Auspendler in die Kernstadt, 3) engerer Einzugsbereich: mindestens 50 % der Auspendler und mindestens 25 % der Erwerbstätigen pendeln in das Kerngebiet, 4) weiterer Einzugsbereich: 25 % bis unter 50 % der Auspendler und mindestens 10 % der Erwerbstätigen pendeln in das Kerngebiet.
- (16) Kötter, Herbert: Stichwort „Soziologie ländlicher Räume“. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. – Hannover 1995, S. 866–870
- (17) Vgl. Giddens, Anthony: Konsequenzen der Moderne. – Frankfurt a.M. 1996; ders.: Jenseits von Links und Rechts. – Frankfurt a.M. 1997
- (18) Huber, Joseph: Regionalentwicklung in der Kommunikationsgesellschaft. – Opladen 1993
- (19) Franck, Georg: Der innervierte Raum. Zum Einfluß der Telematik auf Stadt und Umwelt. In: Schwarz, Ullrich (Hrsg.): Risiko Stadt? Perspektiven der Urbanität. – Hamburg 1995, S. 301–315
- (20) Castells, Manuel: The Rise of the Network Society. The Information Age: Economy, Society and Culture, Vol. I. – Malden/Mass., Oxford 1996, S. 378 ff.
- (21) Seele, Walter: Stichwort „Bauland“. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. – Hannover 1995, S. 56–61
- (22) Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (Hrsg.): Städtebaulicher Bericht: Nachhaltige Stadtentwicklung. Herausforderungen an einen ressourcenschonenden und umweltverträglichen Städtebau. – Bonn 1996, S. 69 ff.
- (23) Niedersächsisches Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales (Hrsg.): Wohnbauland-Umfrage 1998, bearb. v. Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforchung. – Hannover 1998; dass. (Hrsg.): Wohnbauland-Umfrage 1996, bearb. v. Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforchung. – Hannover 1996
- (24) Regionales Raumordnungsprogramm 1995 für den Großraum Braunschweig. – Braunschweig 1996, S. 8 ff.
- (25) Regionales Raumordnungsprogramm 1996 für den Großraum Hannover. – Hannover 1996, S. 28 ff.
- (26) Geyer, Thomas: Zentrale Orte in der Raumordnung. Theoretische Grundlagen. – Hannover 1998. = Arbeitspapier des Ad-hoc-Arbeitskreises „Zentrale Orte“ der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Typoskript, S. 4
- (27) Schramm, Werner u.a.: Regionale Verwaltungs- und Planungsstrukturen in Verdichtungsräumen. – Hannover 1997. = Ergebnispapier des gemeinsamen Arbeitskreises der ARL und der DASL, S. 10
- (28) Vgl. Fürst, Dietrich; Schubert, Herbert: Regionale Akteursnetzwerke. Zur Rolle von Netzwerken in regionalen Umstrukturierungsprozessen. In: Raumforschung und Raumordnung, Köln, 56. Jg. (1998) H. 5/6, S. 352–361; vgl. auch Fürst, Dietrich; Danielzyk, Rainer; Knieling, Jörg: Kooperative Handlungsformen in der Regionalplanung. DGF-Forschungsprojekt. – Hannover, Dresden 1999–2000

Prof. Dr. Herbert Schubert
 Fachhochschule Köln
 Fachbereich Sozialpädagogik
 Mainzer Straße 5
 50678 Köln

E-Mail: herb.schub@t-online.de