

Das regionalplanerische Instrument Eigenentwicklung

Ein systematischer Vergleich der Festlegungen in den Raumordnungsprogrammen Niedersachsens

Felix Jakob Schwabedal

Eingegangen: 1. Juli 2010 / Angenommen: 19. Oktober 2010 / Online publiziert: 14. Januar 2011
© Springer-Verlag 2010

Zusammenfassung In diesem Beitrag werden die Ausprägungen des regionalplanerischen Instruments Eigenentwicklung in Niedersachsen untersucht und eine Verbesserung der Siedlungssteuerung diskutiert. Dazu wird mit der vergleichenden Plananalyse eine neue Methode angewandt, welche einen systematischen Vergleich aller Planelemente einer Festlegung im Regionalplan ermöglicht. Als Ergebnis kann festgehalten werden, dass der Beitrag des regionalplanerischen Instruments Eigenentwicklung zu einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung in weiten Teilen Niedersachsens als gering einzuschätzen ist. Die Regionalplanung vermag es vielerorts kaum, die Zersiedlung einzudämmen. Dies liegt jedoch nicht daran, dass es an geeigneten Instrumenten mangelt, sondern daran, dass die Regionalplanung ihre Möglichkeiten nicht ausschöpft.

Schlüsselwörter Eigenentwicklung · Regionalplanung · Governance · Flächeninanspruchnahme

The Spatial Planning Instrument Eigenentwicklung

A Methodical Comparison of the Stipulations in the Regional Development Plans in Lower Saxony (Germany)

Abstract In this article the spatial planning instrument “Eigenentwicklung” in Lower Saxony in Germany is examined, and an improvement of the management of settlement growth is discussed. With the comparative plan analysis a new scientific method is applied to enable an objective

comparison of all elements of stipulations in regional development plans. It can be stated that the contribution of the spatial planning instrument “Eigenentwicklung” to a sustainable settlement development in Lower Saxony is rather small. Regional planning is in most regions not able to reduce urban sprawl. This lack of planning is not a consequence of the lack of adequate instruments but due to the fact, that regional planning does not exhaust its potential.

Keywords Small community growth · Regional planning · Governance · Urban sprawl

1 Einleitung

Die hohe Rate der Flächeninanspruchnahme gehört in Deutschland zu den dauerhaft ungelösten Umweltproblemen. Die neu beanspruchten Flächen werden überwiegend für Wohnen, Handel und Dienstleistungen, zunehmend auch für Grün-, Freizeit- und Erholungsanlagen genutzt (Rat von Sachverständigen für Umweltfragen 2004: 164). Coenen und Grunwald (2003: 103) bezeichnen die hohe Flächeninanspruchnahme als eines der gravierenden Probleme auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung. Die Flächeninanspruchnahme ist nach wie vor auf hohem Niveau (Umweltbundesamt 2009: o. S.). Die Siedlungs- und Verkehrsfläche hat in Deutschland in den Jahren 2005 bis 2008 insgesamt um 3,3 % oder 1.516 Quadratkilometer zugenommen. Das entspricht einem täglichen Anstieg von 104 Hektar (Statistisches Bundesamt 2009). Nach Dosch (2008) findet das Wachstum zunehmend in Mittelstädten und ländlichen Räumen statt – sowohl einwohnerbezogen als auch prozentual und absolut. Zudem entstehen neue Siedlungsgebiete in ihrer Mehrzahl in größerer Distanz zu den Haltepunkten schienengebundener Verkehrsmittel (BMVBS/BBR 2007:

Dipl. Umweltwiss. F. J. Schwabedal (✉)
Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung,
Flakenstraße 28–31, 15537 Erkner, Deutschland
E-Mail: schwabedal@irs-net.de

101). Die Siedlungsentwicklung vollzieht sich nach Schubert (1999: 259) in Niedersachsen überwiegend räumlich dispers statt – wie planerisch vorgesehen – dezentral konzentriert (BBR 2005: 58; Dosch 2008). Diese Entwicklung geht mit einer besonders flächenzehrenden Bauweise einher – dem Einfamilienhausbau (Umweltbundesamt 2004: 49 f.).

Operationalisierungen des Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung (vgl. World Commission on Environment and Development 1987) zeigen deutlich auf, dass die Flächeninanspruchnahme zu reduzieren und die Siedlungsentwicklung auf Zentrale Orte zu konzentrieren ist (vgl. auch Hübler/Kaether/Kretzschmar et al. 2000: 56 ff.; Keiner 2005: 62 ff. und 115 f.). Zu den negativen Auswirkungen von Flächeninanspruchnahme und Zersiedlung gehören ökonomische Folgeprobleme wie hohe Infrastrukturkosten (Gutsche 2007: 125) und die Verbauung ertragreicher landwirtschaftlicher Flächen (Ritter 2007: 531). Maßgebliche ökologische Probleme sind die Versiegelung (Rat von Sachverständigen für Umweltfragen 2004: 170 f.) und die Landschaftszerschneidung (BMVBS/BBR 2007: 85 f.). Darüber hinaus nimmt durch Flächeninanspruchnahme und Zersiedlung der Verkehr zu, vor allem der motorisierte Individualverkehr (Hesse/Trostorff 2000: 2; BMVBS/BBR 2006b: 7 f.). Aber auch soziale und kulturelle Folgeprobleme sind zu konstatieren. So wandern vor allem einkommensstarke Haushalte ins Umland ab und die soziale Entmischung von Stadtvierteln schreitet weiter fort (Penn-Bressel/Kriese 2006: o. S.). Durch die Neubebauung werden außerdem charakteristische Ortsbilder und Kulturlandschaften beeinträchtigt (Dosch/Beckmann 1999: 493).

Im Rahmen einer Delphi-Studie unter Experten wurden verschiedene Ansätze zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und Zersiedlung initiiert und vom Rat für nachhaltige Entwicklung diskutiert (vgl. Ulmer/Renn/Ruther-Mehlis et al. 2007). Dabei wird insbesondere der Umsetzung einer Flächenkreislaufwirtschaft (vgl. Preuß 2007) eine hohe Wirksamkeit, Akzeptanz und Umsetzbarkeit attestiert. Daneben werden auch in der Einführung eines kommunalen Flächenmanagements oder einer umfassenden Bewusstseinsbildung für die Fläche in der Bevölkerung Möglichkeiten gesehen, die Flächeninanspruchnahme einzudämmen (Ulmer/Renn/Ruther-Mehlis et al. 2007: 49 ff.). Gerade bezüglich letztgenannter Strategien wurden in jüngster Vergangenheit einige innovative Ansätze im Rahmen des Förderschwerpunktes REFINA des Bundesministeriums für Bildung und Forschung erarbeitet (vgl. Deutsches Institut für Urbanistik 2009). Dem Handel mit Flächenzertifikaten (vgl. u. a. Einig 2005; Köck/Bizer/Einig et al. 2008) wird eine hohe Wirksamkeit zugetraut. Allerdings gilt der Zertifikatehandel nach Einschätzung von Experten im deutschen Rechts- und Planungssystem als nicht durchsetzbar (Ulmer/Renn/Ruther-Mehlis et al. 2007: 53).

Neben diesen neueren Instrumenten wird aber auch die Stärkung der Regionalplanung als Möglichkeit zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme gesehen (Ulmer/Renn/Ruther-Mehlis et al. 2007: 51) und damit die Schärfung klassischer Instrumente der Raumordnung (vgl. Szczekalla 2005) wie das Zentrale-Orte-System oder Festlegungen zum Freiraumschutz (vgl. BMVBS/BBR 2006a). Das in diesem Beitrag untersuchte regionalplanerische Instrument Eigenentwicklung zählt zu den klassischen Instrumenten der Raumplanung.

Nach Knieling (2003: 470) ist die Organisation der regionalplanerischen Steuerung zu überdenken, da die klassischen hierarchischen Steuerungsformen zunehmend an Wirksamkeit verlieren. Als Konsequenz werden Verfahren der Konsensbildung über Kooperation und Partizipation vorgeschlagen, also die Einführung einer *regional governance* (vgl. auch Einig/Fürst/Knieling 2003; Fürst 2003). Einig, Fürst und Knieling definieren *governance* als „alle Formen gesellschaftlicher Steuerung, die öffentliche und private Akteure umfassen und ergänzend zu den institutionalisierten Formen der Steuerung entstanden sind. Die jeweils im regionalen Kontext auftretenden Beziehungen zwischen den interagierenden Organisationen und Akteuren können durch hierarchische, kooperative oder marktliche Beziehungen geprägt sein, die gleichzeitig auch unterschiedliche Steuerungslogiken darstellen“ (Einig/Fürst/Knieling 2003: I).

Die Ausprägungen des regionalplanerischen Instruments Eigenentwicklung in Niedersachsen wurden im Rahmen einer Diplomarbeit untersucht. Niedersachsen wurde als Untersuchungsraum für eine Vollerhebung gewählt, da zum einen die hohe Anzahl der Planungsregionen (34) eine umfassende Auswertung der Festlegungen zum regionalplanerischen Instrument Eigenentwicklung unter den gleichen landesplanerischen Voraussetzungen ermöglichte. Zum anderen herrscht in Niedersachsen eine besonders hohe Diversität hinsichtlich der Siedlungsentwicklung. In den 1990er Jahren erhöhte sich im suburbanen wie auch im ländlichen Raum die Fläche des neu ausgewiesenen Wohnbaulands beträchtlich (Schubert 1999: 264). Im Süden und Osten des Landes entwickelt sich dagegen die Baulandausweisung tendenziell in Richtung einer konzentrierten Suburbanisierung und Reurbanisierung. Im Nordwesten war die Siedlungsentwicklung hingegen sehr dispers (Schubert 1999: 268) – ein Trend, der auch eine Dekade später noch anhält (BBR 2005: 65; Niedersächsische Landestreuhandstelle 2007: 36).

In dem Untersuchungsraum Niedersachsen sind außerdem die besonderen institutionellen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Niedersachsen ist das einzige Bundesland, welches die Landkreise und kreisfreien Städte zu Trägern der Regionalplanung erklärt (Koch/Hendler 2004: 97). Regionalplanung wird demnach Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung (Hesse 2006: 16). Das Bundesland setzt sich aus großen und selbstbewussten politischen Gemein-

den mit mehreren Ortsteilen zusammen. Ihnen gegenüber stehen mit den Landkreisen die kleinsten Planungsregionen auf der regionalen Ebene in der Bundesrepublik (Weyl 1991: 237 ff.; Kruse 2004: 24).

Aus der dargelegten Problemstellung ergeben sich folgende Forschungsfragen:

- Leisten die Festlegungen zum regionalplanerischen Instrument Eigenentwicklung in den Regionalen Raumordnungsprogrammen Niedersachsens einen Beitrag zu einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung?
- Wie kann das regionalplanerische Instrument Eigenentwicklung im Hinblick auf eine nachhaltigere Siedlungsentwicklung weiterentwickelt werden?

Nach einer kurzen Vorstellung des regionalplanerischen Instruments Eigenentwicklung werden im Folgenden Methodik und Ergebnisse der vergleichenden Plananalyse sowie der vertiefenden Experteninterviews dargestellt.

2 Das regionalplanerische Instrument Eigenentwicklung

Kleine und kleinste Orte des ländlich strukturierten Raumes ohne eigene Versorgungseinrichtungen und mit nur mäßiger Verkehrsanbindung sollen, aus Sicht der Raumordnung, nicht stärker wachsen als es der eigene Bedarf rechtfertigt. Die so begrenzte Entwicklung kleiner Orte wird in der Raumordnung als „Eigenentwicklung“ bezeichnet (Schmidt-Eichstaedt/Reitzig/Habermann-Nieße et al. 2001: 5). Das regionalplanerische Instrument Eigenentwicklung, welches als Ziel oder Grundsatz in Raumordnungsprogrammen wirksam wird, wurde Ende der 1960er Jahre in der Regionalplanung Hannovers eingeführt. Das Instrument war aus Sicht der Planer nötig geworden, da die positive Festlegung von Siedlungs- oder Funktionsschwerpunkten für bestimmte Gemeinden allein nicht ausreichte, um das Entstehen einer dispersen Siedlungsstruktur zu verhindern (Münzer 1995: 199; Schmidt-Eichstaedt/Reitzig/Habermann-Nieße et al. 2001: 27).

Der „eigene Bedarf einer Gemeinde“ ergibt sich aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung, den veränderten Wohnformen und höheren Wohnansprüchen der ortsansässigen Bevölkerung. Zusätzlich ist der Flächenbedarf der örtlichen Handwerks-, Gewerbe- und Landwirtschaftsbetriebe aufgrund betriebsbedingter Erweiterungen oder Umstrukturierungen hinzuzurechnen (Domhardt 2005: 192). „Gleichwohl bleibt die Frage, was durch die Zuweisung des Normalstatus¹ Eigenentwicklung an Planungsabsich-

ten wirklich beschränkt wird, da die Berechnungsfaktoren Ersatzbedarf und höherer Wohnflächenbedarf einigen Spielraum belässt. Im Wesentlichen handelt es sich bei dem Konzept der Eigenentwicklung wohl um die Abwehr von externem Zuzug“ (Wahl 1984: 68).

Mittlerweile hat das regionalplanerische Instrument Eigenentwicklung Einzug in die meisten Raumordnungsprogramme Deutschlands genommen (Münter/Schmitt 2007: 66 f.). Die eigentliche Anwendung und die konkrete Ausgestaltung des Instruments Eigenentwicklung erfolgt in den regionalen Raumordnungsplänen. Gemeinden, die nicht über die entsprechenden infrastrukturellen oder standortbezogenen Voraussetzungen verfügen, um Schwerpunkt für eine verstärkte Siedlungsentwicklung zu sein, werden in der Regel auf „Eigenentwicklung“ beschränkt (Domhardt 2005: 193 f.). Dabei werden in den Plansätzen sehr unterschiedliche Aussagen zur Eigenentwicklung getroffen (Siedentop 2008: 127 f.). Neben allgemein gehaltenen Formulierungen erfolgen zum Teil sehr detaillierte Festlegungen (Domhardt 2005: 194), doch trotz unterschiedlicher Begriffsbestimmungen besteht eine weitgehend ähnliche Handhabung (Domhardt 2005: 193).

Die Festlegungen zur Eigenentwicklung in Raumordnungsprogrammen sind nicht nur bundesweit sehr verschieden, was zum Beispiel ihre Begrifflichkeit, Komponenten und Bindungswirkung (Ziel oder Grundsatz) angeht (Schmidt-Eichstaedt/Reitzig/Habermann-Nieße et al. 2001: 12; Münter/Schmitt 2007: 59), sondern sind auch innerhalb eines Bundeslandes regional unterschiedlich (Domhardt 2005: 193). So gibt es in Niedersachsen Regionalpläne, welche detaillierte Aussagen treffen, während andere Pläne gar keine Aussagen enthalten (z. B. Landkreis Cloppenburg 2005). Beispielsweise formuliert der Regionalplan des Landkreises Diepholz (2005: 17) großzügig folgendes Ziel der Raumordnung: „Gewachsene Siedlungsbereiche sind unter Erhaltung ausreichender Freiräume weiter zu entwickeln. Eine angemessene Eigenentwicklung der Gemeinden soll ermöglicht werden; Zersiedlung ist zu vermeiden.“

Im Vergleich dazu steht ein sehr konkretes, umfangreiches und restriktives Ziel im Regionalen Raumordnungsprogramm der Region Hannover: „Die ländlich strukturierten Siedlungen in der Region Hannover unterhalb des Systems der zentralörtlichen Siedlungsbereiche sind als Teil der gewachsenen Siedlungsstruktur zu sichern und im Rahmen örtlicher Entwicklungsvoraussetzungen und -anforderungen zu stärken. Bei der Entwicklung der ländlich strukturierten Siedlungen sind vor allem in den landwirtschaftlich geprägten Ortsteilen die Belange der Landwirtschaft zu berücksichtigen. 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,

¹ Normalstatus bedeutet in diesem Kontext, dass jede Gemeinde diesen Status zugewiesen bekommt. Ein „Sonderstatus“ wäre die Zuweisung von zentralörtlichen Funktionen.

- ländlich strukturierte Siedlungen mit der Ergänzungsfunktion Wohnen, deren Siedlungsentwicklung sich anhand ihrer Bedeutung für die regionale Entwicklung von der Eigenentwicklung abhebt“ (Region Hannover 2006: 13).

Die Region Hannover legt sogar bindende Werte zum Flächenwachstum der Gemeinden fest: „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 %“ (Region Hannover 2006: 15).

Die die Eigenentwicklung betreffenden Festlegungen im Regionalen Raumordnungsprogramm der Region Hannover gehen auf eine im Auftrag der Region erstellten Arbeit von Schmidt-Eichstaedt/Reitzig/Habermann-Nieße et al. (2001) zum Vollzugsproblem des regionalplanerischen Instruments Eigenentwicklung zurück. So wird in der Studie dargestellt: „Obwohl seit den 70er Jahren das versorgungsorientierte Zentrale-Orte-Konzept um Entwicklungsfunktionen, insbesondere für Siedlungsschwerpunkte, zu einer raumstrukturellen zentralörtlichen Gliederung erweitert wurde, kann aus heutiger Sicht gesagt werden, dass es bislang weitgehend unwirksam geblieben ist für die Steuerung der allgemeinen Siedlungsentwicklung, speziell zur Vermeidung dispersen Siedlungswachstums. Nichts anderes gilt im Grunde für das raumordnerische Ziel der Beschränkung von Gemeinden auf eine Eigenentwicklung“ (Schmidt-Eichstaedt/Reitzig/Habermann-Nieße et al. 2001: 23).

Dieses Implementationsdefizit lässt sich unter anderem darauf zurückführen, dass der Begriff der Eigenentwicklung „weder ein per Gesetz definierter Begriff, noch auf ein anerkanntes Berechnungsmodell zurückzuführen ist“ (Bovet 2009 18 f.). Erste Erfahrungen mit dem neuen Ansatz des regionalplanerischen Instruments Eigenentwicklung in der Region Hannover thematisieren Priebis und Wegner (2008).

3 Vergleichende Plananalyse als innovative Methode

In die vergleichende Plananalyse wurde die Gesamtheit der Festlegungen zum regionalplanerischen Instrument Eigenentwicklung in den Raumordnungsprogrammen Niedersachsens, also alle relevanten Textpassagen einschließlich der Begründungen, aufgenommen und einer statistischen wie kartographischen Auswertung zugänglich gemacht. Zur Validierung der Ergebnisse und Weiterentwicklung des Instruments Eigenentwicklung wurden außerdem sechs Interviews mit Vertretern aus der Landes- und Regionalplanung in Niedersachsen geführt. Die Auswahl der Interviewpartner erfolgte aus den Ergebnissen der Plananalyse. Besonders

auffällige oder interessante Festlegungen konnten so näher untersucht und spezielle Steuerungsansätze verstanden und erklärt werden. Mit der angewandten vergleichenden Plananalyse war ein systematischer Vergleich raumordnerischer Instrumente möglich. Das methodische Verfahren, welches hier zur Anwendung kam, wird in ähnlicher Form in der Literatur unter den Bezeichnungen „Intensitätsanalyse“ (Lamnek 2005: 503), „strukturierende qualitative Inhaltsanalyse“ (Mayring 1990: 88 f.) oder „skalierend strukturierende Inhaltsanalyse“ (Lissmann 1997: 52) geführt. Die Verfahren sind zwar nicht identisch, folgen aber der gleichen Logik und produzieren ordinal skalierte Daten als Befund.

Die Festlegungen zur Eigenentwicklung wurden folgenden Dimensionen zugeordnet, welche sich aus der Implementationsforschung ergeben (vgl. Huckle 1996: 61 ff.):

- Normenklarheit: Normenklarheit muss vorliegen, damit der Adressat (die Kommune) die Festlegung versteht und diese befolgen kann (vgl. Towfigh 2009: 35 ff.).
- Regelungsintensität: Die Regelungsintensität gibt an, wie restriktiv eine Festlegung ist, welche Entscheidungsspielräume dem Adressaten verbleiben (vgl. Hoberg 1982: 13 ff. und 54 ff.).
- Durchsetzbarkeit: Mit der Durchsetzbarkeit wird angegeben, wie wahrscheinlich der Vollzug einer Festlegung ist, also ob die Vorgabe so umgesetzt wird, wie es der Plan vorsieht (vgl. Huckle 1996: 61 ff.).
- Nachhaltigkeit: Die Nachhaltigkeit ist schließlich der materielle Inhalt der Vorgabe.

Diese Dimensionen wurden in weitere Bestandteile zerlegt, wie zum Beispiel Verständlichkeit (Normenklarheit), raumordnungsrechtlicher Status (Regelungsintensität, Durchsetzbarkeit) oder materieller Inhalt der Vorgabe (Nachhaltigkeit). Dabei ergaben sich teilweise Überschneidungen der Analyseraster, wie zum Beispiel im Falle des raumordnungsrechtlichen Status (Regelungsintensität und Durchsetzbarkeit). Der raumordnungsrechtliche Status konnte wiederum aufgegliedert werden in Ziel, Grundsatz oder Begründung. Alle Bestandteile einer Festlegungsdimension konnten auf diese Weise aufgenommen werden. Das Analyseraster für die Regelungsintensität ist exemplarisch in Abb. 1 dargestellt.

Auf die Datenerhebung folgte eine quantifizierende Einstufung im Rahmen eines ordinalen, fünfstufigen Skalenniveaus. Hierfür wurde im Falle der Normenklarheit, Regelungsintensität und Durchsetzbarkeit ein ‚Siebverfahren‘ angewandt. Die Vorgabe musste alle Kriterien der jeweiligen Stufe erfüllen, ansonsten fiel sie auf die nächst tiefere Stufe. Das Schema in Abb. 2 illustriert die Einstufung.

Die Einstufung der Nachhaltigkeit der Vorgaben zur Regionalentwicklung eines Regionalplanes bedarf einer besonderen Erläuterung. Zu messen war, ob die Vorgaben dem Leitbild einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung entsprechen. Zur Operationalisierung nachhaltiger Raum-

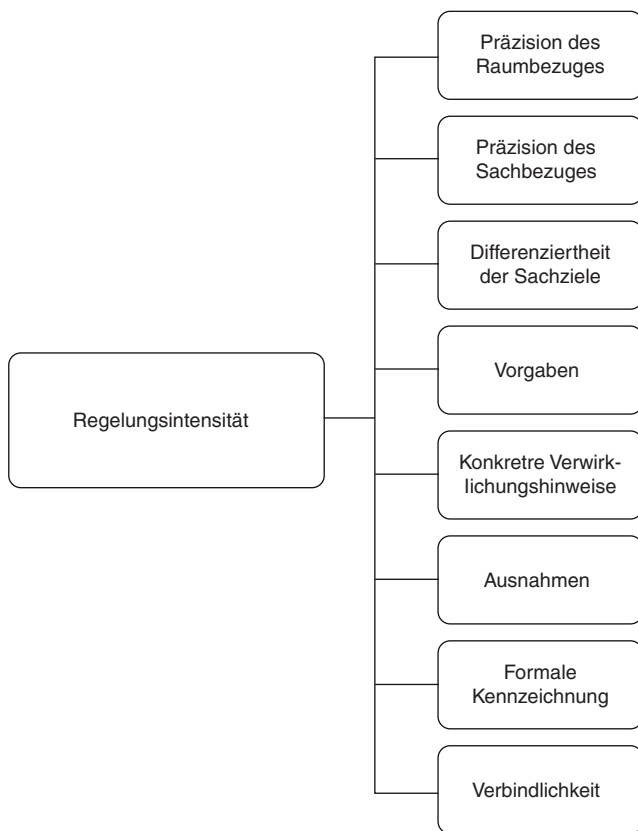
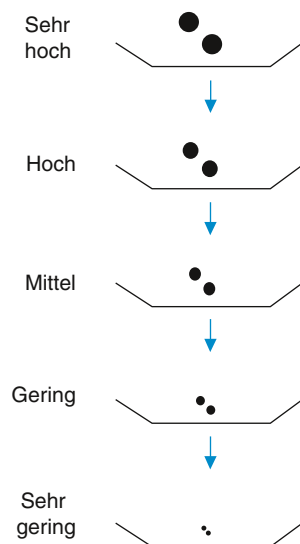


Abb. 1 Analyseraster Regelungsintensität

Abb. 2 Einstufungsschema Regelungsintensität



entwicklung kann das Nachhaltigkeitsbarometer Fläche (BMVBS/BBR 2007) herangezogen werden. Ausgehend von § 2, Abs. 2, Nr. 2 des Raumordnungsgesetzes (ROG) wird als nutzungsstrukturelles Ziel formuliert, dass Siedlungsentwicklung räumlich zu konzentrieren und Zersiedlung zu vermeiden ist (BMVBS/BBR 2007: 19). Dieses Ziel wurde als Dispersionsdynamik im Indikator „Verhältnis des Anteils neuer Siedlungs- und Verkehrsfläche in Zentralen

Orten am gesamten Siedlungs- und Verkehrsflächenzuwachs zum Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche in Zentralen Orten der gesamten Siedlungs- und Verkehrsfläche“ konkretisiert (BMVBS/BBR 2007: 57).

Demnach kann folgende Grundregel formuliert werden: Je geringer das Wachstum in Orten unterhalb der zentralörtlichen Ebene, desto nachhaltiger die Siedlungsentwicklung.

Ausgehend von dieser Grundregel konnten ein Analyseraster des regionalplanerischen Instruments Eigenentwicklung, ein Kriterienkatalog und ein Einstufungsschema generiert werden. Das Analyseraster setzte sich aus qualitativen Vorgaben (angemessene Eigenentwicklung oder lediglich Konzentration auf Zentrale Orte) und quantitativen Vorgaben zum Siedlungsflächen-, Wohneinheiten-, oder Bevölkerungswachstum mit Richt- oder Orientierungswerten zusammen. Das Einstufungsschema zur Beurteilung der Nachhaltigkeit einer Festlegung unterscheidet sich deutlich gegenüber den Schemata für die übrigen Festlegungsdimensionen. Mussten bei den anderen Festlegungsdimensionen alle vorgegebenen Kriterien einer Stufe erfüllt sein, so bedingt bei der Nachhaltigkeit das Kriterium mit dem höchsten raumordnungsrechtlichen Status die Messung der Nachhaltigkeit. Quantitativen Zielwerten kam teilweise ein höherer Status als qualitativen Vorgaben zu, da durch die höhere Präzision eine höhere Steuerungswirkung erzielt wird (Hucke 1996: 70). Dieses Verfahren wurde in Anlehnung an Hübler/Kaether/Kretschmar et al. (2000: 80) entworfen und soll im Folgenden an Beispielen erläutert werden.

Wird beispielsweise als qualitative Vorgabe formuliert, dass die Siedlungsentwicklung auf die Zentralen Orte zu konzentrieren sei (schwach nachhaltig), dass aber gleichzeitig die Eigenentwicklung der Gemeinde nicht mehr als 5 % in der Fläche zunehmen darf (nachhaltig), dann wurde die Vorgabe in diesem Fall als „nachhaltig“ eingestuft. Es sei noch folgender Fall exemplarisch dargelegt: Es wird als Ziel festgelegt, dass die Siedlungsentwicklung auf die zentralörtlichen Gemeinden zu konzentrieren sei (schwach nachhaltig), wobei in der Begründung als Orientierungswert ein Einwohnerwachstum von 5 % (nachhaltig) ausgegeben wird. Aufgrund des geringeren raumordnungsrechtlichen Status wird dieser Fall als „schwach nachhaltig“ eingestuft.

Die angewandte Methode ist jedoch kritisch zu reflektieren. So berücksichtigt die Analyse nur die programmatischen Festlegungen. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass es – auch bei einer schwachen Vorgabe – außerhalb des programmatischen Rahmens eines Regionalplanes zu Einzelfallregelungen zwischen Regionalplanung und Gemeinde kommen kann und so womöglich eine nachhaltigere Steuerung der Siedlungsentwicklung vorliegt. Außerdem untersucht die vergleichende Plananalyse nur die Vorgaben zu den Zentralen Orten und zum regionalplanerischen Instrument Eigenentwicklung. Der in seiner

Gesamtheit konzipierte Steuerungsanspruch des Regionalplanes wird dabei jedoch nicht betrachtet. Es entfallen eventuell wichtige Punkte. Eine Erfolgskontrolle der Vorgaben, also eine Untersuchung der Umsetzung, erfolgte außerdem nicht, da die dafür erforderliche detaillierte Untersuchung in den einzelnen Regionen für den Rahmen der Studie zu umfangreich gewesen wäre.

Diesen Problemen konnte aber mittels der Experteninterviews begegnet werden. Es wurden insbesondere die ‚Grenzfälle‘, sprich besonders extreme Festsetzungen, untersucht. Somit konnte die angewandte Methode getestet und Ergebnisse konnten gegebenenfalls korrigiert werden. Durch die Abfragung der Siedlungsentwicklung in den Interviews konnten außerdem Einblicke in die Flächenstatistik gewonnen werden.

4 Die niedersächsischen Regionalpläne im Vergleich

Im Folgenden werden Ergebnisse aus der Untersuchung dargestellt. Dazu werden zunächst die wichtigsten Resultate anhand einer Hypothesenprüfung erläutert. Im Anschluss werden die Ergebnisse diskutiert, es werden Besonderheiten hervorgehoben und neue Erkenntnisse beschrieben.

4.1 Hypothesenprüfung

Die folgenden Hypothesen wurden aus vorliegender Literatur bezüglich regionalplanerischer Festlegungen entwickelt. Im Zuge der Untersuchung sollten Aussagen aus der Literatur anhand der Festlegungen in den Regionalplänen auf den Prüfstand gestellt werden.

Hypothese 1: Die Festlegungen zum regionalplanerischen Instrument Eigenentwicklung sind in Niedersachsen höchst heterogen. Von Regionalplan zu Regionalplan herrschen erhebliche Unterschiede im Gesamtkonzept und in der Ausformulierung einzelner Planziele (vgl. Hoberg 1982: 1; Domhardt 2005: 193).

Prüfung: Es gibt insgesamt 15 verschiedene Kompositionen in der Ausprägung des regionalplanerischen Instruments Eigenentwicklung in den 34 Planungsregionen Niedersachsens. Maximal vier Pläne gleichen einander punktuell in Hinsicht auf bestimmte Formen der Ausgestaltung (zum Beispiel Diepholz, Emsland, Oldenburg und Osterode im Harz oder Göttingen, Holzminden, Lüneburg und Wesermarsch). Die meisten Pläne unterscheiden sich deutlich. Die Texte sind bei allen Planungsregionen unterschiedlich; nur einzelne Passagen ähneln sich. Es herrschen somit erhebliche Unterschiede in der Ausgestaltung der Steuerung der Siedlungsentwicklung unterhalb der zentralörtlichen Ebenen vor. Hierzu sei insbesondere auf Abb. 3 verwiesen.

Hypothese 2: Die Pläne weisen mehrheitlich eine geringe Normenklarheit auf. Sie sind für die Adressaten schwer verständlich (vgl. Folkerts 1988: V).

Prüfung: Insgesamt weisen 20 % der Regionalpläne bezüglich der Festlegungen zum regionalplanerischen Instrument Eigenentwicklung eine geringe oder sehr geringe Normenklarheit auf. 80 % der Pläne weisen eine mittlere oder höhere Normenklarheit auf. Die These von Folkerts hat sich für Niedersachsen nicht erhärtet. Dabei ist jedoch zu erwähnen, dass die Mehrheit der Pläne zwar verständlich ist, aber nur wenige Pläne tatsächlich gut oder sehr gut verständlich sind.

Hypothese 3: In etwa einem Drittel der Landkreise Niedersachsens gibt es Regionalplanung in einem „nur noch sehr begrenzten Umfang“, womit vor allem eine geringe Durchsetzbarkeit und Nachhaltigkeit gemeint ist (vgl. Hübler/Kaether/Kretzschmar et al. 2000: X, 91 f., 121 f., 122).

Prüfung: Die Festlegungen in den Plänen von elf Planungsregionen sind als wenig durchsetzbar und schwach nachhaltig zu bezeichnen. Die Nachhaltigkeit der Festlegung ist in der Mehrzahl der Fälle außerdem sehr schwach oder liegt nicht vor. Die Hypothese 3 ist deshalb zu bestätigen. In vielen Landkreisen Niedersachsens findet die Siedlungssteuerung unterhalb der zentralörtlichen Ebene kaum statt.

Hypothese 4: Je aktueller ein Regionalplan, desto höher die Nachhaltigkeit (vgl. Hübler/Kaether/Kretzschmar et al. 2000: 88 f.).

Prüfung: Die Korrelation (nach Pearson) zwischen dem Zeitpunkt der Planaufstellung und der Nachhaltigkeit der Vorgaben ließ auf keinen signifikanten Zusammenhang schließen. Damit wurde die Hypothese falsifiziert.

Hypothese 5: Je höher die Einwohnerdichte und somit je knapper die vorhandenen Freiflächen sind, desto regelungsintensiver, durchsetzbarer und nachhaltiger sind die Vorgaben zum regionalplanerischen Instrument Eigenentwicklung (vgl. Hoberg 1982: 54 f.; Folkerts 1988: 103 f.).

Prüfung: Die Korrelation (nach Pearson) zwischen Einwohnerdichte und Nachhaltigkeit der Festlegungen ist sehr schwach. Auch die fünfte Hypothese ließ sich deshalb nicht bestätigen.

Hypothese 6: Eine „starke und aktive“ Regionalplanung, also eine *good governance* bezüglich der Festlegungen zum regionalplanerischen Instrument Eigenentwicklung (hohe Normenklarheit,

	Präzision des Raumbezuges	Präzision des Raumbezuges	Differenziert- heit der Sachziele	Vorgaben	Konkrete Ver- wirklichungs- hinweise	Ausnahmen	Formale Kennzeichnung	Verbindlichkeit
Sehr hohe Regelungsintensität	Ortstelle	Nicht Siedlungsent- wicklung oder keine Aussage	Über Eigenbedarf, wenn	Qualitative und quantitative Vorgaben	Nicht gegeben	Nicht generell zulässig	Ziel	Ist- Formulierung
Hohe Regelungsintensität	Ortstelle	Nicht Keine Aussagen	Über Eigenbedarf, wenn	Qual. und quant. Vorg. und quant. Vorgaben in Begründung	Nicht Nicht gegeben	Nicht generell zulässig	Ziel	Ist- Formulierung
Mittlere Regelungsintensität	Ortstelle	Nicht Keine Aussagen		Nicht Keine Vorgaben		Nicht generell zulässig	Ziel	Ist- Formulierung
Geringe Regelungsintensität	Ortstelle oder Gemeinden	Nicht Keine Aussagen		Nicht Keine Vorgaben			Ziel oder Grundsatz	Ist- oder soll- Formulierung
Sehr geringe Regelungsintensität								

Abb. 3 Ausprägungen der Festlegungsdimensionen beim Instrument Eigenentwicklung

Durchsetzbarkeit und Nachhaltigkeit), findet in Niedersachsen vor allem in den personell wie technisch gut ausgestatteten Raumordnungsregionen Braunschweig und Hannover statt (vgl. Hübler/Kaether/Kretzschmar et al. 2000: 88 ff.).

Prüfung: Weder Hannover noch Braunschweig weisen die höchsten Werte in der Kategorie Nachhaltigkeit auf. In der Kategorie Durchsetzbarkeit hat Hannover jedoch den höchsten Wert aller Fälle. Braunschweig hat aufgrund der geringen Bindungsintensität (Grundsatz und Soll-Formulierung) eine mittlere Durchsetzbarkeit. Bei der Normenklarheit weisen jedoch beide Regionen sowie Nienburg die höchsten Werte auf. Aufgrund des jeweiligen Umfangs der Ausführungen zum regionalplanerischen Instrument Eigenentwicklung (vor allem in der Begründung zur Vorgabe) muss man aber die Sonderstellung der beiden Planungsverbände in Niedersachsen einräumen. Dieser Punkt wird im weiteren Verlauf des Beitrages noch vertieft. Bei strikter Auslegung muss aber auch die sechste Hypothese als falsifiziert gelten.

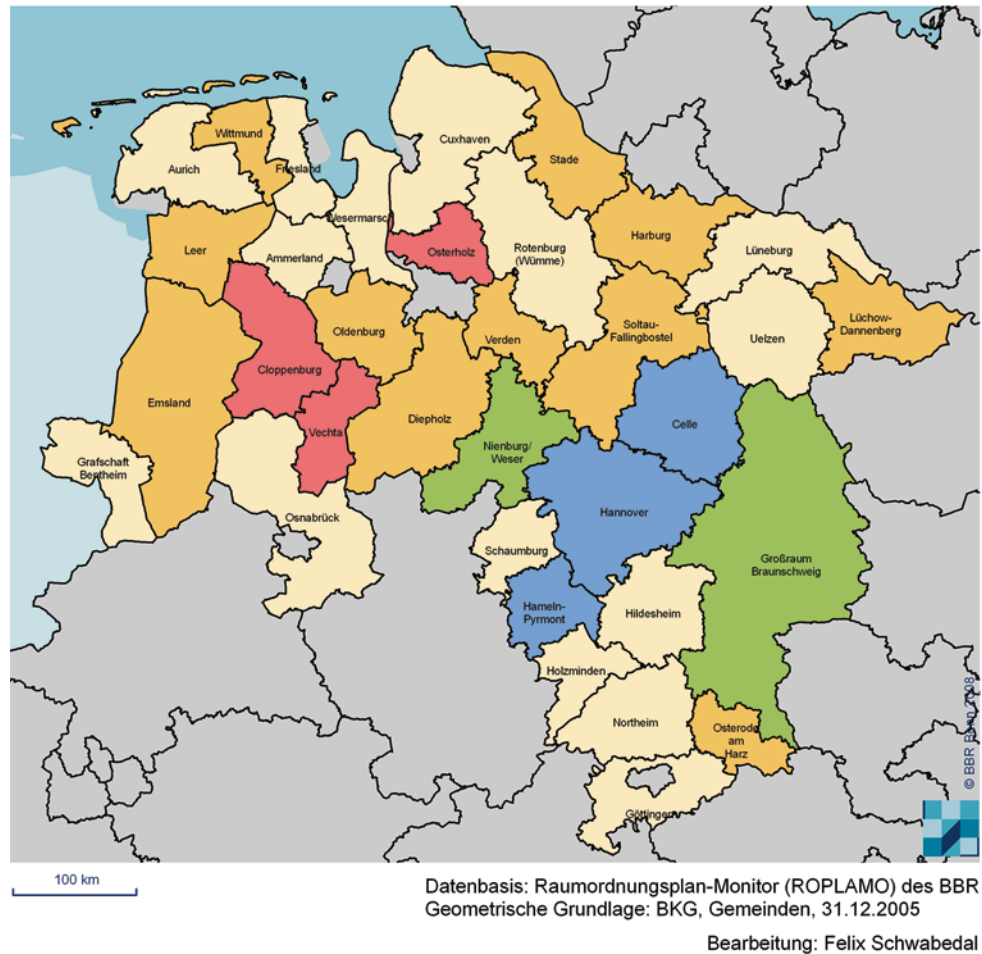
4.2 Diskussion der Ergebnisse

Vergleicht man die Regionalpläne in Niedersachsen hinsichtlich der Festlegungen zum regionalplanerischen Instrument Eigenentwicklung (vgl. Abb. 4), so fällt auf den ersten Blick der Unterschied zwischen Ost- und Westniedersachsen auf. Die Festlegungen in Westniedersachsen nehmen in der Einstufung der Festlegungsdimensionen geringere Werte als im Osten ein. Besonders deutlich wird dieser Unterschied im Detail. Das regionalplanerische Instrument Eigenentwicklung findet in weiten Teilen Westniedersachsens keine Verwendung. In den Landkreisen Cloppenburg, Osterholz und Vechta ist noch nicht einmal die Konzentration der Siedlungsentwicklung auf die Zentralen Orte festgeschrieben. Handelt es sich bei den Regionalplänen in Osterholz und Vechta um sehr alte Raumordnungsprogramme, ist die Situation in Cloppenburg besonders erstaunlich, da der Regionalplan vergleichsweise neu ist (Planaufstellung 2005).

Auffällig in Westniedersachsen ist auch der Landkreis Wittmund. Hier findet zwar eine Steuerung der Siedlungsentwicklung innerhalb der Gemeinde statt, es wird jedoch nicht die dezentrale Konzentration als Leitbild vorangetrieben, sondern dem entgegengesetzt ein (gewerbliches)

Abb. 4 Festlegungstypen in Niedersachsen

Eigenentwicklung in Niedersachsen



Legende

- Typ 1: sehr klar, sehr restriktiv und durchsetzbar, nachhaltig
- Typ 2: sehr klar, aber wenig restriktiv und durchsetzbar, unterschiedlich nachhaltig
- Typ 3: weniger eindeutig und schwach nachhaltig, aber restriktiv und durchsetzbar
- Typ 4: weniger eindeutig, sehr schwach nachhaltig und wenig restriktiv, aber durchsetzbar
- Typ 5: weder klar noch restriktiv oder durchsetzbar und nicht nachhaltig

Wachstum in Dörfern begünstigt. Der Landkreis Nienburg sticht aufgrund der auffälligen, materiellen Inhalte der Vorgaben hervor. Der Regionalplan weist bezüglich des Wachstums von kleinen Ortsteilen als einziger Plan stark nachhaltige Festlegungen auf. Es soll dort beispielsweise „kein Zuzug von außen“ stattfinden.

Braunschweig und Hannover formulieren präzise Sachbezüge (Wohneinheiten bzw. Siedlungsfläche) und treffen deshalb als einzige Planungsregionen verbindliche, quantitative Festlegungen. Beide Planungsverbände haben außerdem die mit Abstand umfangreichsten Festsetzungen und Begründungen zur Eigenentwicklung. Dies sorgt für eine sehr hohe Normenklarheit. Aufgrund der hohen Qualität der Regionalpläne und der innovativen Ansätze zum regional-

planerischen Instrument Eigenentwicklung drängen sich Braunschweig und Hannover für eine nähere Untersuchung mittels Experteninterviews auf. Des Weiteren ist zu konstatieren, dass unabhängig von der Aktualität der Pläne und der Rahmenbedingungen der Landkreise hinsichtlich Fläche, Bevölkerung und Einwohnerdichte benachbarte Planungsregionen ähnliche Festlegungen, teilweise den gleichen Wortlaut aufweisen. Es findet also ein aktiver oder zumindest passiver Austausch zwischen den Planungsregionen statt. Besonders auffällig ist dies im Raum Hannover-Braunschweig. Abgesehen von diesen Nachbarschaftseffekten ist generell eine große Heterogenität bei den Festlegungen der Regionalpläne festzustellen.

5 Weiterentwicklungen – Zuschnitt der Planungsregionen, Kooperation und Sachbezug

Auf Grundlage der Ergebnisse der vergleichenden Plananalyse wurden insgesamt sechs Experteninterviews mit Vertretern der Landesplanung sowie der Regionalplanung in Nienburg, Hannover, Wittmund, Braunschweig und Cloppenburg geführt. Ziel war es, die getroffenen, auffälligen Festlegungen und die Logik der Siedlungssteuerung in den Planungsregionen zu hinterfragen. Die Auswahl der Regionen ergab sich aus der Auffälligkeit (vgl. Kap. 4) der Vorgaben und der Aktualität des Planes. Es sollten diejenigen Vertreter vor Ort interviewt werden, die auch maßgeblich an der Formulierung der Festlegungen beteiligt waren. Mit den Interviewpartnern konnten außerdem Möglichkeiten zur Weiterentwicklung des regionalplanerischen Instruments Eigenentwicklung diskutiert werden, welche im Folgenden vorgestellt werden.

Zunächst konnten in den Interviews Interpretationen von Ergebnissen aus der vergleichenden Plananalyse hinterfragt werden. Im Zuge des Interviews mit dem Regionalplaner aus Wittmund konnte so der Befund widerlegt werden, dass in Wittmund ein Wachstum von kleinen Ortschaften forciert werden soll (Interview 1). Die Regionalplanung in Nienburg vertritt die Auffassung, dass die Definition von Eigenentwicklung nach Domhardt (2005) zu eng gefasst ist (Interview 2). Es wird argumentiert: „Es kann nicht sein, dass von außen keine Bevölkerung zuwandern kann. Wenn es zum Beispiel heißt ‚Haushaltsneugründungen ortsansässiger Bevölkerung‘ – wenn nun eine Person aus dem elterlichen Haushalt auszieht, dann ist dies zulässig. Zieht er nun aus und will heiraten, dann dürfte der Ehepartner nicht zuziehen. Deshalb habe ich immer gesagt, ein gewisses Maß an Zuzug muss auch in den Orten, die der Eigenentwicklung unterliegen, vorhanden sein, weil sonst kann das anhand der Gene nicht mehr funktionieren“ (Interview 3).

Gerade aus diesem Grund wurden in Braunschweig und Hannover die Sachbezüge Wohneinheiten bzw. Fläche eingeführt, da der Sachbezug Bevölkerung als wenig praktikabel angesehen wird (Interviews 3 und 5). Bestätigt wurde, dass im Landkreis Cloppenburg keine ortsteilscharfe Steuerung der Siedlungsentwicklung stattfindet. Die gesamte politische Gemeinde, die in der Regel mehrere Dörfer umfasst, wird in ihrer Gesamtheit als Zentraler Ort deklariert (Interview 4). Alle Experten stimmten überein, dass Zersiedlung und Flächeninanspruchnahme als Probleme in der entsprechenden Region wahrgenommen werden. Die mangelnde Eindämmung der Siedlungsdispersion wird jedoch mehrheitlich nicht der schlechten Konzeption des regionalplanerischen Instruments Eigenentwicklung angelastet, sondern der institutionell bedingten Schwäche der Regionalplanung (Interviews 1, 2, 3, 5, 6). Das Problem in Niedersachsen ist folglich nicht, dass es bezüglich der Steuerung von kleinen

Ortsteilen an guten und geeigneten Instrumenten mangelt, sondern dass die Regionalplanung das ihr mögliche Instrumentarium nicht ausschöpfen kann.

In Braunschweig und Hannover wurden steuerungsintensive Vorgaben eingeführt. Insbesondere in Braunschweig wurde in einem Grundsatz die Steuerung kleiner Ortschaften so detailliert ausgestaltet, dass nach Meinung des Regionalplaners das überdimensionierte Wachstum von Kleinstgemeinden deutlich begrenzt werden kann (Interview 3).

Warum sind solche einschränkenden Vorgaben in Braunschweig und Hannover möglich? In den Planungsverbänden gibt es einige wesentliche Unterschiede im Vergleich zu den übrigen Planungsregionen Niedersachsens. Kommunen werden an der Neuaufstellung von Regionalplänen frühzeitig und über den gesetzlich vorgeschriebenen Rahmen hinaus beteiligt und Sachzwänge und Folgewirkungen werden ausführlich diskutiert (Interviews 3, 5). Durch diese Einbindung herrscht eine größere Akzeptanz effektiverer Instrumente. In Hannover wurde dieser neue Steuerungsansatz sogar gemeinsam mit den Kommunen erarbeitet (Interview 5). Im Raum Hannover ist darüber hinaus der Austausch mit den benachbarten Landkreisen institutionalisiert. Die Regionalplaner der Planungsregionen stimmen sich ab. So können lokale Interessen eher überwunden werden (Interview 5). Fehlt dieser Austausch zwischen Planungsregionen, liegt aus Sicht der Landesplanung eine Situation wie im Bremer Umland vor. Die mangelnde Koordination führe in diesem Gebiet dazu, dass nachhaltige, durchsetzbare Festlegungen zur Siedlungssteuerung nicht formuliert werden, da eine Planungsregion von einer anderen im Wettbewerb um Zuzüge übervorteilt werden könnte (Interview 6).

In vielen Planungsregionen ist folglich der Zuschnitt der Planungsregion und die Organisation der Regionalplanung das Problem. Wie in Kap. 2 beschrieben, ist in Niedersachsen die Regionalplanung kommunalisiert. Die politischen Gemeinden sind relativ groß und selbstbewusst im Gegensatz zu den sehr kleinen Planungsregionen. ‚Kirchturnpolitik‘ wird so provoziert und eine effektive Regulierung von Stadt-Umland-Konflikten gestaltet sich schwierig. In vielen Räumen sind die kreisfreien Städte nicht in den Kreistagen der sie umgebenden Landkreise vertreten und somit an der Aufstellung von Raumordnungsprogrammen nicht beteiligt (Gnest 2008: 9). Eine kleinräumige Regionalplanung kann übergemeindliche Abstimmungs- und Verflechtungsprobleme somit kaum lösen (Peithmann 1996: 307). Die in diesem Beitrag erläuterten Ausprägungen des regionalplanerischen Instruments Eigenentwicklung liefern einen empirischen Beleg für die wenig effektive und effiziente Organisation der Regionalplanung in Niedersachsen. Ausnahmen in Größe und Ausstattung bilden die Planungsverbände Braunschweig und Hannover. Sie gelten in Niedersachsen als Vorreiter der Regionalplanung (Hübler/Kaether/Kretzschmar et al. 2000: 88 ff.). Vor allem durch

die personell gute Ausstattung, hohe Qualifikation der Planer und bessere Arbeitsteilung – so die Erkenntnis aus den Interviews – können die Planungsverbände gegenüber den Kommunen überzeugende Sachargumente einbringen und letztendlich eine nachhaltigere Planung festschreiben.

Die Notwendigkeit zur Umstrukturierung der Regionalplanung wurde auch von den interviewten Vertretern der Landes- und Regionalplanung erkannt (Interviews 1, 2, 3, 5, 6). Ein gutes Beispiel für die Überwindung der geschilderten Probleme ist die Kooperation „Weserbergland plus“, in der sich die Landkreise Holzminden, Schaumburg, Hameln-Pyrmont und Nienburg zusammengeschlossen haben, um Wissen zu bündeln und Synergieeffekte zu erzielen. Es soll dort vier Raumordnungsprogramme mit „ähnlichem Strickmuster“ geben, welche aber die spezifischen Gegebenheiten vor Ort berücksichtigen (Interview 1). Anderen Planungsregionen in Niedersachsen sei solch eine Zusammenarbeit nur zu empfehlen, was auch von der Landesplanung unterstützt wird (Interview 6). Neben interregionalen ist aber auch die intraregionale Kooperation, also die proaktive Zusammenarbeit mit den Kommunen nach dem Beispiel von Braunschweig und Hannover, auszubauen, um eine nachhaltige Siedlungsentwicklung durchzusetzen. Die Regionalplanung muss folglich nicht nur institutionell gestärkt werden, sondern muss sich mit Unterstützung der Landesplanung besser inter- und intraregional koordinieren.

Fazit

In dem vorliegenden Beitrag wurden die Ausprägungen des regionalplanerischen Instruments Eigenentwicklung dargestellt und Verbesserungsvorschläge für die Regionalplanung formuliert. Dabei wurde die Methode der vergleichenden Plananalyse angewandt. Mit dieser Methode ist es möglich, einzelne Elemente eines Planwerkes systematisch zu vergleichen.

Es konnte aufgezeigt werden, dass der Beitrag der Eigenentwicklung zu einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung in weiten Teilen Niedersachsens als gering einzuschätzen ist. Insbesondere in Westniedersachsen findet eine regionalplanerische Siedlungssteuerung unterhalb der grundzentralen Ebene nur in einem sehr geringen Umfang oder teilweise gar nicht statt. Durchsetzungsfähige Ansätze zur Implementation einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung existieren dagegen vor allem in den großen Planungsregionen in Ostniedersachsen. Als gute Beispiele können vor allem Braunschweig und Hannover fungieren. Aber auch deren Nachbarlandkreise Celle, Hameln-Pyrmont und Nienburg formulieren effektive Vorgaben. Die Ursache für die wenig effektiven Festsetzungen im restlichen Niedersachsen ist die institutionelle Schwäche der Regionalplanung.

Diese Schwäche kann mit einer guten *governance* durch die Regionalplanung überwunden werden. Die inter- wie intraregionale Kooperation ist dazu auszubauen, also der proaktive Dialog mit den Gemeinden und die Abstimmung mit benachbarten Planungsregionen. So können Erfahrungen ausgetauscht, Kompetenzen gebündelt, aber auch Absprachen für ein gemeinsames Vorgehen getroffen werden.

Danksagung Für die fachliche Betreuung möchte ich an dieser Stelle Klaus Einig und Sabine Hofmeister und für die kartographische Unterstützung Marcus Dora herzlich danken. Bei der Erstellung des Beitrages bin ich für die Hilfe von Oliver Ibert, Felix Müller und Axel Stein aus der Fachabteilung Dynamiken von Wirtschaftsräumen im Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung und meinem Freund Christian Lembrecht sehr dankbar.

Literatur

- BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (2005): Raumordnungsbericht 2005. Bonn.
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung); BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (2006a): Freiraumschutz in Regionalplänen. Hinweise für eine zukunftsfähige inhaltliche und strukturelle Ausgestaltung. Bonn. = Werkstatt: Praxis, H. 40.
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung); BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (2006b): Verkehrsfolgenabschätzung in der Regionalplanung. Ein Leitfaden zur Nutzung von Verkehrsmodellen. Bonn. = Werkstatt: Praxis, H. 46.
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung); BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (2007): Nachhaltigkeitsbarometer Fläche. Bonn. = Forschungen, H. 130.
- Bovet, J. (2009): Rechtliche Steuerungsoptionen des Siedlungsflächenverbrauchs. Eine vergleichende Untersuchung zur regionalplanerischen Praxis. In: Raumplanung 142, 16-20.
- Coenen, R.; Grunwald, A. (2003): Nachhaltigkeitsprobleme in Deutschland. Analyse und Lösungsstrategien. Berlin.
- Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (2009): Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement (REFINA). Online unter: <http://www.refina-info.de/de/index.phtml> (letzter Zugriff am 01.04.2009).
- Domhardt, H.-J. (2005): Eigenentwicklung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 192-197.
- Dosch, F. (2008): Siedlungsflächenentwicklung und Nutzungskonkurrenzen. Online unter: <http://www.itas.fzk.de/tatup/082/dosc08a.htm> (letzter Zugriff am 11.11.2010).
- Dosch, F.; Beckmann, G. (1999): Siedlungsflächenentwicklung in Deutschland – auf Zuwachs programmiert. In: Informationen zur Raumentwicklung 8, 493-509.
- Einig, K. (2005): Integration des Marktmechanismus in die Regionalplanung. In: Informationen zur Raumentwicklung 4/5, 281-295.
- Einig, K.; Fürst, D.; Knieling, J. (2003): Aktionsraum Region – Regional Governance. Einführung. In: Informationen zur Raumentwicklung 8/9, I-VI.
- Folkerts, U. (1988): Raumordnungsziele im Ländervergleich. Eine rechtliche Untersuchung anhand von Raumordnungsplänen in Bayern, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein. Münster. = Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 124.

- Fürst, D. (2003): Steuerung auf regionaler Ebene versus Regional Governance. In: Informationen zur Raumentwicklung 8/9, 441-450.
- Gnest, H. (2008): Entwicklung der überörtlichen Raumplanung in der Bundesrepublik von 1975 bis heute. Hannover. = Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 337.
- Gutsche, J.-M. (2007): Die Kosten der Zersiedlung und ihre Finanzierung durch die Allgemeinheit. In: Dieterich, H.; Löhr, D.; Tomerius, S (Hrsg.): Jahrbuch für Bodenpolitik 2006/2007. Flächenneuanspruchnahme, demographische Entwicklung und kommunale Finanzen: Auswege aus der Kostenfalle. Berlin, 125-142.
- Hesse, J. J. (2006): Raumordnung und Landesentwicklung. Reformoptionen für ein tradiertes Politikfeld. Baden-Baden.
- Hesse, M.; Trostorf, B. (2000): Raumstrukturen, Siedlungsentwicklung und Verkehr – Interaktionen und Integrationsmöglichkeiten. Erkner. = Working Paper des Instituts für Regionalentwicklung und Strukturplanung, Nr. 6.
- Hoberg, R. (1982): Synopse zum Stand der Regionalplanung in Baden-Württemberg. Karlsruhe.
- Hübler, K.-H.; Kaether, J.; Kretschmar, N.; Selwig, L.; Weiland, U. (2000): Weiterentwicklung und Präzisierung des Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung in der Regionalplanung und regionalen Entwicklungskonzepten. Berlin.
- Hucke, J. (1996): Die Implementation umweltpolitischer Programme. Strukturen und Erfolgsbedingungen. In: Gawel, E. (Hrsg.): Institutionelle Probleme der Umweltpolitik. Berlin, 59-72.
- Keiner, M. (2005): Planungsinstrumente einer nachhaltigen Raumentwicklung. Indikatorenbasiertes Monitoring und Controlling in der Schweiz, Österreich und Deutschland. Innsbruck.
- Knieling, J. (2003): Kooperative Regionalplanung und Regional Governance: Praxisbeispiele, Theoriebezüge und Perspektiven. In: Informationen zur Raumentwicklung 8/9, 463-478.
- Koch, H.-J.; Hendler, R. (2004): Baurecht, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht. Stuttgart.
- Köck, W.; Bizer, K.; Einig, K.; Hansjürgens, B.; Siedentop, S. (Hrsg.) (2008): Handelbare Flächenausweisungsrechte. Anforderungsprofil aus ökonomischer, planerischer und juristischer Sicht. Baden-Baden.
- Kruse, R. (2004): Regionalplanung und Organisationsgestaltung am Beispiel der niedersächsischen Regionalplanung. Online unter: <https://eldorado.tu-dortmund.de/bitstream/2003/2852/1/RalfKruseunt.pdf> (letzter Zugriff am 21.02.2009).
- Lamnek, S. (2005): Qualitative Sozialforschung. Weinheim.
- Landkreis Cloppenburg (2005): Regionales Raumordnungsprogramm 2005. Cloppenburg.
- Landkreis Diepholz (2005): Regionales Raumordnungsprogramm 2004 für den Landkreis Diepholz. Beschreibende und zeichnerische Darstellung mit Begründung. Diepholz.
- Lissmann, U. (1997): Inhaltsanalyse von Texten. Landau.
- Mayring, P. (1990): Einführung in die qualitative Sozialforschung. Eine Anleitung zu qualitativem Denken. München.
- Münter, A.; Schmitt, P. (2007): Landesraumordnungspläne in Deutschland im Vergleich. Vergleichende Analyse der Pläne und Programme von 12 Bundesländern ohne NRW. Abschlussbericht. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen. Dortmund.
- Münzer, E. (1995): Eigenentwicklung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 199-200.
- Niedersächsische Landestreuhandstelle (2007): Wohnungsmarktbeobachtung 2007. Hannover.
- Peithmann, O. (1996): 50 Jahre Raumplanung in Niedersachsen – Ziele und organisatorische Voraussetzungen. In: Kuropka, J./Laer, H. von (Hrsg.): Woher kommt und was haben wir an Niedersachsen? Cloppenburg, 289-317. = Vechtaer Universitätsschriften, Bd. 16.
- Penn-Bressel, G.; Kriese, U. (2006): Armutsrisiko Eigenheim. Was gegen Wohneigentum zur privaten Altersvorsorge spricht. Online unter: <http://www.nabu.de/themen/siedlungsentwicklung/demographieundfinanzen/05566.html> (letzter Zugriff am 10.02.2009).
- Preuß, T. (2007): Potenziale für eine Flächenkreislaufwirtschaft (Expertise). Eine Expertise des ExWoSt-Forschungsfeldes Kreislaufwirtschaft in der städtischen/stadtregionalen Flächennutzung – Fläche im Kreis. Berlin.
- Priebs, A.; Wegner, C. (2008): „Eigenentwicklung“ als Baustein nachhaltiger Flächenhaushaltspolitik. Ansätze und Erfahrungen aus Hannover. In: Raumplanung 141, 257-262.
- Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) (2004): Umweltgutachten 2004. Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern. Baden-Baden.
- Region Hannover (2006): Regionales Raumordnungsprogramm 2005 für die Region Hannover. Hannover.
- Ritter, E.-H. (2007): Klimawandel – eine Herausforderung an die Raumplanung. In: Raumforschung und Raumordnung 65, 6, 531-538.
- Schmidt-Eichstaedt, G.; Reitzig, F.; Habermann-Nieße, K.; Klehn, K. (2001): Eigenentwicklung in ländlichen Siedlungen als Ziel der Raumordnung. Rechtsfragen, praktische Probleme und ein Lösungsvorschlag. Hannover.
- Schubert, H. J. (1999): Desurbanisierung durch unkoordinierte Wohnbaulandausweisung. In: Raumforschung und Raumordnung 57, 4, 259-272.
- Siedentop, S. (2008): Anforderungen aus raumplanerischer Sicht. In: Köck, W.; Bizer, K.; Einig, K.; Hansjürgens, B.; Siedentop, S. (Hrsg.): Handelbare Flächenausweisungsrechte. Anforderungsprofil aus ökonomischer, planerischer und juristischer Sicht. Baden-Baden, 110-158.
- Statistisches Bundesamt (2009): Pressemitteilung Nr. 426 vom 11.11.2009. Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche: 104 Hektar pro Tag. Online unter: http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Presse/pm/2009/11/PD09_426_331.templateId=renderPrint.psml (letzter Zugriff am 05.02.2010).
- Szczekalla, P. (2005): Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch lokale und regionale Flächenressourcenbewirtschaftung. Rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen. In: Deutsches Verwaltungsblatt 120, 6, 354-359.
- Towfigh, E. V. (2009): Komplexität und Normenklarheit – oder: Gesetze sind für Juristen gemacht. Online unter: http://www.coll.mpg.de/pdf_dat/2008_22online.pdf (letzter Zugriff am 11.11.2010).
- Ulmer, F.; Renn, O.; Ruther-Mehlis, A.; Jany, A.; Lilienthal, M.; Malburg-Graf, B.; Pietsch, J.; Selinger, J. (2007): Erfolgsfaktoren zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Evaluation der Rats-Empfehlungen „Mehr Wert für die Fläche: Das Ziel 30ha“. Nürtingen.
- Umweltbundesamt (2004): Reduzierung der Flächeninanspruchnahme durch Siedlungen und Verkehr. Strategiepapier des Umweltbundesamtes. Berlin.
- Umweltbundesamt (2009): Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche. Online unter: <http://www.umweltbundesamt-daten-zur-umwelt.de/umweltdaten/public/theme.do?nodeId=2277> (letzter Zugriff am 31.03.2010).
- Wahl, R. (1984): Rechtliche Wirkungen landesplanerischer Festlegungen gegenüber gemeindlichen Planungen und Fachplanungen. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Verwirklichung von Umweltschutz durch Raumordnung und Landesplanung. Rechtliche Wirkungen landesplanerischer Festlegungen gegenüber gemeindlichen Planungen und Fachplanungen. Informationssseminar der Akademie am 3./4. Juni 1982 in Mainz. Hannover, 47-83. = Arbeitsmaterial der ARL, Nr. 90.

Weyl, H. (1991): Zur Geschichte der Landes- und Regionalplanung in Niedersachsen. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Zur geschichtlichen Entwicklung der Raumordnung, Landes- und Regionalplanung in der Bundesrepublik Deutschland. Hannover, 197-251. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 182.

World Commission on Environment and Development (1987): Our common future. Online unter: <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm> (letzter Zugriff am 14.02.2009).