

# Towards an Integrated Spatial Development and Transport Policy: Regional Governance in a Fragmented Sector

Fallstudie Hannover (D)

Barbara Zibell  
Stephan Loeb  
Dietrich Fürst



ISSN 0808-1190

ISBN 978-82-480-0891-0 Elektronisk versjon

Oslo, mai 2008

**Tittel:** Mot en samordnet arealutvikling og transportpolitikk: Studie av Hannover

**Forfatter(e):** Barbara Zibell; Stephan Loeb; Dietrich Fürst

TØI rapport 968/2008  
Oslo, 2008-05  
90 sider  
ISBN 978-82-480-0891-0 Elektronisk versjon  
ISSN 0808-1190

**Finansieringskilde:**  
Norges forskningsråd

**Prosjekt:** 3193 Regional areal- og transportpolitikk: offentlig styring og tjenesteproduksjon i en fragmentert sektor: Studie av Hannover

**Prosjektleder:** Tore Leite

**Kvalitetsansvarlig:** Tore Leite

**Emneord:**  
Land use; Regional governance; Samstyring; Desentralisering; Miljø; Transportpolitikk; Hannover

**Sammendrag:**  
Rapporten beskriver regional planlegging innen areal- og transport i Hannover regionen. Areal- og transportplanleggingen beskrives gjennom analyse av aktuelle beslutningsprosesser som krever koordinering mellom arealbruk og transportløsninger. Rapporten gir også et overblikk over organiseringen av det regionale styringsnivået i Hannover regionen og hvordan regional samstyring påvirker de institusjonelle betingelsene for en samordnet areal- og transportpolitikk.  
Rapporten viser at Hannover regionen aktivt har utviklet et omfattende virkemiddelapparat for å styre den romlige utviklingen på regional nivå, men hvor kommunene integreres i utvikling og bruk av disse virkemidlene – slik som planer for lokalisering av handel, satsingsområder for byutvikling og bruk av utviklingsrammer for boligbygging i områder med lav befolkningstetthet.  
Rapporten utgis kun elektronisk og er skrevet på tysk.

**Title:** Towards an Integrated Spatial Development and Transport Policy. Fallstudie Hannover

**Author(s):** Barbara Zibell; Stephan Loeb; Dietrich

TØI report 968/2008  
Oslo: 2008-05  
90 pages  
ISBN 978-82-480-0891-0 Electronic version  
ISSN 0808-1190

**Financed by:**  
Norwegian Research Council

**Project:** 3193 Towards an Integrated Spatial Development and Transport Policy: Fallstudie Hannover

**Project manager:** Tore Leite

**Quality manager:** Tore Leite

**Key words:**  
Land use; Regional governance; Decentralisation; Environment; Transport policy; Hannover

**Summary:**  
This working paper describes the regional planning of land use and transport in the Hanover region. The report describes the land use and transport planning in the Hanover region with regard to recent decision processes relevant for the coordination of spatial development and transport planning. The report also gives an overview over the regional coordination (governance) in the Hannover region and how these governance structures influence the institutional conditions for a successful integration of land use and transport planning.  
The report show that the region has actively developed a planning instruments to frame the spatial development at a regional level, but where the municipalities are integrated both in the development and implementation of these policy instruments, such as localisation plans for retail trade, designation of urban development centres and development frames for residential areas in areas with low population density.  
The report is published electronically and written in  
**Language of report:** German

*Rapporten kan bestilles fra:  
Transportøkonomisk institutt, Biblioteket  
Gaustadalleen 21, 0349 Oslo  
Telefon 22 57 38 00 - www.toi.no*

*The report can be ordered from:  
Institute of Transport Economics, The library  
Gaustadalleen 21, NO 0349 Oslo, Norway  
Telephone +47 22 57 38 00 - www.toi.no*

**Towards an Integrated Spatial Development and Transport Policy:  
Regional Governance in a Fragmented Sector**

**Fallstudie Hannover (D)**

**Im Rahmen des Programms**

**Democracy and Governance in a Regional Context (DEMOSREG)**

## **Impressum**

Auftraggeber

**The Institute of Transport Economics (TØI)**

Department for Organisation and Implementation

Gaustadalléen 21, NO 0349 Oslo

Auftragnehmerin

**Leibniz Universität Hannover (LUH)**

**Arbeitsgruppe Raum+Region**

Prof. Dr. sc. techn. Barbara Zibell

in Kooperation mit

**Plan: A Planungsgemeinschaft Umweltmoderation,**

**Regionalmanagement und Strukturanalysen**

Dr.-Ing. Stephan Löb & Prof. Dr. rer. Pol. Dietrich Fürst, Hannover

# Preface

The research project “Towards an Integrated Spatial Development and Transport Policy: Regional Governance in a Fragmented Sector” analyses the role of regional coordination in achieving an integrated land use and transport planning. The project’s departing point is an observed gap between national planning intentions for an integrated land use and transport planning and the implementation of measures to avoid urban sprawl, to reduce the demand for car transport, and to increase public transport share. The project has analysed three observations of regional governance in three different national contexts: the land use and transport project in the Norwegian Region of Kristiansand, the former county of Funen in Denmark and the Hanover region in Germany. The project is financed by the Norwegian research council within the research programme “Democracy, Coordination and Regionality (DEMOSREG)”.

This report describes the regional planning of land use and transport in the Hanover region and has been a mayor input for German case study on regional governance for the research project. The report has been written by Barbara Zibell, Stephan Loeb and Dietrich Fürst in cooperation with Tore Leite, TOI, and in accordance with work programme for the research project. The results from this report has been summarised and analysed by Tore Leite and documented in English language in the TOI-report 959-2008.

Project leader from the Leibniz University of Hanover has been Prof. Dr. Barbara Zibell in cooperation with Prof. Dr. Dietrich Fürst and Dr. Stehpan Loeb from A-Plan. Dr. Tore Leite has been in charge of the publishing of the report on behalf of the Institute of Transport Economics. Camilla Olsson has provided secretarial support.

Oslo, June 2008  
Institute of Transport Economics

*Lasse Fridstrøm*  
Managing Director

*Arvid Strand*  
Head of Department

# Inhaltsverzeichnis

## **0. Einführung**

- 0.1 Ausgangslage und Auftrag
- 0.2 Methodik und Vorgehen

## **1. Organisation der Region Hannover**

- 1.1 Aufbauorganisation
- 1.2 Finanzierung
- 1.3 Politische Vertretung
- 1.4 Aufsicht

## **2. Die Region Hannover im organisatorischen Aufbau des Landes Niedersachsen und der BR Deutschland**

## **3. Regional- und Verkehrsplanung in Deutschland und Hannover**

- 3.1 Regionalplanung
  - 3.1.1 Regionalplanung im deutschen Planungssystem
  - 3.1.2 Regionalplanung in der Region Hannover
  - 3.1.3 Verfahren zur Aufstellung eines Regionalplans
  - 3.1.4 Wandel der Planungskonzepte
- 3.2 Verkehrsplanung
  - 3.2.1 Verkehrswegeplanung in Deutschland
  - 3.2.2 ÖPNV System in der Region Hannover
  - 3.2.3 Integrierte Verkehrsentwicklungsplanung in der Region Hannover

## **4. Koordination von Siedlungsentwicklung und Verkehr im Bereich der Regionalplanung in Hannover**

- 4.1 Koordination
- 4.2 Koordination in der Regionalplanung der Region Hannover
- 4.3 Relevanz unterschiedlicher Koordinationsinstrumente

## **5. Analyse der Koordinationsverfahren von Verkehrs- und Regionalplanung in der Region Hannover**

- 5.1 Vorbemerkungen zum Analyseansatz
- 5.2 Koordinationspotential der Regionalplanung gegenüber der Verkehrsplanung (hier: ÖPNV)

## **6. Einzelfallstudien in der Region Hannover**

- 6.1 Vorbemerkungen zur Durchführung der Einzelfallstudien

- 6.2 Siedlungsentwicklung durch Neue Stadtteile / Wohnbauflächen
  - 6.2.1 Steuerung der Siedlungsentwicklung durch Regionalplanung
  - 6.2.2 Erfahrungen, Handhabung in der Region Hannover
  - 6.2.3 Empirische Befunde: Fallstudien
    - 6.2.3.1 Hannover-Kronsberg
    - 6.2.3.2 Langenhagen-Weiherfeld
    - 6.2.3.3 Seelze-Süd
  - 6.2.4 Bewertung aus Sicht der Regionalplanung
- 6.3 Standortentwicklung im Einzelhandel
  - 6.3.1 Trends im Einzelhandel
  - 6.3.2 Steuerung durch Regionalplanung
  - 6.3.3 Regionales Einzelhandelskonzept für die Region Hannover
  - 6.3.4 Empirische Befunde: Fallstudien
    - 6.3.4.1 Fallbeispiel Langenhagen
    - 6.3.4.2 Fallbeispiel Sehnde
    - 6.3.4.3 Fallbeispiel Lehrte
  - 6.3.5 Einschätzung / Bewertung aus Sicht der Regionalplanung
- 6.4 Eigenentwicklung
  - 6.4.1 Logik des Instruments
  - 6.4.2 Anwendung in der Region Hannover
  - 6.4.3 Empirische Befunde: Fallstudien
    - 6.4.3.1 Neustadt a Rbge.
    - 6.4.3.2 Fallbeispiel Sehnde
    - 6.4.3.3 Fallbeispiel Springe
    - 6.4.3.4 Fallbeispiel Wedemark
  - 6.4.4 Einschätzung aus Sicht der Regionalplanung

## **7. Interpretierende Einschätzung der Koordinationsleistungen**

- 7.1 Institutioneller Wandel zwischen der Region Hannover und ihrer Vorläuferin bezogen auf Verkehrs- und Regionalplanung
- 7.2 Analytischer Ansatz zur Beurteilung der Koordinationsprozesse
- 7.3 Koordinationsleistungen zur Abstimmung von Siedlungsentwicklung und Straßenplanung
- 7.4 Koordinationsleistungen zur Integration von Siedlungs- und ÖPNV-Planung
- 7.5 Rolle des planerischen Instrumentariums
  - 7.5.1 Allgemeine Einschätzung
  - 7.5.2 Vorrangflächen für Siedlungsentwicklung
  - 7.5.3 Einzelhandelskonzept
  - 7.5.4 Eigenentwicklung
- 7.6 Abschließende Bemerkungen

## **Anhang**

- A1 Literatur
- A2 Durchgeführte Interviews
- A3 Abbildungsverzeichnis
- A4 Tabellenverzeichnis



## Abkürzungsverzeichnis

AK FIRSt	Arbeitskreis Fraueninteressen in Regional- und Strukturentwicklung
BauGB	Baugesetzbuch des Bundes
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMV	(verkürzt für BMVBS)
CIMA	City Management GmbH
DB	Deutsche Bahn AG
DLR	Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt
DVWG	Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft
EHK	Einzelhandelskonzept
EL	Entwicklungsgesellschaft Langenhagen
Ew/qkm	Einwohner je Quadratkilometer
FNP	Flächennutzungsplan
FOC	Factory Outlet Center
IHK	Industrie- und Handelskammer
HRG	Hannover Region Grundstücksgesellschaft
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KGH	Kommunalverband der Region Hannover
KroKuS	Kronsberger KulturStadtteilzentrum
LHH	Landeshauptstadt Hannover
LROP	Landes-Raumordnungsprogramm
MID	Mobilität in Deutschland
NLS	Niedersächsisches Landesamt für Statistik
NNVG	Niedersächsisches Nahverkehrsgesetz
NVP	Nahverkehrsplan
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ROG	Raumordnungsgesetz des Bundes
RROP	Regionales Raumordnungsprogramm
SPNV	Schienengebundener Personennahverkehr
SUP	Strategische Umweltprüfung
TÖB	Träger öffentlicher Belange
ÜSTRA	Überland-Straßenbahnbetrieb, jetzt: Hannoversche Verkehrsbetriebe AG
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
WE	Wohneinheiten
WE/ha	Wohnheiten je Hektar
ZGH	Zweckverband Großraum Hannover



## 0. Einführung

### 0.1 Ausgangslage und Auftrag

Im August 2008 erteilte das norwegische Institute of Transport Economics (TØI) der Arbeitsgruppe Raum+Region an der Leibniz Universität Hannover, vertreten durch Prof. Dr. sc. techn. Barbara Zibell, Fakultät Architektur und Landschaft, den Auftrag, im Rahmen des DEMOSREG-Projektes 'Towards an Integrated Spatial Development and Transport Policy' eine Fallstudie über die Region Hannover durchzuführen.

Die Fallstudie ist Teil eines größeren Forschungsvorhabens, das im Rahmen des norwegischen Programms 'Democracy and Governance in a Regional Context (DEMOSREG)' vom Research Council of Norway gefördert wird. Ziel des Vorhabens ist es, Wege zu einer besseren Organisation für eine koordinierte Siedlungsentwicklung und Verkehrsplanung in Norwegen zu finden.

Derzeit gibt es in Norwegen zwischen der kommunalen und der staatlichen Politik- und Verwaltungsebene keine wirkungsvollen Strukturen einer überörtlichen bzw. regionalen Steuerung. Gleichzeitig werden die Probleme einer koordinierten Siedlungs- und Verkehrsentwicklung mit dem Wachstum der städtischen Agglomerationen jedoch offenkundig. Obwohl die politischen Leitlinien eine Koordination von Siedlungs- und Verkehrsentwicklung fordern, sind die Strukturen für die Organisation und Steuerung der räumlichen Planung einerseits und der Verkehrspolitik andererseits nach wie vor voneinander getrennt.

Um hierfür geeignete Lösungen und Modelle vorschlagen zu können, werden im Rahmen des norwegischen Vorhabens beispielhaft "neue" Formen von 'Regional Governance' auf ihren Beitrag zu einer besseren, d.h. wirkungsvolleren, Koordination von Siedlungs- und Verkehrsplanung im Hinblick auf die Übereinstimmung mit den nationalen und regionalen Zielen einer nachhaltigen räumlichen Entwicklung untersucht. Führen bestimmte Formen regionaler Organisation und Zusammenarbeit eher zum Ziel als andere? Und wenn ja, worin bestehen die Erfolgsfaktoren?

Um diese Fragen beantworten zu können, wurden im Rahmen des Forschungsvorhabens drei Regionen in Nordeuropa ausgewählt: die Region Kristiansand in Norwegen, die Region Fünen in Dänemark und die Region Hannover in Deutschland. Der vorliegende Bericht enthält die Ergebnisse der Fallstudie über die Region Hannover.

### 0.2 Methodik und Vorgehen

Der Auftrag des norwegischen Auftraggebers umfasste drei Teile. So sollte im Rahmen der Fallstudie:

- a) eine Beschreibung der Siedlungs- und Verkehrsplanung in der Region Hannover vorgenommen und anhand jüngerer Entscheidungsprozesse, in denen Konflikte zwischen der Koordination von Verkehrs- und Siedlungsentwicklung auftraten, beispielhaft illustriert und analysiert werden;
- b) eine Beschreibung der regionalen Koordination und Steuerung (Governance) in der Region Hannover durchgeführt werden;
- c) eine Einschätzung und Bewertung gegeben werden, wie regionale Steuerungsstrukturen und Governance die Bedingungen für eine erfolgreiche Koordination von Siedlungs- und Verkehrsplanung im Rahmen einer nachhaltigen Entwicklung in der Region Hannover beeinflussen.

Hierzu wurden zunächst die Organisation der Region Hannover in ihren inneren Strukturen wie im Rahmen des Aufbaus des Bundeslandes Niedersachsen und der Bundesrepublik Deutschland sowie die rechtlichen Rahmenbedingungen der Regional- und Verkehrsplanung in der Bundesrepublik Deutschland und der Region Hannover erläutert. (Kap. 1-3) Im Weiteren wurden die formellen und informellen

Instrumente und Verfahren der Koordinationstätigkeit zwischen Siedlungsentwicklung und Verkehr in der Region Hannover im Allgemeinen dargestellt. (Kap. 4)

Die Auswahl der Themen- und Handlungsfelder für die Analyse (großflächige Siedlungserweiterung; Einzelhandel; Eigenentwicklung) erfolgte in Abstimmung mit dem Auftraggeber, die Auswahl konkreter Entscheidungsverfahren wurde in Abstimmung mit Vertretern der Region Hannover vorgenommen.

Die Analyse der einzelnen Entscheidungsverfahren wurde mittels offenen, problemzentrierten Interviews durchgeführt, als InterviewpartnerInnen wurden, ebenfalls mit Unterstützung von Vertretern der Region Hannover, die mit den Entscheidungen befassten Führungskräfte aus den planenden Verwaltungen der betroffenen Gemeinden ausgewählt. (vgl. hierzu auch Kap. 6.1) In einer Schlussrunde wurden nochmals einzelne VertreterInnen der Region Hannover befragt, im Weiteren wurde ein Gespräch mit den PlanungsfachFrauen in der Region Hannover geführt. (Übersicht über die InterviewpartnerInnen s. Anhang A2)

Die Interviews sollten Erkenntnisse liefern zur konkreten Abstimmung und Koordination von Siedlungsentwicklung und Verkehr in der Region Hannover im Rahmen überörtlich bedeutsamer Planungen im Einzelfall.

Für die Analyse der Ergebnisse im Hinblick auf die konkrete Koordinationstätigkeit im Hinblick auf Erfolge und Misserfolge wurde der analytische Ansatz des „akteurszentrierten Institutionalismus“ nach F.W. Scharpf zugrunde gelegt. Dieser Ansatz ist auf Interaktionen ausgerichtet und interpretiert diese im Rahmen von institutionellen Anreizen und Restriktionen. Ansatz und Übertragung auf die Strukturen der Region Hannover sind im Kapitel 5 beschrieben.

Das Vorgehen zur Durchführung sowie die Ergebnisse aus der Analyse der insgesamt 10 Einzelfallstudien sind im Hauptteil dieses Berichtes (Kap. 6) dargelegt. Die interpretierende und abschließende Gesamteinschätzung erfolgt in Kapitel 7.

## I. Organisation der Region Hannover

Die Region Hannover ist 2001 aus dem Zusammenschluss des früheren Landkreises Hannover, des Kommunalverbands Großraum Hannover und der bisher kreisfreien Stadt Hannover entstanden. Das Gebiet der Region liegt exakt in den Grenzen des früheren Landkreises plus der Stadt Hannover mit ca. 2.290 qkm Fläche und 1,127 Mill. Einwohnern (Land Niedersachsen zum Vergleich: 7,99 Mill. Einwohner). Die Region umfasst 21 Gemeinden (die Stadt Hannover ist eine davon). Seit 1963 gibt es für die Region eine gemeinsame Regionalplanung (Verband Großraum Hannover)<sup>1</sup>, seit 1965 den ersten verbindlichen Regionalplan (vgl. Fürst et al. 1990, 311 ff.).

### 1.1 Aufbauorganisation

Die Organisationsstruktur der Region entspricht derjenigen eines niedersächsischen Landkreises. Jedoch unterscheidet sich die Region von einem Landkreis durch ihre Zuständigkeiten (§§ 8 und 9 Regionsgesetz)<sup>2</sup>. Über die Kompetenzen eines Landkreises hinaus, wozu u.a. die Regionalplanung und die Genehmigung der kommunalen Flächennutzungspläne gehören, hat sie auch einige Kompetenzen der kreisangehörigen Gemeinden sowie der früheren Bezirksregierung (Mittelinstantz) hinzu gewonnen. So erhielt die Region von ihren Gemeinden u.a. die Trägerschaft für Sonderschulen, für die örtliche Sozialhilfe, für die öffentliche Jugendhilfe (mit Ausnahme von fünf Städten, die über eigene Jugendämter verfügen), für Krankenhäuser, für regional bedeutsame Erholungseinrichtungen, für den gesamten Öffentlichen Personenverkehr (ÖPNV auf Schiene und Straße) sowie für Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung. Von der – inzwischen aufgelösten und durch „Regierungsvertretungen“<sup>3</sup> ersetzt – Mittelinstantz wurden auf sie „heruntergezont“ behördliche Aufgaben der Umweltverwaltung (untere und z.T. auch obere staatliche Naturschutzbehörde, Gewässerschutz-Behörde, Abfallbehörde, Bodenschutzbehörde, Immissionschutzbehörde) sowie der Kommunalaufsicht über die 20 Gemeinden (also ohne Hannover).

Kommunen unterstehen dem Land und werden als Teile der Länder betrachtet. Jedoch sind sie keine nachgeordneten Behörden, sondern genießen das Recht der Selbstverwaltung (Art. 28 Abs.2 GG) – allerdings „im Rahmen der Gesetze“, worauf die Länder Einfluss haben. Das Recht der kommunalen Selbstverwaltung schafft deshalb auch zwei unterschiedliche Aufgabentypen: solche, die im sog. „eigenen Wirkungskreis“ durchgeführt werden (und wo das Land lediglich die Rechtsaufsicht<sup>4</sup> wahrnehmen kann), und solche, die im sog. „übertragenen Wirkungskreis“ bearbeitet werden: Hier überträgt das Land Aufgaben auf die Kommunen, behält sich aber die Regelung vor, wie diese Aufgaben durchzuführen sind. Das Land verfügt hier neben der Rechtsaufsicht auch über die Fachaufsicht.

Durch die Reorganisation wurde eine klarere Trennung zwischen kommunalen Aufgaben (die örtlichen Charakter haben) und regionalen Aufgaben (die überörtlichen Charakter haben) geschaffen. So erhielten die Gemeinden der Region einige Kompetenzen, die andere kreisangehörige Gemeinden nicht haben, z.B. Schulträgerschaft für allgemein bildende Schulen, Bauaufsicht (mit Ausnahme von 8 kleineren Gemeinden, wo die Bauaufsicht bei der Region blieb) und einige Aufgaben im Bereich der Umweltverwaltung. Damit sollen Synergie-Effekte gewonnen, aber auch der Koordinationsaufwand über Gemeindegrenzen

1 Entwicklung aus dem Verband Großraum Hannover (1963) über den Zweckverband Großraum Hannover (1980) und den Kommunalverband Großraum Hannover (1992) bis hin zur Region Hannover (2001) als Gebietskörperschaft.

2 Gesetz zur Bildung der Region Hannover (Regionsgesetz) vom 5. Juni 2001 (Nds. GVBl. 16/2001, S.348 ff.) i.d.F. vom 18.05.2006 (Nds. GVBl. 13/2006, S.203 f.)

3 Regierungsvertretungen wurden in Niedersachsen 2005 eingeführt unter Abschaffung der früheren Bezirksregierungen. Sie haben primär Service- und Beratungsfunktion, kaum behördliche Funktionen (z.B. Genehmigungs- oder Weisungsbefugnisse an Gemeinden). Die behördlichen Funktionen der Bezirksregierungen wurden weitgehend entweder auf die Landkreise/ kreisfreien Städte oder auf die Ministerien übertragen.

4 Die „Kommunalaufsicht“ soll lediglich prüfen, dass die Kommunen die Gesetze einhalten. Fachaufsicht prüft auch die Zweckmäßigkeit (§§ 127 ff. Nds. GO). Die Frage, ob die Maßnahmen unwirtschaftlich durchgeführt wurden, d.h. zu viel Geld verschwendet wurde, ist Angelegenheit der Rechnungsprüfung.

hinweg reduziert werden. Die Region besitzt „Satzungsgewalt“, d.h. kann ihre Angelegenheiten durch Satzung allgemein verbindlich regeln, was bedeutet: Sie kann gesetzesgleiche Handlungszwänge für Dritte erzeugen und diese mit Sanktionen unterstützen (§ 18 Regionengesetz).

Die administrative und politische Leitung der Region liegt beim Regionspräsidenten, der ebenfalls direkt gewählt wird (für die Dauer von 5 Jahren). Er organisiert die Verwaltung und bestimmt im Einvernehmen mit der Regionsversammlung die Dezernenten und deren Aufgabenfelder. Zur Zeit hat die Region vier Dezernenten mit den folgenden vier Aufgabenfeldern: (I) Finanzen und Gebäudewirtschaft; (II) Soziale Infrastruktur (Schulen, Soziales, Jugend und Gesundheit), (III) Umwelt, Planen und Bauen (Naturschutz, Bodenschutz, Grundwasserschutz, Immissionsschutz, Umweltplanung, Regionalplanung, Naherholung, Baugenehmigung und Denkmalpflege), (IV) Sicherheit, Wirtschaft und Verkehr (Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung, Unternehmerbüro<sup>5</sup>, Regionalstraßen, ÖPNV und integrierte Verkehrsentwicklungsplanung sowie öffentliche Sicherheit). Jedes Dezernat ist in sog. „Fachbereiche“ gegliedert. Das sind teamartige Arbeitseinheiten, die nach Bedarf auch neu zusammengestellt werden können.

Für die Regionalplanung ist das Dezernat „Umwelt, Planen und Bauen“ zuständig, das gleichzeitig auch Funktionen als Untere Staatsbehörde ausführt, und zwar im Naturschutz, Wasserschutz, Immissionsschutz, Denkmal- und Bodenschutz. Außerdem ist das Dezernat als Bauaufsichtsbehörde gegenüber 8 kleineren Gemeinden unter 20.000 Einwohnern in Fragen der Baugenehmigung zuständig.

## 1.2 Finanzierung

Die Region finanziert sich über Umlagen der Kommunen sowie Zuweisungen des Landes (ca. 40% Umlage, 60% Zuweisungen, Gesamthaushalt ca. 1,26 Mrd. € (2006), ohne Krankenhäuser und Abfallwirtschaft, die auf gesonderte Betriebe ausgegliedert wurden). Dabei gibt es zwei Typen von Zuweisungen, diejenigen, die zur allgemeinen Aufgabenerledigung zur Verfügung gestellt werden („Schlüsselzuweisungen“ nach dem Nds. Gesetz über den Finanzausgleich) sowie zweckgebundene Zuweisungen. Eigene Steuern erhebt die Region nicht; lediglich Gemeinden verfügen über eigene Steuern<sup>6</sup>. Jedoch kann die Region Gebühren für den Betrieb von Einrichtungen sowie Beiträge zur Finanzierung von Straßenbauten erheben.

## 1.3 Politische Vertretung

Die Region wird politisch über die Regionsversammlung vertreten, in der 84 direkt gewählte Abgeordnete der Region sitzen (auf fünf Jahre gewählt)<sup>7</sup>.

Die Bürger haben neben dem Wahlrecht und den üblichen Partizipationsangeboten die Möglichkeit, über Bürgerbegehren und Bürgerentscheide auf die Regionalpolitik einzuwirken.<sup>8</sup>

Eine besondere Einrichtung nds. Kreise ist der sog. „Kreisausschuss“. In der Region entspricht dem der Regionsausschuss. Der Regionsausschuss ist ein Pflichtausschuss der Regionsversammlung und besteht aus dem Regionspräsidenten und sechs stimmberechtigten Regionsabgeordneten sowie (nur beratend)

<sup>5</sup> Das „Unternehmerbüro“ ist eine koordinierte Anlaufstelle für alle Fragen, die Unternehmen an kommunale Einrichtungen der Wirtschaftsförderung in der Region Hannover stellen. Es wurde 2004 gegründet.

<sup>6</sup> Eigene Gemeindesteuern sind: Getränkesteuer, Hundesteuer, Vergnügungssteuer

<sup>7</sup> Allerdings wird die Wahl zum Regionalparlament von den meisten Bürgern und vielen Kommunalpolitikern in ihrer Bedeutung noch immer unterschätzt: Der Gemeindeebene wird wesentlich größere Bedeutung zugeordnet, was sich auch darin äußert, dass Parteien häufig nur die „zweite Riege“ ihrer Politiker für die Regionalwahl aufstellen, sofern Regionalpolitiker nicht ein Zweitmandat (Kommunal- und Regionalebene) wahrnehmen.

<sup>8</sup> Bürgerbegehren führen zu Bürgerentscheiden und sind möglich, wenn mindestens 48.000 der wahlberechtigten Einwohner ein solches Ersuchen unterschreiben. Damit kann die Region gezwungen werden, zu einem bestimmten Thema eine im Bürgerbegehren genau bestimmte Sachentscheidung der Bevölkerung zur Entscheidung vorzulegen. Bürgerentscheid ist ein Plebiszit, bei dem die Bürger direkt, unter Ausschaltung der Regionsversammlung, über die in einem Bürgerbegehren definierte Sachentscheidung entscheiden können.

Vertretern der Abgeordneten von jenen Fraktionen und Gruppen, die nicht von den sechs stimmberechtigten Regionsabgeordneten vertreten werden<sup>9</sup>. Der Regionsausschuss ist das neben dem Regionspräsidenten wichtigste Entscheidungsorgan. Denn er hat „Organcharakter“, d.h. er kann die Region Hannover nach außen verbindlich vertreten. Er bereitet die Beschlüsse der Regionsversammlung vor und beschließt in allen Angelegenheiten, die nicht in die Kompetenz von Regionsversammlung oder Regionspräsident fallen (§64 Regionsgesetz).

## 1.4 Aufsicht

Die Rechtsaufsicht über die Region liegt beim Innenministerium, die Fachaufsicht teilweise bei den Fachministerien. Das Regionale Raumordnungsprogramm wird von der Obersten Landesplanungsbehörde, dem Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (über die „Regierungsvertretungen“), genehmigt (§ 8 Abs.6 NROG).

## 2. Die Region Hannover im organisatorischen Aufbau des Landes Niedersachsen und der Bundesrepublik Deutschland

Die Region Hannover ist analog zu den niedersächsischen Landkreisen eine Gebietskörperschaft. Gebietskörperschaft bedeutet: territorial begrenzter Aufgabenbereich in eigener Hoheit bei direkt gewählter Territorialvertretung<sup>10</sup>.

Die Landesebene gehört wie die Bundesebene zum „Staat“. Sie ist die für die Erledigung staatlicher Aufgaben wichtigste Vollzugsebene. Denn der Bund hat zwar Rechtsetzungsbefugnisse, aber praktisch keine Vollzugskompetenz – diese liegt fast ausschließlich bei den Ländern<sup>11</sup>. Das hat zur Folge, dass der bundesdeutsche Föderalismus im Gegensatz zum amerikanischen ein sog. „Verbundföderalismus“ ist: Die Länder haben Mitspracherechte an Regelungen des Bundes („Bundesrat“), und der Bund ist auf die Mitwirkung der Länder in der Erledigung staatlicher Aufgaben angewiesen. Daraus entwickelt sich das typisch deutsche Phänomen der „Politikverflechtung“: Die Mitsprachemöglichkeiten der Länder (und der Kommunen über die Länder) bewirkt, dass sich die Fachpolitiker von Bund und Ländern, mitunter auch Kommunen, vertikal und horizontal abstimmen (organisiert über „Ministerkonferenzen“ und Arbeitskreise) und darüber enger verflochtene vertikale „Versäulungen“ (sog. „sektorale Fachbruderschaften“: Wagener 1979) bilden (Scharpf 1989). Solche Fachbruderschaften haben untereinander sehr viel intensivere Kontakte als zu anderen Fachressorts, zumal sie durch gleiche Ausbildung, Treffen auf Tagungen, gleiche Fachzeitschriften etc. sich auch paradigmatisch (d.h. in ihren Denk- und Interpretationsmustern) aus dem Kreis der anderen herausheben. Auch die Raumordnung ist in diese Verflechtung eingebunden. Ein wesentliches Koordinations-Organ oberhalb der Ebene der Länder ist die Ministerkonferenz für Raumordnung<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Das sind kleinere politische Parteien, die zu wenige Mitglieder in der Regionsversammlung haben als dass sie nach dem d'Hondtschen Verfahren Vertreter für die 6 stimmberechtigten Mitglieder entsenden könnten.

<sup>10</sup> Auf der Kommunalebene unterscheidet man Landkreise von Gemeinden. Landkreise gelten als „Kommunalverbände“, weshalb sie sich über Umlagen der Gemeinden finanzieren und die Gemeinden als die eigentlichen Träger der Selbstverwaltung gelten. Bei den Gemeinden unterscheidet man kreisfreie und kreisangehörige Gemeinden. Kreisfreie Gemeinden übernehmen alle kommunalen Aufgaben, die bei Kreisen zwischen Gemeinden und Kreis aufgeteilt werden.

<sup>11</sup> „Die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben ist Sache der Länder, soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt.“ (Art. 30 GG).

<sup>12</sup> Die Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) ist ein Koordinationsgremium zwischen den für Raumordnung zuständigen Ministern auf Landesebene unter Beteiligung des Bundesraumordnungsministers. Sie regelt über *Entschliefungen* und *Empfehlungen* bestimmte raumordnerische Fragen grundsätzlich. Daran halten sich die Länder in der Regel, auch wenn solche Entschliefungen keinen Gesetzescharakter haben (freiwillige Selbstbindung).



### 3. Regional- und Verkehrsplanung in Deutschland und Hannover

#### 3.1 Regionalplanung

Begriffliche Vorbemerkung: Im Folgenden werden die Begriffe Raumplanung, Landesplanung, Regionalplanung und Raumordnung verwendet. Raumplanung bezeichnet das gesamte System der räumlichen Planung, Landesplanung bezieht sich auf die staatliche Raumplanung auf Landesebene, Regionalplanung auf die Raumplanung auf Regionsebene (oberhalb der Kommunalebene). Raumordnung betrifft den Inhalt der Raumplanung. Das „Planungssystem“ umfasst auf Bundesebene ein Konzept der indikativen Planung über Leitbilder/ Leitvisionen sowie Abstimmungen im Wege institutionalisierter Abstimmungsorgane (hier: Ministerkonferenz für Raumordnung, s.w.u.). Auf Landes- und Regionalebene ist die Raumplanung durch verbindliche Raumordnungspläne gekennzeichnet. Auf lokaler Ebene gehört der Flächennutzungsplan („F-Plan“) sowie – für konkrete Siedlungsräume – der (verbindliche) Bebauungsplan („B-Plan“) zum Planungssystem. F- und B-Plan werden zusammen als „Bauleitplanung“ bezeichnet.

##### 3.1.1 Regionalplanung im deutschen Planungssystem

Das deutsche Planungssystem wird – vereinfacht – durch zwei Bundesgesetze („Raumordnungsgesetz“, „Baugesetzbuch“) und 16 Landes-Rechtsregelungen geregelt. Das Baugesetzbuch (BauGB) gilt für alle Gemeinden aller Bundes-Länder. Das Bundes-Raumordnungsgesetz (ROG) ist primär ein Organisationsgesetz, das Zuständigkeiten und Handlungspflichten der Länder und Regionen regelt, aber von den Ländern noch modifiziert werden kann. Niedersachsen hat die Regelungen des Bundes-Raumordnungsgesetzes über das „Niedersächsische Raumordnungsgesetz“ konkretisiert. Es gilt für die Raumplanung oberhalb der Gemeindeebene.

„Regionen“ sind in Niedersachsen – mit Ausnahme der Region Braunschweig und der Region Hannover – die Landkreise. Das ist in Deutschland ein Sonderfall, weil in anderen Ländern die Regionalplanung mehrere Kreise umfasst und sich auf organisierte Regionalplanungsräume bezieht, wobei die Regionalplanung häufig von eigens dafür geschaffenen Regionalverbänden wahrgenommen wird. Das Landesraumordnungsgesetz ist ebenfalls primär ein Organisationsgesetz, regelt aber lediglich die Raumplanung auf der Landes- und Regionalebene sowie die Verfahren zur Aufstellung der Pläne, zur Beteiligung der Betroffenen und Träger öffentlicher Belange<sup>13</sup> und zur Umsetzung der Pläne und Programme.

Tab. 1: Das Planungssystem in Deutschland - Übersicht

Träger der Planung	Art des Plans	Gesetzliche Grundlage
<b>Bund</b>	Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen (1993)	(Bundes-) Raumordnungsgesetz (ROG)
<b>Land</b> Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	Landes-Raumordnungsprogramm	Niedersächsisches Raumordnungsgesetz (NROG)
<b>Region</b> (z. B. Region Hannover, Zweckverband Großraum Braunschweig, Landkreise und kreisfreie Städte)	Regionales Raumordnungsprogramm	Niedersächsisches Raumordnungsgesetz (NROG)
<b>Gemeinde</b> (z. B. Stadt Garbsen, Gemeinde Isernhagen)	Bauleitplanung (Flächennutzungsplan, Bebauungspläne)	Baugesetzbuch (BauGB)

Deutschland kennt räumliche Planung auf allen gebietskörperschaftlichen Ebenen (Bund, Land, Gemeinde, vgl. Tab. 1): Der Bund gibt allgemeine Leitlinien vor (Raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen

<sup>13</sup> Als Träger öffentlicher Belange (TöB) werden Behörden und nicht-staatliche Organisationen bezeichnet, die durch ihren Organisationszweck gehalten sind, öffentliche Belange (Interessen) zu vertreten. Im Bereich des Umweltschutzes werden lediglich die vom Bundesumweltminister nach § 58 BNatSchG anerkannten Naturschutzorganisationen als TöB betrachtet.



1993, Leitbilder der Raumordnung 2006), die unverbindlich sind und lediglich indikativen Charakter haben. Die Länder sind die eigentlichen Träger der Raumordnung. Sie erstellen die Raumordnungspläne, welche über die Regionalplanung konkretisiert und umgesetzt werden müssen. Die kommunale Ebene plant den Raum über Flächennutzungspläne (das gesamte Gemeindegebiet betreffend) und Bebauungspläne (konkrete Bebauungspläne für Teile des Gemeindegebiets im besiedelten Bereich). Die Planungen der verschiedenen Ebenen werden über das sog. „Gegenstromprinzip“ miteinander verbunden (§ 1 Abs.3 ROG, § 1 Abs.4 BauGB): Die Pläne der jeweils höheren Ebene müssen die Planungen der unteren Ebenen berücksichtigen, und die Pläne der unteren Ebenen müssen sich aus den Plänen der oberen Ebenen ableiten.

Die Raumordnungspläne der Länder und Regionen sowie der Flächennutzungsplan sind primär nur „behördenverbindlich“, d.h. daran müssen sich vor allem Behörden auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene halten und solche Unternehmen, die Aufgaben des Staates übernommen haben. Neuerdings können allerdings Regionalpläne auch in bestimmten Zielaussagen Rechtswirkung gegenüber Privaten haben – z.B. bei den in den Regionalplänen festgelegten Vorrangstandorten oder Eignungsgebieten für Windenergieanlagen. Die Bebauungspläne der Gemeinden sind dagegen auch verbindlich für Private.

In Niedersachsen wird das Landesraumordnungsprogramm (LROP) im Maßstab 1:500.000 erstellt, der Regionalplan („Regionales Raumordnungsprogramm“ - RROP) im Maßstab 1:50.000, während die Flächennutzungspläne i.d.R. im Maßstab 1:10.000 erarbeitet werden (Landeshauptstadt Hannover: 1:20.000).

Das deutsche System der Raumplanung („Raumordnung“) ist in der Grundstruktur ein Ordnungssystem – im Gegensatz etwa zum englischen Planungssystem, das ein Kontrollsystem ist. Ordnungssystem bedeutet, dass die Raumplanung definiert, wie der Raum (= die Fläche) genutzt werden soll. Es ist vom Ansatz her weniger eine Entwicklungsplanung, die Leitlinien für wirtschaftliche, ökologische und soziokulturelle Entwicklungen setzt und die Fachpolitiken koordiniert, d.h. raumplanerische Leitlinien für die Umsetzung von Projekten und Maßnahmen vorgibt.

Dennoch hat sich die Funktion der Entwicklungsplanung immer mehr auf regionaler, aber auch auf Bundes-Ebene, durchgesetzt, so dass wir zur Zeit eine interessante Dynamik finden: Der Bund versucht, nationale Politiken über „Leitbilder der Raumordnung“ zu koordinieren und damit – in Anpassung an holländische Vorbilder - den Anschluss an die (informelle) Europäische Raumordnung zu bekommen. Die regionale Ebene verändert ihre Planung vor dem Hintergrund der Konkurrenz der regionalen Entwicklungssteuerung über die regionale Strukturpolitik (EU-Strukturfonds) in Richtung „strategische Entwicklungsplanung“. Lediglich die Landesebene bleibt in ihren Planungskonzepten noch weitgehend der traditionellen Ordnungsplanung treu. Politisch verliert sie damit aber an Aufmerksamkeit und Unterstützung mit der Folge, dass in den meisten Bundesländern, auch in Niedersachsen, die Landesplanung tendenziell einer Schrumpfung in den Prozessen der „Verwaltungsmodernisierung“ ausgesetzt ist.

Wie oben gesagt, finden sich die gesetzlichen Regelungen für die Raumordnung im ROG, in den modifizierenden Landesplanungsgesetzen sowie im BauGB. Unterhalb der Gesetze werden von der Exekutive Vollzugsverfahren geregelt über (a) Rechtsverordnungen und (b) Erlasse.

- Ad (a): Rechtsverordnungen werden i.d.R. von der Landesregierung, d.h. vom Kabinett, erlassen und regeln den Vollzug von Gesetzen für „eine größere, noch nicht genau übersehbare Zahl gleichgelagerter Fälle einheitlich“ (Maurer 1994, 317).
- Ad (b): Erlasse sind Verwaltungsvorschriften, mit denen ein Ministerium nachgeordnete Behörden anweist, eine bestimmte Organisation zu schaffen oder bestimmte Verfahren im Vollzug von Gesetzen anzuwenden. Für die Nds. Raumordnung ist vor allem die „Verordnung über das Verfahren

zur *Aufstellung und über die Darstellung der Regionalen Raumordnungsprogramme*<sup>14</sup> wichtig: Sie regelt, wie Regionalpläne aufzustellen sind und welche Planzeichen verwendet werden müssen.

### 3.1.2 Regionalplanung der Region Hannover

Der Regionalplan der Region Hannover („Regionales Raumordnungsprogramm“) regelt die Ordnung des Raumes. Die „Ziele des Regionalplanes“ betreffen:

- (1) die Verteilung von Raumnutzungen. Dazu gehören die Verteilung der zentralen Orte und der Siedlungsschwerpunkte, der regional bedeutsamen Gewerbeflächen, der regionalen Verkehrs- und Energie-Infrastruktur, aber auch spezifischer „Eignungsgebiete“. „Eignungsgebiete“ privilegieren bestimmte Raumnutzungen, dafür werden diese Nutzungen aber an anderer Stelle im Planungsraum ausgeschlossen. In der Region Hannover hat man von dieser Rechtsfigur keinen Gebrauch gemacht. Die faktisch wie „Eignungsgebiete“ wirkenden Vorrangfestlegungen für Windenergie und Einzelhandelsstandorte (s. „Einzelhandelskonzept“) sind der rechtlichen Form nach Vorranggebiete (schließen also diese Nutzung an anderem Standort nicht grundsätzlich aus).
  - (2) die räumliche Festlegung der zu sichernden „natürlichen Ressourcen“ über Vorranggebiete, und zwar für Natur und Landschaft, Wasser, Forstwirtschaft, Landwirtschaft, Erholung und Rohstoffe. Viele dieser Ordnungsregeln wurden vorab in spezialisierten Ordnungskonzepten entwickelt, so der Rohstoffsicherungsplan für die Leine-Niederung (Leinetal), die räumliche Verteilung der Eignungsgebiete für Windenergieanlagen und das Regionale Einzelhandelskonzept. Diese Konzepte werden erst dadurch verbindlich, dass sie in das (verbindliche) Regionale Raumordnungsprogramm übernommen werden.
- b) benennt Anforderungen und gibt Anregungen für Kommunen und Fachpolitiken, die für die Ordnung des Raumes mitverantwortlich sind (Landschaftspflege, Wasserwirtschaft, Forstwirtschaft, Energiewirtschaft etc.).

Verbindlich sind jedoch lediglich sog. „Ziele“, d.h. operationalisierte Aussagen zur Ordnung des Raumes<sup>14</sup>.

Sonstige planerische Aussagen können „Grundsätze“ oder allgemeine „Hinweise“ sein, die zu beachten sind, aber von denen im konkreten Falle mit Begründung abgewichen werden kann („Abwägungsverfahren“).

In der Praxis der Hannoverschen Regionalplanung – und das gilt generell für die deutsche Raumordnung – verliert der Raumordnungsplan tendenziell an Bedeutung zugunsten prozessualer Regelungen im Einzelfall. Konkret: Es gibt eine Tendenz, verbindliche Ziele eher zurückzunehmen, um damit mehr Handlungsspielraum in der *Planumsetzung* zu erhalten. Dem dienen die Instrumente des „Raumordnungsverfahrens“ und der „Umweltverträglichkeitsprüfung“. In der Region Hannover liegt dafür die Zuständigkeit bei der Region. Raumordnungsverfahren sind zwar nur gutachterliche Prüfverfahren, in denen geklärt wird, ob ein Projekt, eine Maßnahme mit den Zielen der Raumordnung übereinstimmt oder konfligiert<sup>15</sup>. Aber über die konkrete Prüfung von Projekten, ob sie „raum- und umweltverträglich“ sind, eröffnet sich ein Verhandlungsspielraum mit dem Projektbetreiber. Regionalplaner können mit dem Betreiber aushandeln, die raumordnerische und ökologische Qualität der Projekte so zu erhöhen, dass sie dem (gesetzlich vorgegebenen) Generalziel der „nachhaltigen Raumentwicklung“ (§ 1 Abs. 2 ROG, § 1 Abs.5 BauGB)

<sup>14</sup> Ziele müssen so, wie sie formuliert wurden, umgesetzt werden, sofern nicht Planänderungen vorgenommen werden (sog. „Zielabweichungsverfahren“). Zielverletzungen können zur Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen führen.

<sup>15</sup> Das Raumordnungsverfahren ist im § 15 Bundes-Raumordnungsgesetz generell und in §§ 14-18 Nds. Landesraumordnungsgesetz differenziert für niedersächsische Bezüge geregelt.

optimal angepasst werden können. Diese prozessuale Regelung erlaubt auch leichter, Konflikte auszuräumen, weil über „tit-for-tat“-Prozesse Ergebnisse erreicht werden können, die allen Beteiligten Nutzen resp. eine Schadensminimierung bringen. Solche Aushandlungsprozesse können mit sog. „raumordnerischen Verträgen“ verbindlich abgeschlossen werden und binden damit auch den privaten Betreiber an die Ziele der Regionalplanung.

### 3.1.3 Verfahren zur Aufstellung eines Regionalplans

Ein regionales Raumordnungsprogramm entsteht im „Gegenstromprinzip“ im Zusammenspiel von Land, Region, Kommunen und Fachpolitiken. Zwar muss der Regionalplan die planerischen Ziele des Niedersächsischen Landesraumordnungsprogramms aufnehmen, konkretisieren und umsetzen. Aber die Regionalplanung war bei der Entstehung des Landesraumordnungsprogramms an dessen Zielentwicklung beteiligt und konnte ihre Belange dort einbringen. Häufig war zudem die Regionalplanung der Region Hannover Initiatorin für Neuerungen in der niedersächsischen Landesplanung, z.B. hinsichtlich der Vorranggebiete für Natur und Landschaft, der Grünzüge<sup>16</sup>. oder hinsichtlich regionaler Einzelhandelskonzepte<sup>17</sup> Umgekehrt kann der Regionalplan die Ziele des Landes nicht einfach übernehmen, sondern muss sie im Dialog mit den Gemeinden und Fachpolitiken auf die konkreten Bedürfnisse der Region abstimmen. Das ist ein aufwändiger und langwieriger Prozess, der zwar nicht frei von politischer Einflussnahme ist, jedoch im Allgemeinen auf der Ebene von Fachleuten (der Gemeinden, der Fachressorts, der Regionalplanung, externer Experten) durchgeführt wird. Der Prozess der Aufstellung eines Regionalplanes ist ein über 3 bis 5 Jahre dauernder Vorgang, in dem umfangreiche Beteiligungs- und Dialog-Verfahren genutzt werden: Der Prozess der Planaufstellung ist in hohem Maße konsensbasiert – gegen starke Interessen in der Region lässt sich kein Plan verbindlich regeln, trotz aller Vorgaben des Landesraumordnungsprogramms (vgl. bspw. Abschn. XX Einzelhandel).

Zu den im Verfahren der Planerstellung eingesetzten Instrumenten der Konsensfindung gehören dabei

- Expertenworkshops
- Diskurse in den (informellen) „Technischen Regionalgesprächen“. Das sind mehrmals pro Jahr durchgeführte Gespräche zwischen den Regionalplanern der Region und den Planungsamtsleitern oder Planungsdezernenten der Mitgliedsgemeinden,
- Einzelgespräche zwischen Regionalplanern und Kommunen,
- Beteiligung der Parteien in der Regionsversammlung,
- formale Beteiligungsverfahren, wie sie vom Gesetz und von der Landesplanung vorgeschrieben werden.

Das „konsens-basierte“ Verfahren zur Aufstellung von Raumordnungsplänen erfolgt allerdings „im Schatten der Hierarchie“. „*Verhandlungen im Schatten der Hierarchie*“ (Scharpf 1991, 629; 2000, 92) bedeutet, dass die regionalen Verhandlungen einem Einigungsdruck unterworfen werden und übergeordnete Belange der Landesplanung nicht weg-verhandeln können.

Die aufwändige und breit angelegte Beteiligung der sog. „Träger öffentlicher Belange“ hat nicht nur symbolische Bedeutung, sondern wird in der Planung außerordentlich Ernst genommen. Damit soll dreierlei sichergestellt werden: a) die Akzeptanz der Pläne durch die Plan-Adressaten, b) die Koordination der Pläne mit anderen raumrelevanten Aktivitäten und c) eine Bewusstseinsenerweiterung für das „öffentliche Gut“ Raumordnung: dass damit Nutzen für die Gesellschaft und zukünftige Generationen geschaffen

<sup>16</sup> Das Konzept der Grünzüge wurde im Raum Hannover erstmals 1990 als „*Freiraum in dicht besiedelten und stark beanspruchten Gebieten*“ festgelegt (RROP 1990, vgl. Fürst et al. 1990, 333 f.).

<sup>17</sup> Das Regionale Einzelhandelskonzept wird w.u. noch ausführlicher dargestellt.

wird, indem die knappen natürlichen Ressourcen nicht ungebührlich verbraucht und belastet werden. Gegenwärtig werden darüber hinaus Möglichkeiten der Öffentlichkeitsbeteiligung über Internetpartizipation erprobt, die allerdings von der Öffentlichkeit kaum genutzt werden.

### 3.1.4 Wandel der Planungskonzepte

Verfolgt man die Regionalplanung in der Region Hannover seit Gründung des Großraumverbandes (1963), so stellt man zunächst kaum nennenswerte Änderungen in der Planungskonzeption fest: Immer war sie primär Ordnungsplanung (statt Entwicklungsplanung) und immer eng auf die Bindung von Siedlungs- und Verkehrsentwicklung ausgerichtet. Detailliertere Betrachtungen zeigen aber Entwicklungslinien auf, die auch generell in der deutschen Raumplanung zu beobachten sind: Raumplanung ändert sich mit den Themen, die gesellschaftlich als dominant betrachtet werden (z.B. Umweltschutz, Arbeitslosigkeit, demographischer Wandel, regionale Wettbewerbsfähigkeit), und sie wird beeinflusst von neuen technologischen Möglichkeiten (z.B. Kartierung, Beteiligungsverfahren). Groß lassen sich für Hannover die folgenden Entwicklungen aufzueigen:

- a) das Ordnungsdenken spielte und spielt auf regionaler Ebene immer einer geringere Rolle als auf Landesebene: Regionalplanung fühlte sich immer auch verantwortlich für die wirtschaftliche Entwicklung der Region und unterstützte diese. Entsprechend offen war und ist sie für wirtschaftliche Belange der Kommunen (und Fachbehörden) und ist bestrebt, kooperative Lösungen im Konflikt zwischen Wirtschaftsentwicklung und Umweltfragen zu finden (z.B. über das Raumordnungsverfahren in der Plan-Umsetzung).
- b) ein deutlich stärkerer Schub in Richtung „Ordnungsplanung“ erfolgte jedoch Ende der 1970er Jahre, als das Land Niedersachsen die Raum- und Regionalplanung zugunsten größerer planerischer Unabhängigkeit der Kommunen zurücknahm: Es wurde der Raumplanung untersagt, Gebiete auszuweisen, in denen die Siedlungsentwicklung sich prioritär vollziehen sollte (positive Planung). Stattdessen wick die Raumplanung auf „negative Planung“ aus: Sie wies Gebiete aus, die vorrangig für den Schutz von Freiraum dienen sollten. Damit wurde indirekt allerdings auch die Siedlungsentwicklung begrenzt (Verbot, die Siedlungsentwicklung in geschützte Freiräume voranzutreiben).
- c) in den 1980er Jahren wandelte sich die Regionalplanung (weniger: die Landesplanung) immer mehr zur „kooperativen Planung“: In der Region Hannover wurden regelmäßige Gespräche mit den kommunalen Planern aufgenommen, wurden gemeinsame Fachtagungen durchgeführt und – ab Beginn der 90er Jahre – der Prozess der Planung eingeleitet durch eine regions-weite Diskussion eines „Leitbildes der Regionalentwicklung“.
- d) Gleichzeitig aber wurde mit verschärfter Hinwendung zur „ökologisch orientierten Planung“ die Freiraumentwicklung differenziert: durch enge Kooperation mit der Landschaftsplanung, aber auch durch Gestaltung der Freiräume für Naherholung und Freizeit (Radwege, Badeseen, u.ä.). Zunehmend spielt auch das Thema „Flächensparen“ eine große Rolle – in den (weiter unten diskutierten) Fallbeispielen zur „Eigenentwicklung“ und zur „Siedlungsentwicklung“ wird das sehr deutlich.
- e) Eine ab Mitte der 1990er Jahre hinzukommende neuere Entwicklung in der Raumplanung sind „themenspezifische Raumentwicklungsprogramme“, z.B. das regionale Einzelhandelskonzept, regionale Windenergiekonzepte, regionale Rohstoffabbaukonzepte, regionale Nahverkehrskonzepte, regionale Naherholungskonzepte. Dieser Prozess steht noch am Anfang, scheint aber zunehmende Bedeutung zu erlangen, weil darüber auch eine breitere Öffentlichkeit für die Regionalplanung interessiert werden kann: Über solche Programme lässt sich die Nützlichkeit der Planung politisch demonstrieren.

## 3.2 Verkehrsplanung

### 3.2.1 Verkehrswegeplanung in Deutschland

Die Zuständigkeiten für die Verkehrsplanung sind auf verschiedene Behörden und Einrichtungen verteilt. Bei Straßen sind der Bund für Bundesfernstraßen (Bundesstraßen und Autobahnen), die Länder für Landesstraßen, die Kreise und kreisfreien Städte für Kreisstraßen und die Gemeinden für Gemeindestraßen zuständig<sup>18</sup>. Die Schienenwege werden von der Deutschen Bahn AG erstellt und unterhalten, sofern es sich nicht um Straßenbahnschienen handelt, die in die Trägerschaft der dafür zuständigen Kommunen resp. deren Straßenbahnbetrieben fallen. Die Verkehrsbetriebung ist weitgehend dezentralisiert: Neben der Deutschen Bahn AG gibt es eine Reihe anderer privater Bahnbetreiber, neben den kommunalen Straßenbahnbetrieben gibt es private Busbetriebe, und der Güterverkehr wird neben der Deutschen Bahn AG auch von privaten Spediteuren durchgeführt.

Die Planung der Straßen und Schienenwege erfolgt auf staatlicher Ebene (= Bund und Länder) über die Bundesverkehrswegeplanung sowie die Landesverkehrswegeplanung. Die Bundesverkehrswegeplanung wird seit Mitte der 1970er Jahre als „integrierte Verkehrswegeplanung“ betrieben, in der Straßen, Schienen, Wasserstraßen und Luftverkehr integriert geplant werden<sup>19</sup>. Alle Projekte der Bundesverkehrswegeplanung werden auf Umweltrisiken, auf Raumwirksamkeit und Raumverträglichkeit sowie auf städtebauliche Einordnung geprüft (meist über externe Gutachter). Projekte mit hoher Raumwirksamkeit werden den Ländern zur vordringlichen Umsetzung empfohlen. Dafür werden im Bundesverkehrswegeplan Prioritäten geschaffen. Zusätzlich wird für den Aus- und Neubau von Straßenprojekten mit hoher Raumwirksamkeit ein sog. „Raumwirksamkeitsanalyse-Pool“ von Projekten bestimmt, die allerdings überwiegend für die neuen Bundesländer vorgesehen sind. Die Länder werden an der Aufstellung der Pläne beteiligt: Sie können Projekte anmelden. Bevor der Bundesverkehrswegeplan beschlossen wird, werden Länder, Verbände und andere Bundesministerien angehört.

Für die Umsetzung der Projekte des Bundesverkehrswegeplans sind die Straßenämter der Länder zuständig (in Niedersachsen: Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr<sup>20</sup>).

*Die Umsetzung der Projekte des Bundesverkehrswegeplans erfolgt über mittelfristige (fünfjährige) „Ausbaupläne“. Danach sind zunächst Linienbestimmungsverfahren durchzuführen (§ 16 Bundesfernstraßengesetz). Dabei sind die Vorgaben der Raumordnung zu beachten (Raumordnungsverfahren). Die konkrete Trasse wird über ein Planfeststellungsverfahren verbindlich festgelegt. Ein Planfeststellungsverfahren endet mit einem für Dritte verbindlichen „Verwaltungsakt“<sup>21</sup>.*

Bei der konkreten Projektdurchführung finden folglich erneut Koordinationsprozesse statt: über das Raumordnungsverfahren mit Belangen der Raumordnung, über die Umweltverträglichkeitsprüfung mit Be-

18 geregelt im Bundesfernstraßengesetz und im Nds. Straßengesetz (§ 3).

19 Dazu wird von der Bundesregierung für einen Zeitraum von ca. 10 Jahren ein „Bundesverkehrswegeplan“ aufgestellt (gegenwärtig: BVWP 2003, vorangegangener: BVWP 1992). Er wird vom Bundeskabinett beschlossen (hohe Verbindlichkeit). Daraus werden sog. „Bedarfspläne“ abgeleitet, die vom Parlament über „Ausbaugesetze“ verbindlich gemacht werden (Bundesschienenwegeausbaugesetz, Fernstraßenausbaugesetz). Der Bundesverkehrswegeplan bestimmt zwar das voraussichtliche Investitionsvolumen, legt aber weder die Finanzierung noch den Zeitplan der Umsetzung der einzelnen Projekte fest. Diese erfolgt in Mehrjahresplänen, wobei deren Realisierung von den verfügbaren Haushaltsmitteln abhängt. Der Bundesverkehrswegeplan ordnet die Projekte resp. Vorhaben in zwei Dringlichkeitsstufen ein: „Vordringlicher Bedarf“ und „weiterer Bedarf“. Das erfolgt in Abstimmung mit dem Bundesfinanzministerium (Ermittlung der verfügbaren Investitionsmittel). Für die Einstufung sind Verkehrsprognosen sowie Kosten-Nutzen-Analysen maßgeblich. In die Kosten-Nutzen-Analysen gehen neuerdings (seit dem BVWP 2003) auch raumordnerische Bewertungen (aus „Raumwirksamkeitsanalysen“) ein.

20 Dem Nds. Landesamt für Straßen und Verkehr unterstehen 4.744 km Bundesstraßen, 1.395 km Autobahnen, 8.070 km Landesstraßen und 3.619 Kreisstraßen, die das Landesamt im Auftrag von 13 Kreisen (von insgesamt 37 Kreisen in Niedersachsen), vorwiegend ländlichen Kreisen, unterhält.

21 Ein „Verwaltungsakt“ ist eine auf den Einzelfall bezogene behördliche Entscheidung mit Verbindlichkeitscharakter.



langen des Natur- und Umweltschutzes, über das Planfeststellungsverfahren<sup>22</sup> mit allen sonstigen betroffenen Behörden und Trägern öffentlicher Belange. Das Planfeststellungsverfahren wird in Niedersachsen von der Landesbehörde für Straßenbau, das Raumordnungsverfahren mit Umweltverträglichkeitsprüfung der sog. „ersten Stufe“ durch die Behörden der Landesplanung (Regierungsvertretungen sowie Ministerium für den ländlichen Raum, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz) durchgeführt.

Die Länder erarbeiten eigene Verkehrsentwicklungspläne. Während bspw. das Land Nordrhein-Westfalen hier sehr aktiv ist (Landesstraßenbedarfsplan, Landesstraßenausbauplan, Straßenzustandsbericht), gibt es Vergleichbares nicht in Niedersachsen. Zudem wirkt hier das föderale „Verschiebesystem der Straßenlasten“: Kommunen und Länder tendieren dazu, wenig in Straßen zu investieren, was automatisch dazu führt, dass sich mehr Verkehr auf Bundesstraßen und Bundesautobahnen verlagert und der Bund zu Ausbaumaßnahmen gezwungen ist (Verkehrsaufkommen als wichtige Stellgröße bei der Verkehrsplanung).

Die kommunalen Straßen haben im gesamten Verkehrsplanungssystem eine eher randständige Funktion: Von den Kommunen werden kaum neue Straßen gebaut, vielmehr die bestehenden unterhalten und gelegentlich saniert. Zu unterscheiden sind im kommunalen Bereich Kreisstraßen, die kreisangehörige Gemeinden miteinander verbinden, und Gemeindestraßen, die den örtlichen Verkehr bewältigen sollen. Die Region Hannover ist nur für Kreisstraßen zuständig, wobei die Stadt Hannover und die Stadt Garbsen (mehr als 50.000 Einwohner) die Baulast für Kreisstraßen in ihrem Gebiet selbst übernehmen. Die Region Hannover übernahm diese Funktion vom früheren Landkreis, während die Gemeindestraßen in kommunaler Hand blieben. Die Region unterhält ca. 640 km Kreisstraßen. Soweit Kommunen ihre Straßen planen, unterliegen sie nicht der Genehmigungspflicht durch die Region.

Eine eigene regionale Straßenausbauplanung gibt es seit Mitte der 1990er Jahre nicht mehr, wohl aber eine Prioritätenliste, auf der Straßenbauprojekte für die Jahre 2007-2010 verzeichnet sind. Darin enthalten sind Maßnahmen, die zu 60% über staatliche Mittel finanziert werden.

*In der kommunalen Verkehrsplanung gab es bis zum 31.12.2006 zwei große staatliche Finanzierungssysteme: das eine für den Bau von Infrastrukturmaßnahmen (Straßen, Schienen, Haltepunkte)(=Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz gem. Art. 104 GG), das andere für den Betrieb von Verkehrseinrichtungen. Die Subventionierung des Betriebs wird über das „Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs“ („Regionalisierungsgesetz“) geregelt. „Mit den grundgesetzlichen Änderungen im Zuge der Föderalismusreform (2006) sind die Bund-Länder-Mischfinanzierungen (Art. 104a GG), also auch das Gemeinde-Verkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG), neu festgelegt worden. Ab 1. Januar 2007 erhalten alle Länder zusammen Beträge aus dem Haushalt des Bundes in Höhe von jährlich 1.335,5 Mio. €. Die bisher erforderliche Komplementärfinanzierung durch die Länder und Gemeinden entfällt. Die Beträge sind zweckgebunden für die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden, und zwar für investive Vorhaben. Die in die Liste aufzunehmenden Projekte werden in die Jahresbauprogramme übernommen. Die Projekte werden sodann jeweils über ein Planfeststellungsverfahren verbindlich geregelt.*

Ferner unterhält die Region (und baut weiter auf) eine „Straßenzustands-Datenbank“, die eine nach Qualitätskriterien bewertete Einschätzung der Straßen enthält. Zudem verfügt sie seit 1993 über ein „integriertes Verkehrsmodell“, das über 500 sog. „Verkehrszellen“ für den motorisierten Individualverkehr und den ÖPNV die Verkehrserzeugung, die Verkehrsverteilung und den *modal split* bestimmen lässt.

Eine „integrierte Verkehrsplanung“, in der ÖPNV- und Straßen-Ausbau integriert geplant werden, ist in der Region Hannover noch im Aufbau. Zuständig dafür ist eine Arbeitsgruppe „integrierte Verkehrsplanung“ (unter Federführung vom Amt „FB 82: ÖPNV und Integrierte Verkehrsentwicklungsplanung“), an der

<sup>22</sup> Das Planfeststellungsverfahren ist ein Genehmigungsverfahren, das viele einzelbehördliche Genehmigungs-Akte bündelt. Eine federführende Behörde übernimmt es, die Stellungnahmen und Genehmigungsverfahren der anderen betroffenen Behörden zusammenzubringen (zu bündeln) und eine gemeinsame Genehmigung auszusprechen. Bei Verkehrsvorhaben ist das die Landesbehörde für Straßenbau. Das Planfeststellungsverfahren ist bundeseinheitlich in den §§ 72 ff des Verwaltungsverfahrensgesetzes geregelt.

auch die Landeshauptstadt Hannover und das Landesamt für Straßenbau und Verkehr beteiligt sind. Die Arbeitsgruppe steht in enger Abstimmung mit der Regionalplanung, über die die erforderlichen Koordinationsleistungen erbracht werden sollen. Sie hat 2007 eine kleine Studie, basierend auf wissenschaftlichen Verkehrsuntersuchungen, zur Zustandsanalyse und zu Handlungsansätzen einer „integrierten Verkehrsplanung“ vorgelegt (vgl. Region Hannover 2007).

Das Regionale Raumordnungsprogramm setzt – in Abstimmung mit der jeweiligen Verkehrsplanung – für die Region Ziele der Straßenplanung fest. Sie betreffen die Qualität der Verkehrsversorgung (sicher, minimale Flächeninanspruchnahme, Schutz empfindlicher Natur- und Landschaftsräume, Emissionsreduzierung), den Neubau von Umgehungsstraßen um Gemeinden sowie den Ausbau stark befahrener Trassen (RROP 2005: Ziele D. 3.6.3).

### 3.2.2 ÖPNV-System in der Region Hannover

In der kommunalen Verkehrsentwicklungsplanung spielt der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV), einschließlich des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV), eine sehr große Rolle. Der ÖPNV wird heute in den meisten deutschen Regionalplanungsorganisationen über die Regionalplanung mit-koordiniert, was letztlich auch Folge der 1993 und 1998 sowie 2006 neugeregelten ÖPNV-Finanzierung ist<sup>23</sup>. Nach dem sog. „Regionalisierungsgesetz“ (Bundesgesetz) werden die Regionen beauftragt und über finanzielle Zuweisungen in die Lage versetzt, als „Besteller“ von Verkehrsleistungen nach den von ihnen vorgegebenen Bedingungen Verkehrsleistungen für ihren Raum von privaten und öffentlichen Anbietern „einzukaufen“. In Niedersachsen koordiniert die Landes-Nahverkehrsgesellschaft (LNVG) den schienengebundenen ÖPNV mit Ausnahme der Verdichtungsräume Braunschweig und Hannover. Hier sind der Zweckverband Großraum Braunschweig und die Region Hannover diejenigen, die den ÖPNV regional zu koordinieren haben<sup>24</sup>. Sie erhalten dafür vom Bund (über das Land Niedersachsen) Finanzmittel für den Schienenpersonenverkehr<sup>25</sup>. Die Mittel sind für die „Bestellung“ des regionalen schienengebundenen ÖPNV zu verwenden. Das Verkehrsangebot kann dabei von kommunalen oder privaten Betrieben erfolgen.

Neben dieser staatlichen Hilfe zur Finanzierung der Betriebskosten des ÖPNV wurden nach dem „Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz“<sup>26</sup> bisher staatliche Zuschüsse für die Investitionen in das kommunale Schienen- und Straßensystem gewährt. In der Region Hannover werden diese Mittel für die Stadtbahn (ÜSTRA) über die „Infrastrukturgesellschaft Region Hannover GmbH“<sup>27</sup> koordiniert.

Die Region Hannover und der Zweckverband Großraum Braunschweig sind in Niedersachsen die einzigen Regionen, die neben dem ÖPNV auch den SPNV koordinieren. Ausbaumaßnahmen im ÖPNV- und SPNV-Bereich werden zu 75% aus staatlichen Mitteln bezuschusst (zum Vergleich: kommunale Straßen: 60%).

23 „Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs“ („Regionalisierungsgesetz“) vom 27.12.1993 (BGBl. I, 2395) i.d.F. vom 29.06.2006 (BGBl. I, S.1402).

24 Niedersächsisches Nahverkehrsgesetz vom 28.06.1995 (Nds. GVBl. 1995, 180), i.d.F. vom 16.12.2004 (Nds. GVBl. 2004, 642). Das LROP (2007, Ziel 4.1.2.05) regelt: „In den Regionalen Raumordnungsprogrammen sind Festlegungen zur Sicherung und bedarfsgerechten Entwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs zu treffen; dabei ist sicherzustellen, dass straßen- und schienengebundener öffentlicher Personennahverkehr aufeinander abgestimmt werden.“

25 Grundlage der Finanzierung ist das „(Bundes-)Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs“ („Regionalisierungsgesetz“). Es regelt in §5, dass die Mittel aus der dem Bund zustehenden Mineralölsteuer zu entnehmen sind, und in § 8 Abs.1, wie die Mittel auf die Länder zu verteilen sind.

26 Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG), zuletzt geändert am 31.10.2006 (BGBl. I, 2407).

27 Diese Gesellschaft ist für den Bau und die Unterhaltung der Schienen der ÜSTRA zuständig und gehört zu ca. 20% der Region Hannover, zu ca. 80% der Stadt Hannover.

Tab. 2: Aufbauorganisation der Region Hannover

REGIONSPRÄSIDENT	
Unmittelbar dem Regionspräsidenten unterstellt	Dezernat I Finanzen, Gebäudewirtschaft
<p><b>R-1 Projekt Aufgabenkritik</b></p> <p><b>01 Steuerungsunterstützung</b> 01.01 Team Steuerungsunterstützung 01.02 Team Gemeinbeurteilung</p> <p><b>11 Service Personal und Organisation</b> 11.01 Team Personal 11.02 Team Bezüge 11.03 Team Personal- und Organisationsentwicklung</p> <p>13.01 Team Kommunikation</p> <p><b>14 Rechnungsprüfungsamt</b> 14.01 Team Rechnungsprüfung 14.02 Team Kommunalaufsicht</p> <p>15.01 Team Kommunalaufsicht 15.02 Team Statistik 19.01 Team Gleichstellung</p> <p><b>30 Service Recht</b> 41.01 Team Kultur</p>	<p><b>L1 Dezentrales Controlling</b></p> <p><b>17 Service Gebäude</b> 17.01 Team Kauträumrisiko Aufgaben 17.02 Team Infrastrukturelle Aufgaben 17.03 Team Technische Aufgaben</p> <p><b>20 Service Finanzen</b> 20.01 Team Finanzen und Haushalt 20.02 Team Kostenrechnung und Berichtswesen</p> <p><b>20.10 Regionales</b> 20.11 Team Vollstreckung 20.12 Team Buchhaltung</p> <p><b>81 Service I&amp;K, Druck</b> 81.01 <i>Eigenbetrieb Ham/T</i> 81.02 Team Gestaltung 81.03 Team Druck 81.04 Team Großrechner - EDV</p>
<p><b>51 Fachbereich Jugend</b> 51.01 Team Jugendhilfe- und Sozialplanung 51.02 Team Wirtschaftliche Jugendhilfe 51.03 Team Bestandsstrafen 51.04 Team Unternehmensvorschutz 51.05 Team ASD Barngruppen, Werringen, Wedemark, Uetze 51.06 Team ASD Burgwedel, Isenrothen, Wiedemark, Uetze 51.07 Team ASD Garbsen 51.08 Team ASD Neustadt, Wunstorf 51.09 Team ASD Ronnenberg, Seze, Hemmingen, Seheide, Patersen 51.10 Team Fachdienste für Jugendhilfe 51.11 Team Jugendberuf 51.12 Team Familien- u. Erziehungsberatungsstelle Barngruppen 51.13 Team Familien- u. Erziehungsberatungsstelle Burgdorf 51.14 Team Familien- u. Erziehungsberatungsstelle Neustadt 51.15 Team Sozialdiakonie und Jugendredizin 51.16 Team Jugendzahnpflege 51.17 Team Fachberatung und Sprachförderung für KiTA</p> <p><b>53 Fachbereich Gesundheit</b> 53.01 Team Verwaltung 53.02 Team Begutachtung 53.03 Team Behindertenerziehung 53.06 Team Hygiene 53.08 Team Infektionsschutz Aids 53.09 Team Infektionsschutz TBC 53.10 Team Gemeindepädyatrie</p> <p><b>53.30 Fachdienst Verbraucherschutz und Veterinärwesen</b> 53.31 Team Verbraucherschutz 53.32 Team Pflanzhygiene Gledingen 53.34 Team Veterinärwesen</p>	<p><b>40 Fachbereich Schulen</b> 40.01 Team Allgemeinbildende Schulen 40.02 Team Berufsbildende Schulen 40.03 Team Medien- und Schülerangelegenheiten 40.04 Team BaUG</p> <p><b>50 Fachbereich Soziales</b> 50.01 Team Eingetragenenvereinen/Förderung 50.02 Team Fachaufsicht Sozialhilfe 50.04 Team Eingliederungshilfen 50.05 Team Leistungen in Einrichtungen 50.06 Team Krisenopfersorge, Grundsteuerung 50.07 Team Beratungsangelegenheiten 50.08 Team Wohnen</p> <p><b>61 Fachbereich Planung u. Raumordnung</b> 61.01 Team Regionalplanung 61.03 Team Städtebau 61.04 Team Planungsverwaltung und Regionale Naherholung</p> <p><b>63 Fachbereich Bauen</b> 63.01 Team Bau- und Umwelrecht/Fachaufsicht 63.02 Team Bauaufsicht 1/Zentrale Aufgaben 63.03 Team Bauaufsicht 2</p> <p><b>36 Fachbereich Umwelt</b> 36.01 Team Umwelverwaltung 36.02 Team Umwelplanung und -Information 36.04 Team Naturschutz West 36.05 Team Naturschutz Ost 36.07 Team Adalw/Bodenschutz West 36.08 Team Adalw/Bodenschutz Ost 36.09 Team Gewässerschutz - Zentrale Aufgaben- 36.10 Team Gewässerschutz West 36.11 Team Gewässerschutz Ost 36.12 Team Gewässer- und Bodenschutz LHH 36.13 Team Anlagenüberwachung</p>
<p><b>80 Fachbereich Wirtschaft und Beschäftigungsförderung</b> <b>82 Fachbereich ÖPNV u. Integrierte Verkehrsentwicklungsplanung</b> 82.01 Team ÖPNV Infrastruktur 82.02 Team Planung/Verkehrsvorfälle 82.03 Team Marketing/Verbund</p>	<p><b>66 Fachbereich Regionstrafen</b> 66.01 Team Straßenaufsicht 66.02 Team Straßenbedarfsplanung 66.03 Team Straßenmeisterei Burgwedel 66.04 Team Straßenmeisterei Ronnenberg 66.05 Team Straßenmeisterei Neustadt a.Roßge</p> <p><b>32 Fachbereich Öffentliche Sicherheit</b> 32.01 Team Allgemeine Ordnungsangelegenheiten 32.02 Team Ausländer-/Asylrecht 1 32.03 Team Ausländer-/Asylrecht 2 32.04 Team Einbürgerungen 32.05 Team Rettungsdienst/Katastrophenschutz 32.06 Team Leitstelle 32.07 Team Brandschutz 32.08 Team Fahnehaubtungsangelegenheiten 32.09 Team KFZ-Zulassungsangelegenheiten 32.10 Team Verkehrsordnungswidrigkeiten</p> <p><b>III.1 Dezentrales Controlling</b> <b>III.2 EU-Angelegenheiten</b></p> <p><b>III.4 Dezentrales Controlling</b> <b>III.2 EU-Angelegenheiten</b></p> <p><b>IV.1 Dezentrales Controlling</b></p>
<p><b>Dezernat I</b> Finanzen, Gebäudewirtschaft</p>	<p><b>Dezernat II</b> Umwelt, Planung und Bauen</p>
<p><b>Dezernat III</b> Soziale Infrastruktur</p>	<p><b>Dezernat IV</b> Sicherheit, Wirtschaft und Verkehr</p>

Stand: 01.11.2006



In der Region Hannover nimmt Dezernat IV (Sicherheit, Wirtschaft und Verkehr) die Funktion des „Bestellers“ wahr, die Anbieter sind jedoch die kommunale Straßenbahngesellschaft ÜSTRA (für U-Bahn und Busverkehr), die Deutsche Bahn AG (konkret: DB Regio AG für den S-Bahn-Dienst), die private „metronom Eisenbahngesellschaft GmbH“ für den sonstigen Schienenverkehr und die RegioBus Hannover GmbH für den sonstigen Busbetrieb im Umland von Hannover. Die Region ist an der ÜSTRA beteiligt (formal nur mit knapp 1,09%, faktisch zu 20%)<sup>28</sup>, benennt die politischen Aufsichtsratsmandate der ÜSTRA und kontrolliert weitgehend die RegioBus GmbH (89%). Die konkrete Umsetzung (Festlegung der Fahrpläne und Tarife, Verträge mit den Betreibern, Vereinheitlichung der Fahrgastinformationen etc.) erfolgt ebenfalls über die Region Hannover, die als Bestellerin mit den Betreibern vertraglich vereinbart, welche Leistungen sie zu welchen Konditionen zu erbringen haben (z.B. Fahrrouten, Fahrfrequenz). Die Angebote werden über Dezernat IV koordiniert und zu einem integrierten regionalen ÖPNV-Konzept vereinigt. Diese Arbeit erfolgt im Rahmen des „Großraum Verkehr Hannover“: Diese regionale Integration des ÖPNV wurde 1969 initiiert und wird heute als Gesellschaft des bürgerlichen Rechts geführt. ÜSTRA und RegioBus agieren dabei als eigene Betriebe, DB und Metronom sind assoziierte Mitglieder.

Für Infrastrukturausbau und Betrieb im ÖPNV/SPNV führt die Region eine „Nahverkehrsplanung“ durch, die über 5 Jahre läuft. Das ist eine Pflichtaufgabe<sup>29</sup>. Der Nahverkehrsplan der Region Hannover enthält: a) eine Darstellung der Ausgangssituation und Prognose der zukünftigen Verkehrsnachfrage, b) Leitlinien und Ziele für die Entwicklung des ÖPNV in der Region Hannover, c) Sicherstellung und Weiterentwicklung des vorhandenen Angebots, differenziert zum einen nach Bedienung der Grundzentren und Ortsteile, Bedienung der Landeshauptstadt Hannover und der Mittelzentren sowie Bedienung des Freizeitverkehrs, zum anderen nach den Systemen Stadtbahn, S-Bahn und Bus, d) eine Maßnahmen-Liste und e) Aussagen zur Finanzierung des ÖPNV.

Zur Bestimmung der Prioritäten bei Aus- und Erweiterungsmaßnahmen der Infrastruktur werden die Maßnahmen einer standardisierten Bewertung unterworfen, die wiederum mit einem Verkehrsmodell (für Nachfrage-Entwicklung im ÖPNV<sup>30</sup>) verbunden ist.

### 3.2.3 Integrierte Verkehrsplanung in der Region Hannover

Integrierte Verkehrsplanung ist in der Region Hannover primär auf die Koordination der Regionsstraßen und ÖPNV/SPNV-Angebote begrenzt. Eine systematische Integration der staatlichen Straßenentwicklungsplanung oder der kommunalen Verkehrsentwicklungsplanungen findet zur Zeit noch nicht statt. Die Region verfügt auch primär nur über Instrumente zur Steuerung des Angebots von Verkehrsleistungen, kaum aber zur Steuerung der Nachfrage: Verkehrsberuhigung von Straßen oder Temporeduktion auf innerstädtischen Straßen liegt in der Kompetenz der Kommunen, die Festsetzung von Parkgebühren ist Kommunalangelegenheit, Umweltabgaben auf Verkehr werden vom Staat festgelegt (Straßenmaut, CO<sub>2</sub>-Abgabe), die mit der Verringerung von Feinstaubbelastungen verbundenen Restriktionen des Individualverkehrs werden von den Kommunen über „Umweltzonen“ bestimmt. Nachfragemanagement findet nur indirekt statt, primär über die Attraktivität des ÖPNV-Angebots. Eine systematische Steuerung oder Strategie, den Individualverkehr zugunsten des ÖPNV zu reduzieren, wird in der Region durch die unterschiedlichen Kompetenzen in diesem Bereich erschwert: Die Möglichkeiten, den Individualverkehr zu reduzieren, liegen fast ausschließlich bei den Kommunen.

28 ÜSTRA gehört zu 98% der VVG, an der die Region mit 19,5% beteiligt ist. Die VVG ist eine Holding, die von den Stadtwerken Hannover, der ÜSTRA Hannover Verkehrsbetriebe mbH und „infra“ (Infrastrukturgesellschaft Region Hannover mbH) gebildet wurde.

29 § 6 Niedersächsisches Nahverkehrsgesetz von 1995.

30 Dieses für den EXPO-Verkehr erstmals entwickelte Modell wurde inzwischen weiterentwickelt und dient der Information über die Streckenauslastung wie über die Prognose der Verkehrsentwicklung auf den einzelnen Strecken.

Ein Grund dafür ist auch die Autoregion Hannover – Braunschweig bzw. Wolfsburg, sowohl hinsichtlich Produktion und Zulieferbetrieben als auch hinsichtlich Nutzung des PKW: 17,6 % ÖPNV NutzerInnen in der Region Hannover gegenüber 31,3 % in München (Sinz/Blach 1994).

## **4. Koordination von Siedlungsentwicklung und Verkehr im Bereich der Regionalplanung in Hannover**

### **4.1 Koordination**

Koordination ist die wechselseitige Abstimmung von Verfahren, Entscheidungen und Handlungen unterschiedlicher Akteure mit dem Ziel, Konflikte zu vermeiden und Synergieeffekte zu fördern (vgl. Fürst et al. 2003, 15). Eine genaue Abgrenzung dessen, was Koordination ist, wurde bisher in der Literatur nicht gefunden, weil „Koordination“ überlappende Bedeutungsinhalte mit „Governance“, „Regimes“ und „Kooperation“ hat. Koordination kann von rein technischer Abstimmung (Terminkoordination) über die Angleichung von Definitionen und Planzeichen bis zu Interessenausgleich reichen. Deshalb kommen in Koordinationsprozessen nicht nur Informations- und Wissensaustausch vor, sondern auch Aushandlungsverfahren. Koordination ist i.d.R. immer eine Mischung aus Informationsverarbeitung und Konfliktregelung (Kompromiss- und Konsensbildung). Je mehr die Koordination auch Akteure des nicht-staatlichen und nicht-kommunalen Bereichs einbezieht (z.B. zivilgesellschaftliche Akteure, wirtschaftliche Akteure), um so mehr wird sie zur „Governance“. Wir verstehen unter „Governance“ eine Form der Steuerung durch netzwerkartige Kooperationen von Akteuren aus Politik/Verwaltung, Wirtschaft und „ziviler Gesellschaft“, die jedoch eingebunden ist in bestehende institutionelle Strukturen und diese durchlässiger/ geschmeidiger macht. Steuerung erfolgt dabei über Verhandlungen unter Angleichung der Werthaltungen, Denkmuster und Einstellungen, was durch gemeinsam erarbeitete „Leitlinien“/ „Entwicklungskonzepte“ zum Ausdruck gebracht wird.

Governance setzt „positive Koordination“ voraus, d.h. sie erfordert, dass die Akteure gemeinsam nach Lösungen suchen (Kooperation). Im Gegensatz dazu steht „negative Koordination“, bei der jeder Beteiligte lediglich darauf achtet, wie weit seine Interessen-Sphäre durch die Maßnahmen der anderen tangiert wird (vgl. Scharpf 1993 und 1994).

### **4.2 Koordination in der Regionalplanung der Region Hannover**

Koordination erfolgt in der Regionalplanung der Region Hannover über ein sehr differenziertes Regelwerk und Instrumentarium (vgl. Fürst et al. 2003, 17 f.). Neben den formalisierten Organisationsstrukturen und Verfahren, die der Senkung von Transaktionskosten der Koordination sowie der Sicherung von Koordinationsprozessen dienen, gibt es vielfältige Formen der informellen Koordination.

Zu den formalisierten Organisationsstrukturen gehören:

- 1) innerhalb der Verwaltung der Region Hannover: die Dezernatsabgrenzungen und die Integration der Dezernate über regelmäßige Dezernentenrunden, Amtsleiter-Gespräche (Arbeitskreise von Fachbereichsleitern),
- 2) unregelmäßig stattfindende Besprechungen auf Ebene der Fachbereiche und Dezernenten zu konkreten Themen,
- 3) die hierarchische Koordination über Vorgesetzte,
- 4) Task Forces (z.B. bezogen auf das integrierte Verkehrskonzept, s.w.u.).

Zu den formalen Verfahren gehören:

- 5) Mitzeichnungspflichten,
- 6) Auskunfts- und Informationspflichten der beteiligten Behörden,
- 7) Raumordnungsklauseln in Fachgesetzen (das sind Bestimmungen, wonach die Fachplanungen die Ziele der Raumordnung beachten müssen),
- 8) Verfahren der Planaufstellung (Beteiligung aller Träger öffentliche Belange),
- 9) Verfahren der Projektprüfung und -genehmigung (Raumordnungsverfahren, Planfeststellungsverfahren).

Formale Verfahren spielen in der Regionalplanung noch immer eine vergleichsweise große Rolle, weil die Planer sicherstellen wollen, dass ihre Pläne „gerichtsfest“, d.h. über Gerichte nicht leicht anzugreifen sind. Das setzt aber voraus, dass – nach deutschem Verwaltungsrechts-Verständnis – die Verfahren transparent, nachvollziehbar und regelgebunden ablaufen (vgl. Bossong 2001, Dreyer 1993).

Informell gibt es kaum (aufbauorganisatorische) Strukturen, wohl aber (ablauforganisatorische) Verfahren, nach denen Koordinationsprozesse ablaufen. Die Region verfolgt gegenüber ihren Kommunen generell einen kooperativen Arbeitsstil. Beispielsweise wird jährlich eine 2-tägige Klausur mit den Bürgermeistern über alle anstehenden gemeinsamen Probleme abgehalten, in allen Dezernaten finden häufiger Fachgespräche mit den entsprechenden Partnern auf Gemeindeebene statt, und darüber hinaus trifft man sich auf zahlreichen gemeinsamen Veranstaltungen.

Zu den informellen aufbauorganisatorischen Koordinationsformen könnten allenfalls die regelmäßig abgehaltenen „Technischen Regionalgespräche“ mit den Planungsamtsleitern/ Planungsdezernenten der Mitgliedsgemeinden (ca. 4-6 mal im Jahr) gerechnet werden. Daraus hat sich inzwischen eine kooperative Planungskultur entwickelt. Aber diese Gespräche könnten genauso gut den informellen „ablauforganisatorischen“ Verfahren zugeordnet werden.

Informelle ablauforganisatorische Koordinationsverfahren gibt es zahlreiche. Insbesondere sind die Regionalplaner mit den Planern in den Gemeinden der Region gut vernetzt: Man kennt sich meist, man telefoniert oder schickt e-mails. Zu einzelnen Themen werden hemenspezifische Workshops und Fachforen mit Vertretern der Wissenschaft, der unterschiedlichen Fachbehörden und der Kommunen durchgeführt. Es bildet sich dabei so etwas wie eine „advocacy coalition“ (Sabatier 1993, 1998), auch wenn es diese in „reiner“ Form nicht gibt, weil zwischen Regionalplanung und kommunaler Bauleitplanung strukturelle Interessenunterschiede vorherrschen: Kommunen sind an Gewerbeansiedlung und Einwohnermehrung interessiert - Einwohnermehrung deshalb, weil ihr Finanzsystem<sup>31</sup>, die Besoldung der leitenden Mitarbeiter<sup>32</sup> und der Gemeindestatus davon abhängen. Höhere Einwohnerzahlen und mehr Gewerbe bedeuten: mehr Siedlungs- und mehr Gewerbefläche sind erforderlich. Dem gegenüber ist die Region an „nachhaltiger Raumentwicklung“ ausgerichtet (auch gesetzlich dazu verpflichtet: § 1 Abs. 3 ROG; § 1 Abs.1 NROG), was Flächensparen und Sicherung von Freiräumen sowie natürlichen Ressourcen bedeutet.

### 4.3 Relevanz unterschiedlicher Koordinationsinstrumente

Nicht alle diese Strukturen und Instrumente der Koordination sind gleichermaßen effektiv. Zu unterscheiden ist dabei zwischen den Phasen der Plan-Erstellung und der Plan-Umsetzung.

31 Gemeinden haben drei große Arten von Einnahmen: a) Gebühren und Beiträge, b) eigene Steuern und c) Schlüsselzuweisungen. Gebühren und Beiträge sind indirekt einwohnerabhängig, eigene Steuern desgleichen (z.B. Grundsteuer B auf bebaute Immobilien wird vom Immobilienwert bestimmt, auf den die Nachfrage nach Grundstücken einwirkt). Schlüsselzuweisungen sind stark einwohnerbezogen, weil sie sich aus der Differenz zwischen einem berechneten Finanzbedarf und der berechneten Steuerkraft der Gemeinde in Relation zu anderen Gemeinden des Landes bemisst. Der Finanzbedarf hängt fast ausschließlich von der Einwohnerzahl ab.

32 Tarifrechtliche Regelungen für Beamte und Angestellte machen die Besoldungshöhe vom Umfang der Verantwortlichkeiten abhängig. Dieser richtet sich u.a. nach der Zahl der zu führenden Mitarbeiter, die wiederum von der Einwohnerzahl beeinflusst wird.

Während der Plan-Erstellung ist die Regionalplanung in schwacher Position: Sie hat kaum Druck- oder Anreizmittel, um die Akteure zu beeinflussen, sondern ist auf deren Kooperationsbereitschaft angewiesen. Koordination ist jedoch eine Leistung mit hohen Anteilen eines „Kollektivguts“, dessen Nutzen diffus bleibt (jedenfalls nicht individuell anzueignen ist), während die Kosten bei den Beteiligten sehr real anfallen. Kosten der Koordination sind Autonomieverluste, Zeiteinsatz, Personaleinsatz, mitunter auch Geldeinsatz. Bezogen auf die Regionalplanung sind die Kosten zudem asymmetrisch verteilt: Regionalplaner müssen qua Amt mehr Kosten auf sich nehmen, weil es ihre Aufgabe ist, den abgestimmten Regionalplan aufzustellen. Regionalplanung ist „Querschnittplanung“, d.h. sie berührt viele Fachpolitiken und muss zwischen diesen einen Ausgleich (bezogen auf die Raumordnung) herstellen. Fachpolitiken verfolgen „Sektorplanungen“, können sich stärker auf ihre „institutionellen Eigeninteressen“ konzentrieren und koordinieren sich primär sektoral-vertikal (= zwischen verschiedenen Gebietskörperschaften/ in der Hierarchie nachgeordneten Behörden) („Fachbruderschaften“), während es kaum Anreize für die horizontale Koordination gibt. Diese Asymmetrie der Kosten-Nutzen-Strukturen bewirkt, dass die Koordination in der Praxis von den Gemeinden und Fachressorts lediglich als „negative Koordination“ betrieben wird.

Für eine aktivere Form der Koordination („positive Koordination“ im Sinne von F. W. Scharpf 1993) sind solche institutionellen und informellen Arrangements und Verfahren relativ wirkungslos, welche die Adressaten der Koordination<sup>33</sup> lediglich überreden oder diese darauf verweisen, die planerischen Koordinationsbemühungen zu unterstützen. Vielmehr sind von allen Strukturen und Instrumenten der Koordination in der Regionalplanung (und zwar im Prozess der Planung) lediglich drei Typen effektiv, die aber alle prozedural ausgerichtet sind:

- a) diejenigen, die mit Zwangelementen ausgestattet sind (z.B. Koordination im Schatten der Hierarchie und sog. „Kontextsteuerung“<sup>34</sup>),
- b) diejenigen, die den Wettbewerb nutzen (z.B. finanzielle Anreize für koordiniertes/ integriertes Handeln), und
- c) diejenigen, die mittels „bargaining“ und „arguing“, also Verhandeln, die Adressaten der Koordination in den Koordinationsprozess aktiv einbinden. „Bargaining“ bezieht sich auf (materielle) Tauschprozesse; „arguing“ ist Einflussnahme auf Denk- und Deutungsmuster sowie Einstellungen der anderen mit dem Ziel, sie in einer bestimmten Richtung zu beeinflussen. Wir bezeichnen das als „paradigmatische Steuerung“ (Fürst, 2003). Materielle Tauschprozesse („bargaining“) sind dagegen im Prozess der Planerstellung eher selten. Sie erfolgen häufiger in der Planumsetzung. Auch eher auf „negative Koordination“ ausgerichtet sind ablauforganisatorische Regelungen, die der Konsensbildung dienen wie das Anhörungsverfahren. Sie können lediglich sicherstellen, dass die Raumplanung die Belange anderer wahrnimmt und darauf reagiert.

*Bei der Selektion effektiver Koordinations-Instrumente ist relevant, ob die Koordination auf der Fachebene oder auf der politischen Ebene stattfindet. Fachleute der Verwaltung ziehen informelle Regelungen, und das heißt: prozedurale Formen der Koordination, den formalisierten Regelungen vor. Nicht nur sind solche Regelungen flexibler, sondern sie sind auch leichter zu etablieren. Formale Institutionalisierungen bewirken stets Verteilungskonflikte – über Kompetenzen, Kosten, Autonomieverluste und erfordern politische Entscheidungen. Sie werden jedoch auf der politischen Ebene bevorzugt: Nur so kann sichergestellt werden, dass*

33 „Adressaten“ werden hier aus Sicht der Regionalplanung gesehen: Es sind alle raumnutzenden Akteure, die in das regionalplanerische Ordnungskonzept integriert werden sollen.

34 Unter „Kontextsteuerung“ versteht man die verbindliche Festlegung von Rahmenbedingungen für das Entscheidungshandeln des anderen, so dass dessen Spielraum so eingengt wird, dass der verbleibende Handlungskorridor in Richtung dessen geht, was von der steuernden Institution beabsichtigt ist. Beispiele für Kontextsteuerung sind quantitative Zielvorgaben bei der Ausweisung von Windenergie-Eignungsgebieten oder in der Umweltpolitik, aber auch verbindliche Handlungsaufträge u.ä.

*die anderen Akteure „in ihre Schranken“ verwiesen werden und nicht auf informellem Wege immer mehr Einfluss kumulieren.*

Infolgedessen finden wir in der regionalplanerischen Praxis der Region Hannover primär:

- (a) Kontextsteuerung resp. Koordination im Schatten der Hierarchie und
- (b) Verhandlungen (bargaining and arguing).

Dazu einige Anmerkungen:

- 1) Koordination mit Hilfe von Zwangselementen: Ein wichtiges „Zwangsinstrument“ ist das verbindliche Landesraumordnungsprogramm (LROP). Aus ihm leiten sich die wesentlichen Steuerungsbefugnisse der Regionalplaner ab. Es gestattet den Regionalplanern, einzelne Belange auch kraftvoller zurückzuweisen. Jedoch wird nie das Land als Schiedsrichter angerufen. Im Konfliktfall versuchen Regionalplaner, über Verhandlungslösungen zum Erfolg zu kommen.
- 2) Verhandlungslösungen: Wesentliche Konstante im Verhalten der Regionalplaner ist das Bemühen, Verhandlungen auf sachlich-technische Weise durchzuführen, d.h. die Prozesse zu entpolitisieren und auf die technische Arbeitsebene zu reduzieren. Denn nur über den „rationalen Diskurs“ können Regionalplaner Einfluss gewinnen. Die Adressaten der Planer bemühen sich dagegen, die Planungsprozesse auf die politische Ebene zu ziehen und notfalls auch Politiker einzuspannen. Deshalb sind Regionalplaner gezwungen, ständig zwischen der politischen Handlungsarena und der technisch-administrativen Handlungsarena zu wechseln. Beispielsweise werden Aushandlungsprozesse zwar bilateral und auf Ebene der Fachleute ausgetragen, aber Regionalplaner behalten immer im Auge, wie mehrheitsfähig ihre Position im politischen Raum sein könnte. Entscheidend für die Aushandlungsprozesse sind die Interessenkonstellation, die Handlungsorientierung und die Interaktionsorientierung: Schwierig ist die Position der Planer, wenn die Interessen entgegengesetzt sind, wenn die Handlungsorientierung der Gegner eigennützig (statt regionsorientiert) ist und wenn die Interaktionsorientierung feindlich-kompetitiv und nicht kooperativ ist. Regionalplaner bemühen sich deshalb, über „paradigmatische Steuerung“ die Handlungsorientierung zugunsten der Region und die Interaktionsorientierung zugunsten kooperativer Kompromisse zu verändern.

In der Phase der Plan-Umsetzung ist das Instrumentarium der Regionalplanung zwar kraftvoller: Es gibt den verbindlichen Plan, und Zielverletzungen können mit Untersagen „geahndet“ werden. Aber von diesen Mitteln wird selten Gebrauch gemacht. In der Praxis operiert man lieber mit „Planungs-Diplomatie“. Zwar stellt sich Koordination im Plan-Vollzug nicht selten auch als Aufgabe der Konfliktregelung dar. Aber auch dann werden grundsätzlich die genannten Koordinations-Verfahren genutzt, primär allerdings *bargaining* und *arguing*. Man versucht, die Konflikt möglichst lange auf informellem Wege zu regeln. Wenn das nicht weiterführt oder wenn planerische Regelungen grundsätzlich in Frage gestellt werden oder wenn persönliche Feindschaften entstanden sein sollten, werden formalisierte Konfliktregelungen gesucht: über Behördenleiter, über die politischen Parteien und notfalls über Gerichte. Einigungen über Gerichte werden praktisch nicht von der Region Hannover initiiert, sondern primär von den Gemeinden. Die Region ist um ein gutes Verhältnis zu ihren Gemeinden bemüht.

In der Region Hannover ist man bestrebt, Konflikte möglichst zu vermeiden, und wenn sie unvermeidlich sind: sie zu versachlichen. Die Region Hannover zieht nur die Konfliktfelder an sich, in denen sie Entscheidungskompetenz hat, bemüht sich aber, die Konflikte möglichst lange als „interkommunale



Konflikte“ oder „Konflikte zwischen Behörden“ bearbeiten zu lassen (Beispiel Garbsen Sonae-Center<sup>35</sup>).

Eine zweite Linie der Konfliktregelung liegt in Ordnungs-Regelungen. So dient der verbindliche Regionalplan, das über den Regionalplan verbindlich gewordene „Regionale Einzelhandelskonzept“ oder das ebenfalls über den Regionalplan verbindliche Standortkonzept für Windenergieanlagen als ein solches Regelsystem, an das sich die Betroffenen halten müssen: Statt sich immer über Einzelfälle zu streiten, werden allgemeine Regelungen geschaffen, die relativ klar festlegen, wie im Einzelfall zu entscheiden ist. Auch die Einbeziehung von externen Gutachtern hat diese Funktion: Sie soll „Ordnungsregeln“ auf wissenschaftlicher Basis schaffen, die dann möglicher nicht mehr hinterfragt werden können.

Eine dritte Form sind Aushandlungsprozesse, wobei die Regionalplaner vor allem mit „paradigmatischer Steuerung“ („*arguing*“) arbeiten. Dem dienen organisierte Diskurse, z.B. zu Leitbildern der Regionalentwicklung (die dem Regionalplan vorangestellt werden), zum Einzelhandelskonzept, zum Regionalplan selbst (umfangreiche Öffentlichkeitsbeteiligung), aber auch zahlreiche von der Region Hannover initiierte Tagungen und Workshops.

Materielle Aushandlungsprozesse spielen bei der Konfliktregelung im **Planvollzug** eine relativ große Rolle: Die Regionalplanung kann Zugeständnisse machen gegen Einwilligung von Projektbetreibern mit der Auflage, ihre Projekte den Zielen der Raumplanung entsprechend zu modifizieren (Beispiel: IKEA-Erweiterung Großburgwedel<sup>36</sup>).

## 5. Analyse der Koordinationsverfahren von Verkehrs- und Regionalplanung in der Region Hannover

### 5.1. Vorbemerkungen zum Analyse-Ansatz

Um die Schwierigkeiten der Koordination empirisch herausarbeiten zu können, bedienen wir uns des analytischen Ansatzes des „akteurzentrierten Institutionalismus“ (Scharpf 2000). Er ist auf Interaktionen („Spiele“) ausgerichtet und interpretiert sie im Rahmen von institutionellen Anreizen/ Restriktionen. Interaktionen werden geleitet von (auf Gegenstände und Handlungsziele gerichteten)

35 Bei diesem (laufenden) Fall geht es darum, dass eine Nachbargemeinde Hannovers, Garbsen (= Mittelzentrum), ein größeres Einkaufszentrum genehmigen will (Bauträger: die portugiesische Gruppe Sonae). Die Stadt Garbsen ist daran interessiert, weil damit stadtplanerisch eine „neue Mitte“ geschaffen werden könnte für die durch Zusammenlegen von mehreren Gemeinden 1974 entstandenen Stadt Garbsen. Es gibt jedoch in großer Nähe (Luftlinie ca. 300 m) ein bereits bestehendes Einkaufszentrum („Planetencenter“), das zwar sanierungsbedürftig ist, wofür sich jedoch ein neuer Eigentümer (die engl. Gruppe „Dawnay Day“) gefunden hat. Die Region Hannover forderte gemäß Einzelhandelskonzept (Kontextsteuerung) eine maximal mögliche zusätzliche Verkaufsfläche von weniger als 2 mal 20.000 qm Verkaufsfläche (für Planetencenter und „neues Zentrum“ zusammen). Sie hält sich aber sonst zurück, übernimmt jedoch eine Moderatorinnenrolle im Konflikt mit Nachbargemeinden. Das geplante „Sonae-Center“ stößt jedoch auch in Garbsen auf Gegner, die sich vor allem aus dem Einzelhandel formieren (Angst vor Kaufkraftabzug). Die Region Hannover vertraute auf „dezentrale Konfliktregelung im Schatten der Hierarchie“. Inzwischen zeigt sich jedoch, dass die Stadt Garbsen die Vorgaben der Region zu unterlaufen versucht und beide Zentren ausbauen lassen will, allerdings mit deutlich überhöhten Verkaufsflächen. Dabei stellte sich heraus, dass das Sonae-Center mindestens 20.000 qm plant und das Planetencenter über Baurecht im Umfang von ca. 29.000 qm Verkaufsfläche verfügt. Die Region, der diese Zahlen bisher unbekannt waren, fühlte sich von der Stadt Garbsen getäuscht und hat daraufhin eingegriffen und den Bau des Sonae-Centers bis auf weiteres untersagt.

36 Bei diesem Fall wollte IKEA an seinem Standort Großburgwedel (im Norden von Hannover gelegen, mit sehr gutem Autobahn-Anschluss) expandieren und dabei das Warensortiment um solche anreichern, die typischerweise im Stadtzentrum verkauft werden. Da zur Zeit dieser IKEA-Forderung ein regionales Einzelhandelskonzept noch nicht bestand, hatte die Regionalplanung bei der Stellungnahme zum Vorhaben im Rahmen des Raumordnungsverfahrens lediglich die Möglichkeit, die Bedenken der Einzelhändler Hannovers zum raumplanerischen Problem zu machen: IKEA würde Kaufverkehr umlenken und damit Störungen erzeugen. Im Aushandlungsprozess erhielt IKEA die regionalplanerische Unterstützung, für IKEA eine Autobahnabfahrt zu bauen, wenn die Firma dafür auf die Sortimentenerweiterung verzichten würde.

Handlungsorientierungen sowie (auf Interaktionspartner gerichtete) Interaktionsorientierungen. Handlungsorientierungen können die Bandbreite von Altruismus bis Egoismus einnehmen, Interaktionsorientierung zwischen Kooperation, Wettbewerb und feindseliger Haltung. Dabei kommt es allerdings auch auf die Akteurskonstellation an: Sind es organisierte Akteure oder Einzelpersonen, sind sie mit voller Handlungsvollmacht ausgestattet oder spielen sie in einem „Mehrebenenspiel“, d.h. müssen sich an ihrer Heimorganisation vor Entscheidungen jeweils rückkoppeln. Außerdem werden Handlungs- und Interaktionsorientierungen wesentlich geprägt durch den institutionellen Rahmen. „*Institutions are organizational arrangements that link roles/identities, accounts of situations, resources and prescriptive rules and practices. They create actors and meeting places and organize relations and interactions among actors. They guide behaviour and stabilize expectations.*“ (March/Olsen 2004, 5) Außerdem entwickeln Institutionen bestimmte Denk- und Deutungsmuster, die von den darin Agierenden übernommen werden und die *“frame thought and understandings and define what are legitimate arguments and standards of justification and criticism in different situations“* (ebenda). Institutionen prägen regulative (was muss ich tun? Was wird erwartet?), normative (was ist angemessenes Verhalten?) und kognitive (was ist wahr und richtig?) „Regeln“ des Verhaltens (Jann 2006, 132).

Schließlich ist die konkrete Handlungssituation von entscheidender Bedeutung. Denn sie bestimmt, welches die konkreten Probleme/ Aufgaben sind, wie das konkrete Arrangement von Akteuren (Akteurskonstellation) aussieht, welche Risiken und Chancen die einzelnen Akteure in ihrem Handeln sehen, in welchem „Denkklima“ Handeln stattfindet („framing“<sup>37</sup>) etc..

## 5.2. Koordinationspotenziale der Regionalplanung gegenüber der Verkehrsplanung (hier: ÖPNV-Planung)

Das Landesraumordnungsprogramm verpflichtet die Regionalplanung in allen „verdichteten Regionen“<sup>38</sup> dazu, den „*schienengebundenen öffentlichen Personennahverkehr zur Bewältigung großer Verkehrsmengen vorrangig zu sichern und zu verbessern*“ (LROP 2007, 4.1.2.06). Es geht vor allem um den Ausbau von Stadtbahn und S-Bahnstrecken (das S-Bahn-System wurde erst zur EXPO 2000 ausgebaut), um die Verbesserung der Schnittstellen zwischen Individualverkehr und ÖPNV (Park-and-Ride-Plätze) und um die Verlängerung bestehender Stadtbahnzweige (RROP 2005, D.3.6.1).

Das Regionale Raumordnungsprogramm Hannover widmet dem ÖPNV besondere Aufmerksamkeit, getreu dem bereits seit 1965 geltenden Grundsatz der Einheit von Siedlung und Verkehr. Dieser Grundsatz wurde auch von der Landesplanung für alle Träger der Regionalplanung übernommen<sup>39</sup>. Auch das Niedersächsische Nahverkehrsgesetz verpflichtet die Regionen (§ 6 NNVG), den Nahverkehrsplan an die Ziele der Raumordnung anzupassen.

Der Koordinationsbedarf an der Schnittstelle von Verkehrs- und Regionalplanung ist insbesondere hoch, weil unterschiedliche Raumstrukturen unterschiedliche Verkehrsbedarfe erzeugen und das Ziel der Minimierung von Verkehrslasten über raumplanerische Maßnahmen maßgebend mit-beeinflusst werden kann. Das für Raumordnung zuständige Bundesministerium hat deshalb 2003 Studien in Auftrag gegeben, die am Beispiel der Region Hannover (und mit Regional- und Verkehrsplanern der Region Hannover) eine Methodik entwickeln sollten, wie verkehrliche Wirkungen alternativer Siedlungsstrukturen abzuschät-

37 Unter „framing“ versteht man Vorprägungen von Denk- und Deutungsmustern sowie Einstellungen (Faludi 1996). Framing kann durch Symbole, Diskurse, Grundsatzpapiere etc. erfolgen, leitet aber Handeln durch kognitive Pfad-Festlegung.

38 „*Verdichtete Regionen*“ werden im LROP aufgezählt: Braunschweig, Bremen, Göttingen, Hannover, Oldenburg und Osnabrück (LROP 2007, 4.1.2.06).

39 Das LROP (2007, Ziel 4.1.2.05) regelt: „*In den Regionalen Raumordnungsprogrammen sind Festlegungen zur Sicherung und bedarfsgerechten Entwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs zu treffen; dabei ist sicherzustellen, dass straßen- und schienengebundener öffentlicher Personennahverkehr aufeinander abgestimmt werden.*“

zensind (Szenario-Technik) und welche Folgerungen daraus für eine optimierte Raum-Verkehrs-Struktur gezogen werden können.<sup>40</sup>

Regionalplaner haben – bezogen auf den Verkehr – die folgenden Aufgaben (Einig 2007, 6):

- Festlegung von verkehrlichen Verbindungsqualitäten zwischen zentralen Orten im Planungsraum,
- Trassensicherung für linienbezogene Infrastrukturen (Straßen, Schienen, Wasserwege),
- Standortsicherung für punktuell standortbezogene Infrastrukturen (Bahnhöfe/ S-Bahnhöfe, Güterverkehrszentren, Schifffahrts-Häfen),
- Integration von Siedlungs- und Verkehrsplanung.

Dafür sind die wichtigsten Steuerungsgrößen der Regionalplanung:

- das Zentrale-Orte-Konzept: Damit lässt sich die Siedlungsentwicklung auf Zentren konzentrieren. Innerhalb von Zentren kann die Regionalplanung weitere Einschränkungen vornehmen, indem sie „Siedlungsschwerpunkte“ (im Einvernehmen mit der Gemeinde) ausweist. Allerdings ist immer wieder rechtlich strittig gewesen, in wie weit die Regionalplanung in die kommunale Planungshoheit eindringen darf. Denn die kommunale Bauleitplanung (Flächennutzungsplanung und Bebauungsplanung) gilt als das „ureigene Recht der kommunalen Selbstverwaltung“.
- die Eigenbedarfsregelung: Sie gilt für kleinere Gemeinden, die nicht zentrale Orte sind. Die dabei leitende Grundidee richtet sich darauf, bestimmte Gemeinden aus übergeordneten Belangen heraus nur sehr verhalten noch wachsen zu lassen, um deren Eigenart und geschlossene Bauweise nicht zu stören, aber auch, um Naturgüter im Umland der Gemeinden zu erhalten (Natur und Landschaft, Wasserschutz, hochwertige Böden, Reduzierung Verkehrsaufkommen u.ä.). Das gilt vor allem für dörfliche Strukturen. „Eigenentwicklung“ heißt dann: Nur noch so viel Freiflächenverbrauch zuzulassen, wie die Gemeinde zur Versorgung der eigenen Bevölkerung benötigt (Ersatz- und Erweiterungsbedarf aufgrund von Entwicklung und Nachholbedarf).
- die Genehmigung der Flächennutzungspläne: Die Genehmigung liegt bei der Region Hannover (§ 9 Regionsgesetz). Die Regionalplanung gibt dazu eine Stellungnahme ab; die Stellungnahme beruht auf der Prüfung, ob die Flächennutzungspläne mit den Zielen der Regionalplanung übereinstimmen.

Hinzu kommt, dass die Region Hannover in der Regionalplanung differenziertere Möglichkeiten der positiven Siedlungssteuerung nutzen kann:

*a) Festlegung von Schwerpunkten der Wohn-Siedlungen:* Je kürzer die Wege zu den wichtigsten haushaltsbezogenen Raumnutzungen (Arbeiten, Bildung/ Ausbildung, Einkaufen, Erholung) sind, um so günstiger die Verkehrskosten („Raumstruktur der kurzen Wege“). Allerdings sind hier Kompromisse mit den technischen Erfordernissen des ÖPNV herzustellen: Deshalb soll sich die Siedlungsstruktur an den räumlichen Verteilungsstrukturen des ÖPNV orientieren;

*b) Festlegung von regional bedeutsamen Gewerbegebieten:* Altindustrieflächen haben hier den Vorzug, weil sie i.d.R. bereits sehr gut erschlossen sind, meist auch mit gutem ÖPNV-Anschluss. Allerdings sind auch hier Kompromisse erforderlich (z.B. wegen hoher Altlasten, hohem Flächenbedarf des neuen Gewerbes);

*c) Festlegung von Standorten für großflächigen Einzelhandel:* Werden sie außerhalb etablierter Siedlungs-Zentren errichtet, schaffen sie neue Verkehrsströme und damit neue Investitionen in Verkehrsträger.

<sup>40</sup> Die Studien wurden von Dr. Klaus Einig vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung koordiniert und von der TU Hamburg-Harburg: Institut für Verkehrsplanung und Logistik, durchgeführt (Bohnet et al. 2006a, 2006b, 2006c).



Unter Verkehrsaspekten sind sie in enger Bindung an bestehende Siedlungs-Zentren zu planen. Die Praxis zeigt jedoch, dass eine Reihe siedlungsstruktureller Variablen Kompromisse erfordern (Lärmbelastung, Grundstücksverknappung, Versorgungs-Optimierung etc.);

Beide Planungssysteme, die Verkehrs- und die Raumplanung, operieren „aufeinander bezogen“: Die Träger der Regionalplanung wirken bei der Erstellung der Fachplanungen und bei Planfeststellungsverfahren<sup>41</sup>, und umgekehrt wird die Fachplanung Verkehr in die Regionalplanung eingebunden (Beteiligungs- und Anhörungsverfahren). Die Träger der Regionalplanung können zudem über Stellungnahmen zur kommunalen Bauleitplanung auf die Verkehrsplanung Einfluss nehmen – „aus § 4 ROG ergibt sich ein materieller Vorrang der Raumordnung vor der Fachplanung“ (Einig et al. 2007, 9). Allerdings darf die Raumplanung dabei nicht so weit gehen, zu einer „Ersatzfachplanung Verkehr“ zu werden (ebenda).

Aber auch materiell kann die Verkehrsplanung an der Raumplanung interessiert sein. Denn über sie lassen sich Trassenverläufe frühzeitig absichern, was die Verkehrsplanung so nicht könnte. Zudem kann die Raumplanung relativ früh Konflikte erkennen, weil sie als Querschnittplanung die unterschiedlichen Belange, die in einer Region wirksam sind, kennt.

## 6. Einzelfallstudien in der Region Hannover

### 6.1 Vorbemerkungen zur Durchführung der Einzelfallstudien

Um die Koordination von Siedlungsentwicklung und Verkehr (insbesondere des ÖPNV) als Beitrag zu einer nachhaltigen räumlichen Entwicklung in der Region Hannover zu illustrieren, wurden im Rahmen dieser Fallstudie exemplarisch drei Themen- und Handlungsfelder ausgewählt, die hierfür – im Hinblick auf die Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten der Regionalplanung – besonders geeignet schienen. Wie im Kap. 5.2 dargelegt, sind die wichtigsten Steuerungsgrößen der Regionalplanung das Zentrale-Orte-Konzept und die Eigenbedarfsregelung sowie die Festlegung von Schwerpunkten der Wohnbauentwicklung und von Standorten für großflächigen Einzelhandel. Vor diesem Hintergrund wurden – in Abstimmung mit dem Auftraggeber – als Schwerpunkte einer vertieften Bearbeitung folgende drei Themen- und Handlungsfelder ausgewählt:

- Siedlungsentwicklung durch neue Stadtteile (Vorranggebiete Wohnbauflächen)
- Standortentwicklung großflächiger Einzelhandelsbetriebe
- Eigenentwicklung in ländlich strukturierten Siedlungen (ohne Zentralörtlichkeit).

Mit Unterstützung regionaler Akteure (Prieb, Geschwinder 16.07.2007; Niebuhr 06./09.08.2007) wurden hierzu geeignete Kommunen und AnsprechpartnerInnen ausgewählt, mit denen in der Folge insgesamt 16 Interviews (vgl. Terminplan im A2), insbesondere als Einzelgespräche, geführt wurden, in fünf Fällen waren zwei Personen beteiligt. Das Interview mit den Planungsfachfrauen fand als Gruppengespräch mit drei Interviewpartnerinnen statt.

Die Durchführung der Interviews erstreckte sich über einen Zeitraum von vier Monaten (August bis November 2007) und fand auf der Basis eines Gesprächsleitfadens in Form von Intensiv-Interviews statt. Die Ergebnisse aus den Interviews bilden – neben einschlägigen Materialien wie Planungsdokumenten

---

<sup>41</sup> Planfeststellungsverfahren sind gebündelte Genehmigungsverfahren nach §§ 72 ff Verwaltungsverfahrensgesetz für konkrete Projekte, hier Verkehrsstrassen.

und Informationsbroschüren - die Grundlage für die nachfolgende Darstellung. Eine interpretierende Gesamteinschätzung erfolgt im abschließenden Kapitel 7.

## 6.2 Siedlungsentwicklung durch neue Stadtteile / Wohnbauflächen

Die Anforderungen, die aus überörtlicher oder regionaler Perspektive an die Siedlungsentwicklung resp. eine integrierte Entwicklung von Siedlung und Verkehr gestellt werden, kollidieren in der Praxis häufig mit den kommunalen Vorstellungen der städtebaulichen Entwicklung vor Ort. Auch die Region Hannover war in der Vergangenheit immer wieder dem Vorwurf ausgesetzt, zu weit in die Regelungskompetenz der Gemeinden einzugreifen. So gab es beispielsweise im Zuge der Aufstellung des Regionalen Raumordnungsprogramms RROP 1996 eine Kontroverse um die seinerzeit von der Regionalplanung vorgeschlagenen „Vorranggebiete für Siedlungsentwicklung“, das heißt regionalen Schwerpunkten der künftigen Wohnbautätigkeit. (Priebis ebda.)

Aufgrund des permanenten intensiven Dialogs der Hannoverschen Regionalplanung mit den regionsangehörigen Gemeinden scheint dieses Instrument inzwischen jedoch auf allgemeine Akzeptanz zu stoßen. So konnten die „Vorranggebiete für Siedlungsentwicklung“ auch im aktuellen RROP 2005 wieder fest verankert werden.

### 6.2.1 Steuerung der Siedlungsentwicklung durch Regionalplanung

Die Steuerung der Siedlungsentwicklung ist originäres Aufgabenfeld der Gemeinde im Rahmen ihrer kommunalen Planungshoheit, die sie gemäß bundesdeutschem Baugesetzbuch (insb. §§ 1, 5, 9 BauGB) mit den Instrumenten der zweistufigen Bauleitplanung aus Flächennutzungs- und Bebauungsplan auszufüllen hat. (vgl. hierzu auch: Kap. 3.3.1.1)

Die Gemeinden haben die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Die Bauleitpläne sind den Zielen der Raumordnung anzupassen.

#### 6.2.1.1 Anpassung an die Ziele der Raumordnung

Ziele der Raumordnung sind gem. § 3 Raumordnungsgesetz (ROG) die verbindlichen Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums.

Das entsprechende Instrument auf Landesebene ist in Niedersachsen das Landes-Raumordnungsprogramm (LROP), das in seiner Gesamtkonzeption die Basis für eine tragfähige Landesentwicklung darstellt und Grundlage ist für die Aufstellung der Regionalen Raumordnungsprogramme.

Der aktuelle Novellierungsentwurf des LROP Niedersachsen<sup>42</sup> enthält Regelungen zu folgenden Themenbereichen:

- im ersten Abschnitt zur Landesentwicklung mit Zielen und Grundsätzen der Raumordnung zur gesamtträumlichen Entwicklung des Landes und seiner Teilräume sowie zur Einbindung in die norddeutsche und europäische Entwicklung;
- im zweiten Abschnitt zur Entwicklung der Siedlungs- und Versorgungsstrukturen mit Zielen und Grundsätzen der Raumordnung zu den Themenbereichen Siedlungsentwicklung, Standortfunktionen, Entwicklung der Zentralen Orte und Entwicklung der Versorgungsstrukturen.

<sup>42</sup> Nach einem öffentlichen Abstimmungs- und Beteiligungsverfahren, in das auch der Niedersächsische Landtag eingebunden war, hat das Kabinett am 18. Dezember 2007 der Novellierung des LROP abschließend zugestimmt. Vgl. [http://www.ml.niedersachsen.de/master/C39546657\\_N11234568\\_L20\\_D0\\_I655.html](http://www.ml.niedersachsen.de/master/C39546657_N11234568_L20_D0_I655.html), Stand: 02.01.2008.

- im dritten Abschnitt zur Entwicklung der Freiraumstrukturen und Freiraumnutzungen mit Zielen und Grundsätzen der Raumordnung zu Natur und Landschaft, Landwirtschaft / Forstwirtschaft / Fischerei, Erholung, Rohstoffgewinnung und Wassermanagement.
- im vierten Abschnitt zur Entwicklung der technischen Infrastruktur und zu raumstrukturellen Standortpotenzialen mit Zielen und Grundsätzen der Raumordnung zu Mobilität / Verkehr / Logistik, Energieversorgung, Altlasten und Entsorgung radioaktiver Abfälle.

Für die Steuerung der Siedlungsentwicklung auf der nachgeordneten regionalen bzw. kommunalen Planungsebene sind insbesondere die Regelungen im Abschnitt 2 (Ausweisung Zentraler Orte bzw. der Ober- und Mittelzentren) in Verbindung mit den freiraum- und infrastrukturbezogenen Planaussagen der Abschnitte 3 und 4 (insbesondere Verkehr und Mobilität) relevant.

#### 6.2.1.2 Die Bedeutung der Zentralen Orte

Die Oberzentren und Mittelzentren werden im LROP festgelegt, die Grundzentren in den Regionalen Raumordnungsprogrammen. Im Weiteren sind im RROP die Zentralen Orte im Benehmen mit den Gemeinden räumlich als zentrale Siedlungsgebiete festzulegen. Die Leistungsfähigkeit der Zentralen Orte ist gem. LROP der jeweiligen Festlegung zu sichern und zu entwickeln:

- in Oberzentren für den spezialisierten höheren Bedarf,
- in Mittelzentren für den gehobenen Bedarf,
- in Grundzentren für den allgemeinen, täglichen Grundbedarf,
- außerhalb der Zentralen Orte zur wohnortbezogenen Nahversorgung.

Oberzentren haben für die dortige Bevölkerung und Wirtschaft zugleich die mittel- und grundzentralen Versorgungsaufgaben zu leisten, Mittelzentren zugleich die der grundzentralen Versorgung.

Entsprechend den Zielen und Grundsätzen zur Entwicklung der Freiraumstrukturen und Freiraumnutzungen ist die weitere Inanspruchnahme von Freiräumen für die Siedlungsentwicklung, den Ausbau von Verkehrswegen und sonstigen Infrastruktureinrichtungen gem. LROP Niedersachsen zu minimieren. Siedlungsnah Freiräume sollen erhalten und in ihren ökologischen, sozialen und wirtschaftlichen Funktionen gesichert und entwickelt werden. Bei regionalen oder überregionalen Erfordernissen sind siedlungsnah Freiräume in den Regionalen Raumordnungsprogrammen als Vorranggebiete für Freiraumfunktionen festzulegen.

Entsprechend den Zielen und Grundsätzen zur Entwicklung der technischen Infrastruktur und der raumstrukturellen Standortpotenziale ist insbesondere die funktions- und leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur zu erhalten, bedarfsgerecht auszubauen und zu optimieren. Mit einer integrativen Verkehrsplanung und einer darauf abgestimmten Siedlungsentwicklung sowie einer Optimierung des Personen- und Güterverkehrs soll die Mobilität flächendeckend gesichert und erhalten und der Kosten- und Zeitaufwand für Verkehr minimiert werden. Dies entspricht dem Planungsleitbild einer Stadt resp. Region der kurzen Wege.

Neben der Sicherung der Grundversorgung sind die Zentralen Orte im Rahmen der Regionalplanung Grundlage für die Festlegung der Schwerpunkte zur Entwicklung von Wohn- und Arbeitsstätten. In der Region Hannover sind dies die Landeshauptstadt (Oberzentrum) sowie die Mittelzentren Langenhagen, Lehrte, Neustadt und Springe. Einige Grundzentren, so zum Beispiel die Stadt Seelze, die im Westen an die LHH angrenzt, übernehmen zusätzlich Schwerpunktaufgaben für die Sicherung und Entwicklung von Wohnstätten zur Entlastung und Ergänzung gegenüber den höherrangigen Zentralen Orten. In den Schwerpunkten sind seitens der Städte und Gemeinden Wohnbauflächen in ausreichendem Umfang,

sozial ausgewogenem Verhältnis und unter Berücksichtigung besonderer Bedarfsgruppen bereitzustellen. Die Wohnungsbauförderung<sup>43</sup> ist vornehmlich auf diese Schwerpunkte auszurichten. (vgl. RROP 2005: 11, D 1.6.2)

### 6.2.1.3 Das Instrument des Nahverkehrsplans

Zu einer nachhaltigen Steuerung der Siedlungsentwicklung gehört auch die Koordination der Siedlungsschwerpunkte mit den Planungen für den öffentlichen Verkehr.

Mit dem 1996 im Zuge der Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes bundesweit eingeführten Instrument des Nahverkehrsplans (NVP), der von den Aufgabenträgern des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) zu erstellen ist, werden die Ziele und Grundsätze der regionalen Raumordnung im Bereich Verkehr / Mobilität konkretisiert. Aufgabenträger für den gesamten ÖPNV einschl. des schienegebundenen Personennahverkehrs (SPNV) in der Region Hannover ist gem. Niedersächsischem Nahverkehrsgesetz der Kommunalverband Großraum Hannover (KGH) bzw. seit dessen Auflösung und Zusammenführung mit dem ehemaligen Landkreis Hannover zum 01.11.2001 die Region Hannover. (Region Hannover 2003: 2, 7)

Auch dem NVP liegt das dreistufige Zentrale-Orte-System mit seinen Konsequenzen für zentrale Einrichtungen und Angebote der Versorgung resp. für die Verkehrsnachfrage und das Verkehrsangebot im Planungsraum zugrunde.

## 6.2.2 Erfahrungen / Handhabung in der Region Hannover

Während die ersten Verbandspläne im Großraum Hannover aus den Jahren 1967 und 1972 noch zu derjenigen Generation von Regionalplänen gehörten, die von langfristigen Wachstumszielen ausgingen, kamen bereits Mitte der 1970er Jahre erste Zweifel an den bis dahin gültigen Wachstumszahlen auf. Gleichzeitig waren dem Großraum im Zuge der niedersächsischen Gebiets- und Verwaltungsreform von 1974 wesentliche Instrumente zur Steuerung der Siedlungsentwicklung entzogen worden: So durften ortsteilbezogene Funktionsbestimmungen sowie Richtzahlen für die Einwohnerentwicklung und den Wohnungsbau seit einem Runderlass des Niedersächsischen Innenministers von 1978 nicht mehr vorgenommen werden. Aufgrund einer Mitte der 1980er Jahre durchgeführten Studie zur Sicherung ökologischer Freiräume im Stadt-Umland-Bereich gelang es dem Zweckverband jedoch im RROP 1990, wichtige Räume für den ökologischen Ausgleich über die bis heute weitgehend unangetasteten „Vorranggebiete für Freiraumfunktionen“ zu sichern und auf diese Weise zumindest indirekt auch weiterhin eine gewisse Steuerung der Siedlungsentwicklung vorzunehmen. (vgl. Niebuhr-Ette / Priebis 2001: 145ff)

Gleichzeitig begann die Regionalplanung im Zweckverband Großraum Hannover (ZGH) zu Beginn der 1990er Jahre und in Zusammenarbeit mit der Landeshauptstadt Hannover (LHH), die vorhandenen Wohnbaulandreserven in der Region zu untersuchen, um unter Berücksichtigung raumordnerischer Kriterien ein regionales Konzept der schwerpunktmäßigen Wohnbauflächenerweiterung der Gemeinden im Großraum zu erarbeiten, das sich in ein umweltverträgliches Gesamtkonzept der Siedlungsentwicklung integrieren lassen sollte.

<sup>43</sup> Die Wohnraumförderung umfasst in der BR Deutschland verschiedene rechtliche Rahmenbedingungen und Programme des Bundes und der Länder. Bundesweit stehen/standen bis 2005 insbesondere folgende Fördermöglichkeiten zur Verfügung: Eigenheimförderung (Eigenheimzulage/Baukindergeld) (bis 2005), zinsverbilligte Darlehen der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), Bausparförderung und Aktiensparen (Wohnungsbauprämie usw.) sowie Leistungen der Pflegeversicherung für Umbaumaßnahmen. Wichtigste Grundlage der Förderung ist das Gesetz über die soziale Wohnraumförderung (WoFG). Zusätzlich gewähren die Länder nach jährlichen oder mehrjährigen Programmen Vergünstigungen. In Niedersachsen umfasste die Bauförderung 2007 folgende Förderprogramme: Förderung von Schwerbehinderten, Förderung von Familien mit mind. 2 Kindern, städtebaubezogene Förderung und altengerechte Wohnungsanpassung.

### 6.2.2.1 Bevölkerungsentwicklung und Wohnungsbedarf

Dem bundesweiten Trend entsprechend war seit Ende der 1980er Jahre – aufgrund geringer Wohnbautätigkeit während der 1980er Jahre und dem steigenden Bedarf infolge steigenden Wohnflächenverbrauchs und sich ändernder Haushaltsstrukturen – auch in Stadt und Umland Hannover zu diesem Zeitpunkt bereits eine Belebung der Wohnbautätigkeit festzustellen. Dies verstärkte sich mit der deutsch-deutschen Wende bzw. dem Zusammenbruch der sozialistischen Staaten in Mittel- und Osteuropa zu Beginn der 1990er Jahre und führte angesichts der neuen, nicht vorhersehbaren Zuwanderungsbewegungen erstmals wieder zu optimistischen Wachstumsprognosen. (ZGH 1991: 2f.)

Dafür wurde auf der Basis einer Trendextrapolation zur Entwicklung der Wohnbevölkerung in den Jahren 1950 bis 1990 und unterschiedlich hohen Annahmen über die zu erwartenden Außenwanderungsgewinne (+ 30', + 60', + 90'000 Ew) im Zeitraum von 1990 bis 2000 eine Bevölkerungsprognose in drei Varianten vorgenommen. Die Verwaltungen von LHH und ZGH verständigten sich auf die sog. „obere Variante“, welche einem Bevölkerungszuwachs im Großraum um 62'000 EinwohnerInnen entsprach. Dabei ging man davon aus, dass die Zunahme sich zu 43,5 % auf die Stadt Hannover und zu ca. 56,5% auf die Umlandgemeinden verteilen würde. (ebda.: 3f.) Vergleicht man diese Annahmen mit dem mittlerweile erreichten Stand der Wohnbevölkerung in Stadt und Region Hannover (31.12.2006), so lässt sich feststellen, dass diese Werte sowohl in der Stadt wie auch im Umland inzwischen überschritten wurden.

Aufgrund einer 1991 extern vergebenen Wohnungsmarktuntersuchung wurde der bis 2000 prognostizierte Wohnungsbedarf in zwei Varianten auf 57'000 bzw. 61'000 WE geschätzt. Aufgrund dieser Prognosen erschien es den Verantwortlichen in Stadt und Großraum Hannover realistisch, bis 2000 ca. 45'000 WE neu zu bauen. Im Hinblick auf die Weltausstellung EXPO 2000 wurde zusätzlicher Wohnraumbedarf erwartet (ZGH 1991: 7), in dem Rahmen jedoch zunächst nicht näher quantifiziert.

### 6.2.2.2 Regionales Leitbild der Siedlungsentwicklung

Aufgrund der Bevölkerungsprognosen und des errechneten Wohnungsbedarfs wurde von der Regionalplanung in der Folge ein Leitbild der Siedlungsentwicklung erarbeitet, welches in den Entwurf für ein Wohnbauflächen- bzw. regionales Siedlungserweiterungskonzept mündete, das von der Verbandsversammlung als Richtschnur für die Regionalplanung und für weitere mit Wohnungsbau zusammenhängenden Aktivitäten des ZGH beschlossen werden sollte. (ZGH 1991: 9 und 23)

Entsprechend dem seit 1965 geltenden Leitmodell der Einheit von Siedlung und Verkehr und aufgrund des RROP 1990 war grundlegende Zielvorstellung dieses Leitbildes, die Schwerpunkte der Siedlungsentwicklung vorrangig auf die beiden schienengebundenen öffentlichen Nahverkehrssysteme Deutsche Bahn (DB) und Stadtbahn zu konzentrieren. Im Weiteren sollten neue Stadtteile „nicht als monofunktionale Wohnghettos“ errichtet, sondern entweder vorhandenen Wohn- und Arbeitsstättenschwerpunkten zugeordnet oder zusätzliche Arbeitsstätten von vornherein integriert werden. Demnach ergaben sich unter räumlich-funktionalen sowie ökologischen und finanziellen Gesichtspunkten bestimmte Einschränkungen für die Inanspruchnahme neuer Siedlungsgebiete bzw. Anforderungen an den weiteren Ausbau des S-Bahn-Netzes bzw. des Nahschnellverkehrs der DB. Während für das Stadtgebiet Hannovers keine detaillierteren Vorgaben getroffen wurden, sollte die schwerpunktmäßige Siedlungsentwicklung sich mit Priorität in den Mittelzentren sowie in den Grundzentren und Ortsteilen vollziehen, für die im fußläufigen Einzugsbereich von 1'000 m der DB-Haltepunkte Entwicklungsmöglichkeiten gegeben waren. (ZGH 1991: 9f.)

Das regionale Siedlungserweiterungskonzept sollte auch städtebauliche und wohnungspolitische Zielvorstellungen aufgreifen und diese in ein regionalwirtschaftlich fundiertes und ökologisches Gesamtkonzept integrieren, das die Zersiedlung der Landschaft verhindert und gleichzeitig die Lebensqualität verbessert. Als wesentlich wurde die Rückbesinnung auf städtische Wohnformen sowohl im Kernraum



und in der Kernrandzone als auch in den weniger dicht besiedelten Bereichen des Großraums erachtet, die sich einer „verdichteteren Bebauung und maßvollem Geschosswohnungsbau in den zentralörtlichen / schienenerschlossenen Siedlungsbereichen“ verpflichten. (ZGH 1991: 15f.) Dabei sollte die kommunale Baulandbevorratung in Siedlungsschwerpunkten nach Möglichkeit vom ZGH unterstützt werden. Auch wurde darauf hingewiesen, dass überzeugende Siedlungskonzepte notwendig seien, „um die immer häufiger werdenden Bedenken und Widerstände ansässiger Bewohner gegen neue Nachbarschaften zu entkräften“. (ebda.: 16)

Aufgrund einer Untersuchung der Wohnbauflächenreserven in den zentralörtlichen / schienenerschlossenen Siedlungsbereichen wurden unter Zugrundelegung städtebaulicher Dichtewerte von

- A = 40 WE/ha für 3- bis 4-geschossige Mehrfamilienhäuser,
- B = 30WE/ha für überwiegend verdichtete Einfamilienhäuser, teils auch 3- bis 4-geschossige Mehrfamilienhäuser und
- C = 20 WE/ ha für verdichtetete Einfamilienhausbebauung

vorhandene Wohnbauflächen für 19'000 WE in Stadt (7'000 WE) und Landkreis Hannover (12'000 WE) ermittelt. Dabei wurde davon ausgegangen, dass ca. 6'000 Wohnungen im Siedlungsbestand, auf Stadtgebiet Hannover zum Beispiel insbesondere durch die Umnutzung militärischer Standorte, untergebracht werden könnten. Da diese Anzahl dem zuvor ermittelten Wohnbauflächenbedarf für 60'000 WE nicht entsprach, wurden darüber hinaus unter Zugrundelegung bestimmter infrastruktureller und ökologischer Kriterien und in Abstimmung mit den Gemeinden sog. „Vorschauf Flächen“ für die weitere Siedlungsentwicklung im Stadtgebiet Hannover und an den zentralörtlichen / schienenerschlossenen Standorten ermittelt. (ZGH 1991: 17, 20)

Zu diesen Kriterien gehörten:

- Übereinstimmung mit der anzustrebenden Siedlungsstruktur, das heißt günstige Erreichbarkeit und Auslastung vorhandener grund- und mittelzentraler Einrichtungen sowie privater Dienstleistungen
- Fußläufiger Einzugsbereich von S-Bahn-Haltestellen (600 bzw. 1'000 m) bzw. Stadtbahn-Haltestellen (500 m) bzw. bei mittelzentralen Siedlungsbereichen Einzugsbereich städtischer Buszubringer
- Günstige Zuordnung von Wohn- und Arbeitsstätten. (ZGH 1991: 20f.)

Aufgrund dieser Kriterien konnten geeignete Vorschauf Flächen für ca. 15'800 WE ermittelt werden; weitere Potentiale von 5'700 WE und 7'200 WE wurden für die beiden bisher nicht vollzogenen Entwicklungsansätze in der Kernrandzone (Letter-Süd) und auf Stadtgebiet Hannover (Kronsberg) errechnet. (ZGH 1991: 22 i.V.m. 9) Damit waren die möglichen Flächen für die geforderten 60'000 WE (21'000 WE auf Stadtgebiet Hannover, 40.200 WE in Umlandgemeinden) nachgewiesen. (ebda.: 22)

Die Ergebnisse des Entwurfs für ein Wohnbauflächenenerweiterungskonzept sollten zunächst mit den Gemeinden sowie den sonstigen maßgeblich betroffenen Behörden erörtert und durch ein differenziertes Entwicklungskonzept für die ländlichen Ortsteile ergänzt werden. Nach der Überarbeitung sollte es als regionales Siedlungserweiterungskonzept von der Verbandsversammlung als Richtschnur für die Regionalplanung sowie für weitere mit Wohnungsbau verbundenen Aktivitäten des ZGH beschlossen werden. (ZGH 1991: 23) Dieses Vorgehen konnte jedoch nicht umgesetzt werden, da die Gemeinden bzw. die Verbandspolitiker derart scharfe Vorgaben nicht mittragen wollten. Das Siedlungskonzept wurde daher nur als informelle Planungsgrundlage veröffentlicht. (Güldenbergs 17.10.2007; Priebes 28.11.2007)

Im Zuge der Änderung des RROP 1990 bzw. der Aufstellung des RROP 1996 fanden diese Vorarbeiten in dem neuen Instrument der „Vorranggebiete für Siedlungsentwicklung“ erstmals ihren Niederschlag und konnten ebenfalls im aktuellen RROP 2005 verankert werden.

### 6.2.3 Empirische Befunde / Fallbeispiele

Zur Prüfung der Wirksamkeit des raumordnerischen Instruments „Vorranggebiete für Siedlungsentwicklung“ wurden neben VertreterInnen der Region AnsprechpartnerInnen der Landeshauptstadt Hannover (LHH) und von zwei weiteren Städten der Kernrandzone befragt. Zur Kernrandzone gehören alle unmittelbar an das Gebiet der LHH angrenzenden Städte und Gemeinden, u.a. auch Langenhagen und Seelze. Gemeinsames Merkmal dieser insgesamt sieben Städte und Gemeinden ist die Tatsache, dass sie inzwischen mehr oder weniger stark mit der Kernstadt Hannover zusammen gewachsen sind und sich durch eine hohe Bevölkerungsdichte auszeichnen (Langenhagen: 702, Seelze: 615 Ew/qkm, Stand: Ende 2004). (NLS 2007: 103) Hieraus resultiert ein besonderer planerischer Ordnungsbedarf, insbesondere in Bezug auf die Erhaltung wertvoller Freiräume.

Der besondere planerische Ordnungsbedarf im Kontext des Siedlungsgebietes war ein Kriterium für die Auswahl der Gemeinden zur Durchführung von Gesprächen. Weitere Kriterien waren:

- die regionalplanerische Bedeutung, d.h. Größe und Umfang, der betrachteten Siedlungserweiterungen,
- die Eigenständigkeit der betrachteten Siedlungserweiterungen im Sinne der Entstehung neuer Stadt- bzw. Siedlungsteile in der Region,
- die (neue) Anbindung des entstehenden Siedlungsgebietes an das Netz des schienengebundenen öffentlichen Personennahverkehrs sowie
- die Qualität der städtebaulichen und planerischen Vorbereitung der Siedlungserweiterung.

Aufgrund dieser Kriterien wurden folgende drei Siedlungsgebiete ausgewählt, um anhand des Nachvollzugs der Planungs- und Realisierungsprozesse die Rolle der Region zwischen Interaktion und Koordination im Rahmen der organisatorischen und materiellen Rahmenbedingungen zu überprüfen:

- der neue Stadtteil *Kronsberg* am südöstlichen Rand der Landeshauptstadt Hannover,
- die Erweiterung *Weiberfeld* im Ortsteil Kaltenweide der nördlich an die Stadt Hannover angrenzenden Stadt Langenhagen sowie
- das neue Quartier *Seelze-Süd* der westlich an die Landeshauptstadt angrenzenden Stadt Seelze.

Aus Sicht der Region Hannover handelte es sich bei diesen drei Erweiterungen im Wesentlichen um die drei Schwerpunkte der Siedlungsentwicklung, die aus damaliger Sicht „vernünftig“ waren (Prieb 28.11.07), auch wenn aus Sicht der Planungsfachfrauen (vgl. Heineking, Striefler, Wegner 30.10.07) hier bereits zum Planungszeitpunkt Einschränkungen gemacht wurden. Rückblickend wird jedoch insbesondere die Entwicklung in Seelze Süd von den befragten AkteurInnen differenzierter beurteilt.

#### 6.2.3.1 Der neue „Stadtteil“ Kronsberg in Hannover

Das neue Siedlungsgebiet am Kronsberg stellt im Kontext der hier betrachteten Siedlungserweiterungen einen Sonderfall dar:

- zum einen aufgrund seiner Zugehörigkeit zur Kernstadt Hannover (jedoch am südöstlichen Rand des Stadtgebietes im Übergangsbereich zur freien Landschaft gelegen),

- zum anderen aufgrund der besonderen Rahmenbedingungen: Die Kronsbergsiedlung entstand im Zuge der Vorbereitungen für die Weltausstellung EXPO 2000 in Hannover.

Der Kronsberg zählte zu Beginn der 1990er Jahre neben einer Fläche in Letter Süd (Stadt Seelze) zu den beiden letzten größeren Entwicklungsgebieten in der Kernrandzone der Landeshauptstadt (vgl. ZGH 1991: 9). Bereits seit den 1950er Jahren waren von der Stadt Hannover hier laufend Grundstücksflächen erworben worden. Im Rahmen der Gebiets- und Verwaltungsreform 1974 wurde der Ort Bemerode, auf deren Gemarkung der Kronsberg überwiegend liegt, nach Hannover eingemeindet. Seitdem existierten Überlegungen zur Entwicklung einer Siedlungserweiterung auf dem Kronsberg für rd. 100'000 EinwohnerInnen<sup>44</sup>. Erst mit der bevorstehenden EXPO 2000 und der umfangreichen Wohnungsbauförderung durch das Land Niedersachsen und die Stadt gelang es jedoch, das Neubaugebiet zügig zu entwickeln. (LHH 1999: 20)

Der Stadtteil Bemerode zählt heute mit rund 17.400 EinwohnerInnen zu den größten der Landeshauptstadt Hannover. Durch die Erschließung des Neubaugebietes auf dem Kronsberg ist er in den letzten Jahren überproportional gewachsen. Bemerode und die neue Siedlung am Kronsberg sind an das Stadtbahnnetz von Hannover angeschlossen und verfügen über eine gute Infrastruktur sowie über lokale Einkaufsmöglichkeiten. Mit Ausnahme der ausgewiesenen Bauflächen dienen der unbebaute Teil des Kronsberges und die angrenzenden Waldgebiete dem Landschaftsschutz und der Naherholung. (www.bemerode.de) Stand: 04.01.2008)

### Planung und Vorbereitung

Die Entscheidung für die Entwicklung der neuen Siedlung am Kronsberg fiel gleichzeitig mit den Vorbereitungen für die Ausrichtung der EXPO 2000 am Standort Hannover. Mit seiner Lage in unmittelbarer Nähe zum Weltausstellungsgelände, östlich des Messegeländes Hannover, schien der Standort bestens geeignet, um einen modellhaften Stadtteil für Wohnen und Gewerbe zu realisieren, der im Sinne der Agenda 21 als Beispiel für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung dienen konnte. Neben hohen ökologischen Baustandards wurde mit der Entscheidung für eine flächensparende Konzeption, ein umweltverträgliches Verkehrskonzept, eine qualitätvolle Freiraumgestaltung sowie die direkte Nachbarschaft von Wohnen und Arbeiten ein entsprechender Rahmen für die Planungen vorgegeben. (LHH 2007: 1)

Im Zuge der EXPO sollte des Weiteren ein nachhaltig tragfähiges Stadtbahnnetz entstehen. Mit der Verlängerung der Stadtbahn D-Süd erhielt nicht nur der Kronsberg, sondern auch der ganze bis dahin nicht erschlossene Südosten Hannovers einschließlich des Weltausstellungsgeländes eine Anbindung an das vorhandene Stadtbahnnetz. Ohne die zu erwartenden EinwohnerInnen und Beschäftigten im neuen Stadtteil hätte eine wirtschaftliche Tragfähigkeit dieser Verlängerung nicht erreicht werden können. (KGH 2000: 20f) Mit dem gleichzeitigen Aufbau eines S-Bahnsystems in der Region Hannover im Vorfeld der EXPO wurde zudem erstmals eine leistungsfähige direkte Verbindung zwischen dem Flughafen Hannover-Langenhagen bzw. dem Hauptbahnhof Hannover und dem EXPO-/ Messegelände durch den neuen Messebahnhof Laatzen hergestellt. (LHH 1999: 9)

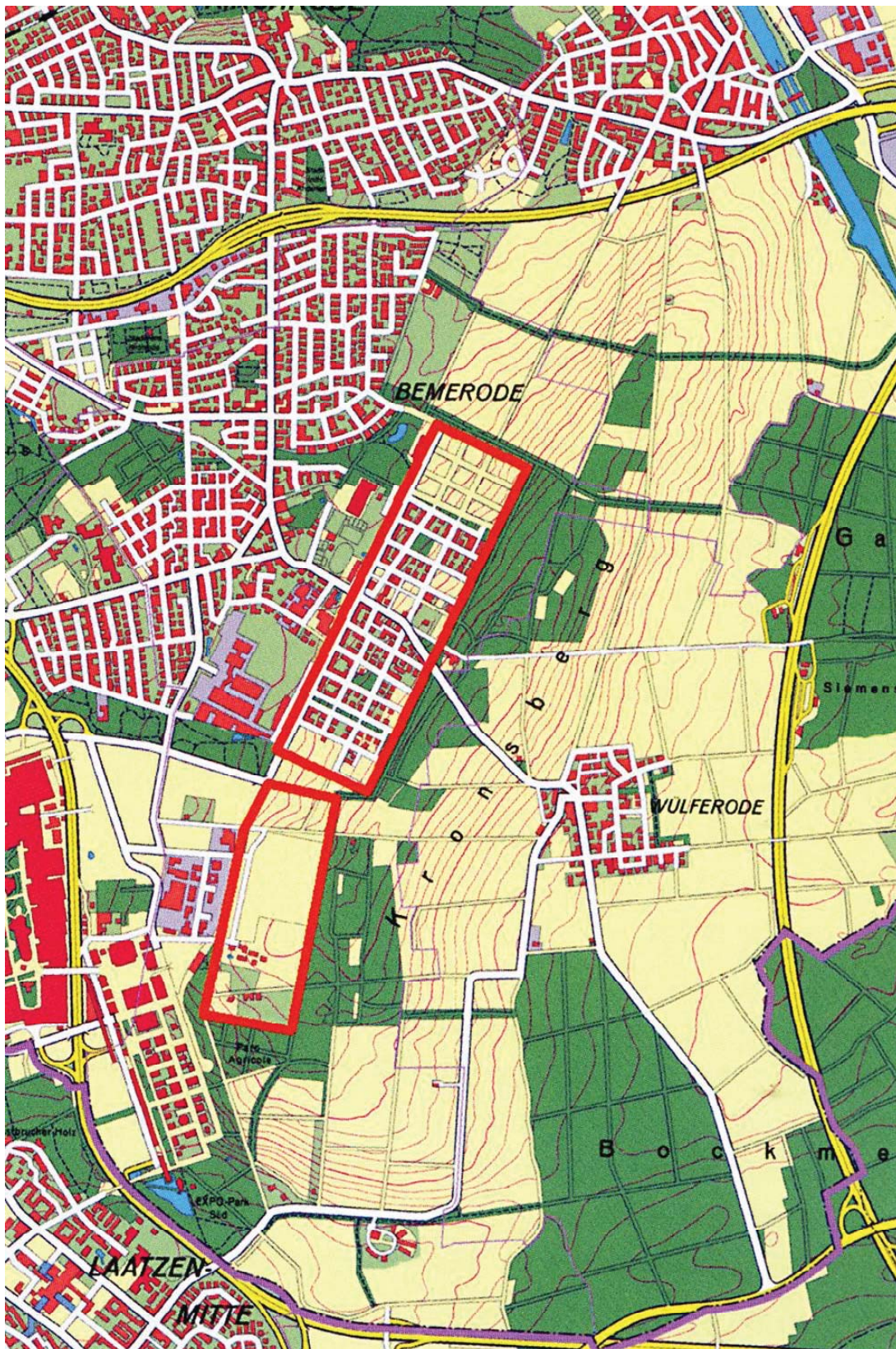
Zu Beginn der EXPO Planungen gehörten ca. 80% der Flächen im Bereich der geplanten Wohnbauflächen der Stadt Hannover. Es sollten Wohnungen für ca. 12'- bis 15'000 EinwohnerInnen und ca. 10'000 Arbeitsplätze geschaffen werden. 1992 wurde ein erster internationaler stadt- und landschaftsplanerischer Ideenwettbewerb ausgelobt, den die Preisträger mit einem flächensparenden, kompakten Entwurf für das Weltausstellungsgelände mit völliger Integration des Messegeländes für sich entschieden. Für die

---

<sup>44</sup> Diese Einwohnerzielzahl ist vor dem Hintergrund des Zeitraums zu verstehen, in dem sie entstanden ist: In den 1950er und 1960er Jahren wurden die Pläne für die späteren Großwohnsiedlungen entwickelt, die in den 1960er und 1970er Jahren an den Rändern aller größeren Städte in Deutschland (und Europa) entstanden sind. Eine solche Zielzahl wurde den späteren Planungen für eine Entwicklung des Kronsbergs nicht mehr zugrunde gelegt.



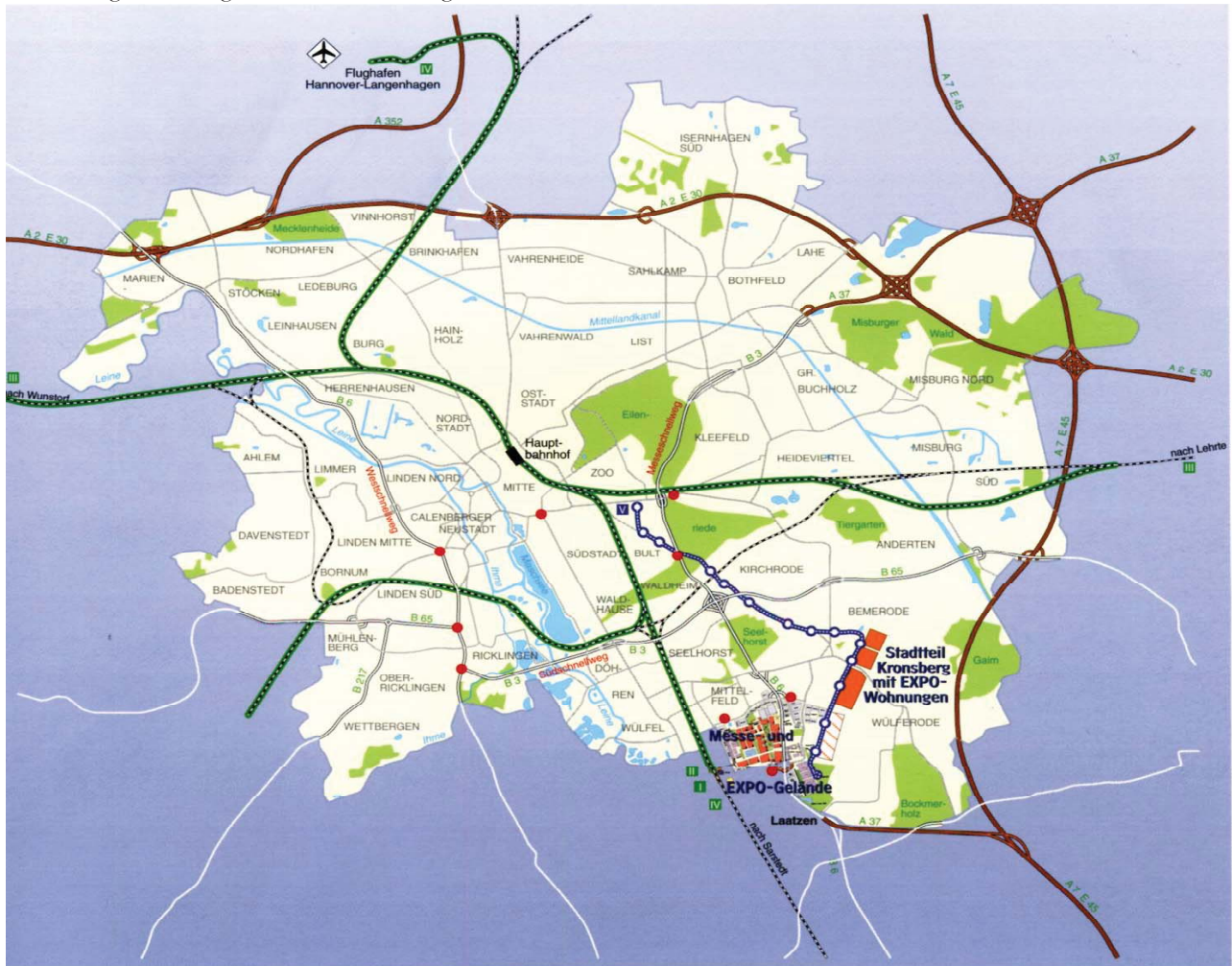
Abb. 1: Lage der neuen Siedlung am Kronsberg



Quelle: Landeshauptstadt Hannover



Abb. 2: Lage im Stadtgebiet mit Verkehrswegen



Quelle: Landeshauptstadt Hannover

Wohngebiete wurde eine straffe, lineare Struktur vorgeschlagen. Auf dieser Basis wurde 1993 für den Stadtteil Kronsberg ein städtebaulicher Wettbewerb durchgeführt. (LHH 1999: 6)

1991/92 wurde ein Raumordnungsverfahren / Zielabweichungsverfahren gem. §11 ROG<sup>45</sup> durchgeführt, um einen Teil des wertvollen Landschaftsraumes am Kronsberg bebauen zu können.

Im Rahmen des Änderungsverfahrens zum Flächennutzungsplan wurden in der Folge die Grundzüge der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung auf der Grundlage der durch die beiden Wettbewerbe gewonnenen Konzeptionen u.a. die folgenden Darstellungen diskutiert und 1994 vom Rat der Stadt beschlossen:

- Wohnbauflächen am Kronsberg, ca. 120 ha für 6'000 WE
- Neue Stadtbahnlinie zur Erschließung des Wohngebietes und des EXPO-/Messegeländes und neue Hauptverkehrsstraßen

<sup>45</sup> Gem. Verwaltungsvorschriften zum Niedersächsischen Gesetz über Raumordnung und Landesplanung kommt ein Zielabweichungsverfahren nach § 11 ROG des Bundes nur in Betracht, wenn die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden. Auch nach einem Zielabweichungsverfahren bleibt das Ziel bestehen. Werden die Grundzüge der Planung von der Abweichung berührt, bedarf es einer Änderung oder Neuaufstellung des RROP. Welche Stellen fachlich berührt sein können, ist im Einzelfall durch die zuständige Behörde zu entscheiden. Antragsbefugt sind diejenigen Stellen, die das Ziel der Raumordnung zu beachten haben (§ 4 ROG). Auch bei einer Verknüpfung von Zielabweichungsverfahren und Raumordnungsverfahren ist das Einvernehmen der fachlich berührten Stellen einzuholen.

- Gliederung der Baugebiete durch übergeordnete Grünzüge, Waldflächen auf dem Kamm, landwirtschaftliche Nutzung am Ost- und Südkronsberg. (LHH 1999: 8)

Der behutsame Umgang mit dem empfindlichen Landschaftsraum am Kronsberg wurde mit einem Landschaftsplan gesichert. (LHH 1999: 10)

Durch die Aufstellung vorerst zweier Bebauungspläne steckte die Stadt den Rahmen für mögliche Bauformen ab. Flächensparendes Bauen durch hohe Dichte (GFZ 0,8 / 1,4) war ein vorrangiges Planungsziel. Durch Festsetzung von Geschosshöhen, Bauhöhen und Baulinien wurde ein geschlossenes Stadtbild mit städtischem Charakter erreicht. (Rumming o.J.: 2)

#### Realisierung und Stand der Entwicklung, Aussichten

Bis zur Weltausstellung wurden in einer Bauzeit von nur zweieinhalb Jahren knapp 3'000 Wohnungen gebaut, davon etwa 200 in Reihenhäusern. Seit 2001 sind etwa 160 weitere Reiheneinfamilienhäuser entstanden. Langfristig sollen am Kronsberg etwa 6'000 Wohnungen für ca. 15'000 BewohnerInnen zur Verfügung stehen. (LHH 1999: 20)

Die öffentliche und private Infrastruktur, insbesondere die Stadtbahnverlängerung, die den ökologischen Zielsetzungen angepasste Entwässerungsinfrastruktur (Mulden-Rigolen-System), die dezentrale Energieversorgung (Blockheizkraftwerke) ferner das soziale und kulturelle Stadtteilzentrum, Kirchenzentrum, Schulen, Kindertagesstätten und verschiedene Einzelhandelsgeschäfte, wurden zeitgleich mit dem Wohnungsbau realisiert.<sup>46</sup> Dies wurde zum einen erreicht aufgrund des großen Anteils an städtischem Grundbesitz zu Beginn der Realisierung; die Infrastruktur konnte aus Grundstückserlösen finanziert werden. Ein Teil finanzierte sich durch die Abschöpfung von Planungsgewinnen der privaten Eigentümer (Städtebauliche Verträge mit Investoren<sup>47</sup>). Für die Infrastrukturkosten wurde in Abstimmung zwischen dem Rat der Stadt, der Verwaltung und der Bezirksregierung ein Sonderfinanzregelkreis eingerichtet.<sup>48</sup> Die Realisierung der Bebauung wurde auf Grundlage der ersten beiden Bebauungspläne ausschließlich über städtebauliche Verträge / Erschließungsverträge oder beim Verkauf städtischer Grundstücke über Auflagen im Grundstücksvertrag durchgeführt.

#### Regionale und Interkommunale Zusammenarbeit

Probleme gab es während der Planungsvorbereitungen weniger mit dem KGH als vielmehr mit der Nachbarstadt Laatzen. So wollte Laatzen im Zuge der Planungen erreichen, dass die Wohnbaufläche mehr in Richtung der gemeinsamen Stadtgrenze entwickelt wird. Damit verbunden war der Wunsch der Stadt, die geplante Verlängerung der Stadtbahnstrecke D-Süd bis nach Laatzen vorzunehmen. Die Fahrtzeit bis ins Zentrum von Hannover hätte sich dadurch von 40 min. (mit der bestehenden Stadtbahnlinie über die Hildesheimer Straße, der Ausfallstraße vom Zentrum Hannovers nach Süden) auf 30 min. verkürzt (mit der neuen Stadtbahn auf eigenem Gleiskörper via Kronsberg).

46 Das sozial-kulturelle Stadtteilzentrum KroKuS mit Stadtbibliothek folgte zu einem späteren Zeitpunkt. Gastronomische Einrichtungen, die zusätzlichen Einfluss auf die Entstehung urbanen Lebens nehmen könnten, fehlen jedoch bzw. konnten sich bisher auf Dauer nicht halten.

47 Gem. § 11 BauGB können Gemeinden städtebauliche Verträge mit Privaten schließen. Gegenstände können insbesondere sein: 1. die Vorbereitung oder Durchführung städtebaulicher Maßnahmen durch den Vertragspartner auf eigene Kosten; dazu gehören auch die Neuordnung der Grundstücksverhältnisse, die Bodensanierung und sonstige vorbereitende Maßnahmen, die Ausarbeitung der städtebaulichen Planungen sowie erforderlichenfalls des Umweltberichts; 2. die Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele, insbesondere die Grundstücksnutzung oder die Deckung des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen sowie des Wohnbedarfs der ortsansässigen Bevölkerung; 3. die Übernahme von Kosten oder sonstigen Aufwendungen, die der Gemeinde für städtebauliche Maßnahmen entstehen oder entstanden sind und die Voraussetzung oder Folge des geplanten Vorhabens sind; dazu gehört auch die Bereitstellung von Grundstücken; 4. entsprechend den mit den städtebaulichen Planungen und Maßnahmen verfolgten Zielen und Zwecken die Nutzung von Netzen und Anlagen der Kraft-Wärme-Kopplung sowie von Solaranlagen für die Wärme-, Kälte- und Elektrizitätsversorgung.

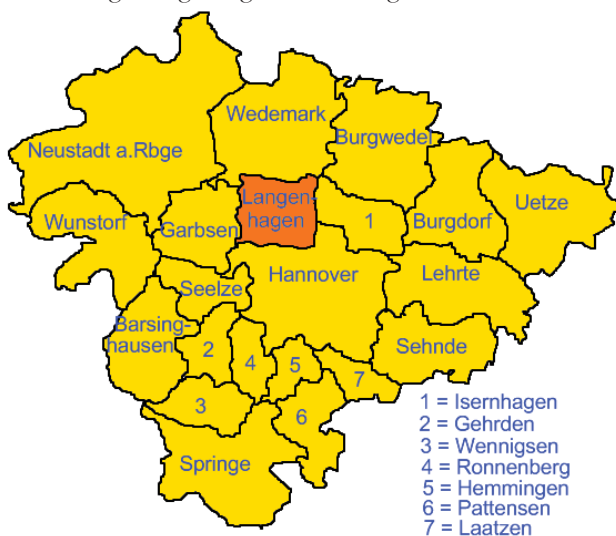
48 Aus diesem Grund verzichtete man auch darauf, das vergleichsweise komplizierte Instrumentarium der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme nach BauGB anzuwenden.

Die Region bzw. der KGH konnte hier formell wenig Einfluss nehmen, der Konflikt wurde im Wesentlichen zwischen den beiden Städten ausgetragen. Argumente waren zum einen die Frage der Kostenteilung bei interkommunaler Infrastrukturnutzung, im Weiteren war ein Zusammenwachsen der beiden Siedlungsgebiete unerwünscht, weil dies auch das Zusammenwachsen von Bemerode mit dem neuen Baugebiet sehr erschwert hätte. Die Stadt Hannover fürchtete bei einer verbesserten Verbindung für die BewohnerInnen am Kronsberg zum Laatzer Zentrum außerdem um Kaufkraftabflüsse.

Für die weiteren Planungen im Bereich des EXPO-/ Messegeländes wurden in der Folge informelle Arbeitskreise eingerichtet, so zum Beispiel im Zusammenhang mit dem EXPO-Bahnhof der S-Bahn oder der neuen Straßenführung im Bereich Messering. Der gemeinsame politische Wille betreffend das bevorstehende Großereignis erleichterte in der Folge die weiteren Auseinandersetzungen. Auch wurden die betreffenden Institutionen überwiegend durch konfliktfähige Persönlichkeiten vertreten.

### 6.2.3.2 Die Erweiterung Weiherfeld in Kaltenweide, Langenhagen

Abb. 3: Lage Langenhagens in der Region Hannover



Quelle: Region Hannover

Neben dem Kronsberg gehört die Erweiterung Weiherfeld im Ortsteil Kaltenweide in Langenhagen zu den drei regionalen Schwerpunkten der Siedlungsentwicklung. Sie ist nach dem Kronsberg die zweitwichtigste Siedlungserweiterung in der Kernrandzone Hannovers.<sup>49</sup>

Kaltenweide liegt am nördlichen Siedlungsrand der Stadt Langenhagen, ursprünglich ein Dorf mit ca. 2'000 EinwohnerInnen, östlich der Autobahnverbindung A32 und zusammen mit dem Ortsteil Krähenwinkel vom übrigen Siedlungsgebiet der Stadt getrennt durch die sich südlich verzweigenden S-Bahn-Linien S4 Richtung Soltau und S5 Richtung Flughafen.

Kaltenweide verfügt über einen von drei S-Bahnhöfen auf Stadtgebiet Langenhagen. Im Westen der Stadt, an der Hauptstrecke Hannover Hamburg, liegt der S-Bahnhof „Langenhagen Mitte“, der von den Zügen der Metronom Eisenbahngesellschaft und einzelnen Fahrten der Heidebahn (Richtung Soltau) bedient wird. Im Weiteren hält die S-Bahn am Flughafen Hannover-Langenhagen. Es gibt zudem den S-Bahnhof Pferdemarkt in Langenhagen.

#### Planung und Vorbereitung

Auslöser für die Siedlungsentwicklung im Stadtteil Kaltenweide waren die Planungen zum Aufbau eines regionalen S-Bahn-Systems im Vorfeld der Weltausstellung EXPO 2000 in Hannover. Zu Beginn der 1990er Jahre gehörte Langenhagen nicht zu den bevorzugten regionalen Schwerpunkten der Wohnbauentwicklung (vgl. ZGH 1991: 10), da zu dem Zeitpunkt kein Ortsteil im fußläufigen Einzugsbereich eines DB-Haltespunktes lag. Es gab zwar einen alten Bahnhof in Kaltenweide, dieser verfügte jedoch über kein hinreichendes Einzugsgebiet. Mit der Überlegung, den neuen S-Bahnhof weiter nördlich zu bauen und diesem mit umgebenden Wohnbauten ein ausreichendes Einzugsgebiet zu verschaffen, eröffneten die Chancen für die Entwicklung im Weiherfeld.

Aufgrund von Baubeschränkungen im Bereich des Flughafens (Siedlungsbeschränkungsbereich nach LROP 1994, 2007) verfügte Langenhagen zu diesem Zeitpunkt kaum noch über mögliche Erweiterungsflächen. Die letzten Siedlungsflächen im Stadtteil Godshorn wurden gerade bebaut. Im Flächennutzungsplan

<sup>49</sup> Zur Kurzdarstellung der Stadt Langenhagen vgl. Kap 6.3.4.1.



verfügte die Stadt seinerzeit noch über 17,5 ha Reserveflächen für ca. 480 WE. Im Zuge der Untersuchung des KGH zu Wohnbauflächenreserven konnten neue Vorschauflächen von insgesamt 65,5 ha für ca. 1'390 WE in Aussicht genommen werden. (ZGH 1991: Tab. 7, 18)

Im RROP 1996 wurde der Standort im Weiherfeld aufgrund seiner Lage und der infrastrukturellen Voraussetzungen als „Vorranggebiet für Siedlungsentwicklung“ festgelegt und so gesichert. (Region Hannover o.J.: 10)

Im RROP 2005 ist das Mittelzentrum Langenhagen heute als „Schwerpunkt für die Sicherung und Entwicklung von Wohnstätten“ ausgewiesen. In diesem Zusammenhang kommt dem Standort Kaltenweide-Weiherfeld „herausgehobene Bedeutung“ zu. (RROP 2005: D 1.6.2) Entsprechende Bedeutungen in der Region Hannover haben daneben nur die an das S-Bahn-System angebotenen Standorte Seelze-Süd sowie längerfristig Mellendorf in der Gemeinde Wedemark. (RROP 2005: Begründung / Erläuterung zu D 1.6.2) Innerhalb der Stadt Langenhagen erfüllt neben Godshorn nur der Stadtteil Kaltenweide „Mittelzentrale Ergänzungsfunktionen“. (RROP 2005: D 1.6.1 03)

Das Weiherfeld war zunächst als städtebauliche Entwicklungsmaßnahme nach §165 BauGB<sup>50</sup> vorgesehen, wurde aber im Verlauf des Verfahrens in eine private Entwicklungsmaßnahme übergeführt. Auf das Instrument der Entwicklungsmaßnahme wurde aus finanziellen Gründen verzichtet.

Zur Vorbereitung der Planungen wurde ein städtebaulicher Ideenwettbewerb durchgeführt, aus dem die fächerförmige Struktur mit der charakteristischen Verzahnung von Siedlung und Landschaft hervorging. Diese Struktur wurde in den städtebaulichen Rahmenplan, der Grundlage für die Durchführung ist, übernommen. Mit der Durchführung wurde die Entwicklungsgesellschaft Langenhagen (EL) beauftragt.

Die erforderlichen Änderungen des FNP, der aus den 1970er Jahren stammt und bis heute nicht neu aufgestellt wurde, konnten nach der Rücknahme des Landschaftsschutzgebietes vorgenommen werden.

Für die Entwicklung des Wohngebietes im Weiherfeld wurden zwischenzeitlich neun Bebauungspläne aufgestellt, davon sind sieben rechtsverbindlich.

#### Realisierung und Stand der Entwicklung, weitere Aussichten

Das Gelände konnte freihändig und im Wesentlichen ohne große Schwierigkeiten erworben werden. Insgesamt waren Verhandlungen mit drei großen und sieben bis acht kleineren Landwirten zu führen.

Im Rahmen der ersten Vorüberlegungen war 1992 zunächst eine Siedlungserweiterung für ca. 10'000 EinwohnerInnen bzw. 2'800 WE vorgesehen. Gegenwärtig liegt die Zielzahl nur noch bei maximal 6'000 EinwohnerInnen; als Mindestziel werden 5.000 EinwohnerInnen bzw. 1.800 WE angestrebt. Aufgrund der veränderten Nachfrage wurden im Zuge der Realisierung weniger Geschosswohnungen als ursprünglich vorgesehen und zunehmend Einfamilienhäuser gebaut.

Mit dem 1. Bauabschnitt wurde 1997 begonnen. Es entstanden Eigentumswohnungen und öffentlich geförderte Wohnungen in Geschossbauten. Im 2. Bauabschnitt waren gemäß Wettbewerb und Rahmenplan überwiegend Reiheneinfamilienhäuser vorgesehen, die hier ebenfalls geplanten Geschosswohnungsbauten wurden hier aufgrund der schwierigen Vermarktungssituation nicht realisiert. Wegen eines unvorhergesehenen Einbruchs in der Nachfrage, verstärkt durch Imageschäden aufgrund von Entwässerungsproblemen, wurde bis 2003 allerdings kaum ein Bau realisiert. Man reagierte nur zögerlich auf die schwierige Vermarktungslage. Die politische Führung der Stadt hielt zunächst noch am Konzept des verdichteten Wohnungsbaus fest. Gleichzeitig waren bereits die Infrastrukturkosten der Erschließung und für die

<sup>50</sup> Mit dem Instrument der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme nach §165 ff BauGB können Ortsteile und andere Teile des Gemeindegebiets entsprechend ihrer besonderen Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinde erstmalig entwickelt oder im Rahmen einer städtebaulichen Neuordnung einer neuen Entwicklung zugeführt werden. S.a. Fussnote 10 Kap. 6.1.3.3 Seelze-Süd.

notwendigen Ausgleichsflächen<sup>51</sup> (Spielplätze und Grünanlagen) zu tragen. Die fächerförmige städtebauliche Struktur erschwerte zudem eine angesichts der schleppend verlaufenden Entwicklung notwendige Aufteilung der Maßnahme in kleinere Bauabschnitte. Ein weiteres Problem bestand in der Realisierung des Zentrums rund um den neuen S-Bahn-Haltepunkt. Inzwischen hat sich die Ansiedlung von Versorgungseinrichtungen jedoch positiv entwickelt: Zur Zeit steht nur noch ein Baufeld zur Verfügung. Neben einem Vollversorger und einem Discounter haben sich verschiedene kleinere Handels- und Dienstleistungsbetriebe angesiedelt. Die Baumaßnahmen werden voraussichtlich Mitte 2008 abgeschlossen sein.

Die Bevölkerung im Weiherfeld ist sehr jung, im Durchschnitt unter 30 Jahre, und setzt sich überwiegend aus Familienhaushalten mit Kindern zusammen. Insgesamt haben sich relativ viele Schwellenhaushalte<sup>52</sup> angesiedelt. Grund dafür sind die verhältnismäßig günstigen m<sup>2</sup>-Preise und die kommunale Familienförderung, die in Form von Baukindergeld nach Förderrichtlinien der EL gewährt wird. Die ebenfalls günstigen Angebote des ÖPNV in Form des sog. „ÜstraAbo“, das zusammen mit der Partizipation an einem teilAuto gewährt wird, sind weniger gefragt: Nach Aussagen des zuständigen Leiters der planenden Verwaltung funktionieren die zuziehenden Haushalte (mit Kindern) nicht ohne Auto, im Weiherfeld wohne eher die Klientel, die sowieso zwei Autos hat.

Zur Zeit ist im Zentrum des Baugebietes aufgrund einer vorhandenen Nachfrage durch ansässige Paare, deren Eltern pflegebedürftig werden, ein Projekt „Pflegeresidenz Weiherfeld“ geplant, welches voraussichtlich auch „Betreutes Wohnen“ beinhalten wird. Dies ermöglicht es den älter gewordenen Eltern und Großeltern, ihren Kindern und Enkelkindern hinterher zu ziehen und somit die gewünschte soziale Nähe bzw. notwendige Pflege und Versorgung sicher stellen zu können. Der Bedarf für weitere solcher Projekte ist bereits absehbar und lässt sich in der flexiblen städtebaulichen Struktur gut unterbringen.

Ursprünglich waren zwei Standorte für Kindertagesstätten im Weiherfeld vorgesehen, aufgrund des Kinderreichtums sind inzwischen jedoch bereits drei Kindertagesstätten entstanden bzw. notwendig geworden: eine im Zentrum, mit angegliedertem Nachbarschaftstreff; eine weitere in drei von der Stadt angemieteten, nebeneinander liegenden Reiheneinfamilienhäusern (dies ist bewusst als temporäre Nutzung so entschieden worden, um auf absehbare Zeit, nach dem „Kinderberg“, ohne Umbauten auf einen wieder geringeren Bedarf zurückfahren zu können, die Reiheneinfamilienhäuser können dann ihrer eigentlichen Bestimmung übergeben oder einer anderen geeigneten Nutzung zugeführt werden); ein weiterer Neubau für eine dritte Kindertagesstätte mit Umnutzungsmöglichkeit wird derzeit geplant.

Bis zum Abschluss der Baumaßnahmen im Weiherfeld sollen durch Verlegung und Verlängerung der bestehenden zwei neue Buslinien entstehen.

Bei der ansässigen Bevölkerung des alten Dorfes Kaltenweide stieß das Vorhaben nicht unmittelbar auf Akzeptanz, so werden zum Beispiel auf dem alten Friedhof nach wie vor nur Verstorbene von Alt-Kaltenweide aufgenommen. Allerdings stand Kaltenweide mit der Planung des neuen Stadtteils Weiherfeld auch immer im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses, ganz anders dagegen zum Beispiel Krähwinkel, was den Alt-KaltenweiderInnen auch entgegen kam. Da Alt-Kaltenweide zwar über soziale Einrichtungen wie Ortsfeuerwehr, Dorfgemeinschaftshaus, Kindertagesstätte etc. verfügt, nicht jedoch über ausreichende Versorgungsstrukturen, ist das Weiherfeld mit seinem inzwischen funktionierenden Stadtteilzentrum ein Gewinn für den Ort.

Die Siedlungsentwicklung in Langenhagen wird mit dem Weiherfeld weitgehend abgeschlossen sein. Es ist unwahrscheinlich, dass eine Maßnahme in dieser Größenordnung trotz der Chancen des Arbeitsplatzstandortes Langenhagen noch einmal angegangen wird. Potentiale liegen heute insbesondere in

51 Ausgleichsflächen sind gem. §8 (1) Bundesnaturschutzgesetz i.V.m. mit den jeweiligen Landesnaturschutzgesetzen für alle Eingriffe in Natur und Landschaft grundsätzlich nachzuweisen.

52 Als „Schwellenhaushalte“ gelten vor allem junge Familien (Eltern zwischen 24 und 35 Jahren, ein bis zwei kleine Kinder) mit durchschnittlichem Einkommen.

Aktivierung innerstädtischer Bauflächen, wie zum Beispiel im Bereich der Bestände aus den 1950er Jahren im Stadtteil Langenforth. Auch wird man sich kaum noch einmal für eine solche, wenig etappierungsfähige städtebauliche Figur entscheiden. Potenziale für zentrumsnahen Geschosswohnungsbau hat die Stadt Langenhagen noch auf Flächen westlich der Pferderennbahn (langfristiger Entwicklungshorizont).

#### Regionale und Interkommunale Zusammenarbeit

Die Zusammenarbeit der Stadt mit der Region (bzw. dem früheren KGH) sowie mit dem ehemaligen Landkreis wird insgesamt als gut beurteilt, so insbesondere im Zuge der Entscheidungen, die im Vorfeld der Planungen für das Weiherfeld zu treffen waren. Die Rücknahme des vorhandenen Landschaftsschutzgebietes wurde genehmigt, ein neues Freiraumsicherungskonzept erstellt.

Der KGH unterstützte die Planungen für das Weiherfeld von Beginn an, dies insbesondere aufgrund der S-Bahn-Planungen und deren Bedeutung für die Anbindung zum Flughafen. Die früheren Kreisstraßen sind nach der EXPO bzw. nach der Entstehung der Region Hannover im Jahre 2001 in regionale Trägerschaft übergegangen.

Die Aufgabenteilung zwischen der neuen Region und der Stadt ist einfacher geworden: Heute müssen der Region als Genehmigungsbehörde nur noch die Flächennutzungspläne vorgelegt werden, das war zur Zeit des KGH anders. Seinerzeit mussten die Bebauungspläne grundsätzlich vom Landkreis genehmigt werden.

Insgesamt wird der Wechsel vom KGH zur Region begrüßt. Die Region entspricht in ihrem Aufbau der kommunalen Gliederung, das macht es einfacher, AnsprechpartnerInnen und fachliches Verständnis für die eigenen Anliegen zu finden.

Ein Großteil der Kommunikation mit den angrenzenden Gemeinden wird über die Region vermittelt, zum Beispiel im Rahmen der Technischen Regionalgespräche, die von der Region zweimal jährlich initiiert werden.

Die Region ist ein gutes Konstrukt, sie tritt als Moderatorin und Mediatorin auf, man wendet sich als regionsangehörige Stadt oder Gemeinde in Konfliktfällen – so zum Beispiel mit der Nachbargemeinde Garbsen - auch Hilfe suchend an die Region. Die erfolgreiche Vermittlung ist jedoch immer auch eine Frage der Persönlichkeiten: Der jetzige Amtsinhaber ist moderat, auf Ausgleich bedacht, verbindlich.

Das Verhältnis zu den anderen drei Nachbargemeinden ist gut. Zur Gemeinde Wedemark gibt es keine Konkurrenz, hier wird aufgrund der schlechteren ÖPNV-Anbindung eine ganz andere, noch stärker autoorientierte Klientel angezogen, die sich insgesamt in einem höheren Preissegment bewegt. Mit Isernhagen kann man sich in aller Regel einigen, diese östlich angrenzende Gemeinde ist insgesamt ein einfacherer Nachbar als Garbsen im Westen.

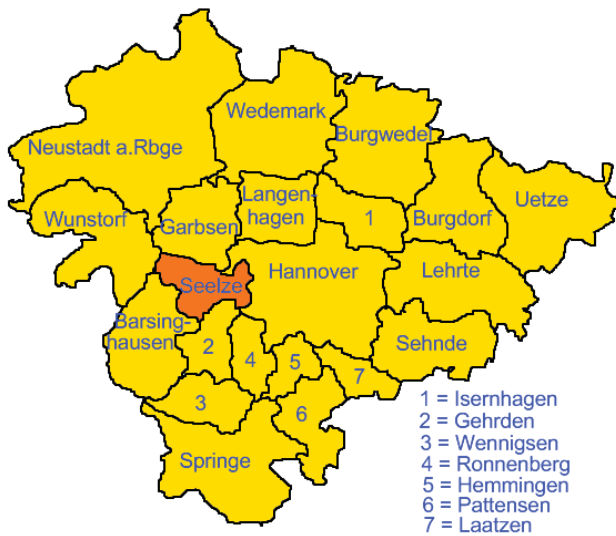
Die Nähe zu Hannover wird eher positiv beurteilt, eine Konkurrenzsituation tritt derzeit allenfalls im Bereich eines für Wohnzwecke umgenutzten ehemaligen Kasernenareals im Norden der LHH auf. Langenhagen ist aber aufgrund seiner mittleren Größe meist in der Lage, schneller und flexibler zu agieren als die Landeshauptstadt und Ansiedlungen für sich zu entscheiden.

#### 6.2.3.3 Die Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme in Seelze Süd

Seelze-Süd ist die dritte der drei größten Siedlungserweiterungen in der Kernrandzone Hannovers. Auch sie gehört zu den regionalen Schwerpunkten der Siedlungsentwicklung, die aufgrund schwieriger Rahmenbedingungen jedoch erst später als die beiden anderen und schleppender in Gang kam.

Die Stadt Seelze grenzt im Norden und Osten an die Städte Garbsen und Hannover sowie im Süden und Westen an die Gemeinden Gehrden, Barsinghausen und Wunstorf. Sie erstreckt sich südlich von Leine

Abb. 4: Lage der Stadt Seelze in der Region Hannover



Quelle: Region Hannover

und Mittellandkanal bis in die nördlichen Ausläufer des Calenberger Lösshügellandes hinein und liegt mit den größeren Ortsteilen Seelze und Letter nördlich der Bahnstrecke Hannover-Bremen und den Bahnstrecken ins Ruhrgebiet bzw. nach Osnabrück.

Durch Seelze verläuft die Bundesstraße B441, nicht weit vom Stadtteil Letter entfernt die B6. Die Anschlussstelle Wunstorf-Luthe der Autobahn A2 liegt in unmittelbarer Nähe des Ortsteils Gümmer. Die Bahnhöfe Seelze, Letter und Dedensen-Gümmer werden von den S-Bahnlinien S1 Minden-Hannover, Hbf-Haste und S2 Nienburg-Hannover Hbf-Haste bedient. An das Busnetz des Großraum-Verkehr-Hannovers (GVH) ist Seelze durch die vier bzw. fünf Buslinien (ein Nachtbus) angeschlossen.

Die Stadt hat ca. 34'500 EinwohnerInnen und besteht aus den beiden größten Stadtteilen Seelze (Kernstadt) und Letter sowie den Ortschaften Almhorst, Dedensen, Döteberg, Gümmer, Harenberg, Kirchwehren, Lathwehren, Lohnde und Velber. Seelze-Süd mit derzeit 955 EinwohnerInnen (Stand 31.12.2007) sollte als neue, regional bedeutsame Siedlungserweiterung gleichzeitig für die Kernstadt Seelze den Sprung über das 350 m breite Gleisfeld bedeuten.

Ab 1909 erhielt das Bevölkerungs- und Siedlungswachstum mit der Errichtung eines der größten norddeutschen Rangierbahnhöfe starke Impulse; ein bedeutender Betrieb der Chemieindustrie (Honeywell, ehemals Riedel-de Haen) hat in Seelze seinen Standort (NLS 2007: 102)

In Höhe der S-Bahn-Station Seelze (12 min. zum Hbf Hannover) wird zur Zeit die Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme Seelze-Süd zwischen Grachten und Grünanlagen realisiert. Der erste Bauabschnitt ist zu großen Teilen bereits bebaut. Eine Kindertagesstätte ist seit 2003 in Betrieb, eine große Spiellandschaft wurde im Sommer 2005 eröffnet. Der zweite Bauabschnitt für weitere 500 EinwohnerInnen wird seit 2006 vermarktet. ([www.seelze.de](http://www.seelze.de)) Im dritten Bauabschnitt können noch einmal Wohnungen für insgesamt 1'000 EinwohnerInnen realisiert werden.

### Planung und Vorbereitung

Aufgrund der Untersuchungen zur Bevölkerungs- und Wohnraumbedarfsentwicklung des KGH von 1991 wurden auch für Seelze Chancen einer großflächigen Wohnbauentwicklung erkannt. (ZGH 1991: 10) Zum Untersuchungszeitpunkt standen gemäß FNP noch 36,6 ha Wohnbauflächenreserven für ca. 640 WE zur Verfügung. Mit dem Bereich Seelze-Süd konnten darüber hinaus zusätzliche Vorschauflächen in einer Größenordnung von 99,35 ha für 2'950 WE in Aussicht genommen werden. (vgl. ZGH 1991: 18) Das entsprach bei weitem dem größten Potential für den Wohnungsbau in den zentralörtlichen / schienenerschlossenen Siedlungsbereichen der Region Hannover. (vgl. ZGH 1991: 19)

Die ersten Überlegungen zur Entwicklung in Seelze-Süd wurden seit Beginn der 1990er Jahre parallel zu den Planungen für das Langenhagener Weiherfeld angestellt; damals bestand noch keine Konkurrenzsituation zwischen den beiden Standorten. Denn zum einen waren die demographischen Prognosen noch sehr optimistisch, zum anderen schien die Lage zum bestehenden Bahnhof und geplanten S-Bahn-Anschluss optimal.

Erste Strukturkonzepte entstanden 1990, der städtebauliche Wettbewerb wurde zeitgleich mit dem Wettbewerb für das Weiherfeld in Langenhagen durchgeführt. Im Mai 1996 fasste der Rat der Stadt den



Beschluss zur Durchführung einer Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme nach BauGB53. Verzögerungen bei der Finanzierung sowie Probleme beim Grunderwerb - in einem Gebiet mit landwirtschaftlich hervorragenden Böden und überwiegend Vollerwerbsbetrieben - führten dazu, dass Jahre vergingen, bevor konkrete Schritte zur Umsetzung unternommen wurden. Erst im Jahre 2000 wurde auf Grundlage des Wettbewerbsergebnisses ein Strukturkonzept für die weitere Durchführung der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme beschlossen, im Jahre 2005 wurde dann ein geändertes Strukturkonzept vom Rat der Stadt Seelze mit einem Ende der Maßnahme bis 31.12.2015 beschlossen. Die Bebauungspläne Nr. 43 A (1.Bauabschnitt Wohnen nördlich des Grünzugs) und Nr. 43 B (Gewerbegebiet westlich der Almhorster Straße) sind seit Anfang 2001 rechtsverbindlich und haben zwischenzeitlich jeweils 11 bzw. 1 Änderungsverfahren durchlaufen.

Gemäß RROP 2005 erfüllt das Grundzentrum Seelze mit dem Standort Seelze-Süd Schwerpunktaufgaben für die Sicherung und Entwicklung von Wohnstätten zur Entlastung und Ergänzung gegenüber dem Oberzentrum Hannover und den benachbarten Mittelzentren Garbsen, Wunstorf und Barsinghausen. (RROP 2005: D 1.6.2) Dem Standort wird neben dem Weiherfeld in Langenhagen sowie längerfristig Melendorf (Wedemark) eine „herausgehobene Bedeutung für die Wohnsiedlungsentwicklung in der Region Hannover“ zugesprochen. (RROP 2005: Begründung / Erläuterung zu D 1.6.2) Jedoch wird u.a. für das Grundzentrum Seelze mit seinen besonderen Standortpotentialen auch festgehalten, dass Entwicklungen in den Bereichen Wohnen und Gewerbe der besonderen regionalen und kommunalen Abstimmung bedürfen. Neue Versorgungskerne<sup>54</sup> geplanter und raumordnerisch abgestimmter Siedlungsentwicklungen (wie z.B. Seelze-Süd) werden im Sinne des Einzelhandelskonzeptes im RROP zeichnerisch dargestellt. Die regionalplanerische Abgrenzung erfolgt in enger Abstimmung mit den kommunalen Bau- und Planungsämtern. (RROP 2005: Begründung / Erläuterung zu D 1.6.1)

Zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse im Bereich der Stadt Seelze (Anbindung Seelze-Süd) soll gem. Bundesverkehrswegeplan die Option (Flächenvorsorge) einer Verknüpfung der Bundesstraße B 441 mit der B 6 gesichert werden. (RROP 2005: D 3.6.3) Die Verlegung der B 441 im Zuge der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme Seelze-Süd befindet sich zur Zeit im Planfeststellungsverfahren und soll auf Kosten der Stadt Seelze zeitnah umgesetzt werden. (RROP Begründung / Erläuterung zu D 3.6.3)

### Realisierung und Stand der Entwicklung, weitere Aussichten

Die Realisierung lief nach dem Ratsbeschluss von 1996 nur schleppend an, bis 1998 war noch kein Gebäude errichtet, erst 1999 / 2000 konnte mit der MMV Energie AG Mannheim ein Treuhänder als Entwicklungsträger gewonnen werden. Zu dem Zeitpunkt war das Land jedoch bereits nicht mehr zu Preisen für landwirtschaftlich genutzte Flächen zu erwerben. Die Eingangswerte lagen deutlich höher. Auch gab es politische Auseinandersetzungen mit anderen südlich der Bahn gelegenen Ortsteilen. Diese Ortsteile sahen in der Wohngebietsausweisung eine Konkurrenz zu eigenen Erweiterungswünschen oder das Ende

53 Mit dem Instrument der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme nach §165 ff BauGB sollen Ortsteile und andere Teile des Gemeindegebiets entsprechend ihrer besonderen Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinde oder entsprechend der angestrebten Entwicklung des Landesgebiets oder der Region erstmalig entwickelt oder im Rahmen einer städtebaulichen Neuordnung einer neuen Entwicklung zugeführt werden. Sie unterliegen einem besonderen städtebaulichen Verfahren mit Vorschriften für den Grunderwerb, die Durchführung mit einem Entwicklungsträger und die Finanzierung und Abwicklung der Maßnahmen.

54 Die Versorgungskerne stellen gem. RROP den engeren Funktionsbereich der Zentralen Orte dar. Sie sind im Rahmen der Bauleitplanung häufig als Kerngebiet ausgewiesen. Dies ist jedoch nicht zwingend erforderlich, da die Funktion und relative Bedeutung als Versorgungskern entscheidend ist. Es handelt sich um die Innenstadt, das Stadt-/Ortszentrum oder den Siedlungskern, d. h. in der Regel das Einzelhandelszentrum mit den Hauptgeschäftsstraßen/Fußgängerzonen. Diese Bereiche, in denen sich die öffentlichen und privaten Versorgungseinrichtungen räumlich konzentrieren, nehmen eine herausgehobene Position innerhalb der Kommune ein. Zentral gelegene und ÖPNV-erschlossene Standortbereiche in räumlich-funktionaler Zuordnung und räumlicher Nähe zum Stadt-/Ortszentrum sind in den Versorgungskern integriert. Innerhalb der Kommunen wird in der Regel nur ein Versorgungskern dargestellt. Ausnahmen hiervon finden sich in den Städten Garbsen, Ronnenberg, Seelze und Wedemark. Im Versorgungskern ist großflächiger Einzelhandel ohne weitere raumordnerische Prüfung zulässig, sofern er der grund- bzw. mittelzentralen Stufe entspricht. Alle Einzelhandelsstandorte innerhalb der zentralörtlichen Versorgungskerne sind grundsätzlich integriert. (RROP 2005: D 1.6.1)

ihrer eigenen Erweiterungsabsichten. Der größte Widerstand kam aber aus Harenberg, da große Flächen im Osten der Maßnahme zur Gemarkung Harenberg gehören.

Die ersten BewohnerInnen sind 2002 eingezogen, anders als am Kronsberg hat man es in Seelze (wie in Langenhagen) nicht geschafft, die ursprünglich vorgesehene städtebauliche Dichte mit überwiegend urbanen Strukturen im Geschosswohnungsbau durchzuhalten. Es entstehen überwiegend Einfamilienhäuser, in Reihen oder einzeln stehend. Als Erfolg wird gewertet, dass viele junge Familien, auch Alleinerziehende nach Seelze-Süd gezogen sind. Die Kindertagesstätte wurde schon früh realisiert. Obwohl sie sich zu diesem frühen Zeitpunkt noch nicht rechnete, war sie dennoch wichtig als Vermarktungsargument. Mittlerweile ist das Haus überlaufen, was zu Unmut unter den NeusiedlerInnen führte. Der Rat beschloss deswegen kurzfristig einen Erweiterungsbau, der im Dezember 2007 fertig gestellt sein soll und über die bestehenden drei Gruppen mit 75 Kindern hinaus eine weitere Gruppe (für die bereits 11 Anmeldungen vorliegen) sowie eine Krippengruppe mit 14 Plätzen anbieten wird. Im Frühjahr 2008 soll im selben Gebäude ein Bürgertreff eröffnet werden. Später ist eine Nutzung als Jugendraum oder / und im vorderen Bereich auch einer Ladenzone möglich. Wichtig ist eine flexible Nutzbarkeit der Bauten.

Im Weiteren ist die Entwicklung von verschiedenen flankierenden Maßnahmen abhängig, deren Realisierung bis heute nicht absehbar ist:

- Die Lösung des mit der Nähe zum Rangierbahnhof verbundenen Lärmproblems<sup>55</sup> - aufgrund seiner unmittelbaren Lage zu den Gleisen, wo nachts regelmäßig Güterzüge verschoben werden, ist Seelze-Süd unmittelbar betroffen.
- Die Verlegung der Bundesstraße B 441 auf die Südseite des Gebietes der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme - davon ist Seelze-Süd aufgrund seiner eigentlich bevorzugten Lage mit dem Yachthafen besonders betroffen; die jetzige Führung der Bundesstraße trennt das Neubaugebiet in nördlicher Richtung vom Zentrum Seelze ab. Diese Trennung wird noch intensiviert durch den Zweigkanal Linden (des Mittelland-Kanals) und die Bahngleise (Rangierbahnhof). Gemäß dem alten Strukturkonzept sollte zwischen Baugebiet und Kanal eine Promenade am Wasser entstehen. Nach heutigem Stand der Dinge ist jedoch zu erwarten, dass die Stadt spätestens 2008 von dieser Planung Abstand nehmen wird, da die Verlegung nicht finanzierbar sein wird. Zudem möchte der Bund die kaum befahrene Straße herabstufen und damit in die Finanzierungslast des Landes verlagern, was Land wie auch die Stadt aus Kostengründen aber ablehnen.
- Der Neubau einer Unterführung oder einer neuen Brücke über die Gleise, was bereits heute als eigentliches Jahrhundertbauwerk für Seelze gilt – der Erfolg der Siedlungsentwicklung in Seelze-Süd steht und fällt mit dem Ersatz der bisherigen, 8 m hoch geführten, sehr schmalen Fußgängerbrücke über das breite Gleisfeld, die stark windanfällig und jeder Witterung ausgesetzt ist, weder behinderten- noch altengerecht, auch nicht geeignet für Mütter / Väter mit Kinderwagen, Einkaufstaschen etc.. Liftanlagen, die auch RadfahrerInnen aufnehmen können, fehlen. Es gibt derzeit keine andere Möglichkeit, auf direktem Wege von Seelze Süd zum Bahnhof Seelze zu gelangen. Seit Februar 2007 hat die Stadt einen Taxishuttle von und zum Bahnhof in den frühen Morgen- und Abendstunden als Ergänzung zum ÖPNV eingerichtet, da die Heimstättenbrücke seit Dezember 2006 wegen Bauschäden gesperrt werden musste. Darüber hinaus gibt es an den Werktagen eine

55 Seelze ist aufgrund seiner besonderen Lage aufgrund §§ 47 a-f BImSchG verpflichtet, Konzepte zur Lärmschutzvorsorge- und Lärminderungsplanung zu entwickeln, die die Lärmsituation durch die unterschiedlichen Lärmquellen flächendeckend darstellen. Lärminderungsplanung ist ein Bestandteil räumlicher Planung durch Abstandswahrung von Siedlungs- und Erholungsgebieten zu Lärmquellen (aktiver Lärmschutz) bzw. deren Schutz durch Abschirmung (passiver Lärmschutz). Diese Pläne, die u.a. für Langenhagen und Seelze vorliegen, zeigen, dass die Schallquellen „Industrie/Gewerbe“ und „Sport/ Freizeit“ eine eher untergeordnete Rolle bei der Lärmbelastung spielen. Hauptanteil am Lärm hat der Straßenverkehr, in Teilen auch der Schienenverkehr - hier vor allem Güterverkehr - und der Flugverkehr. (vgl. RROP 2005: Begründung / Erläuterung zu D 2.4)

stündliche Busverbindung (Regiobus) zum Bahnhof Seelze. Auf die Problematik der zwar planerisch hervorragend gedachten Lage an der S-Bahn, aber schwierigen Anbindung an den Bahnhof und das Stadtzentrum auf der Nordseite der Bahn hatten die PlanungsfachFrauen in der Region Hannover im Vorfeld der Entscheidung für diese regional bedeutsame Siedlungsentwicklung bereits in den 1990er Jahren hingewiesen.

Seelze-Süd hat heute knapp 1'000 EinwohnerInnen, die NachfragerInnen kommen zu rd. 50% aus Seelze, darüber hinaus auch viele aus Hannover-West und -Süd. Seelze hat darüber hinaus traditionell einen hohen Anteil an AussiedlerInnen, auch im Neubaugebiet gibt es einen verhältnismäßig hohen Anteil an NeubürgerInnen mit Migrationshintergrund aus derzeit 16 Nationen. SeniorInnen sind – trotz intensiver Ansprache – an dem Standort weniger interessiert, sie nehmen eher die zentral gelegenen Angebote im Stadtzentrum von Seelze in Anspruch.

Die Zielaussagen des alten Strukturkonzeptes von 1999 wurden mittlerweile den Realitäten angepasst, die Fläche auf zwei Drittel der ursprünglichen Planungen reduziert. Die ursprüngliche Zielzahl von 5'000 EinwohnerInnen wurde auf 2'500 halbiert. Gerechnet wird mit ca. 960 WE. Ob der dritte Bauabschnitt in Angriff genommen wird, ist fraglich. Die beiden Arrondierungsmöglichkeiten in westlicher und östlicher Richtung werden als Erweiterungsoptionen zwar noch aufrecht erhalten, beide werden von den zuständigen AkteurInnen jedoch für unrealistisch gehalten, dies gilt insbesondere für die Erweiterung in westlicher Richtung, da hier die Verlegung einer Hochspannungsleitung erforderlich wäre. Jedoch ist man im Sinne einer möglichst nachhaltigen Entwicklung daran interessiert, die Entwicklung zu einem verträglichen Abschluss zu bringen. So kann zum Beispiel die Realisierung der Ausgleichsflächen erst mit der Fertigstellung des zentralen Grünzugs im dritten Bauabschnitt erreicht werden. Da die ehemals geplante Promenade am Wasser nicht mehr realisiert werden wird, wäre dies eine wichtige Maßnahme zur Sicherung der Freiraumqualität.

Seelze-Süd ist insgesamt eine defizitäre Planung. Es wurde viel in die öffentlichen Straßenräume investiert, auch haben die beiden Grachten als Teil des Entwässerungsbereichs Mio. EUR verschlungen, sind bisher jedoch kaum angebaut. Was fehlt, ist der ursprünglich in sehr viel höherem Maße vorgesehene Geschosswohnungsbau, auch als Abgrenzung (Lärmschutz) gegenüber der Bahnstrecke im Norden. Gemäß Ratsbeschluss von 2005 ist das Ende der städtebaulichen Maßnahmen für 2015 vorgesehen, bis dahin wird ein Defizit von ca. 55 Mio. EUR erwartet. Positiv sei für die Stadt in jedem Fall, dass mit der Durchführung der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme Seelze-Süd der Einwohnerschwind in Seelze gestoppt werden konnte.

#### Regionale und interkommunale Zusammenarbeit

Die Region hat die Planungen von Beginn an unterstützt und positiv begleitet, von der Standortentscheidung über die Größenordnung bis zur Aufnahme als Vorranggebiet für Siedlungsentwicklung im RROP 1995. Mit dem Wechsel vom KGH zur Region war aus Sicht der Stadtplanerin kein „Klimawandel“ verbunden, da die personelle Kontinuität gegeben war. Das Verhältnis der Stadt zur Region war immer sehr positiv und kooperativ. Die Region wurde immer als Unterstützerin wahrgenommen.

#### **6.2.4 Bewertung aus Sicht der Regionalplanung**

Aus Sicht der Regionalplanung hat sich die frühzeitige Institutionalisierung einer regionalen Steuerungsebene vom Großraum- über den Zweck- zum Kommunalverband (KGH) seit den 1960er Jahren sehr bewährt, sowohl bezogen auf die geschaffenen institutionellen Strukturen wie auch bezogen auf eine kontinuierliche Anpassung und Weiterentwicklung der Instrumente. Dass ein eingespieltes Team von Persönlichkeiten und der Aufbau gewisser Routinen regionaler Steuerung auch von Seiten der Kommunen akzeptiert wird, zeigte sich zum Beispiel in der krisenhaften Situation nach 1978, als das Land der Regionalplanung das Instrument der schwerpunktmäßigen Steuerung der kommunalen Wohnbauentwicklung

Abb. 5: Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme Seelze Süd



Quelle: Strukturkonzept 2005, Städtebau Prof. Ackers, Braunschweig

untersagte. Der KGH hatte in Reaktion darauf mit strategischer Intelligenz die Freiraumsicherung als indirektes Instrument der Siedlungssteuerung entwickelt. Inzwischen ist das Instrument der Vorrangflächen für Siedlungsentwicklung wieder eingeführt, daneben haben sich auch die Vorrangflächen für Freiraumsicherung etabliert, so dass die Regionalplanung jetzt „positiv“ (über Siedlungsschwerpunkte) und „negativ“ (über Siedlungsrestriktionen) planen kann.

Der Prozess der Großsiedlungen wurde in der Region über eine differenzierte und fundierte Vorlage des KGH eingeleitet (sog. „Güldenbergring“ von 1 km Durchmesser bzw. 500 m Radius um Haltepunkte) um die Zentren der Mittelzentren, Steckbriefe je Gemeinde, bilaterale Abstimmungen über Wohnflächenzuwächse und deren räumliche Platzierung). Die Wohnungsmarktuntersuchung (1992) auf regionaler Ebene war für Deutschland damals pionierhaft.

Dieses idealtypische planerische Vorgehen hat sich in der Umsetzung jedoch nicht als erfolgreich erwiesen. Die detaillierte Darstellung möglicher Entwicklungsgebiete hat das Verhältnis zu den Kommunen sehr belastet, sie ist nie Bestandteil der regionalen Raumordnungsprogramme geworden, hat aber als Philosophie die Entscheidungen bzw. Argumentationen der PlanerInnen sehr wohl bestimmt. Die Gemeinden agieren heute „aufgeklärter“, sie wissen, dass Wohnstandorte ohne öffentliche Verkehrsanbindung und entsprechende Versorgungsinfrastrukturen nicht zukunftsfähig sind. Der demographische Wandel bietet hier für die regionale Argumentation gute Chancen.

Die drei regionalen Schwerpunkte der Siedlungsentwicklung – Seelze-Süd, Langenhagen-Weiherfeld und Hannover-Kronsberg – werden aus der heutigen regionalplanerischen Sicht unterschiedlich beurteilt: Während das Weiherfeld und insbesondere der Kronsberg nicht in Frage gestellt werden - das Weiherfeld wird allseits als geeignet betrachtet, um die notwendige Fortentwicklung der dynamischen Stadt Langenhagen zu ermöglichen, scheiden sich bei der Beurteilung im Fall Seelze-Süd dagegen die Geister. Zum einen wird die fehlende vorausschauende Bodenbevorratungspolitik für das Scheitern verantwortlich gemacht, zum anderen die fehlenden infrastrukturellen Maßnahmen. Die zu Beginn der 1990er Jahre zunächst bestehende Unsicherheit, ob der Kronsberg tatsächlich entwickelt werden sollte, machte es



auf jeden Fall erforderlich, verschiedene Standorte ins Auge zu fassen. Möglicherweise wäre es jedoch sinnvoller gewesen, mehrere kleinere als drei große Siedlungserweiterungen zu planen.

Von Seiten der heute fachlich verantwortlichen Regionalplaner wird die Entwicklung der drei Standorte nach wie vor als „vernünftig“ beurteilt. Die Standorte hatten jedoch ihre je unterschiedlichen Rahmenbedingungen, die bei einer Beurteilung zu berücksichtigen sind:

- So war der Standort am Kronsberg für eine Siedlungsentwicklung schon seit Jahrzehnten vorgesehen, aber wegen entgegenstehender Zielvorstellungen (Naherholung) nicht realisierbar. Die EXPO war eine gute Chance, dies umzusetzen, und der Zeitdruck tat der Entwicklung gut, ein Aspekt, der den beiden anderen Gebieten in Seelze und Langenhagen gefehlt hat. Die politischen und finanziellen Rahmenbedingungen führten zu höheren Qualitätsstandards, wovon das Gebiet heute profitiert. Mit dem Kronsberg ist in kürzester Zeit eine hochattraktive Siedlung entstanden, die bei Alteingesessenen wie bei Neuzuziehenden sehr gefragt ist. Solche Wohnqualitäten sind auf dem regionalen Markt kein zweites Mal zu haben.
- Beim Weiherfeld, dessen städtebauliche Qualität in der Konzeption durchaus überzeugen konnte, hat sich aufgrund der fehlenden Nachfrage für den mehrgeschossigen Wohnungsbau, der Grundlage wäre für attraktive urbane Strukturen und eine ausreichende Verdichtung zur Sicherung der Tragfähigkeit eines entsprechenden Versorgungszentrums, eher schlecht entwickelt. Das städtebauliche Konzept ist jedoch nach wie vor vernünftig, die Fläche wird in den nächsten 3 bis 4 Jahren mit Sicherheit überbaut werden. Ein Vorteil ist die verhältnismäßig schnelle Anbindung an die Stadt: Mit der S-Bahn ist man in 15 min. am Hauptbahnhof von Hannover, das ist schneller als vom Kronsberg aus.
- Auch Seelze-Süd war aus regionalplanerischer Sicht im Grunde eine gute Entscheidung, auch von hier aus wäre man – bei entsprechender Vollendung der geplanten Anbindung - mit der S-Bahn wie vom Weiherfeld aus in 12 bis 15 min. am Hauptbahnhof von Hannover. Die städtebauliche Planung mit der Lage südlich des Kanals, der Erschließung mit den Grachten innerhalb der Straßenräume und der breiten Brücke über den Rangierbahnhof, war faszinierend. Wesentliche Problematik hier ist die schlechte finanzielle Lage der Stadt Seelze, die Kommunalaufsicht des Landkreises hatte daher eine Zeitlang den kommunalen Grunderwerb verboten. Von dieser Verzögerung konnten das Weiherfeld und der Kronsberg profitieren, in Seelze-Süd steht heute jedoch nur der Torso eines Stadtquartiers.

Die Großsiedlungsvorhaben entstanden Anfang der 1990er Jahre in Reaktion auf die regionale Einwohner- und Wohnraumprognose. Seelze-Süd und Weiherfeld waren gemeinsame „Kinder“ der Städte und des KGH. Gemäß RROP 1996 galten Seelze-Süd und Weiherfeld grundsätzlich als „nachhaltig“: Langenhagen hatte aufgrund von Siedlungsbeschränkungen (Flughafen) und Landschaftsschutz keine Alternativen, auch Seelze hatte aufgrund der Lage an der Leine mit den frei zu haltenden Überschwemmungsgebieten nördlich der Bahn keine Entwicklungsmöglichkeiten. Beide verfügten über (ausbaufähige) ÖPNV-Anschlüsse. Zudem wurde mit Seelze abgestimmt, dass andere Dörfer der Gemeinde keine Entwicklung haben dürfen. Problematisch wurde jedoch, dass:

- die Prognose der Einwohnerentwicklung nicht eintraf,
- sich in Seelze-Süd die Entwicklung durch Klagen der Landwirtschaft verlangsamte, die vorgesehenen Infrastrukturmaßnahmen (Umlegung der B 441, Brücke zum Stadtkern über die Bahn) nicht kamen, das Konzept „Wohnen an Grachten“ nicht aufging,
- im Weiherfeld die Entwicklung zwar günstiger, aber der Besiedlungsprozess aufgrund geänderter Nachfrage (Einfamilienhäuser statt Geschosswohnungsbau) von „außen nach innen“ ablief: Die dem Bahnhof am nächsten gelegenen Grundstücke wurden erst attraktiv, als sich im Weiherfeld die

Infrastruktur durch Einkaufsmöglichkeiten verbesserte bzw. vom Konzept des mehrgeschossigen Wohnungsbaus auch hier abgewichen wurde.

Ein gravierender Denkfehler steckte jedoch von vornherein in den Planungen, und das nicht erst auf der städtebaulichen Ebene: Die Dichtevorgaben waren auf dem Denkmodell aufgebaut, dass alle Leute in Mehrfamilienhäusern und in der Nähe eines S-Bahn-Haltespunktes wohnen möchten. Dieses Denkmodell hat sich als trügerisch erwiesen. Hätte man das damalige Programm mit einem Zuwachs von 60'000 in der Region mit verringerten Dichten auf 30'000 EinwohnerInnen reduziert, hätte man ggf. mehr Qualität an den gewünschten Standorten erreichen und anderswo gleichzeitig flexibler reagieren können.

Die Erfahrung zeigt: Großsiedlungen erfordern einen langen Atem, sie benötigen Zeitstufenkonzepte und flexible Reaktionsmöglichkeiten gegen sich ändernde Marktentwicklungen (z.B. hinsichtlich Dichtevorgaben) und Vorkehrungen gegen Qualitätsverluste (z.B. betreffend Freiraum). Die regionale Philosophie entspricht jedoch nicht den Interessen der Bauträger, die heute angesichts demographischer Veränderungen immerhin dazu übergegangen sind, die „Innenentwicklung“ gegenüber der Siedlungserweiterung vorzuziehen und die Siedlungsflächen kleiner zu halten bzw. kleinere Erweiterungen an vorhandene Siedlungsflächen anzudocken.

Bis 2020 wird die Einwohnerentwicklung gem. neuesten Prognosen stagnieren, Siedlungsentwicklung wird daher insbesondere dort gewährt, wo aufgrund vorhandener Grundschulstandorte und Busanbindung eine sinnvolle Erweiterung möglich ist. Das muss im Unterschied zu früheren Auffassungen nicht immer unbedingt der S-Bahn-Haltespunkt sein. Es gibt auch gute Argumente dafür, das durchaus qualitativ Wohnen in der Fläche zu erhalten, wo eine gewisse Basis hierfür gegeben ist. Wichtig ist es jedoch, Probleme nicht zu verschärfen, sondern ggf. bestehende Schäden zu minimieren.

Im RROP 2005 sind entsprechend (bis 2020) keine Erweiterungsflächen mehr eingeplant, die vorhandenen Reserven in Flächennutzungsplänen und Vorrangflächen für Siedlungsentwicklung reichen aus; damit kann dem Leitbild einer nachhaltigen räumlichen Entwicklung heute entsprochen werden. Parallel beteiligt sich die Region an einem im Rahmen des REFINA Programms des BMBF<sup>56</sup> mit Bundesmitteln geförderten Vorhabens, in dem es um die Frage geht, wie die Region sich auf das Ziel der Bundesregierung, max. 30ha unbebaute Fläche pro Tag neu in Anspruch zu nehmen, vorbereiten kann.

## 6.3 Einzelhandel

### 6.3.1 Trends im Einzelhandel

Erscheinungsformen und Standortwahl des Einzelhandels in Deutschland haben in den letzten Jahrzehnten mehrfach und tiefgreifenden Wandel erfahren (vgl. Zentes, Swoboda 1999, 89ff; vgl. Prieb, Zeck 2005, 415):

- War die Nachkriegszeit noch durch eine klare Dominanz von Facheinzelhandel, Kauf- und Warenhäusern in den Stadtkernen und Wohngebietslagen geprägt, so gab es ab den 1960er Jahren einen Trend zu Verbrauchermärkten und ersten Einkaufszentren, die auf Autoverkehr angewiesen waren, und war somit ein Drang zur „Grünen Wiese“ zu verzeichnen.

---

56 REFINA (Forschung für die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und ein nachhaltiges Flächenmanagement) ist ein Forschungsschwerpunkt des Bundesministeriums für Bildung und Forschung BMBF in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung BMVBS und dem Bundesministerium für Umwelt BMU: [www.refina-info.de](http://www.refina-info.de).



- In den 1970er und 80er Jahren wurde dieser Entwicklung im Rahmen von „Rettet-die-City“-Bewegungen entgegengesteuert. Verschiedene Maßnahmen, insbesondere die Einrichtung von Fußgängerzonen, Passagen und Galerien, zielten auf die Reaktivierung der Innenstädte.
- Mitte der 1990er Jahre schwang das Pendel wieder zurück in Richtung der „Grünen Wiese“. Es kamen die sog. Mega-Malls auf, wobei das CentrO in Oberhausen das erste Zentrum dieser Prägung in Deutschland war. Seit den 1990er Jahren verstärkte sich der Wettbewerbsdruck. Seitdem sind beschleunigte Konzentrationsprozesse bei gleichzeitiger Marktstagnation zu beobachten. Bezogen auf die einzelbetriebliche Ebene kommt es bei ungefähr gleichbleibenden Umsätzen zu Verkaufsfächenzuwächsen, d.h. einer abnehmenden Flächenproduktivität. Bezogen auf die stadregionale Ebene führt dies zu einem verschärften Standortwettbewerb zwischen den Kommunen, sowie zwischen integrierten innerstädtischen und sog. „nicht-integrierten“ Standorten in unzureichend oder nicht beplanter Lage außerhalb der Versorgungskerne (vgl. CIMA 2007, 5).

In der Tendenz zielen die Standortanforderungen des großflächigen Einzelhandels nach wie vor am stärksten auf nicht-integrierte Lagen. Bevorzugt werden Standorte an Ausfallstraßen am Rande resp. vor Ballungszentren, möglichst in der Nähe bestehender Einzelhandelsbetriebe. Die wesentlichen Anforderungen an die Standortgunst beziehen sich auf (a) verkehrliche Erreichbarkeit (insbesondere über den motorisierten Individualverkehr), (b) großräumige Einsehbarkeit, (c) großzügig dimensionierte(r) Flächengröße und –zuschnitt, (d) Kaufkraftpotenzial im Einzugsgebiet, (e) Wettbewerbssituation. Neue Ansiedlungsformen, die sich dabei etabliert haben, sind Fachmarkttagglomerationen und Shopping-Center. (vgl. CIMA 2007, 5). In den „alten“ Bundesländern befinden sich ca. ein Drittel, in den „neuen“ Ländern sogar zwei Drittel der Shoppingangebote auf der „grünen Wiese“ (vgl. Miosga 2002, 87).

In den letzten Jahren ist aber parallel dazu ein Comeback der Innenstädte zu beobachten: Nicht selten – so auch in Hannover – werden die Einkaufsbereiche der Fußgängerzonen um die Bahnhöfe erweitert (vgl. dazu Köhler 2007). Darüber hinaus entstehen innerhalb der Innenstädte in ausgesuchten Lagen neue Erlebnis-, Handels- und Dienstleistungszentren durch bundesweit und international agierende Entwicklungsgesellschaften (z.B. ECE/Hamburg). Solche Investoren-Interventionen in das Innenstadtgefüge lösen Reaktionen des ortsansässigen Einzelhandels aus. So soll über „Business-Improvement-Districts“ die Wettbewerbsfähigkeit der Innenstädte gegenüber der neuen Groß-Investition verteidigt werden.

### 6.3.2 Steuerung durch Regionalplanung

Mit dem Wandel im Handel gehen unerwünschte Raumentwicklungen einher. Dazu gehört bspw.:

- dass großflächige Betriebstypen des Einzelhandels zu einer Erweiterung des Einzugsbereiches führen, welcher häufig nicht mehr dem Zentrumsrang der jeweiligen Kommune entspricht (großflächiger Einzelhandel in Mittel- oder Grundzentren „auf der Grünen Wiese“,
- dass es zu Verlusten bei der wohnortnahen Grundversorgung kommt, welche insbesondere Bevölkerungsgruppen trifft, die über keinen eigenen PKW verfügen<sup>57</sup> (vgl. Blotevogel 2002, 271). Betroffen vom Strukturwandel im Einzelhandel sind dabei insbesondere die weniger dicht besiedelten Gebiete in zentrenfernerer Lage,
- dass in einem ruinösen interkommunalen Wettbewerb um Investoren einzelne Kommunen Vorteile erlangen, dabei jedoch negative Folgen für die Versorgungs- und Einzelhandelsstruktur in angrenzenden Räumen verursachen. Verlierer in diesem Wettbewerb sind regelmäßig solche Ge-

<sup>57</sup> Betroffen sind insbesondere Kinder und Jugendliche, häufiger Frauen als Männer, Seniorinnen und Senioren, sowie Haushalte mit niedrigem Einkommen.

meinden, die aus Gründen der regionalen Vernunft auf die Projektierung unverhältnismäßiger Einzelhandelsvorhaben verzichten.

Investitionen im Einzelhandel besitzen somit eine erhebliche Raumrelevanz und begründen planerischen Steuerungsbedarf bspw. in Bezug auf:

- die Verortung von Umsatz, Arbeitsplätzen und Versorgungsstrukturen.
- die Auf- oder Abwertungen von Gebieten, wie etwa in der Zentren-Peripherie-Struktur oder bei Innenstädten gegenüber nicht-integrierten Standorten auf der Grünen Wiese, mit der Folge der Veränderung von Standortattraktivitäten für KonsumentInnen, aber auch für Betriebe, die auf Laufkundschaft angewiesen sind (z.B. Gastronomie und Freizeiteinrichtungen).
- der daraus resultierenden Initiierung resp. Vermeidung von Verkehrsströmen und der Flächeninanspruchnahme.

Um ungewünschten Entwicklungen entgegenzusteuern, verfügt die Regionalplanung im Bereich der formellen Instrumente im Wesentlichen über das Regionale Raumordnungsprogramm (RROP) und – nachfolgend in dessen Umsetzung – über das Raumordnungsverfahren (ROV).

Bezogen auf die Einzelhandelsentwicklung benennt beispielsweise bereits das RROP von 1996 der Region Hannover relativ konkrete Zielvorgaben (Ziel D 1.6.1-04):

1. Der Umstrukturierungsprozess im Einzelhandel darf

- a) die wohnungsnahe Grundversorgung,
- b) die städtebaulich integrierte Versorgungsfunktion der Grund- und Mittelzentren und
- c) die regionale und überregionale Einzelhandelsfunktion Hannovers nicht gefährden.

2. Eine „räumliche Konzentration von überwiegend auf den motorisierten Individualverkehr ausgerichteten Fachmärkte/ Fachmarkttagglomerationen mit innenstadtrelevanten Sortimentsbereichen außerhalb der zentralörtlichen Versorgungsbereiche ist zu verhindern“.

In der planerischen Praxis ergab sich nicht nur in der Region Hannover die Notwendigkeit, für jedes Vorhaben eine detaillierte Einzelfallbeurteilung, teilweise sogar ein Raumordnungsverfahren<sup>58</sup>, durchzuführen. Sowohl die Regionalplanung als auch die Kommunen waren mit dieser Situation grundsätzlich unzufrieden, weil:

- das reaktive Verfahren keine vorausschauende Steuerung ermöglichte,
- die Einzelfallbeurteilung keine gesamthafte Einschätzung von Auswirkungen auf die Einzelhandelsstruktur zuließ, und
- der planerische Aufwand in einem ungünstigen Verhältnis zum regionalen Nutzen stand.

Um die Lücke zwischen Steuerungsanspruch und Steuerungsrealität zu verringern, gelangen bundesweit zunehmend informelle Instrumente, insbesondere regionale Einzelhandelskonzepte zum Einsatz. Vorreiterinnen dieser Entwicklung sind die Regionen Hannover und Stuttgart. Dadurch kann eine vorausschauende und gesamthafte Steuerung der auf den Einzelhandel bezogenen Raumentwicklung erleichtert werden. Deshalb stellt der sog. „Einzelhandelserlass“<sup>59</sup> des Bundeswirtschaftsministeriums (vom 21.02.2001) fest: „Aufgabe der Raumordnung ist es, Fehlentwicklungen [...] entgegenzuwirken und

58 Ein ROV hat die Aufgabe, die Übereinstimmung eines konkreten Vorhabens mit den Zielen und Grundsätzen der Raumordnung und Landesplanung zu überprüfen. Über ein ROV können keine eigenen Ziele definiert werden. Raumordnungsverfahren stellen Vorprüfungen für nachfolgende Genehmigungsverfahren dar (vgl. Kap. 1.2).

59 Verwaltungsvorschrift des Deutschen Wirtschaftsministeriums zur Ansiedlung von Einzelhandelsgroßprojekten.

Ansiedlungsvorhaben räumlich zu steuern. Dazu sind zunehmend regionale Entwicklungskonzepte und gebietsbezogene Festlegungen der Regionalplanung einzusetzen, die eine vorausschauende und koordinierte Entwicklung der Einzelhandelsstandorte ermöglichen“.

Eine Reihe von Bundesländern hat mittlerweile eigene Einzelhandelserlasse veröffentlicht, um in ihrem Gebiet eine einheitliche Rechtsanwendung sicherzustellen. In Niedersachsen wurden im Zuge der Änderung des Landes-Raumordnungsprogramms in 2002 detaillierte Zielvorgaben gemacht<sup>60</sup>. Insbesondere wurde der Grundsatz aufgenommen, dass regional abgestimmte Einzelhandelskonzepte erstellt werden sollen, um die raumplanerischen Grundlagen für Standortentscheidungen zu verbessern. Hierfür hat die Regionalplanung der Region Hannover entscheidende Planungsimpulse geliefert.

### 6.3.3 Regionales Einzelhandelskonzept für die Region Hannover

#### Aufstellungsprozess

Dem allgemeinen Trend im Einzelhandel entsprechend verstärkte sich auch in der Region Hannover ab den 1990er Jahren wieder der Druck auf die „grüne Wiese“ (vgl. zum folgenden Prieb, 2004, 78ff.). Anforderungen des Handels in der Region bezogen sich insbesondere auf vergrößerte Betriebsflächen und Möglichkeiten einer großzügigeren Präsentation<sup>61</sup>. Mit dem Hinweis auf veränderte VerbraucherInnenwünsche und angesichts eines zunehmenden Verdrängungswettbewerbs soll die Standortattraktivität für VerbraucherInnen durch die Kombination mit Freizeitangeboten (Erlebniseinkauf) und die Erweiterung von Randsortimenten erhöht werden. Der gestiegene Ansiedlungsdruck im Bereich des großflächigen Einzelhandels, richtet sich insbesondere auf neue Standorte in der Nähe von Autobahnabfahrten und nicht-integrierten Industrie- und Gewerbebrachen.

Die Erstaufstellung des regionalen Einzelhandelskonzeptes erfolgte in den Jahren 1998 bis 2001. Das Konzept sollte sicherstellen, dass sich großflächiger Einzelhandel innenstadtverträglich und nur an regional optimierten Standorten ansiedeln und entwickeln kann.

Der Impuls für die Konzepterstellung ging jedoch formal nicht vom Kommunalverbund Großraum Hannover (KGH) aus. Anlass und Auslöser für den Prozess war vielmehr ein Konfliktfall zwischen den

60 Ziel C 1.6, Ziff. 03: (1) Neue Flächen für den großflächigen Einzelhandel sind den jeweiligen Zentralen Orten zuzuordnen. (2) Der Umfang neuer Flächen bestimmt sich aus dem zentralörtlichen Versorgungspotential, den vorhandenen Versorgungseinrichtungen und der innergemeindlichen Zentrenstruktur. (3) Die Ausweisung neuer Flächen für den großflächigen Einzelhandel ist interkommunal abzustimmen. (4) Die Ausweisung neuer Flächen für den großflächigen Einzelhandel sowie die Errichtung und Erweiterung von Einzelhandelsgroßprojekten mit innenstadtrelevanten Kernsortimenten sind grundsätzlich nur an städtebaulich integrierten Standorten zulässig. (5) Sie sind in das ÖPNV-Netz einzubinden. (6) Verkaufsfläche und Warensortiment von Einzelhandelsgroßprojekten im Sinne des § 11 Abs. 3 der Baunutzungsverordnung müssen der zentralörtlichen Versorgungsfunktion und dem Verflechtungsbereich des jeweiligen Zentralen Ortes entsprechen. (7) Ausgeglichene Versorgungsstrukturen und deren Verwirklichung, die Funktionsfähigkeit der Zentralen Orte und integrierter Versorgungsstandorte sowie die verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung dürfen nicht wesentlich beeinträchtigt werden. (8) Die Träger der Regionalplanung können in den Regionalen Raumordnungsprogrammen im Einzelfall Standorte für den großflächigen Einzelhandel jenseits der Grenze des privilegierten Zentrums in einem benachbarten Mittel- oder Grundzentrum festlegen, wenn damit den Anforderungen der Sätze 3 bis 7 in gleicher Weise entsprochen wird wie bei einer Lage innerhalb des Gemeindegebiets des privilegierten Zentrums; dies gilt nicht für die in den Sätzen 11 und 12 geregelten Vorhaben. (9) Einzelhandelsgroßprojekte mit nicht innenstadtrelevanten Kernsortimenten (wie Möbelmärkte, Bau- und Heimwerkermärkte, Gartencenter, Automärkte) sind grundsätzlich auch außerhalb der städtebaulich integrierten Lagen an verkehrlich gut erreichbaren Standorten im baulichen Zusammenhang mit dem Siedlungsbereich des jeweiligen Zentralen Ortes zulässig. (10) Dabei sind nicht mehr als 10 vom Hundert und maximal 700 m<sup>2</sup> der Verkaufsfläche für innenstadtrelevante Randsortimente zulässig. (11) Hersteller-Direktverkaufszentren sind Einzelhandelsgroßprojekte und aufgrund ihrer besonderen Ausprägung und Funktion nur in Oberzentren an städtebaulich integrierten Standorten zulässig. (12) Dies gilt auch für Erscheinungsformen des Handels in Verbindung mit Freizeit-, Kultur- und sonstigen Dienstleistungen, die in ihren Auswirkungen Hersteller-Direktverkaufszentren vergleichbar sind. (13) Zur Verbesserung der Grundlagen für regionalbedeutsame Standortentscheidungen von Einzelhandelsprojekten sollen regional abgestimmte Konzepte erstellt werden.“.

61 Bsp.: Bau- und Gartenmärkte strebten Flächen zwischen 12.000 und 16.000 m<sup>2</sup> an. Die drei größten Möbelmärkte vergrößerten ihre Flächen auf bis zu 40.000 m<sup>2</sup>; hinzu kamen bei diesen Sortimentserweiterungen um innenstadtrelevante Waren. Ein auf Sportbedarf spezialisierter Fachmarkt (Decathlon) eröffnete eine Filiale auf 7.000 m<sup>2</sup> auf dem ehemaligen Weltausstellungsgelände. Ebenfalls in diesem Raum projektierte der Metro-Konzern ein „Kaufhaus der Zukunft“ auf einer Fläche von ca. 55.000 m<sup>2</sup> (verhindert).

Städten Hannover und Langenhagen über die Ansiedlung von Fachmärkten auf hannöverschem Gebiet, der zu Kaufkraftabfluss im Langenhagener Raum führen musste. Die Regionalplanung nutzte hier das ‚window of opportunity‘, als der Kommunalverband gebeten wurde, als „ehrllicher Makler“ zwischen den konfligierenden Interessen zu vermitteln. Nachdem weitere Gemeinden ein Interesse an einer grundsätzlichen Lösung signalisiert hatten, wurde in der Folge ein Fachmarkt- und Zentrenkonzept für die nördliche Kernrandzone des Großraums vergeben. Im Februar 1998 wurde das sog. Nordraum-Gutachten vorgelegt und von den Konfliktparteien anerkannt (vgl. KGH 1998a).

Die erfolgreiche Konfliktbearbeitung im nördlichen Teilraum führte regionsweit zu Vertrauensgewinnen und bereitete den Boden für die nachfolgenden Schritte (Strategie des „foot-in-the-door“): Das vorgelegte Gutachten stieß auf breites Interesse bei den meisten Kommunen der Region und weckte schon bald den Wunsch nach einem Einzelhandelskonzept für die gesamte Region. Bereits im März des gleichen Jahres wurde eine Arbeitsgruppe unter Federführung des KGH eingesetzt, die den Prozess in der Folge zügig vorantrieb. Ende 1998 wurde ein externes Gutachterbüro ausgewählt, das in 1999 die Arbeit aufnahm. Dabei wurde Wert auf Einbindung der relevanten regionalen Institutionen gelegt. Daran beteiligt waren alle relevanten Akteure der Region: Städte, Gemeinden, Industrie- und Handelskammer, Einzelhandelsverband, die (mittlerweile abgeschaffte) Bezirksregierung Hannover, sowie der (mittlerweile aufgelöste) Landkreis Hannover. Begleitet wurde der Prozess des Weiteren über planerische Fachgruppen, wie z.B. das Netzwerk der PlanungsFachFrauen in der Region Hannover. Moderation und Federführung im Prozess oblagen dem Kommunalverband Großraum Hannover (KGH). Zwischenergebnisse wurden fortlaufend in Arbeitsgruppen und im Technischen Regionalgespräch vorgelegt. Im Herbst 1999 wurden drei teilräumliche Workshops durchgeführt.

In der ersten Jahreshälfte 2000 wurden die vorliegenden Datengrundlagen aktualisiert. Dafür wurden eine klassifizierende Bestandsaufnahme sämtlicher Zentren und bedeutsamen Einzelhandelsstandorte vorgenommen und Bestands- und Marktanalysen für die einzelnen Kommunen durchgeführt (Bewertung des Bestandes und der bekannten Planungen aus absatzwirtschaftlicher Sicht). Zudem wurden die Kommunen aufgefordert, lokalpolitisch abgestimmte Obergrenzen der künftigen Einzelhandelsentwicklung zu benennen. Die Transparenz des Verfahrens übte dabei einen gewissen Druck auf potenzielle „Ausreißer“ aus, sich innerhalb vertretbarer Grenzen an vergleichbaren Kommunen zu orientieren.

Das Einzelhandelskonzept, wie auch die spätere Aktualisierung, wurde zum größten Teil durch die Region finanziert. Jedoch haben sich nahezu alle Gemeinden, mit Ausnahme der Stadt Lehrte (vgl. Kap. 6.3.4.3), mit einem symbolischen Betrag (rd. 500 Euro) an der Erstellung beteiligt.

Das Einzelhandelsgutachten von 1999/2000 wurde erstmals in 2002 aktualisiert. Eine vertiefende Aktualisierung der Datengrundlagen erfolgte in den Jahren 2005 bis 2007<sup>62</sup>. Ziel dieser Fortschreibung war

- (a) die Einzelhandelssituation in der Region umfassend zu erheben und zu analysieren und
- (b) konzeptionelle Vorschläge zur Fortentwicklung des Konzeptes zu erarbeiten (vgl. Auflistung in Abb. 1).

Wie schon bei der Erstaufstellung wurde auch hier Wert auf eine umfassende Beteiligung der Städte und Gemeinden, der Industrie- und Handelskammer (IHK) und des Einzelhandelsverbandes gelegt. Dazu gehörte die Bildung einer projektbegleitenden Arbeitsgruppe mit kommunalen VertreterInnen, die Organisation einer Auftaktveranstaltung, zu der alle Städte und Gemeinden geladen waren (13. Oktober 2005), die Durchführung von Einzelgesprächen und Gesprächsrunden in den Kommunen sowie zwei teilregionalen Workshops (Mai 2006) und schließlich die Präsentation des Endberichtes im Kreis der verantwortlichen Planungsfachleute (27. April 2007).

62 Erstmalig wurden auch kleinere Betriebe unter 400 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche erfasst.

Tab. 3: Leistungskatalog zur Aktualisierung des Regionalen Einzelhandelskonzeptes 2005-2007

<b>Leistungskatalog</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufzeichnung relevanter Trends im Einzelhandel,</li> <li>• Durchführung einer Vollerhebung des Einzelhandelsbestandes [...]</li> <li>• Zusammenstellung der wichtigsten Daten auf der Angebotsseite: Branche, Betriebstyp, Sortimente nach 15 Warengruppen, Verkaufsfläche, Leistungsfähigkeit, Einschätzung des Umsatzes,</li> <li>• Erfassung aller laufenden Planvorhaben und Projektideen,</li> <li>• Zusammenstellung der wichtigsten Daten auf der Nachfrageseite (Kunden): Einwohnerzahl, einzelhandelsrelevante Kaufkraftkennziffer,</li> <li>• Berechnung der Kaufkraftpotenziale und der Umsätze für alle Kommunen.</li> <li>• Berechnung der Einzelhandelszentralitäten,</li> <li>• Kurzsteckbrief für jede Kommune in Form eines Standortprofils,</li> <li>• Beurteilung der Nahversorgungssituation,</li> <li>• Benennung von Handlungsstrategien und Instrumenten für eine verträgliche Einzelhandelsentwicklung,</li> <li>• Konzeptionelle Vorschläge: Kriterien zur Beurteilung von Einzelhandelsvorhaben.</li> </ul>

Quelle: Region Hannover, Informationsdruck II 213/2007 (o.S.)

### Inhalte

Im Einzelhandelskonzept von 1999/2000 wurden für die Städte und Gemeinden der Region Ansiedlungsspielräume für den großflächigen Einzelhandel als planerischer Orientierungsrahmen festgelegt, um Ansiedlungs- oder Erweiterungsvorhaben beurteilen zu können. Dieser Orientierungsrahmen leitet sich ab aus (a) absatzwirtschaftlichen Kriterien und (b) aus der jeweiligen Standorteignung.

Da Ober-, Mittel- und Grundzentren abgestufte Versorgungsfunktionen wahrzunehmen haben, wurde eine differenzierte Kaufkraft-Bindungsquote für Güter des täglichen Bedarfs festgelegt, um eine der zentralörtlichen Bedeutung angemessene Kaufkraftbindung sicherzustellen<sup>63</sup>.

Ausgehend von dieser Quote erfolgte eine erste rechnerische Ermittlung verbleibender Ansiedlungsspielräume für jede Kommune. Da jedoch in Abhängigkeit der Standortwahl für großflächigen Einzelhandel unterschiedliche Auswirkungen zu erwarten sind, erforderte die je spezifische Vor-Ort-Situation darüber hinaus, eine differenzierte Beurteilung der Standorteignung.

Auf der Grundlage umfangreicher Analysen wurde schließlich ein umfassendes Standort- und Zentrenmodell für die gesamte Region erarbeitet. Im RROP von 2005 finden sich räumliche Festlegungen von (vgl. Abb. 6)

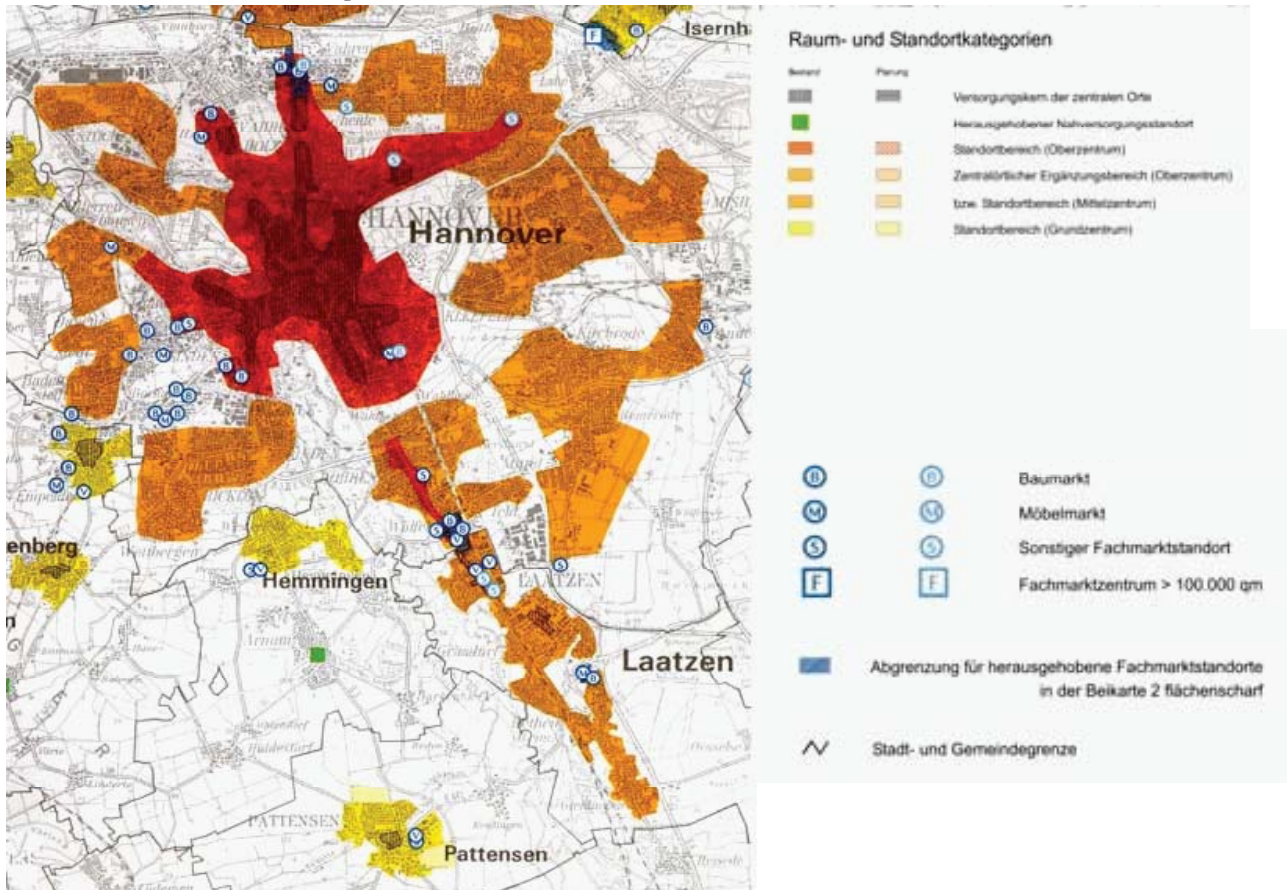
- 1) Versorgungskernen und Versorgungsbereichen,
- 2) regional bedeutsamen Fach- und Verbrauchermarktstandorten und
- 3) herausgehobenen Standorten für die Nahversorgung.

<sup>63</sup> Grundzentren 50%, Mittelzentren 75%.



Diese Raumabgrenzung wurde auch der Aktualisierung des Einzelhandelskonzeptes zu Grunde gelegt. Mit Hilfe der getroffenen Raumabgrenzungen wurde gleichzeitig ein gravierendes Problem des Zentrale-Orte-Konzepts behoben: Üblicherweise wurde (und wird) jeweils das ganze Gebiet einer Gemeinde als „Zentraler Ort einer Hierarchiestufe ausgewiesen (Territorialprinzip) und keine standortbezogene Definition durchgeführt (Standortprinzip)“ (vgl. Blotevogel 2002, 285). Dadurch ließen sich Standortzuweisungen für großflächige Einzelhandelsbetriebe zu Gemeinden, jedoch keine flächenbezogenen Zuweisungen innerhalb des Gemeindegebietes begründen, was zwar den Gemeinden einen großen Spielraum

Abb. 6: Raum- und Standortkategorien 2005



Quelle: Region Hannover

ihrer Planungshoheit belässt, aber insbesondere bei polyzentral strukturierten Orten zu Problemen führt (Steuerungsverlust der Regionalplanung). Die raumkonkrete Abgrenzung innergemeindlich differenzierter Standortbereiche konnte dieses Problem mindern. Dieses Vorgehen wurde bereits durch das Nds. Landesraumordnungsprogramm von 1994 gestützt. Bereits dort war festgelegt worden, dass nicht mehr gesamte Gemeindegebiete als Zentrale Orte gelten sollen, vielmehr durfte innergemeindlich differenziert werden nach den Kategorien grundzentraler (hier: gelb), mittelzentraler (hier: orange) und oberzentraler (hier: rot) Standortbereich, denen unterschiedliche Funktionen zugewiesen wurden (vgl. Tab. 4).

Die neu festgelegten zentralörtlichen Standortbereiche entsprechen zumeist den engeren Siedlungsbereichen, wobei bspw. im Oberzentrum Hannover Stadtteilzentren auch als mittelzentrale Bereiche festgelegt wurden. Innerhalb der zentralörtlichen Standortbereiche wurden zudem Versorgungskerne abgegrenzt, in der Regel umfassen diese den durch Einzelhandel und Dienstleistungsbetriebe geprägten Bereich der Innenstadt resp. bei kleineren Gemeinden das Ortszentrum.



Über die räumliche Abgrenzung zentralörtlicher Standortbereiche hinaus wurden die vorhandenen sowie die geplanten (möglichen) Standorte für Fachmarktzentren, Verbrauchermärkte, Bau-, Möbel- und sonstigen Fachmärkte dargestellt<sup>64</sup>.

Tab. 4: Zuordnung von Einzelhandelstypen, Agglomerationsgrad und Einzugsbereich zu zentralörtlichen Standortkategorien

Grundzentraler Standortbereich	Mittelzentraler Standortbereich	Oberzentraler Standortbereich
Supermarkt, Verbrauchermarkt, Discounter, Baumarkt	wie Grundzentrum, zusätzlich Fachmarkt, SB-Warenhaus, Möbelmarkt	wie Mittelzentrum, zusätzlich Fachmarktzentrum
Niedriger Agglomerationsgrad	Niedriger bis mittlerer Agglomerationsgrad	Mittlerer bis hoher Agglomerationsgrad
im Wesentlichen gemeindeweiter Einzugsbereich	Übergemeindlicher / teilregionaler Einzugsbereich	Regionaler bis überregionaler Einzugsbereich.

Quelle: KGH 2001a, 15, Region Hannover

Die Datengrundlage des Regionalen Einzelhandelskonzeptes wurden in den Jahren 2005 bis 2007 verfeinert: Ermittelt wurden rd. 7.500 Betriebe, von denen knapp 4.000 ihren Standort in der Landeshauptstadt haben. Im Ergebnis zeigte sich, dass von insgesamt rd. 1,8 Millionen m<sup>2</sup> Verkaufsfläche rd. 42,6 % auf das Oberzentrum Hannover entfallen und dass bei einer Zunahme der Verkaufsfläche durch Neuansiedlungen und Bestandserweiterungen (seit dem Jahr 2000 rd. 150.000 m<sup>2</sup>), kein zusätzlicher Umsatz generiert wurde. Dem bundesweiten Trend entsprechend, kam es in einem stagnierenden Markt auch in der Region Hannover zu Umverteilungen und einem verschärften Verdrängungswettbewerb.

Es kann nicht überraschen, dass das Instrument Regionales Einzelhandelskonzept nicht wirkmächtig genug ist, um sich dem bundesweiten Trend entgegenzustemmen. Dennoch hat es sich aus Sicht der Region, Städte und Gemeinden als Instrument bewährt, das ‚Schlimmeres verhindert‘. Nicht verkannt wird dabei, dass das Instrument einer kontinuierlichen Fortschreibung und konzeptionellen Weiterentwicklung bedarf.

Seit Durchführung der Einzelhandelsanalyse in 1999/2000 gehen aus Sicht der Regionalplanung aktuell „von den zu beobachtenden Entwicklungen vor allem zwei Veränderungen bzw. Gefährdungen aus:

- Die Innenstädte, vor allem der Mittel- und Grundzentren, erleiden einen schleichenden Funktionsverlust. Ausgelöst durch Kaufkraftverluste geraten insbesondere die Warenhäuser und Einzelhandelsfachgeschäfte, aber auch andere DienstleisterInnen wirtschaftlich unter Druck, dem sie auf Dauer nicht gewachsen sind. Leerstände und ein Verlust der Angebotsvielfalt sind die Folge.
- Die Nahversorgung, also die wohnortnahe Versorgung, verschlechtert sich zunehmend. Hiervon betroffen sind vor allem ältere Menschen. Aufgrund des demographischen Wandels wird sich diese Gruppe in erheblichem Maße vergrößern, wodurch das Thema „Nahversorgung“ an Bedeutung gewinnt.“ (Region Hannover 2007, 1f.)

Die Folgerung daraus ist, künftig eine differenzierte Beurteilung zu ermöglichen, ohne den damit verbundenen Verfahrensaufwand zu erhöhen. Für die einzelnen Städte und Gemeinden wurden dafür die Ergebnisse und Strategieempfehlungen der Aktualisierung in je eigenen Datenblättern aufbereitet. Schließlich wurden in Abstimmung mit den Beteiligten ein dreistufiges Verfahren zur Kurzprüfung künftiger Ansiedlungs- und Erweiterungswünsche entwickelt (vgl. Abb. 4).

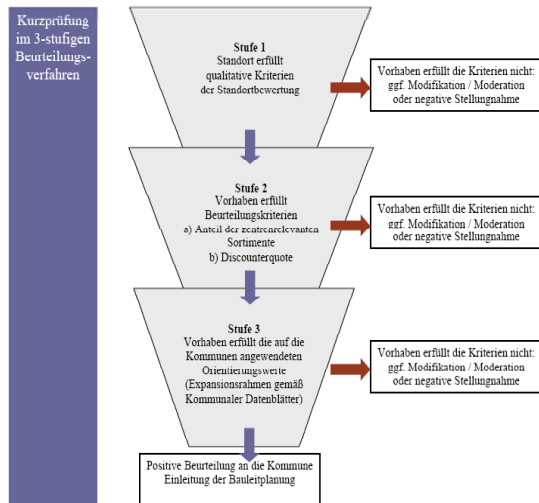
### Funktion und Bindungswirkung

Die in Text und Plan dargestellten Festlegungen des Einzelhandelskonzeptes schaffen für Investoren und Kommunen Transparenz bei der Bewertung von Ansiedlungs- und Erweiterungsvorhaben des

<sup>64</sup> Für großflächige Fachmarktansiedlungen bzw. -erweiterungen, die deutlich über einzelne Standortgemeinden hinaus ausstrahlen und Kaufkraftströme umlenken, wurde eine übergemeindliche Bewertung für drei Teilregionen vorgenommen.

Einzelhandels. Mit der Darstellung von Möglichkeitsbereichen wird gleichzeitig kenntlich gemacht, welche Gebiete unbedenklich sind und welche Tabuflächen für neue Einzelhandelsansiedlungen darstellen. Die Logik dieses Vorgehens folgt insofern derjenigen der sog. Eignungsgebiete (z.B. für Windkraftanlagen) im Sinne „einer Übertragung des Konzentrationsprinzips mit Ausschlusswirkung“ (Priebis 2004, 81; vgl. auch Kap. 1.2). Die Regionalplanung kann somit ohne größeren Erhebungsaufwand Ansiedlungswünsche zügig bewerten. Umgekehrt nahm die Zahl der Anfragen durch InvestorInnen (und damit der Bearbeitungsaufwand) ab, da diese über das Regionale Einzelhandelskonzept in die Lage versetzt wurden, Ansiedlungschancen einzuschätzen. Wo dennoch eine Einzelfallprüfung erforderlich wird, kann auf aufwändige Zusatzgutachten verzichtet werden, weil die – periodisch aktualisierten – Bestandsdaten als Beurteilungsgrundlage dienen. Des Weiteren wurde vereinbart, dass im Konfliktfall im Vorfeld einer landesplanerischen Stellungnahme ein gemeinsames Moderationsverfahren durchgeführt werden soll.

Abb. 7: Kurzprüfung im dreistufigen Beurteilungsverfahren



Quelle: Region Hannover

diglich eine begrenzte Verbindlichkeit erreicht, denn obgleich §1 (4) BauGB eine Anpassungspflicht der Kommunen an das RROP fest schreibt, gehen große Teile über die übliche regionalplanerische Regelungstiefe hinaus und könnten sich im Konfliktfall als nicht gerichtsfest erweisen. Als Teil eines RROP erlangt das Regionale Einzelhandelskonzept dennoch die größtmögliche rechtliche Bindungswirkung. Die Regionen Hannover und Stuttgart sind bundesweit die ersten, die diese Form der Verbindlichmachung gewählt haben.

Die verbindlichen Festsetzungen im RROP sind flexibel genug, um veränderten Anforderungen Rechnung zu tragen, denn es bleibt den Kommunen auch im Fall einer Versagung eines Ansiedlungsvorhabens unbenommen, Regionalplanänderungen zu beantragen. Dadurch wird die Entscheidung von der planerischen Ebene in den politischen Raum verlagert. Allerdings – und dies ist nicht zu unterschätzen – entscheiden nun Regional- und nicht – wie früher - Kommunalpolitiker über einen solchen Antrag (vgl. ebd.).

#### 6.3.4 Empirische Befunde / Fallstudien

Zur Beurteilung von Akzeptanz und Wirksamkeit des Instruments Einzelhandelskonzept wurden neben VertreterInnen der Region PlanerInnen aus drei Städten befragt. Um eine hinreichende Bandbreite von Meinungen ‚einzufangen‘, wurden AnsprechpartnerInnen aus folgenden Städten gewählt:

- Langenhagen, weil hier in der jüngeren Vergangenheit eine konfliktarme Planung und Umsetzung eines Fachmarkstandortes nach den Maßgaben des Einzelhandelskonzeptes erfolgte.
- Sehnde, wo in der Vergangenheit ein projektiertes Vorhaben „Bau-Boulevard“ nicht umgesetzt werden konnte.

65 Eine Verbindlichmachung des Einzelhandelskonzeptes über Raumordnerische Verträge wurde nicht erwogen, da Fragen der Rechtsfolgen bei Nichtbeachtung ungeklärt waren.

- Lehrte, weil die Stadt gegenüber dem Einzelhandelskonzept eine konstruktiv-kritische Haltung einnimmt.

#### 6.3.4.1 Fallbeispiel Langenhagen

##### Kurzdarstellung Langenhagen<sup>66</sup>

Die Stadt Langenhagen ist ein Mittelzentrum in der nördlichen zentralen Zone der Region mit rd. 51.000 EinwohnerInnen. Das Stadtgebiet grenzt im Süden an die Landeshauptstadt Hannover, im Westen an Garbsen, im Norden an die Gemeinde Wedemark und im Osten an Isernhagen (vgl. Abb. in Kap. 6.2.3.2).

Die Kernstadt Langenhagens besteht aus den Ortsteilen Langenhagen-Mitte, Alt-Langenhagen, Brink und Langenforth. Hinzu kommen die Ortschaften Engelbostel, Godshorn, Kaltenweide, Krähenwinkel und Schulenburg.

Eine deutliche siedlungsstrukturelle Zäsur im Übergang zwischen Langenhagen und den angrenzenden Stadtteilen Hannovers fehlt. Ebenso gibt es kein gewachsenes Stadtzentrum. Das heutige Stadtzentrum Langenhagens wurde erst Ende der 1970er Jahre errichtet und in 1982 mit der Eröffnung des Einkaufszentrums City-Center Langenhagen (CCL) erweitert. Das Projekt Westpassage im Zentrum von Langenhagen soll das vorhandene City-Center um ca. 17.000m<sup>2</sup> auf mehr als 30.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche erweitern. Nachdem sich der US-amerikanische Konzern Wal Mart wieder aus dem deutschen Markt zurückzieht, versucht die Metro hier Fuß zu fassen und plant einen extra-Markt (rd. 3000 m<sup>2</sup>) anzusiedeln. Des Weiteren sollen ein Unterhaltungselektronikmarkt, ein Textilkaufhaus sowie verschiedene Modegeschäfte errichtet werden. Die Innenstadt Langenhagens entfaltet wenig identitätsbildende Wirkungen: Wenn der Langenhagener „in die Stadt fährt“, fährt er in der Regel nach Hannover.

Unabhängig davon verfügt die Stadt aber über ein reges Wirtschaftsleben, ist also keineswegs eine Schlafstadt für PendlerInnen: In Langenhagen sind eine Reihe von Handelsvertretungen und Niederlassungen internationaler Unternehmen ansässig. Dazu gehören etwa Konica Minolta, Bahlsen, Reemtsma, Dachser Logistik oder auch die MTU Maintenance Hannover. Dominierender ökonomischer Faktor ist jedoch der im nördlichen Bereich der Stadt gelegene Flughafen Hannover-Langenhagen (Platz 9 auf der Liste der wichtigsten Flughäfen Deutschlands).

Stadt und Flughafen sind direkt über eine S-Bahn-Linie an die Landeshauptstadt Hannover, über den Bahnhof „Langenhagen-Mitte“ zudem an die Eisenbahnstrecke Hannover-Hamburg angebunden. Seit 1980 führt eine Stadtbahnlinie (Straßenbahn) bis in das Stadtzentrum. Langenhagen verfügt über mehrere Autobahnanschlüsse, die Autobahnen A2, A7 und A352 (Zubringer zur A7) verlaufen in Nähe des Stadtgebietes.

##### Planungsgeschichte Fachmarktstandort Westfalenstraße

Der Fachmarktstandort Westfalenstraße liegt im Westen Langenhagens gegenüber der Reemtsma-Zigarettenfabrik. Der Standort war ursprünglich als Gewerbegebiet, später als Sondergebiet ausgewiesen<sup>67</sup>. Der Fachmarktstandort war zunächst als Standort mit den Angebotsschwerpunkten Bauen und Wohnen vorgesehen, da neben der dort heute ansässigen Baumarktkette (Hellweg) auch ein Investor für einen

<sup>66</sup> vgl. Kap. 6.2.3.2

<sup>67</sup> Als Sondergebiete bezeichnet die deutsche Baunutzungsverordnung (BauNVO §§ 10, 11) Baugebiete, deren Nutzung zweckgebunden ist. Solche Zwecke sind bspw. Fremdenverkehr, Energiegewinnung, Wirtschaftsmessen, Gesundheitswesen und nicht zuletzt großflächiger Einzelhandel, der außerhalb städtischer Kerngebiete nur in Sondergebieten zulässig ist. Im Unterschied dazu sind in Gewerbegebieten regelmäßig unterschiedlichste Gewerbebetriebe, sofern von ihnen keine erheblichen Belästigungen ausgehen, Lagerhäuser /-plätze, Büro- und Verwaltungsbauten, Tankstellen und Anlagen für sportliche Zwecke zulässig (BauNVO § 8).

Möbelmarkt an einer Ansiedlung interessiert war. Dieser hat sich jedoch zwischenzeitlich aus dem Projekt zurückgezogen und an anderer Stelle investiert.

Derzeit befinden sich in dem Bereich ein Garten-Center (Dehner) mit insgesamt 8.000 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche (vorgehalten wurden ursprünglich 9.000 m<sup>2</sup>) sowie ein Baumarkt (Hellweg, ebenfalls mit Gartenmarkt), der eine Verkaufsfläche von rd. 11.000 m<sup>2</sup> aufweist. In einer weiteren Bauphase ist die Ansiedlung eines Polstermöbelmarktes im nördlichen Abschnitt vorgesehen. Zudem wird Tiernahrung und Reitsportbedarf angeboten.

Die Planungen zu dem Fachmarktstandort erfolgten in Absprache mit den Städten Hannover und Garbsen sowie der Region Hannover. Bedenken der Stadt Hannover bezogen sich auf die Befürchtung, dass im Raum Langenhagen eine Mall mit shop-in-shop-System entstehen könnte. Ein solches Projekt war jedoch für die Langenhagener nie eine ernsthaft erwogene Option. Die Abstimmung verlief deswegen auch ohne größere Konflikte. Garbsen wie auch Hannover erkannten an, dass die Stadt Langenhagen eine Angebotslücke schließen musste, um zu verhindern, dass die standorteigene Kaufkraft weiterhin (wie schon seit einer Reihe von Jahren) in die benachbarten Städte abfloss.

Im Regionalen Raumordnungsprogramm 2005 ist festgelegt, dass eine unkontrollierte Entwicklung des Standortes Westfalenstraße zum Schutz der Innenstädte zu verhindern ist. Entsprechend sind die räumlichen Erweiterungsmöglichkeiten in der zeichnerischen Darstellung begrenzt. Des Weiteren ist festgelegt, dass eine Umstrukturierung angrenzender Gewerbegebiete für Zwecke des Handels nicht zulässig ist und die Verkaufsfläche in den Bereichen Bauen und Wohnen insgesamt 30.000 m<sup>2</sup> nicht überschreiten darf.

Ob der hier betrachtete Fachmarktstandort zu relevanten Verkehrsstromänderungen führt, ist derzeit nicht abschließend abzuschätzen<sup>68</sup>. Allerdings ist anzunehmen, dass Änderungen zumindest im städtischen Raum relativ gering ausfallen, da das Gebiet über die A 352 und die B552 an Hannover angebunden ist.

#### Kommunale Sichtweise auf das Einzelhandelskonzept

Die Stadt Langenhagen hält das Instrument des Einzelhandelskonzepts für sinnvoll und praktikabel. Als besonders positiv wird die umfassende Beteiligung der Städte und Gemeinden beim Aufstellungsprozess gewertet. Auch die Aktualisierung des EHK wird von den PlanerInnen begrüßt und ernst genommen. Die Überarbeitung durch die CIMA habe zudem zu einer notwendigen Verfeinerung und Fortentwicklung des Instrumentes geführt.

Die Stadt Langenhagen selbst habe allerdings auch ohne diesen Impuls bereits seit vielen Jahren regionale Vernunft walten lassen. So schließe man bei der Aufstellung von B-Plänen für Gewerbeflächen die Ansiedlung von Einzelhandel grundsätzlich aus.

Die derzeit einzige Ausnahme, bei der die Kommunalpolitik treibende Kraft war stellen Umwidmungen im Gewerbegebiet Brink (im Süden Langenhagens) dar. Hier findet aktuell allerdings lediglich eine gemächliche Einzelhandelsentwicklung statt, da die Erschließung nicht hinreichend gelöst ist.

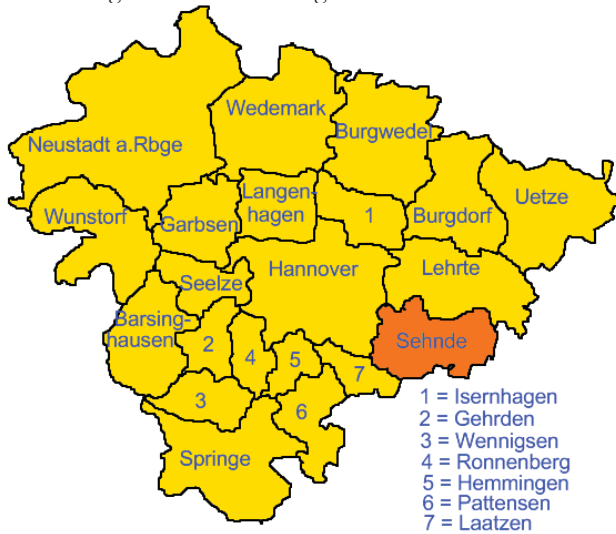
#### 6.3.4.2 Fallbeispiel Sehnde

##### Kurzprofil Sehnde

Die Stadt Sehnde ist Grundzentrum und liegt im Südosten der Region Hannover (vgl. Abb. 8). Sie grenzt innerhalb der Region an die Städte Lehrte, Hannover und Laatzen und im Süden an die Landkreise Peine und Hildesheim.

<sup>68</sup> Im Zuge der Gebietsumwidmung wurde eine Verkehrsprognose vorgelegt, welche Empfehlungen zu verkehrsbezogenen Baumaßnahmen enthält. Diese sollen stufenweise in Abhängigkeit vom tatsächlichen Verkehrsaufkommen umgesetzt werden.

Abb. 8: Lage Sehnde in der Region Hannover



Quelle: Region Hannover

Sehnde hat ca. 23.000 Einwohner und gliedert sich in 15 Ortsteile (vgl. Abb. 9). Das Gemeindegebiet ist landwirtschaftlich geprägt. Neben kleineren Gewerbe- und Industriebetrieben gibt es im Ortsteil Ilten eine Düngemittelfabrik und in Höver ein Zementwerk. Die meisten Ortsteile haben seit 1960er / und 70er Jahren Neubaugebiete erschlossen und sich zu Wohnstandorten entwickelt.

Verkehrlich ist Sehnde an die Bundesautobahnen BAB 2 und BAB 7 angeschlossen und hat durch die Bundesstraßen B 65 und B 443 eine sehr gute Straßenanbindung nach Hannover. Anbindung an den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) besteht zum einen über zwei Buslinien sowie über die Bahnlinie Hannover-Lehrte-Hildesheim. Sehnde soll zudem künftig einen S-Bahn-Haltepunkt erhalten.

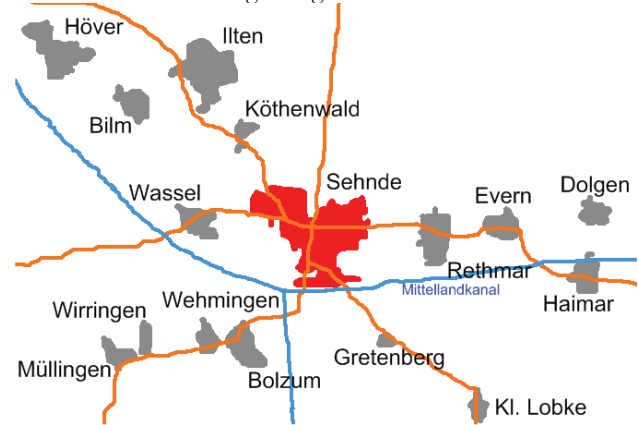
### Planungsgeschichte Bauboulevard

In 2000 bekundeten zwei InvestorInnen – die Behling Bauprojekt GmbH und Teppich Kibek - ihr Interesse, ein Themenfachmarktcenter im Raum Höver-Sehnde anzusiedeln. Der vorgesehene Standort, die sog. „Dreiecksfläche“, grenzt im Nordwesten Sehndes an Hannover (an den Stadtteil Anderten) und wird von zwei Seiten durch Straßen (BAB 7 mit Anschluss durch die Abfahrt Anderten - Sehnde, B 65) und auf der dritten durch den Mittellandkanal umgrenzt. Der Standort ist als nicht-integriert einzustufen und vornehmlich nur mit dem Auto zu erreichen.

Das unter der Projektbezeichnung „BauBoulevard“ beantragte Vorhaben beinhaltet im Kern die Errichtung eines Baumarktes und eines Teppichmarktes. Darum gruppiert werden sollten Handwerks- und Dienstleistungsbetriebe aus dem Bereich Bauen und Wohnen. Das Fachmarktzentrum sollte diese Angebote in einer einheitlichen Gebäudestruktur mit einer Verkaufsfläche von rd. 32.000 m<sup>2</sup> bündeln.

Zur Vorbereitung der landesplanerischen Feststellung<sup>69</sup> wurde von der Investorensseite ein Einzelhandelsgutachten in Auftrag gegeben. Als wesentliche Voraussetzung zur Bestätigung der darin dargelegten raumordnerischen Verträglichkeit erachtete der Kommunalverband Großraum Hannover eine Abstimmung zwischen der Landeshauptstadt und der Stadt Sehnde. Die von hannoverscher Seite vorgebrachten Bedenken bezüglich der von den Investoren vorgesehenen innenstadtrelevanten Randsortimente konnten jedoch im Verlauf der durchgeführten Gespräche nicht ausgeräumt werden. Darüber hinaus kam es zu Unstimmigkeiten bezogen auf Fragen des Gewerbesteuerabgleichs.

Abb. 9: Sehnde mit zugehörigen Ortsteilen



<sup>69</sup> Landesplanerische Feststellungen sind das Ergebnis von Raumordnungsverfahren. Sie beinhalten Aussagen darüber, ob ein Vorhaben mit den raumplanerischen Erfordernissen übereinstimmt, wie eine raumverträgliche Durchführung gewährleistet werden kann, enthalten Hinweise zur Abstimmung mit anderen Vorhaben und bewertet die raumrelevanten Auswirkungen des Vorhabens.



Verzögernd kam hinzu, dass die Bearbeitung der ungelösten Differenzen aufgrund anstehender Kommunalwahlen zurückgestellt wurden. Schließlich wich einer der Projektpartner, die Behling Bauprojekt GmbH, welche zur Absicherung in paralleler Planung mehrere Standortoptionen verfolgte, aufgrund dieser Verzögerung auf eine andere Fläche in der Region aus. In der Folge wurde das Projekt aufgegeben. Im Rahmen der 4. Änderung des Regionalen Raumordnungsprogramms im Oktober 2001 wurde die Dreiecksfläche dementsprechend auch nicht mehr als Fachmarktstandort erfasst.

In 2003 bemühte sich die Firma Kibek nochmals darum, im gleichen Raum einen Teppichmarkt anzusiedeln. Gegenüber dem ursprünglichen Konzept eines Fachmarktzentrums war nunmehr lediglich die Ansiedlung im Rahmen eines Solitärstandortes vorgesehen, wobei die geplante Verkaufsfläche für den Teppichmarkt um rd. 2000 m<sup>2</sup> vergrößert werden sollte. Bei einer geplanten Gesamtverkaufsfläche von 10.000 m<sup>2</sup> sollten:

- 9.300 m<sup>2</sup> dem Kernsortiment vorbehalten bleiben, bestehend aus Einrichtungswaren, Teppichen und Teppichböden, Hartbodenbelägen, Kleinmöbeln, Heim- und Haustextilien, und
- auf den verbleibenden 700 m<sup>2</sup> Randsortimente angeboten werden. Dazu gehörten insbesondere Klebstoffe, Farben, Lacke, Tapeten, Leuchten, Kunstgegenstände sowie Geschenkartikel.

Im November 2003 beantragte die Stadt Sehnde dafür eine Änderung des Regionalen Raumordnungsprogramms von 1996, um den Fachmarktstandort im Raum Sehnde-Höver aufzunehmen. Erforderlich wurde die Planänderung schon deshalb, weil das projektierte Vorhaben weder im Bereich der im Einzelhandelskonzept erfassten zentralörtlichen Standortbereiche noch innerhalb bereits festgelegter Fachmarktstandorte lag. Um die Vereinbarkeit mit den raumordnerischen Zielen herzustellen, wäre deswegen notwendig gewesen, den Standort in das Regionale Einzelhandelskonzept aufzunehmen.

Der Investor ließ dafür das für das Projekt „BauBoulevard“ bereits vorgelegte Gutachten aktualisieren, um die Auswirkungen des Vorhabens unter Berücksichtigung der veränderten Projektvorgaben zu untersuchen. Im Ergebnis kam der Gutachter zu dem Schluss, dass die Wettbewerbssituation bezogen auf das Einzugsgebiet des Vorhabens entspannt und der Osten Hannovers bezüglich der vorhabenrelevanten Einzelhandelsstruktur vergleichsweise unterversorgt sei. Das Vorhaben könne, so das Gutachten, einen Beitrag zu ausgewogenen Versorgungsstrukturen in der Teilregion leisten.

Aus raumordnerischer Sicht wurde das Projekt zunächst als unbedenklich eingestuft<sup>70</sup>. Der Beurteilung wurde das seit Oktober 2001 wirksame Regionale Einzelhandelskonzept (4. Änderung des RROP), sowie die im November 2002 geänderten Ziele zum Einzelhandel des Landes-Raumordnungsprogramms zu Grunde gelegt. Im Februar 2004 leitete die Region Hannover deswegen die 9. Änderung des RROP '96 ein.

Im Rahmen der Beteiligung widersprach die Landeshauptstadt Hannover dieser Einschätzung jedoch vehement. Insbesondere wurde befürchtet, dass die Genehmigung des Einzelvorhabens die Einleitung einer schleichenden Entwicklung markiere, die längerfristig zu einer ungewünschten Einzelhandelsagglomeration

<sup>70</sup> Auszug aus der Begründung zur Einleitung des Änderungsverfahrens: Entsprechend dem Ziel C 1.6-03, Satz 9 und 10 LROP sind Einzelhandelsgroßprojekte mit nicht innenstadtrelevanten Kernsortimenten (wie Möbelmärkte, Bau- und Heimwerkermärkte, Gartencenter, Automärkte) grundsätzlich auch außerhalb der städtebaulich integrierten Lagen an verkehrlich gut erreichbaren Standorten im baulichen Zusammenhang mit dem Siedlungsbereich des jeweiligen Zentralen Ortes zulässig. Dabei sind nicht mehr als 10 vom Hundert und maximal 700 m<sup>2</sup> der Verkaufsfläche für innenstadtrelevante Randsortimente zulässig. Gleichzeitig kann Ziel C 1.6-03, Satz 8 LROP Anwendung finden. Danach können die Träger der Regionalplanung in den Regionalen Raumordnungsprogrammen im Einzelfall Standorte für den großflächigen Einzelhandel jenseits der Grenze des privilegierten Zentrums (hier Oberzentrum Hannover) in einem benachbarten Mittel- oder Grundzentrum (hier Grundzentrum Sehnde) festlegen, wenn damit den Anforderungen wie bei einer Lage innerhalb des Gemeindegebiets des privilegierten Zentrums (hier Oberzentrum Hannover) entsprochen wird. Es wird daher maßgeblich darauf ankommen, welche Auswirkungen das Einzelhandelsvorhaben auf ausgeglichene Versorgungsstrukturen und die Funktionsfähigkeit benachbarter Zentraler Orte und integrierter Versorgungsstandorte hat. Dabei ist es von besonderer Bedeutung, dass in jedem Fall (im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung) sichergestellt wird, dass sich an diesem Solitärstandort zukünftig kein weiterer Einzelhandel ansiedeln kann.



führe. Zudem wurde argumentiert, dass sich die Versorgungssituation im Gebiet mittlerweile stark verändert habe<sup>71</sup>. Hinzu kämen weitere, bereits in Planung befindliche Projekte<sup>72</sup>, so dass auf einen weiteren solitären Fachmarktstandort verzichtet werden solle<sup>73</sup>. Die Region folgte dieser Argumentation. In der Folge wurde das Projekt aufgegeben.

#### Kommunale Sichtweise auf das Einzelhandelskonzept und die Regionspolitik

Trotz der Versagung des Projektes steht Sehnde der Einzelhandelspolitik der Region positiv gegenüber. Aus Sicht der Stadt schafft das Einzelhandelskonzept, insbesondere die Aktualisierung von 2007 eine sehr gute Grundlage, um negativen Auswüchsen der Einzelhandelsentwicklung in nicht-integrierten Lagen entgegenzuwirken. Auch die Beteiligung der Gemeinden bei der EHK-Erstellung wird als sehr gut eingeschätzt. Zudem hätten die mit der Fortschreibung beauftragten Gutachter (CIMA) sehr gründlich recherchiert (bis auf Kiosk-Ebene).

Kritisch gesehen wird allerdings der Umgang mit Ausnahmen und Sonderregelungen. Mehrfach sei der Eindruck entstanden, dass unterschiedliche Kommunen und Investoren mit verschiedener Elle gemessen würden.

Dabei wird von der Stadt Sehnde als besonders ärgerlich wahrgenommen, dass das Projekt Bauboulevard aufgrund der Problematik innenstadtrelevanter Sortimente zurückgefahren wurde, wenige Jahre später aber im benachbarten Hannover (Kronsberg) Ikea angesiedelt wurde. Trotz Protesten durch die Stadt habe die Region im Rahmen eines Erörterungstermins keine überzeugenden Argumente eingebracht.

Ein weiteres Ärgernis betrifft die Ansiedlung eines Lebensmitteldiscounters in dem zur Nachbarstadt Lehrte gehörenden Ortsteil Ahlten: In der ersten Fassung des Einzelhandelskonzeptes war vereinbart worden, dass in Ahlten und Ilten lediglich Versorger in sog. „integrierter Lage“ möglich sein sollten. Jetzt aber liegt die Ansiedlung am südlichen Ende Ahlten und zwar in nicht-integrierter Lage. Sehnde argumentiert, in der Folge sei im Ortsteil Höver die Nahversorgung durch einen Lebensmittelladen weggefallen. Eine durch den damaligen Ortsbürgermeister ins Leben gerufene „buy-local-Initiative“ zur Rettung der örtlichen Nahversorgung war nicht erfolgreich. Mittlerweile hat sich auch noch in Ilten, in ebenfalls nicht-integrierter Lage, ein weiterer Lebensmitteldiscounter angesiedelt.

#### 6.3.4.3 Fallbeispiel Lehrte

##### Kurzdarstellung Lehrte

Die Stadt Lehrte (rd. 44.000 Einwohner, ca. 127 km<sup>2</sup>) liegt ebenfalls im Osten der Region Hannover und grenzt an die Gemeinde Isernhagen sowie Burgdorf und Uetze im Norden, Hannover im Westen, Sehnde im Süden und den Landkreis Peine im Osten (vgl. Abb. 10).

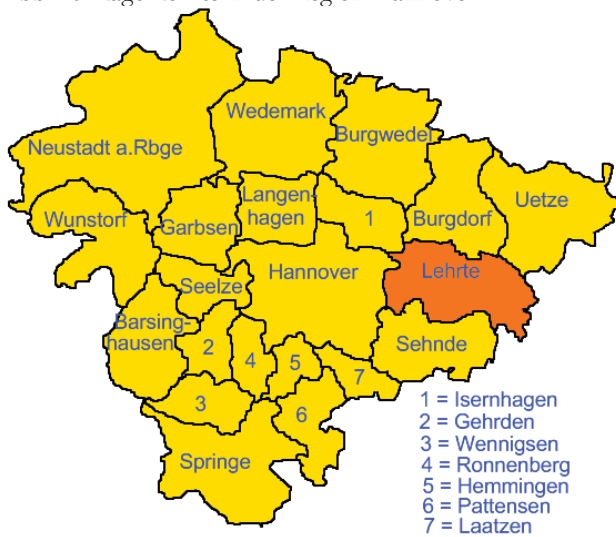
71 Als realisierte Angebote wurden benannt: Vergrößerung Möbel Hesse in Garbsen, Erweiterung Möbel Staude in Hannover, Vergrößerung Porta in Laatzen, Marktkauf Baumarkt am Industrieweg Hannover, Baumärkte Hanomaggelände ebenfalls Hannover.

72 Ansiedlung Ikea im Süden Hannovers, Ansiedlung Möbelmarkt in Isernhagen-Altwarmbüchen, Fachmarktzentrum Westfalenstraße in Langenhagen.

73 Auszug aus der Stellungnahme der Stadt Hannover an die Region (April 2004): „Die Landeshauptstadt lehnt den neuen Standort ab, da:

- er dem Kongruenzgebot widerspricht; das Projekt entspricht in Umfang und Zweckbestimmung nicht der grundzentralen Funktion Sehndes, er entspricht auch nicht dem „Verflechtungsraum“ der Standortgemeinde, da das Einzugsgebiet weit in hannoversches Stadtgebiet hineinreicht.
- er nicht im baulichen Zusammenhang eines Zentralen Ortes (weder Ober- noch Grundzentrum) steht,
- er geeignet ist, zentrale Lagen zu schwächen und gerade nicht zur Stärkung einer verbrauchernahen Versorgung beiträgt,
- er nicht städtebaulich integriert ist,
- kein ÖPNV-Anschluss vorhanden ist,
- es genügend Fachmarktstandorte in der Region gibt, die über Reserven oder Leerstände verfügen,
- er in Konkurrenz zu Gewerbeansiedlungen steht, die den günstigen Verkehrsanschluss als Standortvoraussetzung benötigen, und somit zu weiterer Zersiedlung und Flächenversiegelung beiträgt.“

Abb. 10: Lage Lehrte in der Region Hannover



Quelle: Region Hannover

Zu Lehrte gehören neben der Kernstadt die Ortsteile Ahlten, Aligse, Kolshorn, Röddensen, Steinwedel, Immensen, Arpke, Hämelerwald und Sievershausen.

Lehrte liegt verkehrsgünstig am Schnittpunkt der Autobahnen A2 (Ost-West: Dortmund-Hannover-Braunschweig-Berlin) und A7 (Nord-Süd: Hamburg – Hannover – Göttingen – Kassel – Ulm) und ist über vier Autobahn-Anschlussstellen an diese angebunden<sup>74</sup>. Durch die Stadt verläuft von Norden nach Süden die Bundesstraße B 443 und kreuzt südlich von Lehrte die Bundesstraße B 65.

Die Stadt war ehemals ein bedeutender Eisenbahnknotenpunkt im Norden Deutschlands. In der Folge wurde auch die städtebauliche Entwicklung lange Zeit durch die die Stadt durchschneidenden Bahngleise, sowie durch große Bahn-Brachen<sup>75</sup> im Kernstadtbereich gehemmt. Zudem wuchs die Einwohnerzahl nach dem Zweiten Weltkrieg sehr schnell. Gleichzeitig entwickelte sich die Lehrter Innenstadt nur schwach, da die BürgerInnen (auch aufgrund der sehr guten Verkehrsanbindung) zum Einkaufen nach Hannover und Altwarmbüchen auspendelten.

Mittlerweile wurden die innerstädtischen Raumbarrieren in Form von Bahnschranken durch kreuzungsfreie Trogbauwerke ersetzt. Eine die südliche Kernstadt teilende Bahnstrecke nach Hildesheim wurde 1990 verlegt und östlich von Lehrte wieder an das Streckennetz angeschlossen. In Ost-West Richtung fahren seit 1998 ICE's und IC's nach Berlin bzw. IC's nach Leipzig auf einer Schnellfahrstrecke durch die Stadt Lehrte, jedoch gibt es für diese Züge keinen Haltepunkt in Lehrte.

Lehrte ist heute Knotenpunkt im Großraum-Verkehr Hannover (GVH)<sup>76</sup> und hat Anschluss an den S-Bahn-Verkehr.

#### Einschätzung der eigenen Ansiedlungspolitik – Planungsgeschichte Einkaufszentrum Zuckerfabrik

Die eigene Ansiedlungspolitik wird als vorbildlich eingeschätzt, da es in Lehrte bereits lange vor der Aufstellung des EHK politischer Wille war, keinen großflächigen Einzelhandel auf die ‚Grüne Wiese‘ zu bringen.

Dies sei jedoch insbesondere dann problematisch, wenn Nachbargemeinden anders agierten und dadurch die kommunale Kaufkraft Lehrtes abzögen. Hier kam es in der Vergangenheit immer wieder zu

<sup>74</sup> A2: Lehrte, Lehrte-Ost, Lehrte-Hämelerwald; A7: Hannover-Anderten.

<sup>75</sup> Richtersdorf, alter Verschiebebahnhof.

<sup>76</sup> Anschluss mit Zügen unterschiedlicher Kategorien u.a. nach Hannover, Bielefeld und Rheine im Westen, Braunschweig und Wolfsburg im Osten, Celle im Norden und Hildesheim im Süden.

Abb. 11: Lehrte mit zugehörigen Ortsteilen



Konflikten. So hatte Lehrte neben der Landeshauptstadt Hannover Widerspruch im Fall Bauboulevard Höver eingelegt.

Verschärfend kommt hinzu, dass Lehrte aufgrund städtebaulicher Entwicklungen in der Vergangenheit (s.o.) über eine relativ schwache Innenstadt verfügt. Um hier Entwicklungen voranzutreiben, wurden ab 1975 städtebauliche Missstände im Rahmen der Stadtsanierung in Angriff genommen und als sog. „Neues Zentrum“ wieder in Wert gesetzt. Neu hinzukommende Industrie- und Gewerbeansiedlungen werden seit dieser Zeit an den Stadtrand verlagert.

Im Innenstadtbereich von Lehrte befindet sich das Gelände einer Zuckerfabrik<sup>77</sup>, die Ende 1998 aufgegeben wurde. Um dem Abfluss von Kaufkraft entgegenzuwirken, wurde auf diesem Gelände (in integrierter Stadtlage) das „Einkaufszentrum Zuckerfabrik“ errichtet und im November 2005 eröffnet. Das Einkaufszentrum verfügt über eine Verkaufsfläche von rd. 10.000 m<sup>2</sup>, was mehr als zwei Dritteln der Verkaufsfläche im Kern von Lehrte und ca. einem Sechstel der Gesamtverkaufsfläche der Stadt und ihrer Ortsteile entspricht.

Das „Einkaufszentrum Zuckerfabrik“ zielte nicht auf den interkommunalen Wettbewerb, sondern sollte dazu dienen, die örtliche Nahversorgung mit den für ein Mittelzentrum typischen Angeboten wieder herzustellen. Deswegen wurden Geschäfte gezielt nach den Bedarfen im Ort ausgewählt. Das Einkaufszentrum wird von der Bevölkerung angenommen und hat wesentlich dazu beigetragen, dass die Kaufkraft in der Stadt bleibt und nicht wie bisher nach Garbsen und Hannover abfließt. Ebenfalls auf dem Gelände der ehemaligen Zuckerfabrik könnte in naher Zukunft ein Lampengroßhandel sowie weitere Geschäfte im Bereich „Bauen und Wohnen“ angesiedelt werden. Das neue Vorhaben trägt den Namen „Bauboulevard“, habe aber mit dem im benachbarten Höver gescheiterten Projekt lediglich den Namen gemein, da es deutlich kleiner dimensioniert sei.

Eine Entscheidung der Stadt, ob das Vorhaben in Lehrte angesiedelt werden soll, steht noch aus. Mittlerweile wachse jedoch bei den KommunalpolitikerInnen die Einsicht, dass der Kaufkraftabfluss aus Lehrte verhindert werden müsse. Nach gegenwärtiger Einschätzung wird es kein großes Konfliktpotenzial mit der Region geben, da die erste wie auch die zweite Auflage des Einzelhandelskonzeptes noch Ansiedlungspotenzial in Lehrte aufweisen.

#### Kommunale Sichtweise auf das Einzelhandelskonzept und die Regionspolitik

Lehrte hat sich als einzige Gemeinde in der Region Hannover finanziell nicht an der Aktualisierung des Einzelhandelskonzeptes beteiligt. Daraus ist jedoch nicht zu schließen, dass die Stadt dem Instrument ablehnend gegenübersteht. Vielmehr wollte man signalisieren, dass die Aufstellung des Einzelhandelskonzeptes als eine originäre Aufgabe der Region angesehen wird. Im Planungsprozess fühlte sich die Stadt Lehrte gut beteiligt und konnte die eigenen Interessen einbringen.

Die Stadt begrüßt die Aufstellung des Einzelhandelskonzeptes, da die vorhandenen Machtmittel und formellen Instrumente nicht ausreichen, um Auswüchsen im interkommunalen Wettbewerb entgegenzuwirken. Zudem sei das EHK hilfreich, um die eigene Argumentation gegenüber anderen Kommunen und der Region zu untermauern.

Faktisch sei das Einzelhandelskonzept jedoch bislang kaum mehr als ein kleinster gemeinsamer Nenner, auf den sich die Kommunen einigen konnten. Aus Sicht der Stadt wäre aber erforderlich, das Einzelhandelskonzept in Aussage und Verbindlichkeit deutlich zu verstärken: Es sollte die Kommunen der Region zu einem geschlossenen Auftreten gegenüber Einzelhandelsketten einen und konsequent genutzt werden, um bei branchenspezifischen Einzelhandelsgrößvorhaben Randsortimente zu reduzieren. Denn erst

---

77 ehemals Nordzucker AG.

als gemeinsam agierende Region vertrete man hinreichend Kaufmacht und könne darüber wirkungsvoll Steuerungseinfluss auf den Handel bzw. die Verteilung der Versorgungsstandorte ausüben.

Zudem wäre es zumindest erforderlich, dass die Region glaubwürdig die im regionalen Einzelhandelskonzept dargelegten Regelungen vertrete. Aus Sicht der Stadt sei ärgerlich, wenn Fehlverhalten einzelner Kommunen belohnt werde, indem ohne hinreichende Begründungen Ausnahmen zugelassen würden. Zu diesen Ärgernissen zählten bspw. :

- der Fachmarkstandort Altwarmbüchen, der - als Sündenfall aus der Vergangenheit - heute einen Stadtbahnanschluss erhält und als Standort gestützt und sogar weiter entwickelt wird, indem Bebauungspläne geändert werden, um mittlerweile vorhandene Leerstände zu reaktivieren.
- die Ansiedlung von Ikea-Süd auf dem Expo-Gelände. Vor der Weltausstellung EXPO 2000 sei vereinbart worden, dass die Nachnutzung der Expo-Flächen keinen Einzelhandel enthalten dürfe. Diese Zusage würde nun stückweise unterhöhlt. Die innenstadtrelevanten Randsortimente von Ikea sowie weiterer Möbelmärkte auf der Grünen Wiese seien immens und stellten eine ernsthafte Gefahr für den Einzelhandel in den kleineren Ortschaften dar. So seien in den letzten zehn Jahren drei Haushaltswarengeschäfte im Kern von Lehrte sowie zwei kleinere Möbelmärkte mit angeschlossener Tischlerei im Obergeschoss geschlossen worden - für die Obergeschosse wurden bis heute keine Nachnutzungen gefunden. Vor Eröffnung des Einkaufszentrums „Zuckerfabrik Lehrte“ konnte man in der Stadt keine Haushaltswaren mehr einkaufen.
- Die passive Unterstützung der Prozesse durch die Region. Wesentliche Argumente der Region zugunsten der Ausnahmeregelungen seien:
  - die Nebensortimente von Ikea seien beschränkt, zudem verkaufe Ikea hauseigene Produkte, die so nicht in Innenstädten vertrieben würden – aber: „ein Handtuch ist ein Handtuch und eine Kerze eine Kerze“,
  - Ikea besitze eine große Kundenbindung – aber: Letztlich seien es die gleichen KundInnen, auf die die Städte angewiesen sind,
  - die Ansiedlung von Ikea im Süden der Region trage zur Reduzierung des innerregionalen Verkehrs bei, da KundInnen aus dem Süden jetzt nicht mehr bis nach Großburgwedel fahren müssten – lediglich dieses Argument sei plausibel, dennoch sei zu hinterfragen, ob es im Süden der Region nicht geeignetere Standorte gegeben hätte.
- dass „Ausnahmen“ und „Sonderfälle“ leicht zur Regel werden können. Aktuell beobachte man die Entwicklungen zu den Planungen zum Sonae-Center in Garbsen und das Verhalten der Region dazu. Zwar sei Garbsen berechtigt, ein Zentrum zu schaffen, aber Anrainer und die Landeshauptstadt Hannover seien verärgert.

Trotz fachlicher Differenzen in Einzelfällen wird jedoch das Verhältnis zur Region insgesamt als gut erachtet. Der organisatorische Wandel vom Kommunalverband zur Region hatte wenig spürbare Folgen für die Stadt Lehrte, da eine personelle Kontinuität bei den AnsprechpartnerInnen gegeben war, so dass das bewährte partnerschaftliche Miteinander gewährleistet blieb.

Bezogen auf den interkommunalen Dialog habe die Regionsbildung aber bislang nicht zur *Argumentation auf Augenhöhe* geführt. Die Landeshauptstadt sei nach wie vor sehr dominant in Entscheidungsprozessen.

Allerdings wirke die Region im Verhältnis zu den Kommunen als Mittlerin und Schlichterin. Zudem existiere eine kooperative kommunale Kommunikationskultur. So wurde beispielsweise die Argumen-

tation zur Abwehr ungewollter Außenentwicklung im Fall eines geplanten FOC im Landkreis Soltau-Fallingb. mit Burgdorf und Peine abgestimmt.

### 6.3.5 Einschätzung / Bewertung aus Sicht der Regionalplanung

Mit der Erstellung und Umsetzung eines regionalen Einzelhandelskonzepts (EHK) betrat die Region Hannover (konkret: ihr Vorläufer, der Kommunalverband Großraum Hannover (1998a)) für die deutsche Raumplanung in gewisser Weise Neuland. Auch wenn inzwischen von den Wirtschaftsressorts anerkannt wird, dass die Regionalplanung sich um die Sicherung des Einzelhandels in der Region kümmern solle, und andere Regionen ebenfalls mit solchen Ansätzen arbeiten, fehlen ausreichende praktische Erfahrungen, wie damit umzugehen ist.

Ein wesentlicher Erfolgsfaktor der Regionalplanung war und ist ein strategisches Konsens-Management. Konsens-Management ist vor allem in der Phase der EHK-Erstellung entscheidend und bestand (und besteht) in der Region Hannover aus den folgenden Elementen:

- Problembewusstsein bei wichtigen Akteuren schaffen: In gewisser Weise ähnelte das Vorgehen der Region der Lobby-Arbeit von politischen Gruppierungen. Hier waren vor allem die FachvertreterInnen der Regionalplanung, aber auch durch die Regionsspitze engagiert. Ihre Aufgabe war es, Einigungsdruck in Richtung regionaler Vernunft herzustellen.
- Mobilisierung von Allianzpartnern: Zwar war die Regionalplanung diejenige Instanz, die den Entwurf eines Einzelhandelskonzepts in die Diskussion brachte. Aber sie tat das nicht ohne ausreichend potentielle Unterstützung. Dabei war vor allem auch wichtig, Windows of Opportunity zu nutzen: Beispielsweise war der Auslöser zur Erstellung des EHK ein Konfliktfall zwischen zwei Gemeinden. Hier konnte die Region ein Musterverfahren erfolgreich einführen, welches bei weiteren Gemeinden auf Interesse stieß.
- Ausschöpfung der Eigeninteressen der Allianzpartner: Die Obergrenzen zulässiger Einzelhandelsentwicklungen sollten die Kommunen weitgehend selbst bestimmen. Aber um zu verhindern, dass einige sich auf Kosten der anderen zu hohe Vorteile verschaffen, wurde über die Transparenz des Verfahrens Druck auf potenzielle „AusreißerInnen“ ausgeübt, sich innerhalb vertretbarer Grenzen zu halten, wobei diese Grenzen dadurch bestimmt wurden, dass jede Kommune sich an vergleichbaren Kommunen orientieren sollte.
- Verzicht auf den „großen Wurf“: Stattdessen wurde ein kleinteiliger Prozess verfolgt, der in mehreren Stufen Vertrauen weckte. Die erfolgreiche Konfliktbearbeitung im nördlichen Teilraum führte regionsweit zu Vertrauensgewinnen und bereitete den Boden für die nachfolgenden Schritte (foot-in-the-door-Strategie).
- Vertrauen schaffen: Da es sich um eine Art „Kartellabsprache“ zwischen Kommunen handelt, gelten hier ähnliche Risiken wie bei anderen wirtschaftlichen Kartellen: Nur, wenn sich alle Beteiligten darauf verlassen können, dass keiner aus der Vereinbarung ausschert, funktioniert der Ansatz. Deshalb war wichtig, eine regionsweite Transparenz anstelle von Einzelverhandlungen zu schaffen und das ausgehandelte Ergebnis über das RROP verbindlich zu machen.

Bezogen auf die Umsetzung des Konzepts liegen noch wenige Erfahrungen vor. Aber es zeichnet sich ab, dass Grundlage für erfolgreiches Management des Ansatzes Vertrauen in die Wirksamkeit des Instruments ist: Solange sich alle Kommunen darauf verlassen können, dass alle anderen Kommunen sich im Rahmen der gemeinsamen Regelungen bewegen, funktioniert der Ansatz. Sobald aber einzelne Kommunen – auch aufgrund von Sondersituationen – Modifikationen im Vollzug zu ihren Gunsten fordern (Beispiele: Hannover, Garbsen), wird die Vertrauensbasis brüchig. Damit kommt die Regionalplanung



in ein Dilemma: Bleibt sie gegenüber solchen Forderungen hart, gilt sie als inflexibel, möglicherweise sogar als „Verhinderungsplanung“, die damit längerfristig die kommunale Unterstützung des Konzepts gefährdet. Gibt sie Sonderfällen nach, schafft sie Präzedenzfälle, die es ihr erschweren, das EHK in der verbindlichen Form aufrecht zu erhalten. Wird das EHK aber nur als orientierende Planung behandelt, verliert es möglicherweise schnell seine politische Unterstützung. Denn die Regionalplanung hat dann – außer Überzeugungsarbeit – keine Mittel gegen AbweichlerInnen.

## 6.4 Eigenentwicklung

### 6.4.1 Logik des Instruments

Die Reduktion von Gemeinden auf die sog. „Eigenentwicklung“ ist ein Instrument der Siedlungsbegrenzung: Gemeinden dürfen nur so viel zusätzliche Siedlungsfläche ausweisen wie es dem Entwicklungsbedarf der lokalen Bevölkerung und Gewerbebetriebe entspricht. Dahinter steht das planerische Anliegen, a) die Zersiedelung der Landschaft zu bremsen, b) den Freiflächenverbrauch zu reduzieren, c) die Kosten der Infrastrukturversorgung zu minimieren, d) den Individualverkehr möglichst zugunsten des ÖPNV einzuschränken<sup>78</sup> und e) den Charakter ländlicher Gemeinden und des Landschaftsbildes zu erhalten.

Das Instrument der „Eigenentwicklung“ ist folglich auch mit der ökologischen Orientierung der Raumordnung verbunden und existiert in der deutschen Planung seit Ende der 1960er Jahre<sup>79</sup>. Die meisten Bundesländer haben es eingeführt, wobei eine Auswertung der länderspezifischen Regelung feststellte, dass es bundesweit drei Regelungstypen gibt: (a) die Eigenentwicklung wird auf den inneren Bedarf der vorhandenen Bevölkerung beschränkt, (b) die Eigenentwicklung wird flexibel behandelt, indem „sonstige Faktoren“ berücksichtigt werden können (z.B. Eigenart der Siedlung, Ausstattungsmerkmale der Gemeinde) und (c) die Eigenentwicklung wird wegen zu schützender naturräumlicher Rahmenbedingungen begrenzt<sup>80</sup> (Reitzig 2001(a), 23). Aber faktisch wird nirgends eine sehr strikte Form der „Eigenentwicklung“ praktiziert: Meist wird die Eigenentwicklung an Prognosen für die Einwohnerentwicklung gebunden. Jedoch werden Besonderheiten der Gemeinden berücksichtigt (Eigenart der Gemeinde, infrastrukturelle Ausstattung, innere Struktur, kulturelle Identität, langfristige Tragfähigkeit). Zudem sind bei den Prognosen Korrekturen vorzunehmen bezüglich Verbesserung der Wohnverhältnisse, Ersatzbedarf, zusätzlicher Bedarf für Fremdenverkehr, Verbesserung der betrieblichen Strukturen u.ä. (Domhardt 2005, 195).

Das Instrument ist rechtlich anerkannt (Reitzig 2001(b), 29 f.). Gleichwohl ist es dem Grundsatz nach umstritten. Denn damit werden die Wettbewerbsmöglichkeiten zwischen Gemeinden eingeschränkt, Siedlungs-Strukturen werden festgeschrieben und einzelnen Gemeinden (praktisch: Gemeindeteilen) wird verwehrt, neue Investoren in ihr Gebiet zu ziehen. Diesem Argument des kommunalen Wettbewerbs wird heute wieder größeres Gewicht zugeordnet, zumal bestimmte Großinvestitionen (z.B. FOC, Freizeitzentren) kleinere Gemeinden (Gemeindeteile) mit guter Straßenanbindung bevorzugen. Andererseits wird die regionalplanerische Siedlungskonzentration für eine „nachhaltige Raumentwicklung“ immer dringlicher, weil sich vor allem im Einkaufsverhalten und Einzelhandel deutliche räumliche Konzen-

78 Die Siedlungsentwicklung soll eng mit der ÖPNV-Struktur koordiniert werden; reine „Schlafgemeinden“, deren Bevölkerung in größere Gemeinden pendeln muss, sollen vermieden werden.

79 Der Verband Großraum Hannover hatte das Instrument bereits im Regionalplan 1967 eingesetzt. Mit Runderlass des Nds. Ministers des Innern vom 10.11.1980 wurde das Instrument im niedersächsischen Gebiet verboten (Schutz der kommunalen Selbstverwaltung), später jedoch wieder eingeführt (Münzer 1995, 199).

80 Solche Begrenzungen sind: topographische Gründe, Grünzüge, fachliche Festsetzungen im Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes oder des Wasserschutzes (Domhardt 2005, 194).

trationstendenzen zeigen, die – wenn sie siedlungsstrukturell nicht aufgegriffen werden – zu erhöhtem Individualverkehr führen.<sup>81</sup>

#### 6.4.2 Anwendung in der Region Hannover

Das Instrument der „Eigenentwicklung“ wurde in der Region Hannover unter Mitwirkung der Stadt Neustadt am Rübenberge (eine von 21 Gemeinden der Region) in die Regionalplanung aufgenommen. Die durch die Eingemeindung 1974 entstandene Gemeinde ist eine der flächenmäßig größten Gemeinden Deutschlands und war bestrebt, ihre Siedlungsentwicklung auf die Gemeindeteile zu konzentrieren, die dafür aufgrund ihrer Verkehrsanbindung, sozialen Infrastruktur (insbesondere: Schulen) und privaten Versorgungseinrichtungen die günstigsten Voraussetzungen besaßen.

*Gemeindeteile: Damit werden hier Ortsteile bezeichnet, die früher selbständige Dörfer/Gemeinden waren. Die 21 Gemeinden der Region sind überwiegend durch die Gemeinde-Gebietsreform 1974 aus mehreren Gemeinden/Dörfern. Die neu geschaffenen Gemeinden sind so organisiert, dass ein Gemeinderat die neue Gesamtgemeinde repräsentiert, die früheren Gemeinden/Dörfer zu Ortsteilen zusammengefasst wurden, die eigene Repräsentationsorgane haben („Ortsräte“). Ortsräte wahren „die Belange der Ortschaft und wirk(en) auf ihre gedeihliche Entwicklung innerhalb der Gemeinde hin.“ (§ 55g, Abs. 1 Nds. GO). Ortsräte verfügen über ein kleines Budget zur Erledigung lokaler Angelegenheiten. Sie sind zu allen wichtigen Fragen des eigenen und des übertragenen Wirkungskreises, die die Ortschaft berühren, zu hören (§ 55g Abs.3 Nds.GO).*

Das Instrument „Eigenentwicklung“ war aber – von den wenigen Gemeinden, die es unterstützten, abgesehen - in der Vergangenheit nur sehr begrenzt wirksam. *„Einer der wesentlichen Gründe für die Unwirksamkeit liegt darin, dass die Berechnungsfaktoren für die Ermittlung des Wohnflächenbedarfs sowie des Ersatzbedarfs in erheblichem Ausmaße unbestimmt sind. Diese Unbestimmtheit ermöglicht einerseits eine restriktive bis willkürliche Genehmigungspraxis der höheren Verwaltungsbehörden bei der Rechtskontrolle von Bauleitplänen, insbesondere bei der Genehmigung von Flächennutzungsplänen. Andererseits können sich auch die Gemeinden die Unbestimmtheit zu Nutze machen, indem sie mehr fordern als sie „eigentlich“ dürfen“ (KGH 2001b, 83).*

Es bedurfte objektiver Kriterien, nach denen die Eigenentwicklung bestimmt werden sollte. Die Region Hannover hat sich deshalb entschlossen, statt des Einwohner-Bezugs den Flächen-Bezug für das Ausmaß zugelassener Eigenentwicklung zu wählen. Damit erhält die Regionalplanung einen unmittelbaren Zugriff auf den Flächenverbrauch.

Die Grundlogik dabei ist folgende (Schmidt-Eichstaedt 2001, 35 f.): Da der Flächenverbrauch eingeschränkt werden soll, wird die Bemessung der zulässigen Eigenentwicklung auf die Flächenexpansion bezogen und nicht auf die Bevölkerungsentwicklung. Dabei wird der betreffenden Gemeinde ein Basis-Flächenverbrauch zugebilligt, der – auf Antrag - um einen sog. „Ermessenszuschlag“ erweitert werden kann.

„Eigenentwicklung“ bezieht sich in der Region Hannover auf ländlich strukturierte Siedlungen und wird nicht ganzen Gemeinden, sondern Gemeindeteilen zugeordnet. Gemeindeteile sind i.d.R. Dörfer, die erst mit der Gebietsreform 1969-1994 eingemeindet wurden. Dabei werden zwei Typen der Eigenentwicklung unterschieden (Ziel D.1.6.3 RROP).

81 Untersuchungen zum Einkaufsverhalten zeigen, dass bis zu einem Kilometer Distanz zwischen Wohn- und Einkaufsort die Distanzen über Fahrrad oder zu Fuß überwunden werden, danach aber progressiv steigend der Individualverkehr und nicht der ÖPNV einsetzt. Aber schon heute haben „nach der Längsschnitterhebung Deutsches Mobilitätspanel ...in Westdeutschland 38% der Haushalte keine Einkaufsmöglichkeit für den täglichen Bedarf im Umkreis von 1-2km um die eigene Wohnung bzw. in einer Fußwegeentfernung von 10 bis 20 Minuten“. Und „im Zeitraum 1982 und 2002 haben sich in Westdeutschland die für Einkauf...und Erledigungen (Bank, Post, Arzt etc.) pro Tag zurückgelegten Personenkilometer mehr als verdoppelt (+ 136%)“. (IS trends, hrsg. vom Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen, Ausgabe 2/2007, 3).

- „ländlich strukturierte Siedlungen mit der Ergänzungsfunktion Wohnen, deren Siedlungsentwicklung sich anhand ihrer Bedeutung für die regionale Entwicklung von der Eigenentwicklung abhebt.“ Diese werden im Einzelnen im Regionalplan aufgeführt.
- „ländlich strukturierte Siedlungen mit der Funktion Eigenentwicklung, deren Siedlungsentwicklung grundsätzlich auf eine angemessene Entwicklung zu begrenzen ist.“

Ad a): Diese Kategorie wird von der Hannoveraner Regionalplanung seit den 1990er Jahren genutzt. Kriterien für die Ausweisung solcher Siedlungsbereiche mit „Ergänzungsfunktion Wohnen“ sind: ÖPNV-Anschluss<sup>82</sup>, Grundschule, Grundversorgung mit Einzelhandel sowie ein Mindestmaß an Arbeitsplätzen. Bezogen auf die Gesamtregion sollen sie maximal 30% der zusätzlichen Siedlungsentwicklung aufnehmen. Normalerweise sollten mindestens ca. 60% der Siedlungsentwicklung auf die zentralörtlichen Bereiche konzentriert werden.

Ad b): Alle Siedlungsbereiche, die nicht als zentrale Orte oder Siedlungen mit der Ergänzungsfunktion Wohnen etikettiert wurden, fallen unter die Kategorie „ländlich strukturierte Siedlungen mit der Funktion Eigenentwicklung“. Für sie gilt im Durchschnitt ein Flächenzuwachs von 5% (für die gesamte Laufzeit des Regionalen Raumordnungsprogramms, d.h. für 10 Jahre)<sup>83</sup>. Dieser Ansatz kann für einzelne Gemeinden etwas höher ausfallen (bis zu 7%), wenn im Einvernehmen mit der Regionalplanung geklärt wird, dass „besondere örtliche Gegebenheiten oder raumordnerisch begründete Bedarfe geltend gemacht werden können.“ (Ziel D.1.6.3.03). Was darunter zu verstehen ist, wird im RROP erläutert (RROP 2005, 77-78). Es muss sich um einen Bedarf handeln, der

- als Folge der „sinnvollen städtebaulichen Abrundung infolge besonderer örtlicher Gegebenheiten oder auch aus Gründen der Wirtschaftlichkeit der Erschließungen“ entsteht,
- oder erforderlich wird, weil das Innenentwicklungspotenzial zu gering ist und die Gemeinde dieses durch ein Baulandkataster nachweisen kann
- oder weil Arbeitsplätze vermehrt wurden
- oder ein besonderer Zuwanderungsdruck vorherrscht
- oder die Geburtenrate überdurchschnittlich hoch ist
- oder besondere Infrastruktureinrichtungen in das Siedlungsgebiet gelegt werden.

Auch ein Zusatz-Flächenbedarf für gewerbliche Nutzungen kann eine Begründung sein, allerdings nur, wenn diese Flächenbedarfe nicht in den „gemischten Bauflächen“ realisiert werden können oder wenn aufgrund von Gemengelagen und beengten Grundstücksverhältnissen neue Betriebsflächen am Ortsrand ausgewiesen werden müssen (RROP 2005, 78).

Das Verfahren zur Bestimmung der Eigenentwicklung wurde mit allen 21 Gemeinden der Region abgestimmt (Einsatz einer Arbeitsgruppe „Eigenentwicklung“ mit Beteiligung aller Gemeinden). Es betrifft etwa 140 Siedlungsbereiche (von insgesamt ca. 180) bei 21 Gemeinden<sup>84</sup>. Alle Gemeinden wurden zudem an der Ermittlung der Ausgangs-Siedlungsfläche beteiligt (auf die bezogen dann der 5% Zuschlag berechnet wird). Bei der Bestandsaufnahme wurde zwar festgestellt, dass einige bestehende Flächennut-

82 Möglichst Schienenanschluss, mindestens aber Anbindung über eine leistungsfähige Regionalbuslinie.

83 Berechnung: Der Basiswert wird auf der Grundlage der an einem Stichtag vorhandenen Siedlungsfläche ermittelt. Dabei zählt nur die Fläche einer sog. „Siedlungseinheit“ (z.B. ehemaliges Dorf), d.h. eines „im Zusammenhang bebauten Ortes, der zugleich als selbständige Siedlungseinheit angesehen werden kann“ (RROP 2005, 77). Diese Flächen wurden mit allen 21 Gemeinden abgestimmt und in ein Kataster aufgenommen, das die Region Hannover führt.

Die Beschränkung auf 5% Siedlungszuwachs war ein politisch ausgehandelter Kompromiss auf der Grundlage einer prognostizierten Siedlungsflächenentwicklung von 8% bei unregelmäßigem Wachstum.

84 Wobei es sich faktisch nur um 20 Gemeinden handelt, weil die Stadt Hannover weitgehend ausgenommen wurde; betroffen ist hier lediglich der Ortsteil Wülferode (nahe EXPO-Gelände), mit maximal 21.000 m<sup>2</sup> zugelassenem Flächenzuwachs (RROP 2005, 71).

zungs-Pläne nicht-genutzte Siedlungsfläche enthielten (sog. „Ausweisungen auf Vorrat“). Jedoch hat die Region solche „Flächenvorräte“ nicht angerechnet. Gemeindeteile mit solchen „Flächenvorräten“ sind dann aber insofern bevorteilt, weil sie zum zugestandenen Kontingent von 5% Flächenzuwachs noch die unausgeschöpfte Flächenreserve nutzen können.

Für alle Gemeinden wurde durch ein externes Büro berechnet, welche Flächenzuwächse in welchen Ortsteilen zulässig sind. Die Rechenergebnisse wurden mit den betroffenen Gemeinden abgestimmt und im Regionalen Raumordnungsprogramm ausgewiesen (RROP 2005, 70 f.). Würden allerdings alle diese Siedlungsbereiche um die zugelassenen 5% ausgeweitet, würde damit ein Flächenvolumen für ca. 4000 Wohneinheiten außerhalb der Siedlungsscherpunkte geschaffen werden, was – bezogen auf die Gesamtregion – entschieden zu viel wäre. Die Region Hannover geht deshalb davon aus, dass nur wenige Siedlungsbereiche diese Option ausnutzen werden.

Der Flächenverbrauch wird über Luftbildauswertungen berechnet (Stichtag-Vergleich von Luftbildauswertungen) und ebenfalls darüber kontrolliert.

### 6.4.3 Empirische Befunde: Fallstudien

Insgesamt 137 Ortsteile erhielten die Funktionsbestimmung „Eigenentwicklung“. Aber nur in 34 Ortsteilen fanden nach Einführung des neuen Konzepts überhaupt Siedlungsentwicklungen statt, wofür „Eigenentwicklung“ als Maßstab relevant wurde. Bisher, also nach etwas 25% der Gesamtlaufzeit, wurde in 17 der Ortsteile die Quote bereits vollständig ausgeschöpft. Bezogen auf alle Gemeinden wurde etwa ein Viertel des zur Verfügung stehenden Spielraums an Eigenentwicklung verbraucht.

Zur Prüfung der Wirkungen des Planziels „Eigenentwicklung“ wurden vier Gemeinden befragt. Auswahlkriterien für diese Gemeinden waren: Sie sind von der Etikettierung stark betroffen (mehrere Ortsteile sind so restringiert), haben in den letzten Jahren neue Baugebiete ausgewiesen resp. bemühen sich intensiv um Einwohnerzugewinn und gehören unterschiedlichen Gemeindegruppen an (Mittelzentren vs. Grundzentren; wachsende vs. nur noch verhalten wachsende Gemeinden)<sup>85</sup>. Für die empirische Prüfung von Interesse war,

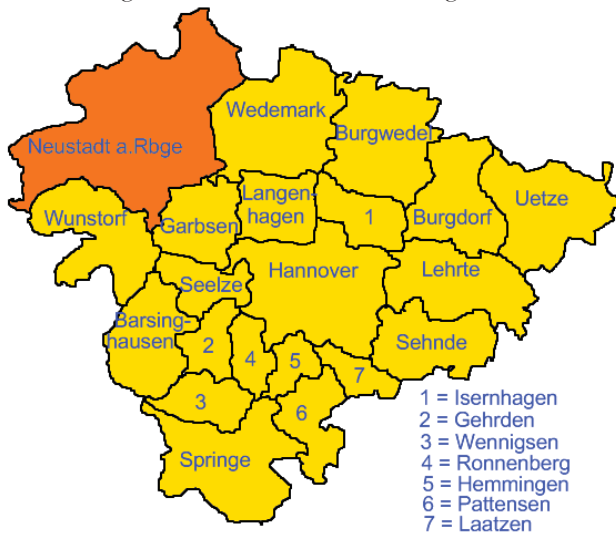
- a) ob die Gemeinden gegenüber ihren betroffenen Ortsteilen die „Eigenentwicklung“ problemlos durchsetzen können (die Ortsteile haben direkt gewählte „Ortsräte“, die sich für die Belange ihres Ortsteiles politisch einsetzen, u.U. auch gegen den Gesamtgemeinderat);
- b) wie mit Ortsteilen verfahren wird, die entweder besonderen Einwohnerzuwachs erwarten lassen oder umgekehrt von Schrumpfung bedroht werden, was ihre Versorgungssituation verschlechtern könnte;
- c) wie intensiv die Gemeinden im Konfliktfalle das Konzept der „Eigenentwicklung“ verfolgen oder umgekehrt die Belange ihrer Ortsteile wahrnehmen;
- d) wie Gemeinden an den Regions-Grenzen, in Nachbarschaft zu konkurrierenden größeren Gemeinden mit Einwohnerzuwachs, mit dem Konzept „Eigenentwicklung“ umgehen.

#### 6.4.3.1 Beispiel Neustadt a. Rbge.

Die im Nordwesten der Region gelegene Stadt entstand 1974 aus 34 Gemeinden, die eine Fläche von 357 qkm umfassen. Die Gesamtstadt hat ca. 45.700 Einwohner, mit leicht wachsender Tendenz (1996: 43.800 E; 1998: 44.566 E). Kernstadt ist Neustadt mit ca. 18.000 Einwohnern; sie ist von allen Gemeindeteilen

<sup>85</sup> Grundsatz des „most dissimilar case design“ bei Fallstudien (Yin 1994).

Abb. 12: Lage der Stadt Neustadt in der Region Hannover



Quelle: Region Hannover

Die Stadt Neustadt akzeptiert das Konzept „Eigenentwicklung“ und sieht darin auch keine praktischen Probleme der Umsetzung. Gründe für die hohe Akzeptanz sind

- dass Neustadt Mit-Initiatorin war, das Konzept Eigenentwicklung Ende der 1980er Jahre in das Regionale Raumordnungsprogramm Hannover einzubringen,
- dass die Stadt aufgrund des 2004 beschlossenen Flächennutzungsplans, der von der Eigenentwicklungs-Regelung nicht betroffen wurde, beträchtliche Bauflächen-Reserven hat,
- dass sich der demographische Wandel in abnehmenden Einwohner-Zuwachsraten ausdrückt und erkennbar ist, dass das Maximum der Einwohnerzahlen sehr bald erreicht sein wird (schon heute stammen die meisten Käufer von Wohneinheiten der neu-erschlossenen Gebiete aus dem Gemeindegebiet Neustadt, d.h. der Einwohnerzustrom von außen ist gering),
- dass die Stadt eine „angebotsorientierte“ Flächennutzungsplanung betreibt: Jedes Ortsrat-Gebiet erhält wenigstens eine Grundschule und Zuwachs-Siedlungsfläche zugewiesen. Welche Flächen tatsächlich bebaut werden, bestimmt der Markt,
- dass der Stadtrat beschlossen hat, dass mit Bauträgergesellschaften, die Siedlungsflächen bebauen wollen, ein städtebaulicher Vertrag<sup>86</sup> geschlossen wird, in dem den Bauträgern die finanzielle Last für wesentliche soziale Infrastruktureinrichtungen (Schulen, Kindergärten) übertragen wird. Das erhöht die Baukosten und trägt sich nur dort, wo die Nachfrage nach Bauland hoch ist – das sind jedoch nicht die Ortsteile mit „Eigenentwicklung“,
- dass die Stadt seit den 1980er Jahren über ein Konzept der Bodenvorratspolitik verfügt, das Modellcharakter hat („Neustädter Modell“).

am besten an das ÖPNV-System angeschlossen (DB-Anschluss an der Strecke Bremen-Hannover, zwei S-Bahn-Anschlüsse, dichtes Bus-System).

Die Stadt ist politisch in den Gesamtgemeinderat und 13 Ortsräte gegliedert. Jeder Ortsrat umfasst mehrere frühere Einzelgemeinden (Dörfer). Das RROP Hannover weist Neustadt als Mittelzentrum mit „herausgehobener Bedeutung für die Entwicklung von Wohnstätten“ aus. 10 der übrigen Ortsteile haben zudem die Funktion „ländlich strukturierte Siedlungen mit der Ergänzungsfunktion Wohnen“, während weitere 23 Ortsteile auf „Eigenentwicklung“ reduziert wurden.

Faktisch konzentriert sich die bauliche Entwicklung heute primär auf die Kernstadt (Baugebiet „Auenblick“) und die Gemeindeteile mit der Ergänzungsfunktion Wohnen (z.B. Bordenau im Süd-Osten).

86 „Städtebaulicher Vertrag“ ist ein Instrument der Bauleitplanung (§ 11 BauGB). In solchen zwischen einer Gemeinde und einem Bauträger geschlossenen Vertrag können Aufgaben und Finanzierungsformen geregelt werden, die eine Art „public-private partnership“ konstituieren. Allerdings sind solche Verträge nicht risiko-frei: Wenn die Gemeinde vom Bauträger verlangt, dass er die Kosten für soziale Infrastruktureinrichtungen tragen soll, dann hat der Bauträger Anspruch auf Rückzahlung der Gelder, wenn die Infrastruktureinrichtungen nicht erstellt werden (z.B. weil die Kapazitäten der bestehenden ausreichen). Zudem muss die Gemeinde nachweisen, dass die Ausgaben für soziale Infrastruktur in ursächlichem Zusammenhang mit dem Bauvorhaben stehen – sie darf die Finanzierung nicht nutzen, um ohnehin bestehende Kapazitätsengpässe zu beseitigen.



#### 6.4.3.2 Beispiel Gemeinde Sehnde

Die Gemeinde Sehnde (ca. 23.000 Einwohner bei über 103 km<sup>2</sup> Fläche) entstand 1974 aus der Zusammenlegung von 15 Klein-Gemeinden und liegt im Süd-Osten Hannovers (angrenzend an das Messe-Gelände), (vgl. Abb. 8 und 9, S. 61). Sie ist mit der Stadt Hannover über die B 65, ferner zwei Buslinien, den Nahverkehr der Bundesbahn und ab 2008 über eine S-Bahn-Anbindung verbunden. Das Zentrum („Sehnde“)<sup>87</sup> wird im RROP als „Grundzentrum“ geführt, allerdings mit der Schwerpunktaufgabe „für Sicherung und Entwicklung von Wohnstätten ...Entlastungs- und Ergänzungsfunktionen gegenüber dem Oberzentrum Hannover und den Mittelzentren“ wahrzunehmen. Der Ortsteil „Höver“ erhielt die Funktionszuweisung „ländlich strukturierte Siedlung mit der Ergänzungsfunktion Wohnen“, die übrigen Ortsteile – mit Ausnahme Iltens - wurden auf „Eigenentwicklung“ reduziert. Ilten wurde „grundzentrale Ergänzungsfunktion“ zugewiesen, d.h. dieser Ortsteil ist in enger Verbindung mit der Funktion der Gesamtgemeinde zu sehen. Die Gesamtgemeinde Sehnde gilt als Wachstumsgemeinde (RROP 2005, 48): „Das stärkste Wachstum wird für die Städte Hemmingen und Sehnde errechnet...“.

Sehnde akzeptiert das Konzept der Eigenentwicklung dem Grundsatz nach, sieht jedoch in der konkreten Umsetzung Schwächen. Die Argumente aus Sehnde sind: a) wurden die Kriterien für die Zubilligung eines über die 5%-Marke hinaus gehende Flächenexpansion mehrmals geändert und zwar so, dass sie heute nur noch von wenigen Gemeinden erfüllt werden können; b) ist das Konzept zu starr und erlaubt nicht, Sonderentwicklungen zu berücksichtigen, die sich zwischenzeitlich einstellen (s.w.u.); c) ist die Region in ihrer Anpassungsfähigkeit an sich ändernde Bedingungen nicht flexibel genug (Präzedenzfallproblematik).

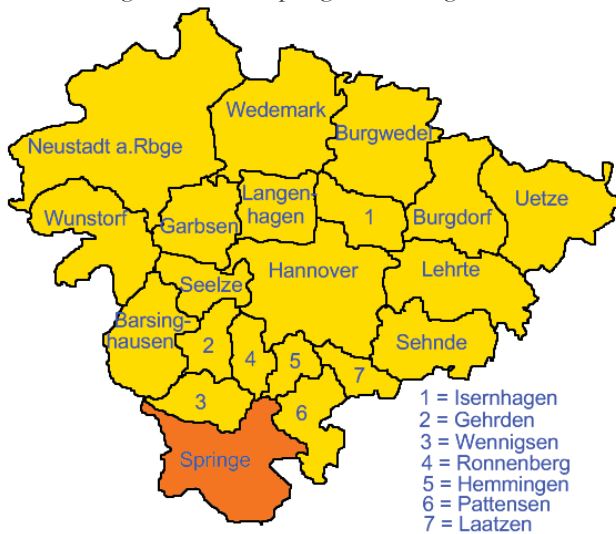
Beispiel Rethmar: Dieser im Osten des Zentrums gelegene Ortsteil (vgl. Abb. 9, S. 61) mit ca. 1.700 Einwohnern (ungefähr gleich groß wie „Höver“, das von der Region einen höheren Status zugewiesen bekam), ist ein lebendiger Ort mit Grundschule, Sporteinrichtungen, Versorgungseinrichtungen, aktiven Vereinen, eigener Kirche, eigener Feuerwehr u.a.. Der Ortsteil ist aber lediglich über eine Busverbindung an den ÖPNV angebunden. Ein potenter Investor hat hier ein größeres Gut („Rittergut Rethmar“) aufgekauft und darauf höherwertige Wohneinheiten bauen lassen. Er hat ferner mit der Gemeinde Sehnde einen „städtebaulichen Vertrag“ geschlossen, in dem er sich verpflichtete, das Gutsgebäude zu sanieren und Gemeinschaftsnutzungen zuzuführen (Heimatismuseum, Gastronomie). In der Folge hat der Ortsteil Einwohnerzuwächse zu verzeichnen. Die Gemeinde Sehnde beabsichtigt nun, dort weitere Siedlungsentwicklungen zuzulassen, was gegen die Kriterien der Eigenentwicklung verstößt. Die Region Hannover kann dieses Begehren nicht unterstützen, ohne einen Präzedenzfall zu schaffen, der ihr in anderen Gemeinden (z.B. Hemmingen, Wedemark) Schwierigkeiten einbringen würde. Der Vorschlag der Gemeinde Sehnde, in anderen Ortsteilen auf die Ausschöpfung der 5%-Quote zu verzichten und dafür Rethmar zu erweitern, stießen bei der Region zunächst auf Skepsis, zum einen, weil entsprechende politische Beschlüsse der Ortsteile fehlten, zum anderen, weil die Region davon ausging, dass die anderen Ortsteile ihre Potenziale ohnehin nicht ausschöpfen könnten. Inzwischen liegen die Ortsteil-Beschlüsse jedoch vor, und die Region willigte in das Vorgehen von Sehnde ein. Von der Region wird anerkannt, dass dieser Ansatz interessant sei, weil er in gewisser Weise zu einem „regionalen Flächenhandel“ in der Planung führen könnte (analog zum „Flächenzertifikate-Handel“).

#### 6.4.3.3 Beispiel Gemeinde Springe

Die Gemeinde Springe im Süden der Region entstand 1974 aus 13 Gemeinden, die zu 12 Ortsteilen organisiert wurden. Springe hat heute ca. 30.000 E, wovon etwa 13.000 auf die Kernstadt „Springe“ entfallen. Die Gemeinde ist über das S-Bahnssystem an die Kernstadt Hannover und den Flughafen Hannover angebunden, zudem ist sie Haltepunkt der Zugverbindung Hannover – Altenbeken. Ferner verfügt sie über

<sup>87</sup> Die Bezeichnung „Sehnde“ bezieht sich sowohl auf die Gesamtgemeinde als auch auf das Zentrum, die ursprüngliche Gemeinde Sehnde. Hier ist letztere gemeint.

Abb. 13: Lage Gemeinde Springe in der Region Hannover

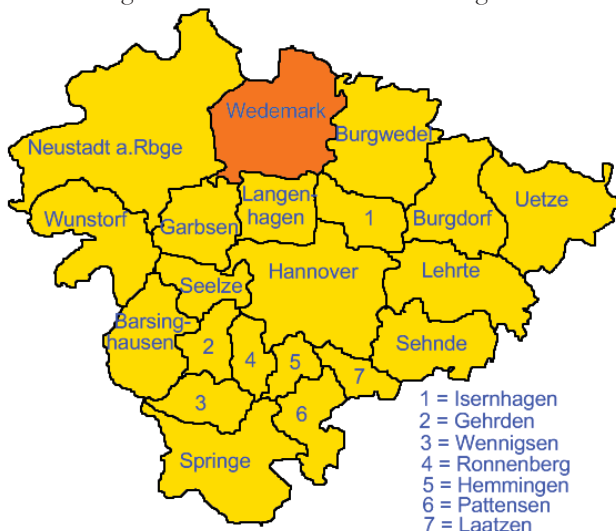


Quelle: Region Hannover

samtliche Siedlungstätigkeit in ihrem Gebiet verweist. In einigen Fällen haben die Ortsteile freiwillig auf die Ausweisung von Bauland verzichtet, weil die Bodenpreisentwicklung keine Anreize dafür bot. Zweitens erlaubt die verbindliche Zielsetzung im RROP der Gemeinden, gegenüber ihren Ortsteilen restriktiver vorzugehen – würde sie den Wünschen der Ortsteile nach Ausweis von Siedlungsfläche nachgeben müssen, könnte das nur zulasten der Ortsteile gehen, die aus Sicht der Gesamtgemeinde Priorität haben sollen. Drittens enthält der 2001 genehmigte Flächennutzungsplan ausreichend Flächenreserven. Viertens fühlt sich die Gemeinde ausreichend an der Entwicklung des raumplanerischen Zieles „Eigenentwicklung“ beteiligt. Und fünftens geht die Gemeinde davon aus, dass konkrete Engpässe, sollten sie auftreten, mit der Region gütlich geregelt werden können.

Bedenken gibt es in Springe allenfalls wegen der grundsätzlichen Gefährdung der kommunalen Selbstverwaltung durch eine institutionell starke Region Hannover, die immer mehr Themen aufgreift und damit immer mehr Felder besetzt, die eigentlich der kommunalen Planungshoheit vorbehalten bleiben sollten. Zudem wird mit gewisser Sorge betrachtet, dass die Regionalplanung in bestimmten gemeindeübergreifenden raumrelevanten Themen zu detailliert vorgeht, was die kommunalen F-Pläne in ihrer Relevanz schmälern könnte.

Abb. 14: Lage Gemeinde Wedemark in der Region Hannover



Quelle: Region Hannover

Stadtbus- und Buslinien in die Ortsteile. Das RROP Hannover weist der Gemeinde den Status eines Mittelzentrums zu, wobei die Ortsteile Bennigsen, Eldagsen und Völksen als S-Bahn-Haltestellen als „ländlich strukturierte Siedlungen mit der Ergänzungsfunktion Wohnen“ ausgewiesen wurden. Die übrigen 8 Ortsteile wurden auf „Eigenentwicklung“ reduziert.

Das Konzept der Eigenentwicklung wird von der Gemeinde Springe unterstützt. Gründe sind: Erstens dient es der Konzentration der Siedlungsentwicklung (Springe ist eine Gemeinde mit stagnierender Einwohnerentwicklung). Zunehmend erkennen die betroffenen Ortsteile im Vergleich mit Gemeinden außerhalb der Region Hannover, dass der Verfall der Bodenpreise auf eine deutlich verlang-

#### 6.4.3.4 Beispiel Gemeinde Wedemark

Die Gemeinde Wedemark liegt am Nordrand der Region Hannover und entstand 1974 aus der Zusammenlegung von 16 Gemeinden (Gebietsreform). Sie hat ca. 29.000 Einwohner auf 173 km<sup>2</sup> Fläche (vergleichsweise wenig dicht besiedelt). Sie ist in den Gemeindeteilen „Elze/Bennemühlen“, „Mellendorf“ und „Bissendorf“ über die S-Bahn mit Hannover verbunden, die übrigen Gemeindeteile sind eher mäßig mit ÖPNV versorgt (Busverbindungen).

Die Regionalplanung weist den Ortsteilen „Mellendorf“ und „Bissendorf“ die Funktion von Grundzentren zu mit den Schwerpunktaufgaben „für

Sicherung und Entwicklung von Wohnstätten ...Entlastungs- und Ergänzungsfunktionen gegenüber dem Oberzentrum Hannover und den Mittelzentren“ wahrzunehmen. Des Weiteren werden die Gemeindeteile „Elze-Bennemühlen“ als „ländlich strukturierte Siedlung mit der Ergänzungsfunktion Wohnen“ bestimmt (S-Bahn-Haltepunkte. Die übrigen Ortsteile werden auf „Eigenentwicklung“ reduziert. Wedemark ist keine ausgeprägte Wachstumsgemeinde.

Die Gemeinde Wedemark unterstützt das Konzept der „Eigenentwicklung“ dem Grundsatz nach. Diese Funktionszuweisung wurde mit ihr abgestimmt, wie generell die Gemeinde davon ausgeht, dass darauf bezogene Konflikte, sollten sie auftreten, mit der Region gütlich geregelt werden können. Irritationen gab es in der Gemeinde Wedemark (bezogen auf das Konzept der Eigenentwicklung) lediglich bei der Bestimmung der Ausgangslage (Bezugsbasis der Berechnung): Denn in der Gemeinde befinden sich Siedlungsteile, die im Flächennutzungsplan nicht ausgewiesen wurden (z.B. „Hoheheide“ mit rd. 350 Einwohnern), und andere, für die im F-Plan Baulandreserven enthalten waren. Die Region akzeptierte beides, ohne diese Baulandreserven bei der 5%-Regelung abzuziehen.

In ihrer Gemeinde-Entwicklungsstrategie machte sich Wedemark die Regelung des RROP zu eigen, die Siedlungsentwicklung an den Haltepunkte des ÖPNV auszurichten. Sie konzentriert entsprechend ihre Siedlungsschwerpunkte. Das korrespondiert mit der Baulandnachfrage, die sich ebenfalls auf die Siedlungsschwerpunkte konzentriert (höherwertige Infrastrukturausstattung)<sup>88</sup>. Neben der Bauleitplanung hat sich die Gemeinde Steuerungsmöglichkeiten über ein geschicktes Flächenmanagement geschaffen: Sie ist der wesentliche Anbieter von Baugrundstücken. Dazu hat sie mit den Landwirten eine Vereinbarung getroffen, die der Gemeinde die Vermarktung der Bauflächen gestattet. Dafür sichert sie ihnen einen vorher vereinbarten Gesamterlös zu. Die Gemeinde kann auf diese Weise Einfluss auf die Verwendung der Grundstücke nehmen.

Auch die auf Eigenentwicklung reduzierten Gemeindeteile akzeptieren grundsätzlich diese Funktionszuweisung. Konflikte gibt es lediglich dort, wo die Eigenentwicklungsregelung Ortsteile mittelfristig in ihrer Lebensqualität verschlechtern kann, weil die Einwohnerzahl nicht mehr ausreicht, die Versorgungseinrichtungen des Ortes zu erhalten. Ein Beispiel ist der Ortsteil Resse. Er liegt am westlichen Rande der Wedemark, von zentralen Orten relativ weit entfernt und nur über zwei Buslinien an das ÖPNV-System angeschlossen. In der Praxis führt das dazu, dass der Ort primär über den Individualverkehr erreicht wird. Gleichwohl leben hier ca. 2.500 Einwohner – nicht zuletzt auch deshalb, weil Resse zum Einzugsbereich des VW-Werkes in Stöcken (Nord-Hannover) gehört. In diesem Ortsteil ist die örtliche Versorgung im Einzelhandel gefährdet: Der einzige Laden mit ca. 150 m<sup>2</sup> Verkaufsfläche wird wegen sinkender Nachfrage aufgeben müssen. Um den Einwohnerverlust auszugleichen, bemüht sich der Gesamtgemeinderat Wedemark deshalb darum, für Resse zusätzliche Bauflächen auszuweisen, und zwar über das Maß hinaus, das das RROP für die „Eigenentwicklung“ zulässt. Die Region Hannover verhält sich dazu ablehnend.

Ein anderes Beispiel ist der Ortsteil „Brelingen“ mit etwa gleicher Einwohnerzahl wie Resse. Auch hier will die Gemeinde eine Siedlungserweiterung durchsetzen. Auch dieser Ortsteil ist zwar über Busse an das ÖPNV-System angeschlossen, aber auch hier dominiert der Individualverkehr. Jedoch hat der Ort eine aktive Dorffinitative, die sich durch Eigeninitiative um den Erhalt ihrer Versorgungssituation bemüht (Unterstützung eines Dorfladens). Auch hierzu verhält sich die Region Hannover zurückhaltend.

---

88 Es gibt in der Gemeinde Wedemark ein deutliches Gefälle der Baulandnachfrage zwischen den Zentren und Nicht-Zentren sowie zwischen dem Nordteil der Gemeinde (hannover-ferner) und dem Südteil. Die hohe Relevanz des ÖPNV-Anschlusses für die Wohnungs- und Baulandnachfrage wird für die Region Hannover insgesamt durch wissenschaftliche Studien bestätigt (Region Hannover 2007, 13, 20 und 23).

#### 6.4.4 Einschätzung aus Sicht der Regionalplanung

Bezogen auf das Gesamtinstrumentarium gewinnt die Regionalplanung mit dem Instrument der „Eigenentwicklung“ eine doppelte Steuerungskraft: Sie kann einerseits die Siedlungsentwicklung grundsätzlich über die Instrumente der Siedlungsentwicklung steuern (Positiv-Steuerung). Sie kann zudem über Freiraumkonzepte und „Eigenentwicklung“ differenziert einzelne Gemeindeteile davon abhalten, mehr Fläche auszuweisen als regionalplanerisch vertretbar wäre (Negativ-Steuerung).

Die Praxis zeigt, dass der Ansatz von den Gemeinden akzeptiert wird – nicht zuletzt auch deshalb, weil sie von Anfang an in die Umsetzung integriert wurden. Zudem bemüht sich die Region, „Verlierer“ zu entschädigen: Den Siedlungsbereichen mit geringen Entwicklungspotenzialen und drohender Entleerung wird die Hilfe der Region Hannover angeboten, modellartige Lösungen zu entwickeln. Deshalb hat sich die Regionalplanung schon Mitte der 1990er Jahre intensiv mit dem Thema der „nachhaltigen Dorfentwicklung“ befasst, dafür beispielhafte Einzelprojekte bzw. Initiativen untersucht und in einer Dokumentation veröffentlicht (Kommunalverband 1998). Die Region Hannover unterstützt darüber hinaus die „Dorfentwicklung von unten“ (= Initiativen der Dörfer, ihre Entwicklung konstruktiv und kreativ zu gestalten) sowie die „aktivierende Bürgerbeteiligung“ (= Maßnahmen der Gemeinden, ihre Bürger zivilgesellschaftlich zu aktivieren).

Das operationalisierte und über das RROP verbindlich gewordene Konzept der Eigenentwicklung ist umsetzungsstark, weil

- zum ersten Male regionsweit ein Flächekataster aufgebaut wird (Grundlage zur Bestimmung der Eigenentwicklung und zur Kontrolle des Flächenverbrauchs);
- ein verbindliches Ziel des RROP im Vollzug von den Gemeinden nicht mehr gegen andere (kommunale) Ziele abgewogen werden darf – es muss unmittelbar umgesetzt werden;
- die Region Hannover für die Genehmigung der Flächennutzungspläne und der Bebauungspläne ihrer Gemeinden zuständig ist.

Mit der Operationalisierung des Konzeptes schafft die Region zudem praktisch den Einstieg in den „Flächen-Lizenz-Handel“. Denn in der Umsetzung arbeitet die Regionalplanung mit gemeinde-bezogenen „Flächenbilanzen“. Allerdings ist die Regionalplanung noch zurückhaltend, den Gemeinden Tausch- und Kumulationsmöglichkeiten für die ihnen zugebilligten Optionen der Eigenentwicklung zu gestatten. Denn würden beispielsweise Gemeinden dazu übergehen, bei einzelnen Gemeindeteilen auf die Ausnutzung der 5% zu verzichten, dafür dieses nicht ausgeschöpfte Kontingent einem anderen Gemeindeteil zurechnen zu lassen, so dass dieser – trotz Begrenzung auf Eigenentwicklung – einen Flächenzuwachs von mehr als 5% realisieren könnte (Beispiel Sehnde, Ortsteil Rethmar), könnte die Regionalplanung in Probleme geraten. Denn das würde im Ergebnis dazu führen, dass alle 5%-Kontingente voll ausgeschöpft würden. Eine solche Tausch- und Kumulationsoption hätte zur Folge, dass die Kontingente für Eigenentwicklung nach unten angepasst werden müssten.

## 7. Interpretierende Einschätzung der Koordinationsleistungen

### 7.1 Institutioneller Wandel zwischen der Region Hannover und ihrer Vorläuferin bezogen auf Verkehrs- und Regionalplanung

ÖPNV-Planung und Regionalplanung sind organisatorisch seit Mitte der 1960er Jahre eng verbunden, eine Struktur, die heute von niemandem mehr in Frage gestellt wird.



Der Wechsel vom Kommunalverband Großraum Hannover zur Region Hannover hat deshalb für Regionalplanung oder Verkehrsplanung nur geringe Änderungen in ihrer Steuerungs- und Koordinationsfähigkeit bewirkt.

(a) Im Raum Hannover gab es bereits vor der Regions-Gründung (2001) Koordinationsvorteile:

- Es gab (und gibt) nur eine Institution, die für den ÖPNV in Infrastrukturplanung und Betrieb zuständig ist.

*Bezogen auf die regionale Straßenausbauplanung hat sich die institutionelle Struktur durch die Zusammenlegung des Landkreises Hannover mit dem Kommunalverband Großraum Hannover in 2001 dagegen verbessert: Waren früher institutionelle Grenzen hinderlich (Kreisstraßen wurden vom Landkreis Hannover und von der Landeshauptstadt Hannover geplant, ÖPNV - Planung lag beim Kommunalverband), so sind heute beide unter einer Institution vereinigt;*

- die hohe Professionalität derer, die in der Verkehrsplanung tätig sind (hoher Anteil akademisch Ausgebildeter), verbunden mit transparenter Steuerung (Offenlegung der Handlungskriterien und Handlungsbegründungen) war auch vor 2001 gegeben. Sie bewirkt, dass die Verkehrsplanung vergleichsweise „entpolitisiert“ agieren kann: Im politischen Raum erfährt sie hohe Akzeptanz und Folgebereitschaft,
- selbst der Tatbestand, dass der Verkehrsbetrieb teilweise über private AnbieterInnen erfolgt, ist keine neue Entwicklung. Sie beeinträchtigt andererseits die Koordinationsleistung nicht nennenswert: Der Kommunalverband gab früher und die Region gibt heute differenzierte Rahmenregelungen vor, welche die Qualität und den Umfang der „Daseinsvorsorge“ festlegen.<sup>89</sup>

(b) Nach der Regionsgründung dürften positive Impulse durch folgende neue institutionelle Rahmenbedingungen ausgelöst worden sein:

- Eine große Behörde wie die Region Hannover ist deutlich einflussreicher gegenüber Kommunen, aber auch gegenüber dem Land als der frühere Kommunalverband;
- der Status von Verkehrs- und Regionalplanung ist heute ein höherer als früher: Beide können die „Autoritätsleihe“ der relativ starken Organisation „Region Hannover“ in Anspruch nehmen;
- die Symbolwirkung der organisatorischen Einbindung darf in einer Kultur, die Ämtern und Titeln immer noch hohes Gewicht gibt, nicht unterschätzt werden: EinE DezentIn oder FachbereichsleiterIn der Region Hannover kann ganz anders gegenüber Gemeinden auftreten als einE DezentIn oder AbteilungsleiterIn des früheren Kommunalverbandes;
- auch die Integration zwischen ÖPNV und kommunaler Straßenplanung ist über die neue Organisation einfacher geworden: Davor kannten sich die Fachleute kaum, zumindest hatten sie kaum Kontakte;
- gegenüber dem Regionalparlament hat die Verwaltung der Region Hannover ein wesentlich höheres „standing“ als die Verwaltung des früheren Kommunalverbandes gegenüber ihrer Delegiertenversammlung (Verbandsversammlung). Die Delegierten verstanden sich primär als Kommunallobby, die kommunale Belange gegenüber dem Verband zu verteidigen hatte. Das heutige (direkt gewählte) Regionalparlament sieht die Regionsverwaltung als „ihre“ Exekutive, die professionell betrieben wird und deren Vorlagen als „ausgereift“ gelten. Zudem arbeitet die Verwaltung über die Fraktionsarbeitskreise enger mit den Parteien im Regionalparlament zusammen;

<sup>89</sup> Eine vollkommene Privatisierung des Betriebs (gemäß den Forderungen der EU) würde allerdings zur Folge haben müssen, dass das Regelungssystem der Region differenzierter und dementsprechend das Kontrollsystem aufwändiger werden würde. Aber Privatisierung wird nicht als Hemmnis der Koordination empfunden, sofern damit nicht „De-Regulierung“ gemeint wird (Mardsen/May 2007, 786).



- im Vollzug wirkt sich zugunsten der Steuerungsfähigkeit der Regionalplanung aus, dass die Region Hannover die Bauleitpläne (Flächennutzungspläne und Bebauungspläne) der Gemeinden genehmigt (§9 Regionsgesetz).

Man ist leicht geneigt, den Koordinationserfolg auch darauf zurückzuführen, dass im Fachbereich Planung und Raumordnung 28 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter tätig sind. Diese Zahl wirkt beeindruckend, ist jedoch bezogen auf den Umfang ihres Aufgabenspektrums zu relativieren: Zu den Aufgaben gehören u.a. landesplanerische Stellungnahmen zu Plänen/Vorhaben von Gemeinden und Fachressorts, die Durchführung von Raumordnungsverfahren, die Aufsicht über die kommunale Flächennutzungsplanung.

(c) Allerdings haben Großbehörden auch ihre Schwachpunkte: Verfahren werden formalisierter abgewickelt („Bürokratisierung“), die institutionellen Barrieren der Kommunikation zwischen RegionsvertreterInnen und Kommunen werden – zumindest mental – höher<sup>90</sup>, und generell ist die Region stärker der Medienöffentlichkeit ausgesetzt als es früher beim Kommunalverband der Fall war. Auch parteipolitische Rücksichtnahmen schlagen heute stärker durch als beim früheren Verband mit seinem System der Delegierten-Vertretung.

Die organisatorischen Veränderungen wirken sich auch auf die Vertretung von Frauen- und Genderbelangen in der Regional- und Verkehrsplanung aus. So gab es für die regional vernetzten Planungsfachfrauen über die Gleichstellungsbeauftragte des ehemaligen KGH einen direkten Zugang zu den Führungsgremien und ein formelles Recht zur Abgabe von Stellungnahmen sowie regelmäßige Gespräche, die das Einbringen von Anliegen erleichterten, insgesamt waren Informationsfluss und Außenwirkung besser. Heute haben die Planungsfachfrauen kein formelles Mandat. Die Gleichstellungsbeauftragte wirkt zwar nach wie vor als Bindeglied, hat jedoch aufgrund geringer Fachkompetenz im Bereich der Regional- und Verkehrsplanung wenig direkten Einfluss. Seit Bestehen der Region Hannover werden nur noch zu ausgewählten Planungsthemen zeitlich begrenzte Aufträge an einzelne Expertinnen aus dem Kreis der PlanungsfachFrauen vergeben. Dies wurde zum Beispiel bei der Implementierung von Gender Mainstreaming in den Nahverkehrsplan 2008 und bei der geschlechterdifferenzierten Auswertung der MiD<sup>91</sup>-Daten in Zusammenarbeit mit dem Fachbereich Verkehr, Integrierte Verkehrsentwicklungsplanung, praktiziert.

Diese Veränderungen sind nicht nur aus Gründen der Gleichstellung, sondern auch aus Gründen der Nachhaltigkeit letztlich als ungünstig zu beurteilen: Die Erfahrungen mit einer starken planerisch orientierten Gleichstellungspolitik in der Region Hannover haben gezeigt, dass Gender-Argumente und -Strukturen bestens geeignet sind, den umfassenden – nicht nur ökologischen, sondern auch sozialen und ökonomischen – Zielsetzungen einer Nachhaltigen Siedlungsentwicklung stärkeres Gewicht zu verleihen. Der Strategie des Gender Mainstreaming sollte als potentieller Verstärkerin planerischer Interessen daher künftig eine höhere Bedeutung beigemessen werden.

<sup>90</sup> Jedoch entfaltet sich in der Region nicht der typische Antagonismus zwischen Gemeinden und Kreis wie in den meisten anderen Kreisen Niedersachsens. Der Grund dürfte im kooperativen Zusammenspiel zwischen Region und Gemeinden liegen.

<sup>91</sup> MiD (Mobilität in Deutschland) ist eine bundesweite Befragung von rund 50.000 Haushalten zu ihrem alltäglichen Verkehrsverhalten im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung (BMVBS). Sie wurde erstmals im Jahr 2002 durchgeführt und soll im Jahr 2008 wiederholt werden. Mit der Erhebung, Ausführung und Auswertung der aktuellen Studie ist das ifas Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH zusammen mit dem Institut für Verkehrsforschung am Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrt e.V. (DLR) beauftragt. Ähnliche Umfragen fanden bereits 1976, 1982 und 1989 unter dem Namen „KONTIV“ (Kontinuierliche Erhebung zum Verkehrsverhalten) statt. Die in dieser Studie erhobenen Daten dienen sowohl als Basis für die Verkehrsplanung der Bundesrepublik als auch für wissenschaftliche Untersuchungen zur Alltagsmobilität.

## 7.2 Analytischer Ansatz zur Beurteilung der Koordinationsprozesse

Für die Interpretation bietet sich an, den analytischen Ansatz des „akteurzentrierten Institutionalismus“ (Scharpf 2000) zugrunde zu legen (zur Erläuterung: s. Kap. 5.1). Danach werden Koordinationsprozesse als Akteursverhalten im Kontext spezifischer institutioneller Rahmenbedingungen interpretiert. Relevant sind dabei:

- (a) organisatorische Rahmenbedingungen, welche Handeln (durch Anreize und Absenken der Transaktionskosten) unterstützen oder behindern können,
- (b) Akteurskonstellationen, welche die Interaktionskosten durch Vielzahl und Heterogenität der Interessen erhöhen können,
- (c) Interaktionsorientierungen, welche die Koordination erleichtern, wenn die Akteure sich kooperativ statt kompetitiv zueinander verhalten,
- (d) Handlungsorientierungen, welche die Koordinationsleistungen verbessern, wenn gemeinsame Handlungsrichtungen („wohlverstandene Eigeninteressen“) verfolgt werden,
- (e) Management der Prozesse, wodurch die Handlungs- und Interaktionsorientierung verändert werden können,
- (f) materielle Rahmenbedingungen („Situationen“), die der Koordination förderlich sind oder den Koordinationsaufwand reduzieren helfen.

Im Folgenden werden die Koordinationsleistungen bezogen auf **Straßenverkehr** und **ÖPNV** jeweils gesondert dargestellt. Wir beginnen mit der Koordination zwischen Siedlungsentwicklung und Straßenplanung.

## 7.3 Koordinationsleistungen zur Abstimmung von Siedlungsentwicklung und Straßenplanung

Die Koordinationsleistungen zwischen Regional- und Straßenplanung sind vor dem Hintergrund zu sehen, dass die Regionalplanung gegenüber der Straßenplanung institutionell nicht besonders einflussreich sein kann. Das gilt, obwohl sich – gegenüber der staatlichen Verkehrsplanung – die Bedingungen für die Raumplanung verbessert haben („Raumwirksamkeitsanalyse“ als Pflichtaufgabe der Verkehrsplanung). Auch haben RaumplanerInnen in der Plan-Umsetzung die Möglichkeit, über das Raumordnungsverfahren<sup>92</sup> in Verbindung mit der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) die definitiven Trassenverläufe zu beeinflussen. Zudem kann die Raumplanung mit der „Strategischen Umweltprüfung“<sup>93</sup> (SUP, engl.: SEA) bereits im Planungsstadium auf Konfliktfelder mit der Verkehrsplanung hinweisen und diese auszuräumen versuchen (BMVBS 2007). Jedoch zeigt die Praxis Friktionen, und das, obwohl auf Bundesebene Raumordnung und Verkehrspolitik seit 1998 in einem Ressort vereinigt sind (früher: Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, seit 2005 umbenannt in: BMVBS).

Zur analytischen Interpretation der Befunde lassen sich die folgenden Ausführungen machen:

92 Das Raumordnungsverfahren ist ein Instrument der Plan-Umsetzung. Damit werden raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen untereinander und mit den Erfordernissen der Raumordnung abgestimmt (§ 15 Abs.1 ROG).

93 Die Strategische Umweltprüfung ist „ein partizipatives und entscheidungsvorbereitendes Verfahren zur Berücksichtigung von Umweltaspekten bei bestimmten Plänen und Programmen. Sie dient ähnlich die wie die projektbezogene Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) der frühzeitigen, systematischen und transparenten Ermittlung, Beschreibung und Bewertung von Umweltauswirkungen“ (BMVBS 2006, 9). Die Strategische Umweltprüfung wurde durch die EU-Richtlinie 2001/43/EG (SUP-Richtlinie) für alle EU-Mitgliedstaaten verbindlich.

### (a) Organisation

Regionalplanung ist gegenüber dem System der Straßenplanung institutionell in schwächerer Position. Sie muss in einem institutionellen Umfeld operieren, das den Sektorplanungen deutlich mehr Gewicht verleiht als der Querschnittsplanung:

- Die institutionellen Arrangements, die der Regionalplanung Einfluss auf die Verkehrsplanung geben, gehören zum Typus der „negativen Koordination“: Regionalplanung kann zwar etwas verhindern (wenn verbindliche Ziele der Raumordnung verletzt werden), aber das Instrumentarium, das der Landes- und Regionalplanung zur Beeinflussung der Verkehrsplanung im Planungsprozess zugestanden wurde (Raumwirksamkeitsanalyse, Umweltverträglichkeitsanalyse, Strategische Umweltprüfung), gestattet nicht oder kaum, Verkehrsplanung zu einem kooperativen Interaktionsverhalten zu ermuntern.
- Die (staatliche) Verkehrspolitik ist ein vertikal sehr stark versäultes System („Fachbruderschaft“), unterstützt durch eine starke Verkehrslobby und eine starke paradigmatische Ausrichtung derjenigen Fachleute, die in der Verkehrspolitik und -planung tätig sind (Studiengänge, Fachvereinigungen, eigene Kommunikationssysteme, intensive Netzwerke der VerkehrsplanerInnen)<sup>94</sup>.
- Fachplanungen wie die Verkehrsplanung werden relativ spät erst zur Diskussion gestellt, wenn die Vorentscheidungen weitgehend getroffen worden sind. Dann kann die Raumplanung (Landes- und Regionalplanung) kaum noch Veränderungen durchsetzen.
- Im politischen Raum sind Macht- und Einfluss-Ungleichgewichte eklatant: Raumplanung hat keine politische Lobby, im Gegensatz zur Verkehrsplanung. Mit Raumplanung lassen sich keine Stimmen gewinnen, keine Budgetverteilungskämpfe erfolgreich bestehen und keine Medienaufmerksamkeit erreichen (allenfalls negativ, wenn Raumplanung bestimmte Raumnutzungen verhindert).

Auch in der Umsetzung des Planes hat die Regionalplanung eigentlich nur dann Einfluss, wenn sich Kommunen oder PolitikerInnen (Bürgerproteste) hinter die Forderungen der Regionalplanung stellen. Und selbst dann handelt es sich faktisch nur um „Vetomacht“, nicht oder kaum um „konstruktive Steuerungsmacht“.

*In der Praxis der Regionalplanung wird seitens der Region Hannover beklagt, dass gegen die staatliche Straßenverkehrsplanung regionalplanerische Belange kaum durchzusetzen seien. Weder könne man über das Land viel bewirken, weil auch das Land eine eher reaktive Verkehrspolitik betreibe (fehlender Generalverkehrsplan), noch hätte das obligatorische Anhörungsverfahren zum Bundesverkehrswegeplan nennenswerte Einflussmöglichkeiten geöffnet. Zudem sei auch nicht gesichert, dass regionale Bundestagsabgeordnete die Belange der Region vertreten – viel häufiger vertreten sie die Belange von einzelnen Kommunen, auch gegen Belange der Regionalplanung.*

### (b) Akteurskonstellation

Die Akteurskonstellation verhindert, dass die Regionalplanung kraftvoll auf die Verkehrsplanung einwirken kann. Denn die verkehrspolitischen Entscheidungen werden auf der Staatsebene (Bund und Länder) ausgetragen, d.h. Regionalplanung muss sich in einem „multi-level-governance“-Arrangement durchsetzen. Aushandlungsprozesse auf der regionalen Ebene bleiben relativ fruchtlos, wenn es nicht gelingt, auf staatlicher Ebene „die Weichen zu stellen“.

In diesem „Mehrebenenspiel“ hat die Regionalplanung eine schwache Position. Ihre Belange gegenüber der Verkehrsplanung werden von der Landesplanung eingebracht. Diese ist jedoch im Verhältnis zur staatlichen Verkehrsplanung ebenfalls in einer schwachen Position: Landesplanung gehört (in Niedersachsen)

<sup>94</sup> Netzwerke sind: die DVWG (Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft), in der Akteure aus Wissenschaft, Verwaltung und Wirtschaft zusammengeschlossen sind; die BSVI (Bundesvereinigung der Straßen- und Verkehrsingenieure), in der 19.000 Ingenieure aus der öffentlichen Verwaltung und privaten Büros vereinigt sind.

zum Landwirtschaftsministerium, das Landesplanung zugunsten der Förderung ländlicher Räume eher unterwertig behandelt<sup>95</sup>. Dagegen ist Verkehrsplanung im Wirtschaftsministerium angesiedelt, das in Niedersachsen einen neo-liberalen Kurs verfolgt und sich raumplanerischen Belangen gegenüber wenig offen zeigt. Im Wirtschaftsressort gilt Raumplanung (Landes- und Regionalplanung) als „Negativplanung“ (Ordnungsplanung), die wenige Anreize für Entwicklungen bieten kann (fehlende Fördermittel).

### **(c + d) Interaktions- und Handlungsorientierungen**

Auch im Bereich der Interaktions- und Handlungsorientierungen wird die Arbeit der Raumplanung nicht erleichtert: Hier wirkt sich besonders problematisch aus, dass die Interaktionsorientierung zwischen Sektorpolitiken und Querschnittsplanung tendenziell eher antagonistisch als kooperativ ist und dass die Handlungsorientierung der sektoralen InteraktionspartnerInnen primär auf fachpolitische Eigeninteressen ausgerichtet ist.

### **(e) Management der Prozesse**

Angesichts dieser Situation bemüht sich die Regionalplanung der Region Hannover, im „Mehrebenensystem“, d.h. in der „multi-level-governance“, ihre Kontakte zur Landesplanung zu intensivieren und über diese Einfluss zu gewinnen:

- zwischen Regional- und LandesplanerInnen bestehen enge persönliche Kontaktnetze,
- RegionalplanerInnen nehmen intensiv Stellung zu Änderungen des Landesraumordnungsprogramms und bringen darüber ihre Belange ein,
- die Landesplanung ist offen für Anregungen der Hannoveraner Regionalplanung.

Dabei nutzt sie den „*path of least resistance*“<sup>96</sup>, d.h. dass sich die Regionalplanung situationsbezogen an die Akteure wendet, die am besten und mit den niedrigsten Transaktionskosten für die eigenen Anliegen zu mobilisieren sind, wobei manchmal der partei-politische Weg als der einfachere gilt. Deshalb finden Kontakte auch zwischen RegionalplanerInnen und PolitikerInnen statt mit dem Ziel, Neubau- und Ausbauwünsche von Straßen, die sich aus der Regionalplanung ergeben, über die politische Schiene wirksam werden zu lassen.

### **(f) Materielle Rahmenbedingungen**

Die materiellen Rahmenbedingungen zeigen keine Besonderheiten, welche die Region Hannover gegenüber anderen Regionen auszeichnen oder benachteiligen würden.

## **7.4 Koordinationsleistungen zur Integration von Siedlungs- und ÖPNV-Planung**

Im Gegensatz zur Straßen-Planung sind die Koordinationsergebnisse im Bereich der Integration von Siedlungs- und ÖPNV-Planung als sehr hoch einzuschätzen. Beleg dafür ist die empirisch nachgewiesene hohe Steuerungskraft der Regionalplanung bezogen auf den „geordneten Raum“ (s. Regionales Raumordnungsprogramm 2005) mit relativ enger Bindung der Siedlungsstruktur an das schienengebundene ÖPNV-System.

95 Der ländliche Raum wird in Niedersachsen von starken Landräten vertreten, die auch in der Politik ein großes Gewicht haben. Sie sind zwar Vorgesetzte der Regionalplanung, konnten sich aber nie recht mit dieser Funktion anfreunden, weil Regionalplanung primär restriktiv wirkt (zugunsten der Förderung ökologischer Belange)(vgl. Philippsohn/ Fürst 1985).

96 So der Titel eines Management-Buches von Robert Fritz (1989).

*Allerdings werden die planerischen und koordinatorischen Bemühungen der Regionalplanung – bezogen auf die Siedlungsstrukturentwicklung – begrenzt, zum einen dadurch, dass sie den Kommunen Freiräume der Bauleitplanung offen halten müssen (Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs.2 GG). Zum anderen hat die Regionalplanung keinen Einfluss darauf, dass geplante Standorte von den Privaten auch tatsächlich genutzt werden (Beispiel Seelze-Süd, vgl. 6.2). Drittens können einzelne machtvolle Investoren Siedlungsstrukturen gelegentlich verzerren, wenn die von ihnen geschaffenen wirtschaftlichen Vorteile (Arbeitsplätze, attraktive Freizeit- oder Handels-Angebote) von den Kommunen als vordringlich eingeschätzt werden: Deren starke Verhandlungsmacht zwingt Kommunen (und Region Hannover) zu Zugeständnissen. Dieses Problem tritt vor allem häufig bei Einzelhandelsprojekten auf (ALDI, IKEA, vgl. Fallstudie Einzelhandel in Kap. 6.3) und setzt dann hohe Widerstandskraft der Regionalplanung voraus<sup>97</sup>.*

Wo liegen die Gründe für den relativen Erfolg?

### **(a) Organisation**

Auch wenn aufbau- und ablauforganisatorische Regelungen für Koordinationsprozesse nur bedingt einflussreich sind, sind die institutionellen Voraussetzungen der Koordination zwischen Regionalplanung und ÖPNV-Planung in der Region als hervorragend zu bezeichnen: Hannover war eine der ersten Regionen in Deutschland, in der systematisch die Koordination des ÖPNV-Angebots in der Region über die Träger der Regionalplanung lief. Ihr wurde 1969 die Organisation und Koordination des ÖPNV übertragen, damals noch in der rechtlichen Konstruktion des Verbandes Großraum Hannover. Zwischen der Verkehrsplanung und der Regionalplanung finden drei- bis viermal pro Jahr Abstimmungsgespräche statt, an denen neben den DezernentInnen die FachbereichsleiterInnen sowie die sonstigen relevanten MitarbeiterInnen teilnehmen. Die VerkehrsplanerInnen der Region werden an den „Technischen Regionalgesprächen“, die zur Koordination der Planungen der Region mit denen der Kommunen dienen, beteiligt.

Gleichwohl bleibt das strukturelle Problem, dass die Aufstellung des Regionalen Raumordnungsprogramms (alle 10 Jahre) nicht gut mit der Aufstellung des Nahverkehrsplans (alle 5 Jahre) synchronisiert werden kann. Selbst wenn es eine formale Synchronisierung gibt (wie aktuell), bleibt das Problem, dass die im Verkehrsplan vorgesehenen Ausbaumaßnahmen für ÖPNV-Strecken sehr viel Zeit beanspruchen, in der Zwischenzeit jedoch Kommunen über ihre Bauleitplanung Fakten schaffen.<sup>98</sup>

### **(b) Akteurskonstellation**

Die Akteurskonstellation ist durch eine relativ kleine Akteursgruppe gekennzeichnet: Die wesentlichen Akteurinnen sind die 21 Gemeinden und die Region Hannover. Die staatliche Fachplanung Verkehr spielt eine geringere Rolle, die privaten BetreiberInnen sind an der Planung weniger interessiert. Hinzu kommt, dass – als Folge der Direktwahl zum Regionalparlament - den politischen Parteien ein größeres Gewicht in der Bündelungs- und Integrationsfunktion bezogen auf gesellschaftliche Interessen zukommt. Diese Bündelungs- und Integrationsfunktionen lassen sich auch für Konsensbildungs-Prozesse in den Kommunen einsetzen.

<sup>97</sup> Ein weiteres Beispiel dafür stellt die Verlagerung des Briefverteilzentrums der Deutschen Post aus der Innenstadt Hannovers nach Pattensen dar. Die Region hatte diese Verlagerung mit dem Hinweis auf Nachhaltigkeits- und Gender-Aspekte abgelehnt, konnte sich jedoch nicht durchsetzen. In der Folge war sie gezwungen, eine defizitäre Regiobus-Linie zu betreiben, da viele der Angestellten über kein eigenes Auto verfügten (Niedriglohnsektor). Trotz dieses Angebotes wurde mittlerweile der größere Teil der Belegschaft ausgetauscht. Hier kam zum Tragen, dass die zumeist weiblichen Angestellten in Teilzeitbeschäftigung aufgrund familiärer Pflichten nicht über die erforderlichen Zeitreserven verfügten, um bis nach Pattensen zu pendeln.

<sup>98</sup> Beispiel Hemmingen/Arnum: Arnum ist ein Ortsteil Hemmingens, eines Mittelzentrums im Süden der Region Hannover. Über einen verbesserten ÖPNV-Anschluss soll der Ortsteil als Siedlungserweiterungsgebiet dienen. Da wegen der kommunalen Finanznot die Region den Ausbau des ÖPNV-Netzes immer wieder verzögerte, hat die Gemeinde Hemmingen inzwischen südlich von Arnum Erweiterungsflächen ausgewiesen, deren ÖPNV-Anbindung deutlich schlechter als die Arnuns ist.



Die Akteurskonstellation funktioniert auf der sog. „Arbeitsebene“ über Arbeitskreise, Arbeitsgruppen und persönliche Netzwerke als „*advocacy coalition*“ (Sabatier 1998): Die im Bereich Regional- und Verkehrsplanung relevanten Fachleute kennen sich, treffen sich häufig und verfügen zudem in ihrem Umfeld über eine größere Zahl von unterstützenden Akteuren (universitäre Fachleute, KommunalpolitikerInnen). Auch ein Wechsel im Personal<sup>99</sup> hat diese „*advocacy coalition*“ in der Vergangenheit nicht beeinträchtigt. Gemeinsames Grundverständnis von Verkehrs- und Regionalplanung ist die „nachhaltige Raumentwicklung“, wobei Strategien der Verkehrsvermeidung, Verkehrsverlagerung und umweltverträglichen Verkehrsabwicklung ergänzt werden um „integrierte Verkehrskonzepte“, d.h. durch regionalplanerische Maßnahmen der Siedlungskonzentration und „*Raumnutzung der kurzen Wege*“ einschl. der Umstrukturierung bestehender Siedlungsstrukturen (Aufwertung der Bestände, Flächen- und Gebäuderecycling etc.).

Bei der Bearbeitung konflikthaltiger Einzelfälle zeigt sich allerdings, dass das Gefüge der Akteurskonstellationen ein Netzwerk mit niedrigem Integrationsgrad darstellt.

*So hat sich beispielsweise aktuell eine Pressure-Allianz aus PolitikerInnen der Stadt Hannover, einem in der Region ansässigen Investor sowie der örtlichen Presse gebildet, um die Ansiedlung eines Möbelmarktes im Bereich des ehemaligen Expo-Geländes entgegen den Vorgaben des regionalen Einzelhandelskonzepts zu ermöglichen. Die Region ist im Konfliktmanagement nicht sehr stark und insbesondere dann erfolgreich, wenn win-win-Situationen erzeugt werden können, was in diesem Fall nicht möglich war. Zwar ließ sich die Region letztlich in ihrer Entscheidung nicht beeinflussen, nutzte auch zur Untermauerung ihrer Position die Autoritätsanleihe bei der Niedersächsischen Landesplanung, vermochte jedoch nicht, das über die Presse transportierte Negativ-Image („Bremsen der Wirtschaftsentwicklung“) aufzulösen.*

### (c) Interaktionsorientierung

Auch die kooperative Interaktionsorientierung in Prozessen der Regionalplanung ist im Vergleich zum früheren Kommunalverband unverändert geblieben. Nicht nur im Planungs-Prozess, sondern auch in der Plan-Umsetzung zeigt sich die Regionalplanung als verhandlungsoffen, bis hin zur Bereitschaft, in besonderen Fällen einer Planänderung zuzustimmen (bei der Siedlungsentwicklung: Hannover-Kronsberg; beim Einzelhandelskonzept: IKEA-Süd, Langenhagen-Westfalenstraße; beim Eigenentwicklungsansatz: Sehnde-Rethmar). Die Regionalplanung macht dabei vergleichsweise häufig vom Instrument der „Raumordnerischen Verträge“ Gebrauch: Dieses 1998 in das ROG des Bundes eingeführte Instrument (§ 13 ROG) ist dem im Städtebau seit Anfang der 1990er Jahre genutzten Städtebaulichen Vertrag nachgebildet worden (§ 11 BauGB)<sup>100</sup>.

Am Beispiel der Siedlungsentwicklung am Kronsberg (Konflikt betr. Führung der neuen Stadtbahnlinie bzw. Entwicklungsrichtung der Siedlungserweiterung) lässt sich jedoch eine veränderte Interaktionsbasis nachweisen, die sich aus dem Wegfall der Kreisebene im Zuge der Gründung der Region Hannover ergibt: Die seinerzeit noch kreisfreie Stadt Hannover konnte ihre Interessen beim KGH direkt vertreten, während für die kreisangehörige Stadt Laatzen der Landkreis die Vertretungshoheit für seine Gemeinden beanspruchte. So konnte der KGH nicht einfach mit der Stadt Laatzen verhandeln und Laatzen nutzte den Landkreis als Autoritätsanleihe, um der Stadt Hannover ein hinreichendes Gegengewicht bieten zu können. Heute ist die Situation anders. Die Stadt Laatzen ist formell, aber nicht faktisch unmittelbare Verhandlungspartnerin der Stadt Hannover. Dafür kann die Regionsverwaltung jedoch direkt als Mittlerin mit hohem Gewicht die Verhandlungen steuern.

Bezogen auf die „Interaktionskultur“ spielt sicherlich auch eine Rolle, dass sich in den letzten 20 Jahren die Personalstruktur in den kommunalen Planungsämtern zwar nicht der Zahl, wohl aber der Qualität

<sup>99</sup> Stadt-/GemeindeplanerInnen wechseln etwas häufiger als andere Fachleute. Sie gehören zu den wenigen Fachkräften mit akademischer Ausbildung auf kommunaler Ebene und können nur durch Wechsel der Gemeinde oder der Funktion in ihrer Karriere weiterkommen.

<sup>100</sup> Zum Instrument des Raumordnerischen Vertrags vgl. z.B. Spannowsky 2005, zum Städtebaulichen Vertrag vgl. z.B. Schmidt-Eichstaedt 2005).

nach deutlich verbessert hat, so dass die Regionalplanung heute meist auf ausgebildete PlanerInnen in den Gemeinden trifft, die für die Belange der übergeordneten Planung offener sind.

#### **(d) Handlungsorientierung**

Die Handlungsorientierung dürfte eine der entscheidenden Variablen einer wirkungsvollen Koordination sein. Die Region unterstützt die gemeinsame Handlungsorientierung mit ihren raum- und verkehrspolitischen Leitbildern, Zielen und Grundsätzen: Man einigt sich damit gleichsam auf gemeinsame Prinzipien, die über das RROP verbindlich werden. Die gemeinsame Handlungsorientierung (z.B. Grundsatz der Einheit von ÖPNV- und Siedlungs-Struktur seit 1965) wird zudem über Tagungen, Workshops, Gutachten u.ä. immer wieder aktiviert, findet allerdings dort ihre Grenze, wo materielle oder institutionelle Interessenkonflikte dagegen stehen.

Zur gemeinsamen Handlungsorientierung gehört auch, dass sich das ÖPNV-System im Laufe der Jahrzehnte zu einem Identifikationskern der Region entwickelt hat: Die Region wird im Bewusstsein von PolitikerInnen und BürgerInnen auch durch das regionale Nahverkehrssystem konstituiert. Aufgrund des dichten Netzes und der hohen Bedienungsfrequenz wird das ÖPNV-System gut angenommen und nachgefragt (relativ hohe Auslastungsquote)<sup>101</sup>.

#### **(e) Management der Prozesse**

Der Regionalplanung ist es gelungen, über einen kooperativen Koordinationsstil und diplomatisches Verhalten die Planungsprozesse so zu gestalten, dass sie eine – zumindest ausreichende – Unterstützung bei den betroffenen Gemeinden gefunden hat. Das Management wird zudem hoch-professionell und möglichst sachbezogen, aber auch situationsbezogen geführt:

- Im Sinne von Kingdon (1984, 20 u. 95 ff.) „bündeln“ RegionalplanerInnen geschickt Problem-Ströme (das, was politische Aufmerksamkeit erlangt), *Policy-Ströme* (das, was an Lösungsvorschlägen in der Diskussion ist) und *Politics-Ströme* (das, was an Stimmungen, Mehrheitsmeinungen oder kommunalpolitischen Änderungen auftritt) zu regionalplanerischen Handlungskonzepten. Das geschah beim ÖPNV, beim Einzelhandelskonzept, beim Eigenentwicklungs-Ansatz, bei der Windenergie u.ä..
- Sie arbeiten zudem nach dem „Judo-Prinzip“: die Stoßrichtung der Kräfte nutzen. Konkret bedeutet das: Sie suchen und bauen auf AllianzpartnerInnen und nutzen „*policy windows*“ (Kingdon 1984, 174). So kam das Einzelhandelskonzept gegen den Widerstand einzelner Gemeinden nur dadurch zustande, dass viele Gemeinden die Schärfe des Problems richtig einschätzten und der lokale Einzelhandel hinter dem Ansatz stand. Auch das Konzept der „Eigenentwicklung“ wäre ohne kommunale Unterstützung nicht aufgenommen worden.<sup>102</sup>
- Ein nicht zu unterschätzendes Gewicht kommt auch den Persönlichkeiten der RegionalplanerInnen zu: Sie genießen hohe Anerkennung als „faire MaklerInnen“, als überkommunal und überfachlich Neutrale sowie als Fachleute, die ihre „Mission“ geduldig und klar argumentierend vermitteln können. Damit werden Konflikte leichter versachlicht und konstruktiver bearbeitet.
- Schließlich nutzen die RegionalplanerInnen das Konzept der „strategischen Konflikte“: Wo Grundprinzipien und essentielle Positionen der Regionalplanung zu verteidigen sind, gehen die RegionalplanerInnen auch konfrontativ vor, bis hin zu Gerichtsentscheidungen.

Das Management wird zum einen durch die oben skizzierten „Handlungs-, und „Interaktions-Orientierungen“ wesentlich unterstützt. Zum anderen hat sich über Jahrzehnte eine gemeinsame paradigmatische

101 Die Stadt Hannover hat mit den höchsten Anteil von Haushalten ohne eigenen Pkw (38%, lediglich Berlin hat einen höheren Anteil von 41%).

102 Wesentliche Impulse dazu kamen aus der Stadt Neustadt am Rübenberge (s. Kap. 6.4.3.1).

Ausrichtung herausgebildet, wesentlich getragen dadurch, dass die Regionalplanung in ihren Konzepten und normativen Ausrichtungen in den vergangenen 40 Jahren immer die gleiche Linie verfolgte: Damit verbundene „framing“-Effekte<sup>103</sup> (Schön-Rein 1994) sind unverkennbar. Verstärkt werden solche „framing-Effekte“ möglicherweise auch durch das Engagement der Region für die Ziele der „Nachhaltigkeit“: *Die Region Hannover hat sich der „Agenda 21“ angeschlossen und „strebt im Rahmen des Projektes ‚Klimaschutzregion Hannover‘ an, die Emissionen des Treibhausgases Kohlendioxid bis zum Jahr 2050 drastisch zu senken“ (Region Hannover 2007a, 29).*

Ein Problem bleibt die Öffnung zum nicht-governmentalen Bereich: In der Literatur wird der Öffentlichkeitsbeteiligung eine „produktive Kraft“ insofern zugesprochen, als damit Belange im politischen Prozess umgesetzt werden, die „quer“ zu den fachpolitischen Sektoralisierungen stehen können. In der hannöverschen Regionalplanung ist die Nutzung dieser „Ressource“ allerdings schwierig. Die BürgerInnen können sich zwar über ihre Gemeinden sowie über online-Verfahren sowohl an der Regionalplanung wie an der Nahverkehrsplanung beteiligen, machen davon aber praktisch keinen Gebrauch. Dabei ist in Rechnung zu stellen, dass die Beteiligung von BürgerInnen auf regionaler Ebene aufgrund des hohen Abstraktionsgrades von Planung auf ein relativ geringes Interesse stößt und die in 2007 eingeführte Online-Beteiligung noch Experimentiercharakter besitzt.

Auch die Wirtschaft hat sich bisher für ÖPNV-Fragen und Regionalplanung wenig interessiert gezeigt – allenfalls punktuell und auf lokaler Ebene (Einzelhandels-Standorte, Windenergiestandorte, Rohstoffabbau-Konzepte). Jedoch bestehen engere Kontakte zur Wirtschaft bei der Entwicklung eines regionalen Gewerbeflächenkonzepts: Dieses wird u.a. mit den Kammern und Verbänden abgestimmt.

Allerdings beteiligen sich die Frauen als Planungsfachfrauen und in Form der AG der kommunalen Gleichstellungsbeauftragten seit den 1990er Jahren am Zustandekommen der regionalen Pläne und Programme. Dies war der Fall im Rahmen des Einzelhandelskonzeptes – die Gleichstellungsbeauftragte hatte hierzu bereits 1995 einen Arbeitskreis ‚FrauenInteressen in der Regional- und Strukturentwicklung‘ (AK FIRSt) ins Leben gerufen; im Rahmen der Aufstellung des RROP 1996 brachte die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten in der Region Hannover mit Unterstützung des informellen Netzwerks der Planungsfachfrauen ihre Anliegen in den Aufstellungsprozess ein. Seit Bestehen der Region Hannover hat diese Form der Zusammenarbeit sich verändert: Da sie nicht institutionell abgesichert ist und gleichzeitig die Person der Gleichstellungsbeauftragten gewechselt hat, die andere fachliche Belange in den Vordergrund stellt, werden Gleichstellungsinteressen in der Regional- und Verkehrsplanung heute weniger nachdrücklich vertreten. Im Rahmen der Aufstellung des neuen RROP 2005, das bereits unter dem Eindruck des Gender Mainstreaming entstanden ist, wird in der Region Hannover die Tradition der Geschlechtergerechtigkeit weiter geführt. Die Auswirkungen zeigen sich an der Beteiligung der Planungsfachfrauen an der Bahnhofsrahmenplanung sowie an der Erarbeitung des Nahverkehrsplans.

#### **(f) Günstige Rahmenbedingungen**

Die Koordination von Verkehrs- und Regionalplanung trifft auf immer günstigere Rahmenbedingungen. So weigerten sich zwar in der Vergangenheit gelegentlich Kommunen mit guter ÖPNV-Anbindung, am ÖPNV-Haltepunkt Baugebiete auszuweisen, weil sie andere ihrer Gemeindeteile begünstigen wollten (Beispiel Wedemark und Bennemühlen). Sie folgten dabei der historischen Erfahrung, dass im Gefolge des wachsenden Individualverkehrs immer mehr Haushalte sich außerhalb der Stadt Hannover in kleineren Umlandgemeinden ansiedelten, die nicht die Voraussetzungen guter ÖPNV-Verbindungen hatten. Dieser Trend hat sich jedoch in den letzten 10 Jahren deutlich abgeschwächt, teilweise sogar zugunsten der Zentren umgedreht. Denn mit zunehmenden Verkehrskosten, wachsender Zahl von Haushalten

103 „Frames“ stellen „thought organizer“ dar. Sie bestimmen entscheidend die Wahrnehmung und Bewertung von Situationen, geben vor, was als relevant anzusehen ist und was ignoriert werden kann.

ohne Kinder und zunehmender Attraktivität urbaner Innenstädte in einer „Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft“ hat sich die raumstrukturelle Entwicklung zugunsten des regionalplanerischen Leitkonzeptes verschoben: Heute folgen nach Schätzungen nahezu 4/5 aller gewerblichen Ansiedlungen dem ÖPNV-Netz und Neubaumaßnahmen werden in engerer Anbindung an das ÖPNV-System geplant. Ferner bewirken das von der Regionalplanung entwickelte regionale Radwegenetz sowie die offensivere Strategie des ÖPNV-Systems über Job-Tickets, Kooperation mit „car-sharing“ und unter Nutzung des „modal split“ (Fahrrad, park-and-ride) eine deutliche Hinwendung zum ÖPNV (Anteilsverschiebung in der Verkehrsnachfrage). Die Folge: Weiterhin nimmt die Nachfrage nach ÖPNV-Leistungen kontinuierlich zu, obwohl sich die Rahmenbedingungen verschlechtern (weiterhin Zunahme des Pkw-Besatzes über Zweit-Fahrzeug und Pkw-Besatz in Seniorenhaushalten bei gleichzeitiger Abnahme des Schülerverkehrs und stagnierender Bevölkerungsentwicklung).

Diese grundsätzliche Einschätzung verliert nicht ihre Gültigkeit, auch wenn in Einzelfällen wie im Fall des Weiherfelds in Langenhagen ein Festhalten der privaten Haushalte am Individualverkehr trotz günstiger kommunaler Angebote wie dem ÜSTRA-Abo (Dauerticket für den ÖPNV, kombiniert mit einer Mitgliedschaft bei teilAuto, dem CarSharing Projekt in Hannover und Umgebung) zu beobachten ist, was hier von den InterviewpartnerInnen mit der überwiegenden Haushaltsstruktur begründet wird: Haushalte mit Kindern haben und nutzen in der Regel zwei Autos.

## 7.5 Rolle des planerischen Instrumentariums

### 7.5.1 Allgemeine Einschätzung

Wenn die Grundprinzipien einvernehmlich definiert wurden – spielen dann die spezifischen Instrumente der Regionalplanung eine Rolle? Die einvernehmlich definierten Grundprinzipien lauten: *„Das von der Region Hannover verfolgte Siedlungskonzept der ‚Dezentralen Konzentration‘, der Grundsatz einer ‚Region der kurzen Wege‘ sowie eine Förderung der Standorte mit guter ÖPNV-Erschließung stehen im Einklang mit dem Ziel einer ÖPNV-freundlichen Siedlungsstruktur“* (Region Hannover 2007a, 27).

Die für die Koordination von Siedlungsstrukturentwicklung und Verkehrsstruktur wichtigsten planerischen Instrumente bilden ein System von pro-aktiven und restriktiven Maßnahmen. a) Pro-aktiv wirken das Zentrale-Orte-Konzept (einschließlich der „Vorranggebiete für Siedlungsentwicklung“) und der „Eignungsgebiete-Ansatz“ (Einzelhandelskonzept), b) restriktiv wirken das Konzept der Eigenentwicklung und das Freiraumsicherungs-Konzept. Pro-aktive und restriktive Instrumente sind eng aufeinander bezogen, weil das Freiraumsicherungs-Konzept auch zur Begrenzung der Siedlungsflächen dient. Die empirischen Belege in dieser Studie zeigen, dass das planerische Instrumentarium (Zentrale Orte, Eigenentwicklung, Einzelhandelskonzept) ambivalent wirkt:

- a) Es wird von den Kommunen grundsätzlich akzeptiert, weil es kommunale Interessen berücksichtigt und den kommunalen Wettbewerb ordnet, in Abstimmung mit den Kommunen sogar teilweise kartellartig wirkt. Man kann so weit gehen zu sagen, dass dort, wo die Regionalplanung Wettbewerb ordnet (Einzelhandelskonzept, Eigenentwicklungskonzept) die Raumplanung an Aufmerksamkeit gewonnen hat: Die Kommunen interessieren sich für die Regionalplanung und achten darauf, dass Regelungen eingehalten werden. Dabei können gelegentlich Selbstverstärker-Effekte auftreten: Wenn Gemeinden (wie beispielsweise die Landeshauptstadt Hannover) das Einzelhandelskonzept der Region nutzen will, um Umlandgemeinden in ihrer Einzelhandelspolitik zu restringieren, wertet sie das Konzept nicht nur auf, sondern setzt sich selbst unter Erfüllungszwang (Selbstbindung). Wenn einzelne Gemeinden das Konzept der „Eigenentwicklung“ in bestimmten Situationen ver-



ändern wollen, sind sie gezwungen, konstruktive Lösungen anzubieten, die sich im Rahmen der Konzept-Philosophie halten.

- b) Es zeigt zwar primär gegenüber den Umlandgemeinden Wirksamkeit, während die Kernstadt Hannover immer wieder versucht, über sog. „Sonderfälle“ auszuscheren (s. Kap. 6.2). Aber die Umlandgemeinden akzeptieren diese Sonderrolle Hannovers, solange sichergestellt ist, dass sich Hannover nicht zulasten der Umlandgemeinden Vorteile verschafft, d.h., wenn die Regionalplanung die Regelsysteme strikt, d.h. praktisch ohne Ausnahme anwendet. Das ist aber nur bedingt möglich, weil gerade im Bereich der Landeshauptstadt Hannover immer wieder Sonderfälle auftreten, die während der Planung nicht berücksichtigt werden konnten. Die Sonderbehandlung solcher Fälle durch die Regionalplanung wird von den Gemeinden sehr sorgfältig registriert und bleibt - als „Sündenfall“ der Regionalplanung - auch lange im Gedächtnis der PolitikerInnen und Verwaltungsleute: Man vermutet, dass dahinter starke politische oder wirtschaftliche Kräfte stehen, dass folglich nicht alle Gemeinden gleich behandelt werden, und hält die ausgehandelten Konzepte für rechtlich angreifbar.
- c) Ansatzweise wird das Planungsinstrumentarium über eine lokale und regionale Bodenvorratspolitik unterstützt: Einige Gemeinden betreiben seit langem eine kommunale Bodenpolitik (s. die Beispiele Neustadt, Wedemark), die Region Hannover unterhält darüber hinaus die - vom KGH übernommene - Hannover Region Grundstücksgesellschaft (HRG)<sup>104</sup>, die gewerbliche Grundstücke in der Region aufkauft und vermarktet.

Problematisch werden die mit den Gemeinden abgesprochenen regionalen Regelungen immer dann, wenn einzelne Gemeinden Ausnahmen beantragen. Die Region kann dann nur zustimmen, wenn die Ausnahmen deutlich als Ausnahmen begründet werden können - sonst zerbricht der „Kartell-Konsens“, der hinter den gemeinsamen Regelungen steht. In der Vergangenheit waren die starken Gemeinden Garbsen und Hannover diejenigen, die immer wieder versuchten (und es teilweise auch schafften), den Konsens zu ihren Gunsten zu durchbrechen.

### 7.5.2 Vorranggebiete für Siedlungsentwicklung

Die Vorranggebiete für Siedlungsentwicklung bzw. Wohnbauflächen um die Haltepunkte und Bahnhöfe des ÖPNV waren im Sinne der Regionalplanung zur Steuerung der Siedlungsentwicklung als planerisches Instrumentarium durchaus konsequent gedacht und zu Beginn der 1990er Jahre auch sinnvoll, um das aufgrund von Wiedervereinigung und wohlstandsbedingter erhöhter Nachfrage nach Wohnbauflächen erwartete Wachstum in geordnete Bahnen zu lenken.

Die Erfahrung mit den drei untersuchten neuen Siedlungsteilen in Hannover, Langenhagen und Seelze hat jedoch gezeigt:

- Die Ausweisung von Schwerpunkten der Wohnbauentwicklung erzeugt zum einen spezifische Abhängigkeiten im Hinblick auf die Realisierung der erforderlichen Rahmenbedingungen (wie z.B. die Verlegung von Bundesstraße oder Hochspannungsleitungen im Fall Seelze), für die andere Träger (wie Landes- oder Bundesstraßenverwaltung, Energieversorgungsunternehmen etc.) verantwortlich sind, auf deren Entscheidungen resp. Investitionen die Kommunen jedoch kaum Einfluss nehmen können.
- Zum anderen erfordert eine solche Ausweisung zur Umsetzung in der Regel gewaltige finanzielle Vorleistungen in Erschließungsmaßnahmen, soziale Infrastrukturen etc. durch die betreffenden

<sup>104</sup> Der Ortsteil Bennemühlen (Gemeinde Wedemark) öffnete sich nur zögerlich und war dann eher unter dem Druck der Regionalplanung, dazu bereit, weitere Wohnsiedlungen auf ihrem Gemeindegebiet zuzulassen.



Kommunen; diese haben aber außer dem planungsrechtlichen Instrumentarium nichts in der Hand, um wirkungsvoll zu steuern.

Ob es zur wirkungsvollen Steuerung im Sinne überörtlicher Interessen bzw. einer nachhaltigen Regionalentwicklung also etwa neuer, zusätzlicher Instrumente bedarf, um entsprechende Planungen zu sichern, sei dahingestellt. In anderen Ländern existieren zum Teil erste Ansätze regionaler bzw. staatlicher Anreizsysteme, die sich insbesondere an Kommunen bzw. übergeordnete Gebietseinheiten und InvestorInnen richten, um die Abstimmung von Siedlungs- und Verkehrsentwicklung zu unterstützen.

In der Region Hannover konnten einige Beispiele für innovative Steuerungsmodelle gefunden werden:

- 1) So hat die Stadt Neustadt a. Rbge. über Jahrzehnte eine konsequente Bodenvorratspolitik betrieben. Beim sog. „Neustädter Modell“ wurde jeder verkaufswillige Landwirt verpflichtet, einen gewissen Anteil seiner Flächen unter Marktwert an die Stadt zu verkaufen (Abschöpfung des planungswerten Vorteils).
- 2) Auch die Region hat eine eigene Gesellschaft, um Bodenvorratspolitik zu betreiben, die Hannover Region Grundstücksgesellschaft (HRG), in der Region und Sparkasse je 50% der Anteile halten. Derzeit werden um 10% des Marktes kontrolliert (zumindest im Bereich der Gewerbeflächen). Bodenbevorratungspolitik sei ein Kooperationsansatz auch für periphere Kommunen, der möglicherweise auch für Norwegen geeignet wäre.

In der Region Hannover hat die Zeit zunächst das Problem eines weiteren Siedlungswachstums „gelöst“: Aufgrund der Konsequenzen der demographischen Entwicklung und einer weitgehenden Sättigung der Wohnungsmärkte sind größere Siedlungserweiterungen nicht mehr das Thema, eher geht es um kleinere Abrundungen, Siedlungserweiterungen im Bestand bzw. „Siedlungsentwicklung nach innen“. Diese Tendenz hat sich auch bereits im neuen RROP 2005 niedergeschlagen; raumordnerisch wie planungsrechtlich kommt diese Situation der in ROG und BauGB verankerten Leitvorstellung der nachhaltigen Entwicklung entgegen.

Die Nachhaltige Entwicklung als Leitvorstellung in Ziele und Grundsätze überörtlicher Planungsinstrumente aufzunehmen, ist im Prinzip gut und richtig, reicht aber – zumal in Zeiten dynamischen Wachstums - offenbar nicht aus. Wenn kommunale und regionale PlanungsträgerInnen zudem nicht über die notwendigen Mittel verfügen, um entsprechende Vorleistungen zu treffen und Rahmenbedingungen zu schaffen, sollten finanzielle Anreizsysteme und marktwirtschaftliche Instrumente stärker Berücksichtigung finden. Dies ist letztendlich nicht nur zur Steuerung von zu erwartendem Wachstum sinnvoll, sondern auch für die Entwicklung nachhaltig orientierter Rückbaustrategien in schrumpfenden Regionen.

### 7.5.3 Einzelhandelskonzept

Das Einzelhandelskonzept (EHK) ist dem Grundsatz nach erfolgreich. Wesentliche Erfolgsbedingungen dafür waren:

- Gemeinsame Interessen: Das Regionale Einzelhandelskonzept entfaltet eine hohe Wirksamkeit für die Region, für die Städte und Gemeinden, aber auch für InvestorInnen und AntragstellerInnen, nicht zuletzt auch, weil es Verfahrensvereinfachungen mit sich bringt. Auch die Gemeinden der Region nutzen das Einzelhandelskonzept als Argumentationsgrundlage gegen unerwünschte Außenentwicklungen in Nachbargemeinden. Denn ohne ein solches Konzept führt der interkommunale Wettbewerb um InvestorInnen zu einem Gefangenendilemma: Wer regionaler Vernunft gegenüber seiner lokalen Kirchturmpolitik den Vorzug gibt, riskiert, dass InvestorInnen sich bei der Nachbargemeinde ansiedeln. Erst ein regionales Konzept kann hier Handlungssicherheit verleihen. Dabei fungieren die direkt gewählten RegionalpolitikerInnen als Schlüsselakteure, um regionales Denken in die Städte und Gemeinden zu transportieren. Die Einsicht in kollektive Interessen-Betroffenheit

wird von der Region als Lernprozess unterstützt, indem die wechselseitige Abhängigkeit der Akteure in der Region bei der Lösung inter-kommunaler Konflikte sichtbar gemacht wird. Das Einzelhandelskonzept wurde als Gemeinschaftsleistung erstellt. Dazu gehörte, dass den Gemeinden umfangreiche Mitwirkungsmöglichkeiten eröffnet wurden, wie auch die finanzielle Beteiligung der Städte und Gemeinden an den Erstellungskosten.

- Kollektiv empfundener Problemdruck in der Region: Die großflächigen Handelseinrichtungen von Handelsketten werden von vielen Akteuren als Bedrohung empfunden, was partei- und gemeindeübergreifende Konsensprozesse zugunsten eines regionalen Einzelhandelskonzeptes begünstigt.
- Beharrlichkeit, Präsenz und personelle Kontinuität der Regionsverwaltung: Offensichtlich ist die personelle Kontinuität auf der regionalen Ebene für den Erfolg sehr bedeutsam. Auch wenn der Wechsel vom Verband zur Region von der Mehrzahl der Befragten als nicht sehr einflussreich bezeichnet wurde, dürfte die Organisationsstruktur in mindestens doppelter Hinsicht bedeutsam sein:
  - Zu Zeiten des Kommunalverbandes war i.d.R. auch der Landkreis in Verhandlungen mit Gemeinden involviert, was zu komplexeren Kommunikations-, Vertretungs- und Allianzstrukturen führte. Heute verläuft die Kommunikation transparenter und direkter.
  - Mit einem gewählten Regionspräsidenten resp. einer Regionspräsidentin an der Spitze kann die Regionalplanung souveräner auftreten und Probleme, die auf der fachlichen Ebene nicht lösbar sind, mit guten Chancen auf der politischen Ebene verhandeln lassen.

#### 7.5.4 Eigenentwicklung

Das Instrument wurde zwar der Form nach wie eine klassische Ordnungsregelung ausgestaltet, die zu Sanktionen führt, wenn bestimmte Grenzwerte überschritten werden. Im Prinzip müsste der damit verbundene „command-and-control-Ansatz“ mit der Moderations- und Managementfunktion der Regionalplanung kollidieren. Im Falle der Eigenentwicklungs-Regelung wird das Instrument jedoch von den Gemeinden dem Grundsatz nach unterstützt, zumal sie am Prozess seiner planerischen Ausgestaltung und Operationalisierung beteiligt waren.

In der Praxis scheint sich die Neuregelung zu bewähren. Gab es bei der älteren Regelung, die an Einwohnerentwicklungen anknüpfte, gelegentlich Konflikte zwischen Gemeinden und Region (früher: Kommunalverband Großraum Hannover), so werden solche Konflikte heute nicht mehr registriert. Mehrere Gründe sprechen dafür:

- die Entwicklungsdynamik der ländlichen Gemeinden hat deutlich nachgelassen – einigen Gemeindeteilen droht inzwischen schon Einwohnerrückgang;
- die Gemeinden, in deren Gebiet Orte mit dem Etikett „Eigenentwicklung“ existieren, sind meist selbst an dieser Restriktion interessiert, um ihre Siedlungsentwicklung kraftvoller auf die Bereiche zu konzentrieren, die aus städtebaulicher, infrastruktureller und entwicklungsstrategischer Sicht Priorität haben sollen;
- das Kostenbewusstsein für Siedlungsentwicklungen ist in den Gemeinden gestiegen: Das gilt für die Siedlungserweiterung mit Kosten der Erschließung genauso wie für Befürchtungen, dass im Gefolge des demographischen Wandels die Infrastruktureinrichtungen zukünftig nicht mehr ausgelastet sein könnten.

Es kommt selten vor, dass Kommunen, die nach Aufstellung des RROP ihren Flächennutzungsplan ändern, mehr als die für Eigenentwicklung zugelassene Siedlungsfläche in den Siedlungsbereichen mit dem

Etikett ‚Eigenentwicklung‘ ausweisen wollen. Sofern das Interesse dafür von starken „stake-holders“ der betreffenden Siedlungsbereiche ausgeht, wird es häufig auf der Ebene der zuständigen Gemeinde neutralisiert. Nur selten ist eine Gemeinde daran interessiert, solche Siedlungsentwicklungen über die Begrenzung durch Eigenentwicklung hinaus von der Region Hannover genehmigt zu bekommen. Die Region ist verhandlungsbereit, sofern die Ausnahmegenehmigung gut begründet ist (Vermeidung der Präzedenzfall-Problematik). Im Konfliktfalle bemüht sich die Region um eine Verhandlungslösung, wobei die gewonnene Problemlösung aber nach außen „zu verkaufen“ sein muss, d.h. es muss sich erkennbar um einen Sonderfall (ohne Präzedenz für andere) oder um ein „Gerechtigkeitsproblem“ handeln. Oder die neue Lösung dient der Verbesserung des Planungsansatzes (z.B. Flexibilisierung durch ein System von Flächentausch/ Potenzial-Tausch – s. Beispiel Sehnde).

## 7.6 Abschließende Bemerkungen

Organisatorische Regelungen können die Transaktionskosten der Koordination mindern, können Anreize für Koordinationsprozesse bieten, aber umgekehrt auch Koordinationsprozesse erschweren – weil sie durch Arbeitsteilung Prozesse fragmentieren, in den Sektorpolitiken institutionelle Eigeninteressen entwickeln helfen, Macht- und Einflusspositionen definieren, Einflussmöglichkeiten über Zuständigkeiten öffnen, aber auch einzelne Behörden oder Behördenteile aufgrund der zugewiesenen Ressourcen und Kompetenzen attraktiv für externe Interessengruppen machen kann (capturing incentives).

Die Regionalplanung in Hannover hat durch organisatorische Änderungen nur sehr bescheiden mehr Einfluss auf die Verkehrsplanung gewinnen können – faktisch hat sich durch den Übergang vom Zweckverband zur Gebietskörperschaft (2001) in der Region Hannover für die Regionalplanung relativ wenig geändert. Das ist ein generelles Problem, das querschnittorientierte Planungen gegenüber sektoralen Planungen haben: *„Die Einflussmöglichkeiten der Regionalplanung auf Fachplanungsträger sind nicht besonders hoch. Daher sind persönliche Kontakte für eine erfolgreiche Zusammenarbeit unerlässlich“* (Einig et al. 2007, 21).

Deshalb wird in der Regionalplanung Hannover der „Planungs-Diplomatie“ ein herausragender Platz eingeräumt. Die damit verbundenen personellen Netzwerke, informellen Informationsflüsse und Verstärkung des persuasiven Einflusses durch wissenschaftliche Expertisen, Workshops und Seminare formieren Ansätze einer neuen „regional governance“. Ihre Wirksamkeit ist jedoch personengebunden. Sie wird beeinträchtigt, wenn die „Chemie“ der beteiligten Persönlichkeiten nicht stimmt, Arbeitsüberlastung das Interaktionsniveau absenkt oder Zeitknappheit die erforderlichen diplomatischen Beziehungen nicht reifen lässt.

Deshalb spielen die Zeit und „Geschichte“ von Governance-Arrangements eine große Rolle in der Entwicklung kooperativer Koordinationsprozesse. Die Region Hannover hat diese Kooperationskultur über Jahrzehnte aufgebaut. Aber erst in den letzten 10 Jahren haben die Abkehr vom wohlfahrtsstaatlichen Denken, der Wandel des Staatsverständnisses und die Herausforderungen des interregionalen und globalen Wettbewerbs, aber auch das Bewusstsein für die Knappheit und den Wert der natürlichen Ressourcen dazu geführt, dass die Region heute ein stärkeres Bewusstsein für Gemeinsamkeit im Handeln sowie einen breiten Konsens in der Einschätzung ihrer Herausforderungen und Handlungsbedarfe entwickelt hat.

## **Anhang**

## A1. Literatur

- Blotevogel, Hans Heinrich (Hg.) 2002: Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Hannover (Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 217)
- Bohnet, Max u.a. (2006a): Verkehrliche Wirkungen unterschiedlicher Siedlungsmuster. Modellhafte Abschätzung am Beispiel der Region Hannover, Hamburg: ECTL 2006 (Working Paper 31)
- Bohnet, Max u.a. (2006b): Verkehrswirksamkeit von Regionalplänen. Modellhafte Abschätzungen am Beispiel des Regionalen Raumordnungsprogramms der Region Hannover, Hamburg: ECTL 2006 (Working Paper 32)
- Bohnet, Max u.a. (2006c): Standortabhängigkeit der Verkehrswirkungen von Projekten des Wohnungsbaus und des Einzelhandels, Hamburg: ECTL 2006 (Working Paper 33)
- Bossong, Heinz (2001): Der Sozialstaat am Runden Tisch. Entrechtlichung durch Verfahren, in: Die Verwaltung 34, 145-60.
- BMVBS Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Hg. (2007): Strategische Umweltprüfung (SUP) in der kommunalen Verkehrsentwicklungsplanung, BMVBS-Schriftenreihe „direkt“, Heft 63, Bonn.
- BMVBS Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2006): Leitfaden Strategische Umweltprüfung (SUP) in der kommunalen Verkehrsentwicklungsplanung, Bonn.
- CIMA Stadtmarketing Gesellschaft für gewerbliches und kommunales Marketing mbH, Büro Lübeck (2007): Konsensprojekt großflächiger Einzelhandel im Erweiterten Wirtschaftsraum Hannover- Aktualisierung und Fortschreibung (Endbericht).- Bearbeiter Martin Kremming & Sascha Anders, Lübeck.
- Domhardt, Hans-Jörg (2005): Eigenentwicklung, in: Akademie für Raumforschung u. Landesplanung (ARL), Hg., Handwörterbuch der Raumordnung, 4. Aufl. Hannover 2005, 192-97.
- Dreyer, Horst (1993): Informales Verwaltungshandeln. In: Staatswissenschaften und Staatspraxis 4, 647-81.
- Einig, Klaus et al. (2007): Festlegungen zum Verkehr in Regionalplänen. Hinweise für die Raumordnungspraxis, Bonn (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Werkstatt: Praxis Heft 48).
- Faludi, Andreas (1996): Framing the images, in: Environment and Planning B: Planning and Design 23(1996), 93-108.
- Fritz, Robert (1989): The path of least resistance for managers: Designing organizations to succeed, San Francisco: Berrett-Koehler 1989.
- Fürst, Dietrich (2003): Paradigmatische Steuerung in der Regionalplanung, in: D.Fürst, S.Löb, A.Rudolph, K.Zimmermann: Steuerung durch Regionalplanung, Baden-Baden: Nomos, 125-42.
- Fürst, Dietrich; Rudolph, Ansgar; Zimmermann, Karsten (2003): Koordinierung in der Regionalplanung, Opladen: Leske + Budrich (Städte und Regionen in Europa, Bd.13).
- Fürst, Dietrich; Klinger, Werner; Knieling, Jörg; Mönnecke, Margit; Zeck, Hildegard (1990): Regionalverbände im Vergleich. Entwicklungssteuerung in Verdichtungsräumen, Baden-Baden 1990 (Schriften zur kommunalen Wissenschaft und Praxis Bd.4).
- Fürst, Dietrich; Kujath, Joachim (Hg. 2004): Neue Formen des Angebots von Gütern und Dienstleistungen. In: Raumplanerische Herausforderungen durch Veränderungen in Handel, Logistik und Tourismus, Hannover 30-44.



- Jann, Werner (2006): Die skandinavische Schule der Verwaltungswissenschaft: Neo-Institutionalismus und die Renaissance der Bürokratie, in: J.Bogumil, W.Jann, F. Nullmeier, Hg.: Politik und Verwaltung. PVS-Sonderheft 37, 121-50.
- Kingdon, John W (1984): Agendas, alternatives and public policies, Boston/Toronto 1984.
- KGH Kommunalverband Großraum Hannover (2001a): Regionales Einzelhandelskonzept für den Großraum Hannover. Beiträge zur regionalen Entwicklung, H. 95, Hannover
- KGH Kommunalverband Großraum Hannover (2001b): Eigenentwicklung in ländlichen Siedlungen als Ziel der Raumordnung. Rechtsfragen, praktische Probleme und ein Lösungsvorschlag, Hannover 2001 (Beiträge zur Regionalen Entwicklung, Bd. 87)
- KGH Kommunalverband Großraum Hannover (2000): Auf dem Weg in das nächste Jahrtausend. Die neuen Stadtbahnprojekte, Hannover 2. Aufl. Juli.
- KGH Kommunalverband Großraum Hannover (1998a): Teilräumliches Konzept zur Steuerung der Fachmarkt- und Zentrenentwicklung im nördlichen Großraum Hannover. Beiträge zur regionalen Entwicklung, H. 65, Hannover.
- KGH Kommunalverband Großraum Hannover (1998b): Nachhaltige Dorfentwicklung im Großraum Hannover – Planungshilfe, Hannover 1998 (Beiträge zur regionalen Entwicklung, H. 64).
- Köhler, Stefan (2007): Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur in einer mobilen Gesellschaft - dargestellt am verkehrsfunktionalen und städtebaulichen Bedeutungswandel der Bahnhöfe. In: Infrastruktur in einer mobilen Gesellschaft. Hannover (Arbeitsmaterial ARL Nr. 333): 68-91.
- LHH Landeshauptstadt Hannover (2007), Wirtschafts- und Umweltdezernat, Fachbereich Umwelt und Stadtgrün: Vorwärts nach weiter. Hannover-Kronsberg: der Schritt vom Modell zum Standard, Hannover 2. Aufl. Mai.
- LHH Landeshauptstadt Hannover (2004): Drucksache Nr. 0721/2004 Regionales Raumordnungsprogramm 1996 (RROP '96), 9. Änderungsverfahren zwecks Aufnahme eines Fachmarktstandortes (Ansiedlung eines Teppichmarktes der Fa. Teppich Kibek) im Bereich Sehnde-Höver; Stellungnahme der Landeshauptstadt Hannover zum Entwurf.
- LHH Landeshauptstadt Hannover, Baudezernat (1999): Weltausstellung und Stadtteil Kronsberg. Der städtebauliche Rahmen für die EXPO 2000 Hannover, Hannover im Juli.
- LROP Niedersächsisches Landes-Raumordnungsprogramm 2008. Gesamtnovellierung 2007, in Kraft getreten durch Verordnung vom 21. Januar 2008. Nds. GVBl. S. 26.
- March, James G., Olsen, Johan P. (2004): The logic of appropriateness, Oslo: University of Oslo (ARENA Working Papers 9/2004).
- Mardsen, Greg, May, Anthony D. (2006): Do institutional arrangements make a difference to transport policy and implementation? Lessons for Britain, in: Environment and Planning C: Government and Policy, 24, 771-89.
- Maurer, Hartmut (1994): Allgemeines Verwaltungsrecht, 9. Aufl., München: Beck.
- Miosga, Manfred (2002): Entwicklungstendenzen im Einzelhandel und deren Auswirkungen auf das Konzept der Zentralen Orte. In: Hans Heinrich Blotevogel (Hg.): Fortentwicklung des Zentrale-Orte-Konzepts. Hannover (Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL, Bd. 217): 78-90.
- Münzer, Elmar (1995): Eigenentwicklung, in: ARL, Hg., Handwörterbuch der Raumordnung, 3. Aufl., Hannover, 199-200.

Nds. Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 33 vom 09.12.2002: Fortschreibung des Nds. LROP.

Niebuhr-Ette, Jürgen / Priebes, Axel (2001): Regionalplanung im Großraum Hannover. In: Großraum Hannover. Eine Region mit Vergangenheit und Zukunft, Hg. Kommunalverband Großraum Hannover, Beiträge zur regionalen Entwicklung Heft Nr. 96, 145-164.

NLS Niedersächsisches Landesamt für Statistik / NIHR Niedersächsisches Institut für Historische Regionalforschung e.V., Hg. (2007): Niedersachsen – Das Land und seine Regionen, Hannover.

Philippsohn, Bernd, Fürst, Dietrich (1985): Untersuchung der kreisgebundenen Regionalplanung in Niedersachsen als Modell zukünftiger dezentralisierter Raumordnungspolitik, Hannover (Beiträge zur räumlichen Planung, Bd. 19).

Priebs, Axel 2004: Verbindliche Rahmensetzung für den großflächigen Einzelhandel – Regionales Einzelhandelskonzept für die Region Hannover. In: Raumplanung, H. 113: 78-82.

Priebs, Axel (2003): Regionalplanung in der Region Hannover. In: Die Region Hannover. Eine erste Bilanz, Hg. Niedersächsische Landeszentrale für politische Bildung, Hannover, 68-75.

Priebs, Axel (2002): Die Bildung der Region Hannover und ihre Bedeutung für die Zukunft stadtreionaler Organisationsstrukturen, in: Die öffentliche Verwaltung 2002, H.4, 144-51.

Priebs, Axel; Zeck, Hildegard 2005: Großflächiger Einzelhandel. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL): Handwörterbuch der Raumordnung, 4. neu bearb. Aufl., Hannover.

Region Hannover 2007: Aktualisierung Regionales Einzelhandelskonzept Region Hannover; Endbericht CIMA; Ergebnisse und weiteres Verfahren.- Informationsdrucksache II 213/2007, Ausschuss für Regionalplanung, Metropolregion und Europaangelegenheiten, 16.05.2007

Region Hannover (2007a): Nahverkehrsplan 2008. Verwaltungsentwurf, Hannover.

Region Hannover (2007b): Integrierte Verkehrsentwicklungsplanung der Region Hannover. Zustandsanalyse und Handlungsansätze, Hannover.

Region Hannover (2005): Regionales Raumordnungsprogramm RROP Hannover 2005 (Beiträge zur regionalen Entwicklung H.106).

Region Hannover (2003): Regionales Raumordnungsprogramm 1996 (RROP `96) – 9. Änderungsverfahren zwecks Aufnahme eines Fachmarktstandorts (Ansiedlung eines Teppichmarkts der Fa. Teppich Kibek) im Bereich Sehnde Höver.- Beschlussvorlage Nr. I B 0583/2003, Hannover, 18.11.2003.

Reitzig, Frank (2001a): Ausgewählte Beispiele zum Ziel der Eigenentwicklung in den deutschen Ländern, in: Kommunalverband Großraum Hannover, Hg.: Eigenentwicklung in ländlichen Siedlungen als Ziel der Raumordnung. Rechtsfragen, praktische Probleme und ein Lösungsvorschlag, Hannover: Mai 2001, 12-25.

Reitzig, Frank (2001b): Das Spannungsverhältnis von Raumordnung und kommunaler Selbstverwaltung, in: Kommunalverband Großraum Hannover, Hg.: Eigenentwicklung in ländlichen Siedlungen als Ziel der Raumordnung. Rechtsfragen, praktische Probleme und ein Lösungsvorschlag, Hannover: Mai, 26-33.

Rumming, Karin: Nachhaltige Stadtentwicklung am Beispiel der ökologisch vorbildlichen Neubausiedlung Hannover-Kronsberg. [http://www.hannover.de/data/download/umwelt\\_bauen/m/hannover\\_kronsberg\\_dtsch\\_bilder\\_6\\_06.pdf](http://www.hannover.de/data/download/umwelt_bauen/m/hannover_kronsberg_dtsch_bilder_6_06.pdf) Stand: 04.01.2008

Sabatier, Paul (1998): The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe, in: Journal of European Public Policy 5(1998), 98-130

- Sabatier, Paul A. (1993): Advocacy-Coalition, Policy-Wandel und Policy-Lernen: eine Alternative des Phasenmodells, in: Héritier, Adrienne, Hg., Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24(1993), 116-48
- Scharpf Fritz W. (2000): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen: Leske + Budrich 2000
- Scharpf Fritz W. (1994): Games real actors play. Positive and negative coordination in embedded negotiations, in: Journal of Theoretical Politics 6(1994), 27-53
- Scharpf Fritz W. (1993): Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. in: Héritier, Adrienne, Hg., Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24(1993), 57-83
- Scharpf Fritz W. 1991): Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, in: Politischer Vierteljahresschrift 32(1991), 621-34
- Scharpf, Fritz W. (1989): Der Bundesrat und die Kooperation auf der „dritten Ebene“, in: Vierzig Jahre Bundesrat, Baden-Baden: Nomos 1989, 121-62
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd (2005): Planungshoheit als öffentliches Gut contra Veräußerung der Planungshoheit an Private? - In: Informationen zur Raumentwicklung, H. 9/10.2005, S. 649-656
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd (2001): Vorschlag für eine neue Definition der Eigenentwicklung: Flächenbezug statt Einwohnerbezug, in: Kommunalverband Großraum Hannover, Hg.: Eigenentwicklung in ländlichen Siedlungen als Ziel der Raumordnung. Rechtsfragen, praktische Probleme und ein Lösungsvorschlag, Hannover: Mai 2001, 34-45
- Schön, Donald A.; Rein, Martin (1994): Frame Reflection – Towards the Resolution of Intractable Policy Controversies. New York.
- Schön, Donald A.; Rein, Martin (1993): Reframing policy discourse, in: F.Fischer, J.Forester, Hg.: The argumentative turn in policy analysis and planning, London: UCL Press u. Duke U.P., 145-66.
- Spannowsky, Willy (2005): Raumordnerische Verträge, in: Handwörterbuch der Raumordnung, Hrsg. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 2005, S. 860-863.
- Wagener, Frido (1979): Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, 37(1979), 215 ff.
- Yin, Robert K. (1994): Case study research: Design and methods, Thousand Oaks, London u. New Delhi: Sage 1994
- Zentes, Joachim; Swoboda, Bernhard (1999): Standort und Ladengestaltung. In: Erwin Dichtl & Michael Lingenfelder (Hg.), Meilensteine im deutschen Handel: 89-122.
- ZGH Zweckverband Großraum Hannover (1991): Perspektiven der Wohnbauflächenentwicklung. Arbeitsmaterial, Beiträge zur regionalen Entwicklung Heft 22.

## A2. Durchgeführte Interviews

### Fallstudie Hannover: Terminplan für Interviews Gesamtregion und Einzelfallstudien (3)

Thema	AnsprechpartnerIn	Institution	Termin	InterviewerIn Verantwortl./AutorIn
<b>Vorgespräche Auswahl Einzelfallstudien</b>	Prof. Dr. Axel Priebs, Erster Regionsrat, Dez. III Umwelt, Planen und Bauen; Dipl.-Ing. Klaus Geschwinder, FB ÖPNV und Integrierte Verkehrsentwicklungsplanung Dipl.-Ing. Jürgen Niebuhr, Team Regionalplanung	Region Hannover  Region Hannover	16.07.2007  09.08.2007	Fürst, Löb, Zibell  Fürst, Löb
<b>Einzelfallstudie Siedlungsentwicklung</b>	Dipl.-Ing. Karin Winkler, Stabsstelle Seelze Süd Dipl.-Ing. Gerhard Kier, Sonderplanung Dipl.-Ing. Rudolf Hölischer / Dipl.-Ing. Carolin Ottensmeyer, FB Planen und Bauen	Stadt Seelze Landeshauptstadt Hannover Stadt Langenhagen	13.09.2007 13.09.2007 24.09.2007	Löb, Zibell Löb, Zibell Löb, Zibell
<b>Einzelfallstudie Eigenentwicklung</b>	Dipl.-Ing. Holger Zorn / Dipl.-Ing. Oliver Schultz, Bauplanung, Bauordnung	Gemeinde Wedemark	24.08.2007	Fürst, Löb  Fürst / Zibell
<b>Seelze Süd</b>	Dipl.-Ing. Godehard Kraft, Bauamtsleiter	Stadt Seelze	29.08.2007	Fürst, Löb
<b>Neustadt</b>	Dipl.-Ing. Niels Jacobs / Dipl.-Ing. Wippermann, Team Stadtplanung	Stadt Neustadt a. Rbge.	05.09.2007	Fürst, Löb
<b>Springe</b>	Dipl.-Geogr. Hermann Aden, Baudezernent	Stadt Springe	11.09.2007	Fürst, Zibell
<b>Einzelfallstudie Einzelhandel</b>	Dipl.-Ing. Godehard Kraft, Bauamtsleiter	Stadt Seelze	29.08.2007	Löb / Fürst
<b>Bauboulevard Höver</b>	Dipl.-Ing. Rudolf Hölischer / Dipl.-Ing. Kerstin Widowsky, FB Planen & Bauen	Stadt Langenhagen	10.09.2007	Fürst, Löb
<b>Fachmarktstandort</b>	Dipl.-Ing. Burkhard Pietsch, Stadtbaurat	Stadt Lehrte	19.09.2007	Fürst, Löb
<b>Westfalenstraße</b>				Zibell, Fürst, Löb
<b>Lehrte</b>				
<b>Übergeordnete Perspektiven: Nachhaltige Regionalentwicklung / Regional Governance</b>	Prof. Dr. Axel Priebs, Leiter Dez. III Umwelt, Planen und Bauen, Erster Regionsrat Dipl.-Ing. Jürgen Niebuhr, Leiter Team Regionalplanung Prof. Dr. Eckart Gildenberg, Abc. Raumforschung und Landesplanung; ehem. Fachbereichsleiter Planung und Naherholung Dipl.-Geogr. Ingrid Heineking, freie Planerin, Geschäftsstelle PlanungsFachFrauen / Dipl.-Pol.wiss. Katja Striefler, Team ÖPNV-Marketing, ehem. Gleichstellungsbeauftragte / Dipl.-Ing. Christiane Wegner, Team Regionalplanung	Region Hannover  Region Hannover Leibniz Universität; ehem. Kommunalverband Großraum Hannover KGH PlanungsFachFrauen in der Region Hannover / Region Hannover, ehem. KGH /  Region Hannover	28.11.2007  08.11.2007 17.10.2007  30.10.2007	Fürst, Löb, Zibell  Fürst, Löb, Zibell Fürst, Löb, Zibell  Löb, Zibell

### **A3. Abbildungsverzeichnis**

- Abb. 1: Lage der neuen Siedlung am Kronsberg, Quelle: Landeshauptstadt Hannover
- Abb. 2: Lage im Siedlungsgebiet mit Verkehrswegen, Quelle: Landeshauptstadt Hannover
- Abb. 3: Lage Langenhagens in der Region Hannover, Quelle: Region Hannover
- Abb. 4: Lage der Stadt Seelze in der Region Hannover, Quelle: Region Hannover
- Abb. 5: Städtebauliche Entwicklungsmaßnahme Seelze Süd, Strukturkonzept 2005, Teil B, Entwurf, Quelle: Städtebau Prof. Ackers, Braunschweig
- Abb. 6: Raum- und Standortkategorien 2005, Quelle: Region Hannover
- Abb. 7: Kurzprüfung im dreistufigen Beurteilungsverfahren, Quelle: Region Hannover
- Abb. 8: Lage Sehnde in der Region Hannover, Quelle: Region Hannover
- Abb. 9: Sehnde mit zugehörigen Ortsteilen, Quelle: Region Hannover
- Abb. 10: Lage Lehrte in der Region Hannover, Quelle: Region Hannover
- Abb. 11: Lehrte mit zugehörigen Ortsteilen, Quelle: Region Hannover
- Abb. 12: Lage der Stadt Neustadt a. Rbge. in der Region Hannover, Quelle: Region Hannover
- Abb. 13: Lage der Stadt Springe in der Region Hannover, Quelle: Region Hannover
- Abb. 14: Lage der Gemeinde Wedemark in der Region Hannover, Quelle: Region Hannover

### **A4. Tabellenverzeichnis**

- Tab. 1: Das Planungssystem in Deutschland - Übersicht, Quelle: Region Hannover
- Tab. 2: Aufbauorganisation in der Region Hannover, Quelle: Region Hannover
- Tab. 3: Leistungskatalog, Quelle: Region Hannover, Informationsdrucksache II 213/2007 (o.S.)
- Tab. 4: Zuordnung von Einzelhandelstypen, Agglomerationsgrad und Einzugsbereich zu zentralörtlichen Standortkategorien, vgl. KGH 2001a, 15, Quelle: Region Hannover