

Wohnbauland und Eigenbedarf

Peter H. Kramer

Am 10.07.2020 berichtete die *DeWeZet*: „Kreis hemmt Entwicklung in Hemeringen und Grobnde ... Neben Hemeringen soll es nach Einschätzung des Landkreises auch in Lachem keine 'über die Eigenentwicklung hinausgehende Siedlungsentwicklung' geben.“ Hemeringen und Lachem sind zwei von 24 Orts- bzw. Stadtteilen der Stadt Hessisch Oldendorf im Landkreis Hameln-Pyrmont. Beide haben zusammen knapp 2.000 Einwohner, jeder eine Kindertagesstätte (die auch von Kinder aus der Kreisstadt besucht werden) und Hemeringen eine Grundschule. Mit *Kreis* ist hier die Regionalplanung des Landkreises Hameln-Pyrmont gemeint.

„Über die Eigenentwicklung hinausgehende Siedlungsentwicklung“ heißt sich auf den Eigenbedarf zu beschränken. Der Begriff Eigenbedarf kommt in der Raumordnung der Landkreise und im Zuge der Bauleitplanung der Städte und Gemeinden zur Anwendung. Er beschreibt den Wohnraumbedarf der bereits ortsansässigen Bevölkerung. In der Landesplanung, Raumordnung und Bauleitplanung (hier insbesondere in der Flächennutzungsplanung) wird stereotyp gefordert, dass kleinere Ortschaften oder Ortslagen nur so viel Bauland ausweisen dürfen, wie zur Deckung des Eigenbedarfes erforderlich ist. Somit begrenzt der Eigenbedarf die Siedlungsentwicklung eines Ortes. Diese Regulierung kommt fast überall zur Anwendung und ist so im Denken der Akteure verankert, dass sie nicht mehr begründet und auch nicht mehr hinterfragt wird.

Folgt eine Gemeinde jedoch konsequent den Vorgaben der Raumordnung und Landesplanung, weist nur Bauland für Ortsansässige aus und vergibt die Grundstücke dann nur noch an Ortsansässige, verstößt sie gegen EU-Recht (EuGH, Urt. v. 08.05.2013 – C-197/11). Schon 2007 hatte die Europäische Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren wegen des Einheimischenmodells (Vergabe von Grundstücken nur an Ortsansässige und/oder aus dem Ort stammende) einer Gemeinde in NRW und 2009 gegen vier Gemeinden in Bayern eingeleitet. Bei diesen beanstandeten Einheimischenmodellen handelt es sich nach Ansicht der Europäischen Kommission um eine systematische Bevorzugung Einheimischer und damit einer unionsrechtswidrigen Diskriminierung. Grundsätzlich kann eine Gemeinde Vergabekriterien entwickeln und anwenden, soweit sie das inhaltlich begründen kann. Eine ausschließliche Vergabe an Einheimische ist aber unzulässig. Mittlerweile gibt es ausgehandelte neue Einheimischenmodelle, die allerdings dann auch nicht mehr so genannt werden sollten. I.d.R.

kommen hier neben der ortsansässigen Bevölkerung nun auch am Ort oder für den Ort „engagierte“ oder „Bedürftige“ zum Zuge. In den Agglomerationsräumen oder im Umfeld großer Städte kommen derzeit auf ein Grundstücksangebot etwa 10 Nachfrager. Bei besonders attraktiven Standorten können es auch mal 100 Bewerber je Bauplatz sein. Damit sich hier nicht nur die Meistbietenden durchsetzen, werden immer häufiger und teilweise bereits raumübergreifend diese neuen Einheimischenmodelle angewandt (Begründung und Regelwerk per copy&paste). Gelegentlich werden Grundstücke unter notarieller Aufsicht verlost. Dabei beteiligen sich auch Investoren oder Spekulanten mit ihren Strohmännern an dieser Tombola. Die starke Verbreitung der Einheimischenmodelle führt zum praktischen Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen. Sie fördert somit die Segregation. Bei den vielen stark überzeichneten Grundstücksangeboten stellt sich die Frage, ob hier nicht immer wieder die selben Leute leer ausgehen und so lediglich der Anschein einer hohen Baulandnachfrage entsteht. Das treibt dann die Immobilienpreise künstlich weiter hoch. Ein Abgleich oder eine Abstimmung der Siedlungsentwicklung mit den tatsächlich vor Ort gegebenen Ressourcen (insbesondere dem Gemeinbedarf) wird vor diesem Hintergrund nicht einmal mehr thematisiert. Das Einheimischenmodell ist lediglich ein Instrument der Gemeindeentwicklung, es ersetzt diese nicht.

Ursprünglich sollte mit der Begrenzung der Siedlungsentwicklung auf den Eigenbedarf bzw. die Eigenentwicklung verhindert werden, dass Gemeinden über ihre Verhältnisse hinaus wachsen. Damit war gemeint, dass sie für den damit verbundenen Zuwachs an Bevölkerung nicht über die erforderliche Infrastruktur verfügen und diese dann nachträglich und kostenaufwändig erst noch hergestellt werden müsste. In den Aufbaujahren der Bundesrepublik scheint es tatsächlich gelegentlich einige Bürgermeister gegeben zu haben, die davon träumten ihre Gemeinde zur Großstadt zu entwickeln. Dazu hätte man nachhaltige Wachstumsstrategien entwickeln und sie dann operativ umsetzen müssen. Um das leisten zu können, bedarf es aber einer umfassenden Kenntnis über Raumnutzung, Stadtentwicklung und Prozesssteuerung komplexer Systeme. Das Wissen gab es damals aber gar nicht. Zudem ist dies mit reichlich Arbeit verbunden. Verbieten ist da viel einfacher, vor allem wenn man mit der Raumordnung gleich das passende Werkzeug geliefert bekommt. Aber was ist denn genau Eigenbedarf und wie ist er zu quantifizieren? Das war damals unklar und das hat sich bis heute nicht geändert. Man behalf sich mit Hilfskonstruktionen. Stieg z.B. die Zahl der Einwohner in den zuvor statistisch erfassten Jahren in einem Dorf auch ohne Zuwanderung an, wurde das linear fortgeschrieben und dann mit einer Faustzahl (z.B. Einwohner je Wohnung oder Einwohner je Hektar) der Siedlungsbedarf hochgerechnet. Allerdings gibt es keine derartigen einfachen Zusammenhänge. Später machte man sich erst gar nicht mehr diese Mühe und behauptete einfach das wären 5% oder mal 10% von was auch immer und wann auch immer. Wenn das ein deutscher Herr Professor Dr. postuliert, braucht eine solche Autorität Kraft seines Amtes das ohnehin nicht begründen. Alle

dieser Ableitungen oder Ermittlungen sind willkürlich konstruiert. Das führt dann auch regelmäßig zum monate- oder jahrelangen Streit hochqualifizierter und hochdotierter Mitarbeiter*innen über den „richtigen Ansatz“. Damit kann man auch leicht die Bürgermeister eines Landkreises gegeneinander ausspielen. Wichtig war bzw. ist bei diesem Vorgehen, dass der Begriff Eigenbedarf und die Kontingentierung an sich nicht mehr hinterfragt wird. Es wird gar nicht mehr versucht, die Realität zu erfassen und zu beschreiben. Mit wissenschaftlichen Grundsätzen und Methoden hat das alles natürlich rein gar nichts zu tun.

Was passiert aber tatsächlich „auf dem Dorfe“? Überall werden Menschen geboren, wachsen heran und gründen ihre eigenen Haushalte und ihre eigenen Familien. Und dazu müssen sie stets wohnen. U.a. entsteht so eine Wohnraum- bzw. Baulandnachfrage. Einige junge Leute zieht es zunächst in die große Stadt, etwa wegen der Berufsausbildung oder weil da „mehr los ist“. Wenn die Kinder dann da sind, geht es häufig wieder zurück auf's Land. Das muss nicht der gleiche Ort ihrer Kindheit und Jugend sein, aber ein Ort an dem sie ihre Kinder großziehen möchten. Wenn es gerade mal passt, wird das Haus der jüngst verstorbenen oder ins Heim verzogenen Oma übernommen, die eigenen Eltern wohnen dann ja noch Jahrzehnte in ihren vier Wänden. Ob, wann und wo diese Nachnutzung bzw. dieser Generationswechsel stattfindet ist rein zufällig. Ebenso zufällig ist die Nachnutzung. Irgend jemand in der Familien übernimmt das Haus, auch wenn er/sie das eigentlich nie vorhatte oder es wird irgendwohin kaum zufälliger, meist „unter der Hand“ verkauft. Die Nachnutzung bzw. dieser Generationswechsel erfolgt zufällig, der Eigenheimbau ist dagegen geplant. Schon daher ist das eine nicht mit dem anderen zu „verrechnen“. Übrigens verhält es sich mit den Baulücken ähnlich. Nach Auswertung zahlreicher kostenträchtiger Baulückenkartierungen und -katastern ist festzustellen, dass es zwischen den nach städtebaulichen Maßstäben erfassten und den nachfolgend tatsächlich bebauten Baulücken (Bauvorhaben nach §34 BauGB) statistisch kein Zusammenhang besteht. Mal abgesehen davon, dass ohnehin nicht jeder Freiraum zugebaut werden sollte, ist die Frage nach der Baulückenbebauung keine Aufgabe für Architekten oder Städtebauer sondern eher für Sozialarbeiter oder Familientherapeuten. Gelegentlich zieht auch mal jemand zu, der zunächst gar nichts mit diesem Ort zu tun haben wollte, wird dann in die Gemeinschaft integriert und bereichert das kulturelle Leben des Ortes um so mehr. Halt das ganz normale Leben der Mehrzahl der deutschen Bevölkerung. Jeder Ort ist hier individuell und einzigartig und lässt sich auch so erfassen und beschreiben. Gerade die politisch Verantwortlichen kennen die Lage in ihrem Ort selber am besten und könnten und sollten selbständig darüber entscheiden. In meinen über 30 Jahren Berufserfahrung habe ich fast ausschließlich verantwortungsbewusste und sehr nachdenkliche Kommunalpolitiker erlebt. Mit allen war zu reden, wenn man denn etwas substantielles und konstruktives zu sagen hatte. Allerdings dürfen sie nicht eigenständig handeln. Stattdessen müssen sie sich den Regeln zur Eigenentwicklung der Raumordnung und Landesplanung unterwerfen und das hat fatale Folgen.

Zunächst handelt es sich bei dem zugestandenen Eigenbedarf um eine Kontingentierung. Wobei fast ausnahmslos alle Berechnungen dazu unbegründet und somit willkürlich sind. Zudem fehlt in der Regel ein Zeitbezug. Abgesehen von den generativen Schwankungen infolge von Babyboom und Pillenknick, auch und insbesondere der nachfolgenden Generationen, entsteht die Wohnraum- oder Baulandnachfrage kontinuierlich. Das Angebot entsteht dagegen momentan, etwa im Augenblick des Satzungsbeschlusses des Bebauungsplanes bzw. der Erschließung des Baugebietes. Auch die i.d.R. willkürlichen, der aktuellen Mode entsprungenen gestalterischen Festsetzungen gelten dann bis zum jüngsten Tag. Ist die Nachfrage in der Region größer als das Angebot, wird dies begierig wahrgenommen und rasch realisiert. Das ist meist der Fall, wenn Bauland kontingentiert wird. Die Zuspätkommenden aus dem Ort gehen dann wieder leer aus. Um das zu vermeiden werden schon mal Grundstücke vorsorglich erworben. Das erklärt u.a. warum manche Grundstücke zunächst unbebaut bleiben. Die rasche Realisierung des Angebotes, das ja meist unausgesprochen für Jahrzehnte den Eigenbedarf hätte abdecken sollen, führt dann infolge der temporär hohen Wanderungsgewinne zu einer Bedarfsspitze beim Gemeinbedarf (insbesondere beim Kinderbetreuungsbedarf und nachfolgend den Grundschulen), die meist mit den vorhandenen Kapazitäten nicht abgedeckt werden kann. Die Gemeinde baut dann die Kapazitäten aus. Da nachfolgend kein zusätzlicher Wohnraum bzw. Bauland mehr zur Verfügung gestellt werden darf, wandern die jungen Familien ab und die erweiterten Gemeinbedarfseinrichtungen können nicht mehr adäquat ausgelastet werden. Das wird dann von Raumplaner*innen als Beweis für ihre Thesen interpretiert. Und im Nachbarort wiederholt sich dann der ganze Vorgang.

Gerade Ortschaften, die nur den Eigenbedarf abdecken dürfen, kennzeichnet ein engmaschiges soziales Netzwerk. Damit ist weit mehr gemeint als nur Familie bzw. Verwandtschaft. Die Kinder können und werden häufig von den Großeltern betreut, die Großeltern oder besser die Urgroßeltern von ihren Kindern. Kurze Wege erleichtern hier das sozial verantwortliche Miteinander und den Alltag ungemein. Wie schon gesagt, kehren viele gerade im Zuge der Familiengründung zurück auf's Land bzw. zurück in ihr Dorf. Diese Wohnraum- und Baulandnachfrage wird beim Eigenbedarf allerdings gar nicht erfasst. Er beschreibt ja den Wohnraumbedarf der bereits ortsansässigen Bevölkerung. Können die jungen Leute aber nicht mehr in ihrem Ort bauen und werden gezwungen dazu fortzuziehen, zerbricht dieses Netzwerk. Kinder- und Altenbetreuung muss dann vom Staat bzw. der Gemeinde kostenträchtig und i.d.R. wenig zufrieden stellend und für alle Beteiligten aufwändig geleistet werden. Das trifft dann auch das übrige soziale Leben: die Feuerwehr, die kirchliche Gemeinde und die Vereine. Dass so der Verkehr stark zunimmt, sollte jedem klar sein.

Gelegentlich sind aber auch wohnraum- bzw. baulandbedingte Wanderungsgewinne sinnvoll. Das ist immer dann der Fall, wenn der Ort über ein Entwicklungspotential und ausreichende

Gemeinbedarfseinrichtungen verfügt, wie dies in den eingangs erwähnten Orten der Fall ist¹. Die Beschränkung auf den wie auch immer definierten Eigenbedarf gefährdet diese Einrichtungen. Das heißt, sie könnten mangels Auslastung geschlossen werden müssen. In den Herkunftsgebieten bzw. den Ausweichstandorten der so abgehaltenen Zuwanderungen müssen diese Gemeinbedarfseinrichtungen i.d.R. noch geschaffen werden. D.h. man schließt Einrichtungen, weil man glaubt, dass es sie dort nicht gibt, um sie an anderen Orten neu zu schaffen, weil man glaubt, dass es sie dort gibt. Damit wäre der Zustand erreicht, der von der Raumordnung und Landesplanung willkürlich als gegeben unterstellt wurde. Die Abstimmung der Siedlungs- mit der Gemeinbedarfsentwicklung erfordert ein umfangreiches Fachwissen zur Stadt- bzw. Gemeindeentwicklung, ist mit reichlich Arbeit verbunden und übrigens längst beispielgebend durchgeführt worden, wenn auch nur in sehr wenigen Fällen.

Aber warum ist das so und warum ändert sich kaum etwas? Einiges erklärt sich aus der Wahrnehmung und Motivation der handelnden Personen. Damit befasst sich heute kaum noch jemand. In Zeiten von Eckokammern und Influencern oder der inhärenten Logik von Suchmaschinen ist dies methodisch ein nicht nachvollziehbarer Fehler. Der Verweis auf den Eigenbedarf hat seinen Ursprung in der Landesplanung und Raumordnung. Die Raumordnungsprogramme oder Gebietsentwicklungspläne sind aber kaum mehr als eine Ansammlung von politischen Zielen. Bestenfalls sind das die politischen Ziele der Landesregierung, wären also zumindest demokratisch legitimiert. Meist wird jedoch nur die persönliche „erlernte“ Meinung des Sachbearbeiters oder der berufsständigen Vertretung reproduziert (siehe <https://srl.de>). Klingt nach Verschwörungstheorie, könnte man je nach eigener Position aber auch als funktionierendes Netzwerk verstehen. Viel entscheidender ist, dass es sich hierbei um Ziele handelt, also nicht um wissenschaftliche Erkenntnisse einer Analyse der realen, komplexen, dynamisch ablaufenden Raumnutzung usw.. Nach ihrem eigenen Berufsverständnis sind Raumplaner*innen dazu da, um die Einhaltung der Ziele zu überwachen (d.h. die ihnen „nachgeordneten“ Stellen, Gemeinden usw.). Sie analysieren nicht, sie kontrollieren. Nach ihren eigenen Aussagen, interessiert sie nicht was da im Raum passiert und diese Kenntnis würde ihre Arbeit eher behindern. Vor allem würden so die enormen Zielkonflikte sichtbar, die

1 siehe:

Peter H. Kramer: Bevölkerungs-, Gemeinbedarf- und Bauflächennachfrageentwicklung der Stadt Hessisch Oldendorf von 1997 bis 2015 (einschl. Gewerbeflächenbedarf), Gutachten im Auftrage der Stadt Hessisch Oldendorf, 1999 (233 Seiten + Anhang)

Peter H. Kramer: Bevölkerungs-, Gemeinbedarfs- und Bauflächennachfrageentwicklung der Stadt Hessisch Oldendorf von 2003 bis 2020, Gutachten im Auftrage der Stadt Hessisch Oldendorf, 2004 (401 Seiten + Anhang),

Peter H. Kramer: Bevölkerungs-, und Gemeinbedarfsentwicklung der Stadt Hessisch Oldendorf von 2016 bis 2035 mit dem Schwerpunkt Kinderbetreuung und Grundschulentwicklung, Gutachten im Auftrage der Stadt Hessisch Oldendorf, 2017 (363 Seiten + Anhang)

Peter H. Kramer: Strukturanalyse Landkreis Hameln-Pyrmont - Bevölkerungsentwicklung, Wohnungsbautätigkeit, Erwerbstätigkeit und Beschäftigung. Gutachterliche Stellungnahme zum RROP im Auftrag des Landkreises Hameln-Pyrmont 1999 (188 Seiten + Anhang)

http://www.kramergutachten.de/PHK/Kramer-Gutachten_Hessisch-Oldendorf-2035_Kurzzusammenfassung.pdf

http://www.kramergutachten.de/DEMO/Kramer_Prognosenkritik_HO.pdf

sie selber nicht auflösen können. Und je unspezifischer eine Regelung ist, desto leichter kann nach eigenem Gusto Einfluss genommen werden oder machen wir uns mal ehrlich, Macht ausgeübt werden. Gelegentlich nur eine einzige Person bestimmt so in einem Landkreis über die Zukunft von 100.000 Einwohnern, ohne sich dafür rechtfertigen zu müssen. In den Bürgermeistern der größeren Städte² und den Oberbürgermeistern haben die Raumplaner*innen Verbündete. Konditioniert in ihrem hierarchischen Weltbild können diese sich so unliebsame Konkurrenz vom Halse schaffen. Und wenn es dann doch mal verantwortungsbewusste und kooperationsfähige Politiker*innen in den großen Städten gibt, scheitern diese häufig an ihrer eigenen Verwaltung. Wird der Wohnraum bzw. das Bauland verknappt, u.a. durch die Eigenbedarfskontingentierung, lassen sich die persönlichen politischen Ziel der planenden Verwaltungsmitarbeiter*innen sehr viel leichter gegen die eigenen unbedarften und unmündigen Bürger*innen oder lästige unbelehrbare Kommunalpolitiker*innen durchsetzen.

Die Eigenbedarfsregelung führt zu einem Anstieg des Gemeinbedarfes bzw. des staatlichen und kommunalen Daseinsvorsorgeaufwandes. Er führt zur Unter- und Überlastung der Infrastruktur, insbesondere im Bereich der Kinderbetreuung und Schulen. Er verschärft das Problem der Altenpflege, schwächt das bürgerliche Engagement bis zum völligen Erliegen. Und es führt zu einem starken Anstieg des Verkehrsaufkommen. Die Eigenbedarfsregelung schafft erst die Probleme, die es vorgibt zu lösen. Stattdessen sollten in der Landesplanung und Raumordnung die Gemeinden aufgefordert werden, für ausreichenden Wohnraum bzw. Bauland zu sorgen und es sollte gefordert werden, dass die Siedlungsentwicklung mit der Gemeinbedarfentwicklung abgestimmt wird, mehr nicht.

Bad Eilsen im Juli 2020, ergänzt im August 2021

Dipl.-Ing. Peter H. Kramer

Büro für angewandte Systemwissenschaften
in der Stadt- und Gemeindeentwicklung
31707 Bad Eilsen www.kramergutachten.de
Hermann-Löns-Str. 6 Tel. 05722 / 95 48 470

² Bzw. Ober- und Mittelzentren, auch eine Erfindung der Landesplanung und Raumplanung.