

Wirksamkeit der raumordnerischen Instrumente „Bereiche mit verstärkter Siedlungsentwicklung“ und „Orte mit Eigenentwicklung“ in der Region Südlicher Oberrhein

Von Wolfgang Homburger



1. Die Rolle der Regionalplanung in Baden-Württemberg bei der Lenkung der räumlichen Entwicklung

Im Jahre 1973 wurden in Baden-Württemberg 12 Regionalverbände gegründet, um laut Landesplanungsgesetz von 1971 die Trägerschaft der Regionalplanung in diesem Bundesland zu übernehmen (§§ 7–21 LPiG). Zur Eigentümlichkeit dieser Übertragung einer primär staatlichen Aufgabe (§ 5 ROG) auf besondere Körperschaften des öffentlichen Rechts gehört es, daß sie sich auf Planung und Beratung beschränkt. In Baden-Württemberg besteht somit auf der Ebene der Regionalplanung im Gegensatz zur Bauleitplanung der Gemeinden und zur staatlichen Landesplanung keine Zusammenfassung von Planaufstellung, Planverwirklichung und Finanzierung in einer Hand. Die Realisierung der Grundsätze und Ziele des Regionalplanes steht allein den Maßnahmeträgern auf seiten der Gemeinden und Landkreise, des Landes und Bundes sowie sonstiger mit öffentlichen Aufgaben betrauter Institutionen zu. Dies kann nicht ohne Bedeutung für die Wirkungsmöglichkeiten der Regionalplanung sein.

So kann es sich bei der Regionalplanung in Baden-Württemberg nicht um eine Entwicklungsplanung in dem Sinne handeln, daß sie programmatisch die Durchführung ganz bestimmter raumbedeutsamer Maßnahmen in fachübergreifender Koordination verbindlich festlegt, womöglich noch unter Angabe eines zeitlichen Rahmens; stattdessen bleibt die Regionalplanung beschränkt auf die sog. „Auf-fangplanung“, d.h. ihre Wirksamkeit beginnt erst dann, wenn ein anderer Träger öffentlicher Belange von sich aus eine raumbedeutsame Planung oder Maßnahme durchzuführen beabsichtigt. Dann muß er die im Regionalplan enthaltenen Vorgaben und Bedingungen beachten. Auch dürfen behördliche Genehmigungen für Vorhaben privater Träger (Anlage von Kiesgruben, Errichtung von Großmärkten usw.) nicht im Widerspruch zu den rechtsverbindlichen Aussagen des Regionalplanes stehen. Die Beschränkung der Regionalplanung in Baden-Württemberg auf die Rahmensetzung für Maßnahmen, die von anderen Stellen initiiert werden, und das Fehlen der Kompetenz, selbst raumbedeutsame Maßnahmen zu veranlassen oder durchzuführen, kommt auch in den Genehmigungsbescheiden der Landesregierung für die Regionalpläne zum Ausdruck, in denen es heißt: „Die raumbezogenen und konkreten Festlegungen (des Regionalplanes) haben Bindungswirkung bei der Vornahme raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen. Soweit in den Plansätzen eine ‚Förderung‘ vorgesehen ist oder soweit Planungsträger zu sonstigen Maßnahmen angehalten werden, wird insbesondere wegen der Haushaltshoheit der Planungs- oder Finanzierungsträger keine Rechtspflicht begründet, Finanzhilfen zu gewähren oder sonst bestimmte Maßnahmen zu beschließen oder durchzuführen. Das gleiche gilt für die Forderung, bestimmte Einrichtungen zu erhalten.“ (RVSO, 1980, S. 6).

Die Regionalplanung in Baden-Württemberg ist also auf andere Stellen angewiesen, um ihre raumordnerischen Vorstellungen in die Realität umsetzen zu können. Allerdings achten die staatlichen Raumordnungsbehörden (Innenministerium und Regierungspräsidien) auf die Befolgung der Regionalpläne bei der Durchführung raumbedeutsamer Maßnahmen. Dennoch liegt es nahe, daß diese Befolgung nicht immer in demselben Grad erfolgt, wie wenn Planung und Durchführung in einer Hand lägen.

2. Raumordnerische Aufgaben der Instrumente „Bereiche mit verstärkter Siedlungsentwicklung“ und „Orte mit Eigenentwicklung“

Im Jahre 1977 hat der Regionalverband Südlicher Oberrhein den Entwurf des Regionalplanes für seinen Verbandsbereich vorgelegt, im Jahre 1979 wurde der Plan als Satzung beschlossen, im Jahre 1980 folgte die Genehmigung und Verbindlichkeitserklärung durch die Landesregierung.

Nachdem der Regionalplan Südlicher Oberrhein seit etwa einem Jahrzehnt in Kraft ist und angewandt wird, außerdem inzwischen sein Planzieljahr 1990 erreicht wurde, ist es von Interesse festzustellen, welche Wirkung er bisher gezeigt hat und inwieweit seine Grundsätze und Ziele in die Realität umgesetzt werden konnten.

Im folgenden soll dies beschränkt auf ein einzelnes regionalplanerisches Lenkungsinstrument geschehen, das zur näheren Betrachtung ausgewählt wurde; es ist die Kategorisierung der einzelnen Wohnsiedlungen nach Bereichen mit verstärkter Siedlungsentwicklung und Orten mit Eigenentwicklung. Diese beiden Siedlungskategorien sollen der Lenkung der Siedlungsentwicklung einer Region sowie der Erhaltung oder Herstellung einer gewünschten Siedlungsstruktur dienen. Dabei soll erreicht werden, daß jeder einzelne Ort (= Altgemeinde vor der Gemeindereform) innerhalb der Region sich bezüglich seiner Bevölkerungszahl, der Inanspruchnahme von Neubauland sowie in seinem Verhältnis zu anderen Orten in einer bestimmten und für die Gesamtsiedlungsstruktur vorteilhaften Weise entwickelt. Ungeregelte und unzuträgliche Entwicklungen, negativ zu bewertende Gewichtsverlagerungen und Ungleichgewichte sollen vermieden werden. Gleichzeitig sollen wesentliche Merkmale einer Region trotz des notwendigen Wandels gewahrt, eine größtmögliche Schonung der natürlichen Lebensgrundlagen erreicht, die am tatsächlichen Bedarf ausgerichtete Funktionsfähigkeit von Infrastrukturen für die Zukunft sichergestellt und gute Lebensbedingungen für die Menschen aller Regionsteile erhalten oder hergestellt werden. Die Siedlungsentwicklung soll daher schwerpunktmäßig an dafür geeigneten Orten konzentriert werden.

Laut Regionalplan Südlicher Oberrhein 1980 sind in den Orten mit Eigenentwicklung Wohnungen, landwirtschaftliche Betriebe und nichtlandwirtschaftliche Arbeitsplätze nur für den Bedarf der ortsansässigen Bevölkerung zu entwickeln; über diesen eigenen Bedarf soll die Entwicklung nicht hinausgehen (RVSO, 1980, Plansatz 7.1.2). Orte mit Eigenentwicklung sollen also an Einwohnern im wesentlichen nur durch Geburtenüberschüsse zunehmen, falls solche überhaupt noch vorhanden sind; die Bevölkerungszahl kann also allenfalls in geringem Maße

wachsen. Entsprechend wenig an zusätzlichen Bauflächen für Wohnen und Gewerbe wird zugestanden.

Die Orte in Bereichen mit verstärkter Siedlungsentwicklung können dagegen in wesentlich größerem Umfang neue Bauflächen für sich beanspruchen, da dort nicht nur der Bedarf aus der Eigenentwicklung zu berücksichtigen ist, sondern vor allem auch derjenige aus der Bevölkerungszuwanderung, außerdem aus der gezielten, von außen kommenden Gewerbe- und Industrieansiedlung sowie aus der Schaffung von Einrichtungen mit zentralörtlicher Bedeutung (RVSO, 1980, Plansatz 7.1.1). In Bereichen mit verstärkter Siedlungsentwicklung sind Wohnungen und nichtlandwirtschaftliche Arbeitsplätze zu konzentrieren, zentralörtliche Funktionen nach Bedarf auszubauen sowie vorhandene und geplante Infrastrukturen zu bündeln.

Wegen der Öffnung für eine starke Zuwanderung können Orte in Bereichen mit verstärkter Siedlungsentwicklung wesentlich stärker an Einwohnern zunehmen als Orte mit Eigenentwicklung. Weil der gesamte Wanderungsgewinn einer Region ausschließlich auf die Bereiche mit verstärkter Siedlungsentwicklung gelenkt werden soll, ist ein allmählicher Anstieg ihres bevölkerungsmäßigen Gewichts im Verhältnis zu den Orten mit Eigenentwicklung programmiert.

Das raumordnerische Ziel, Wanderungsbewegungen in bestimmtem Sinne zu lenken, findet allerdings seine Grenze in der Niederlassungsfreiheit der deutschen Bürger (Art. 11 GG). Es kann niemandem verwehrt werden, in einen Ort mit Eigenentwicklung zu ziehen. Die raumordnerische Lenkung ist nur auf indirektem Wege möglich, d.h. nur dadurch, daß bei der Aufstellung gemeindlicher Bauleitpläne zusätzliche Wohnbauflächen in den Orten mit Eigenentwicklung nur entsprechend dem voraussehbaren Eigenbedarf genehmigt werden. Die im Bebauungsplan ausgewiesenen Bauplätze können allerdings auch Auswärtigen angeboten und verkauft werden.

3. Die Wirksamkeit der raumordnerischen Lenkungsinstrumente „Bereiche mit verstärkter Siedlungsentwicklung“ und „Orte mit Eigenentwicklung“ im Rückblick

Im folgenden wird gezeigt, wie sich die im Regionalplan Südlicher Oberrhein festgelegten Gemeinden mit Bereichen mit verstärkter Siedlungsentwicklung und die lediglich aus Orten mit Eigenentwicklung bestehenden Gemeinden während eines Jahrzehnts entwickelt haben und ob dabei die regionalplanerischen Zielvorstellungen erreicht werden konnten. Der Regionalplan wurde 1980 für verbindlich erklärt, doch schon in den vorangegangenen Jahren war der Entwurf aus dem Jahre 1977 und die 1979 als Satzung beschlossene Fassung als quasi verbindliche Vorgabe bei der Genehmigung von Bauleitplänen berücksichtigt worden. Somit können die Einwohnerzahlen der Gemeinden von 1977 und 1987 einander gegenübergestellt werden.

Hierbei bestehen allerdings zweierlei Schwierigkeiten im Zusammenhang mit den zur Verfügung stehenden statistischen Unterlagen, weshalb eine gewisse Unschärfe bei der Wiedergabe der Fakten nicht zu vermeiden ist. Zum einen sind im Regionalplan die Bereiche mit verstärkter Siedlungsentwicklung und die Orte mit Eigenentwicklung nach einzelnen Teilorten der Gemeinden (= Altgemeinden vor

der Gemeindereform) ausgewiesen, während die amtliche Statistik die Bevölkerungszahlen nur gemeindeweise angibt. Daher können bei Gemeinden, die sowohl Bereiche mit verstärkter Siedlungsentwicklung als auch Orte mit Eigenentwicklung umfassen, keine nach diesen beiden Siedlungskategorien getrennte Angaben zur Bevölkerungsentwicklung gemacht werden. Es müssen also Gemeinden mit Bereichen mit verstärkter Siedlungsentwicklung, die fast immer auch über Orte mit Eigenentwicklung verfügen, verglichen werden mit Gemeinden, die nur aus Orten mit Eigenentwicklung bestehen. Obwohl demnach bei den meisten Bereichen mit verstärkter Siedlungsentwicklung eine Darstellung der Bevölkerungsentwicklung nicht ohne Vermengung mit derjenigen in den zur gleichen Gemeinde gehörenden Orten mit Eigenentwicklung möglich ist, ist doch zu erwarten, daß sich die Bevölkerungsentwicklung der betreffenden Gemeinden noch deutlich genug von derjenigen in Gemeinden mit ausschließlich Eigenentwicklung abhebt. Nur die tatsächliche Höhe der Differenz in der Entwicklung der beiden Siedlungskategorien läßt sich nicht präzise darstellen.

Die zweite Schwierigkeit bezüglich der statistischen Unterlagen besteht darin, daß die Bevölkerungszahlen von 1977 auf Angaben der Bevölkerungsfortschreibung beruhen, diejenigen von 1987 auf der Volkszählung. Grobe Fehler der Fortschreibung können zu falschen Schlüssen über die tatsächliche Bevölkerungsentwicklung führen. Die Veröffentlichung des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg mit den ersten Ergebnissen der Volkszählung 1987 enthält aber auch die zum betreffenden Stichtag geltenden Daten aus der Bevölkerungsfortschreibung, so daß aus der Höhe der Differenz für jede einzelne Gemeinde abgeschätzt werden kann, ob die Bevölkerungszahl von 1977 einigermaßen stimmig sein kann oder nicht.

Die Tabelle stellt für die Region Südlicher Oberrhein die Bevölkerungsentwicklung in den Gemeinden mit Bereichen mit verstärkter Siedlungsentwicklung und den Gemeinden mit ausschließlich Eigenentwicklung zwischen 1977 und 1987 dar.

Insgesamt stieg in der Region die Bevölkerungszahl in diesem Zeitraum von 847 878 um 2,5 % auf 868 946 Personen an. Dabei war das Bevölkerungswachstum in den einzelnen Regionsteilen von starken Unterschieden geprägt. Während der Ortenaukreis durch Stagnation gekennzeichnet war (+ 0,1 %), hatten der Landkreis Emmendingen und die Stadt Freiburg schwache Wachstumsraten von etwa 2 %; der Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald übertraf alle Nachbarkreise in der Region deutlich mit einem relativen Bevölkerungszuwachs von 7,4 %. Bereits diese Wachstumsunterschiede lassen erkennen, daß die Gemeinden mit Eigenentwicklung im Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald in der Regel eine stärkere Einwohnerzunahme aufwiesen als die Gemeinden mit Bereichen mit verstärkter Siedlungsentwicklung im Ortenaukreis.

Im Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald verzeichneten vor allem Gemeinden der näheren und mittleren Umgebung von Freiburg relativ starke Bevölkerungszunahmen von 10–20 % (Bötzingen, Schallstadt, March, Gundelfingen, Bad Krozingen); Spitzenwerte erreichten Merzhausen mit 21 % und Umkirch mit 23 %, während Au sogar auf eine relative Bevölkerungszunahme von fast 30 % kam. Auffällig ist, daß Kirchzarten mit knapp 4 % zwischen 1977 und 1987 ein relativ geringes Bevölkerungswachstum aufwies, ebenso die

Stadt Freiburg mit nur 2 %. In größerer Entfernung von Freiburg kamen nur Müllheim mit 12 % und Heitersheim mit 16 % auf hohe Wachstumsraten.

In sämtlichen genannten Gemeinden wurden laut Regionalplan Südlicher Oberrhein Bereiche mit verstärkter Siedlungsentwicklung ausgewiesen; Au, Bötzingen, Gundelfingen, Merzhausen, Umkirch und praktisch auch Heitersheim bestehen ausschließlich aus Orten dieser Kategorie. Betrachtet man die Gemeinden des Landkreises Breisgau-Hochschwarzwald, die ausschließlich aus Orten mit Eigenentwicklung bestehen, so ist festzustellen, daß hiervon eine ganze Reihe zwischen 1977 und 1987 ein relatives Bevölkerungswachstum aufwies, das mit demjenigen der genannten Gemeinden mit Bereichen mit verstärkter Siedlungsentwicklung vergleichbar war. Hierzu gehörten Sulzburg, Buchenbach, Gottenheim, Bollschweil, Merdingen, Sölden, Ballrechten-Dottingen, Pfaffenweiler, Wittnau sowie Hartheim (jeweils + 10 bis + 24 %).

Es gibt also unter denjenigen Gemeinden des Landkreises Breisgau-Hochschwarzwald, welche einen starken relativen Bevölkerungszuwachs von mehr als 10 % zwischen 1977 und 1987 verzeichneten, ebensoviele mit der ausschließlichen regionalplanerischen Festlegung auf Eigenentwicklung wie solche mit Bereichen mit verstärkter Siedlungsentwicklung.

Immerhin waren die absoluten Bevölkerungszunahmen in fast allen genannten Gemeinden mit Bereichen mit verstärkter Siedlungsentwicklung deutlich größer als in den Gemeinden mit ausschließlich Eigenentwicklung. So gewannen Bad Krozingen, Gundelfingen und Müllheim jeweils mehr als 1 450 Einwohner hinzu, March ca. 1 030 und die übrigen Gemeinden dieser Siedlungskategorie mit Ausnahme von Au ca. 450–880 Einwohner. Die größte absolute Bevölkerungszunahme innerhalb der Region Südlicher Oberrhein konnte Freiburg mit einem Plus von 3 620 Personen verbuchen. Dagegen wuchs die Bevölkerungszahl in fast allen genannten Gemeinden mit Eigenentwicklung nur um jeweils 120–440 Personen, lediglich Hartheim ging mit einer Zunahme um fast 600 Einwohner deutlich über diesen Rahmen hinaus.

Eine nicht unbeachtliche Zahl von Gemeinden des Landkreises Breisgau-Hochschwarzwald mit Bereichen mit verstärkter Siedlungsentwicklung wies zwischen 1977 und 1987 einen recht mäßigen Bevölkerungszuwachs auf. So hatte zwar Neuenburg immerhin noch eine Zunahme um ca. 660 Personen bzw. 9 % zu verzeichnen, Breisach eine solche um 700 Personen bzw. 8 %, aber bei Ehrenkirchen, Eisenbach, Kirchzarten, Lenzkirch, Löffingen und Vogtsburg blieben die Wachstumsraten im Bereich zwischen 1 und 7 %.

In Schluchsee und Staufen stagnierte wohl die Einwohnerzahl, wenn auch in der Statistik eine negative Entwicklung erscheint, denn die fortgeschriebenen Bevölkerungszahlen beider Gemeinden von 1987 weichen gegenüber den Daten der Volkszählung stark nach oben ab, während beim Vergleich der beiden Volkszählungen 1970 und 1987 eine positive Entwicklung festzustellen ist. In Titisee-Neustadt hat dagegen die Bevölkerung zwischen 1977 und 1987 tatsächlich abgenommen (knapp –3 %).

Diejenigen Gemeinden des Landkreises Breisgau-Hochschwarzwald, denen laut Regionalplan mit der Ausweisung von Bereichen mit verstärkter Siedlungsentwicklung zwar eine deutlich positive Bevölkerungsentwicklung zgedacht war, diese aber nur recht eingeschränkt oder überhaupt nicht realisieren konnten,

liegen fast ausnahmslos im Schwarzwald. Auch die inmitten des Kaiserstuhls gelegene Stadt Vogtsburg konnte ihre Einwohnerzahl kaum steigern. Vergleicht man alle Gemeinden im Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald mit einem Bevölkerungswachstum von weniger als 10 % miteinander, so hatten diejenigen mit der regionalplanerischen Ausweisung als Orte mit Eigenentwicklung im großen und ganzen eine mindestens genauso gute, wenn nicht sogar eher bessere Bevölkerungsentwicklung zu verzeichnen als die Gemeinden mit Bereichen mit verstärkter Siedlungsentwicklung. In den Eigenentwicklergemeinden Badenweiler, Feldberg, Glottertal und Hinterzarten gingen die Einwohnerzahlen zurück.

Im **L a n d k r e i s E m m e n d i n g e n** hatte von den Gemeinden mit verstärkter Siedlungsentwicklung nur Denzlingen zwischen 1977 und 1987 ein kräftiges relatives Bevölkerungswachstum. Dieses entsprach mit 27 % den im Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald erreichten Spitzenwerten; die absolute Bevölkerungszunahme um 2 355 Einwohner war in dieser Gemeinde nach Freiburg die zweithöchste innerhalb der Region Südlicher Oberrhein.

Kam Emdingen noch auf ein Plus von 9 %, so mußten sich Kenzingen und Elzach mit Wachstumsraten von 3 bzw. 2 % begnügen, während die Bevölkerungszahl von Teningen und Emmendingen stagnierte. Der sich aus den statistischen Angaben ergebende Negativwert der Kreisstadt dürfte weitgehend auf einem Fehler in der fortgeschriebenen Bevölkerungszahl von 1977 beruhen, denn zwischen den Volkszählungen von 1970 und 1987 wurde hier ein Wachstum um 6 % erreicht. Eine deutlich negative Bevölkerungsentwicklung fand in Gutach i.Br. statt (-7 %), geringfügige Einwohnerverluste verzeichneten Herbolzheim und Waldkirch (je -1 %).

Abgesehen von Denzlingen fand innerhalb des Landkreises Emmendingen ein starkes relatives Bevölkerungswachstum nur in Gemeinden statt, in denen laut Regionalplan ausschließlich Orte mit Eigenentwicklung ausgewiesen sind. Sexau, Weisweil, Vörstetten und Bahlingen kamen auf Wachstumsraten zwischen 15 und 19 %, Reute sogar auf eine solche von 25 %. Auch Sasbach, Wyhl und Simonswald überflügelten alle Gemeinden im Landkreis mit Bereichen mit verstärkter Siedlungsentwicklung außer Denzlingen.

Während im Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald noch beim absoluten Bevölkerungswachstum ein gewisser Vorsprung der Gemeinden mit Bereichen mit verstärkter Siedlungsentwicklung gegenüber den reinen Eigenentwicklergemeinden festgestellt werden kann, ist dies im Landkreis Emmendingen nicht der Fall. Zwar kam Denzlingen noch auf ein Plus von 2 355 Personen, aber Emdingen mit 574 Personen Zuwachs, Kenzingen mit einem solchen von 217 Personen und Elzach mit 105 Personen kamen nicht über den Rahmen hinaus, den eine ganze Reihe von Gemeinden mit Eigenentwicklung ebenfalls erreichte.

Im **O r t e n a u k r e i s** klappten die regionalplanerische Ausweisung und die tatsächliche Entwicklung zwischen 1977 und 1987 noch mehr auseinander als im südlichen Bereich der Region Südlicher Oberrhein. Das größte relative Bevölkerungswachstum verzeichneten Gemeinden, in denen nur Orte mit Eigenentwicklung ausgewiesen sind, nämlich Hofstetten (+ 22 %), Mahlberg (+ 21 %), Kippenheim und Ringsheim (je + 10 %), dann erst folgte eine Gemeinde mit einem Bereich mit verstärkter Siedlungsentwicklung, nämlich Appenweier (+ 9 %). Sasbachwalden mit einem relativen Bevölkerungswachstum von 8 % gehört wieder

rum zu den Gemeinden mit Eigenentwicklung, dann wird die Reihe fortgesetzt durch mehrere Gemeinden mit Bereichen mit verstärkter Siedlungsentwicklung. Es sind dies Rheinau mit 8 %, Biberach mit 7 %, Schutterwald mit 6 % und Willstätt, Hausach, Zell a.H. und Neuried mit je 5 % Wachstum. Beim absoluten Bevölkerungswachstum dominierten eher Gemeinden mit Bereichen mit verstärkter Siedlungsentwicklung (Rheinau, Appenweier, Oberkirch, Willstätt, Schutterwald, Neuried).

Ein Teil der genannten Gemeinden mit den höheren Wachstumsraten liegt in der Vorbergzone, die ja als der Bereich in der Region Südlicher Oberrhein mit den stärksten Entwicklungsimpulsen bezüglich Bevölkerung und Wirtschaft gilt. Zwei Gemeinden der genannten Gruppe liegen in der Rheinuferzone (Rheinau und Neuried), während fünf Gemeinden zum Schwarzwald gehören (Biberach, Zell a.H., Hofstetten und Hausach), dessen Entwicklungsperspektiven sonst als problematisch gelten. In diesem Fall wirkte sich jedoch die gute Verkehrerschließung des relativ geräumigen Kinzigtals positiv aus. Die übrigen Gemeinden des Ortenaukreises, gleichgültig ob in ihnen Bereiche mit verstärkter Siedlungsentwicklung ausgewiesen sind oder ob sie für die Eigenentwicklung bestimmt worden waren, verzeichneten zwischen 1977 und 1987 kaum Bevölkerungszuwachs, stagnierten oder mußten Bevölkerungsrückgänge hinnehmen. Zu den letzteren zählten auch die Mittelzentren Kehl (- 3 %) und Lahr (- 7 %). Der größte Bevölkerungsrückgang fand im oberen Kinzigtal und Gutachtal statt, die eher abgelegen und für eine Besiedlung weniger geräumig sind. Das Mittelzentrum Wolfach verlor hier 7 % seiner Einwohner, das Kleinzentrum Hornberg 9 % und die Gemeinde Gutach (Eigenentwicklung) 11 %.

Insgesamt ist festzustellen, daß ein nicht unwichtiges regionalplanerisches Instrument zur Lenkung der Siedlungsentwicklung, nämlich die Ausweisung von Bereichen mit verstärkter Siedlungsentwicklung und von Orten mit Eigenentwicklung, in der Region Südlicher Oberrhein während der ersten zehn Jahre der Anwendung bzw. Gültigkeit des Regionalplans wenig gegriffen hat. Im Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald und im Ortenaukreis war zwar die absolute Bevölkerungszunahme in den Gemeinden mit Bereichen mit verstärkter Siedlungsentwicklung teilweise größer als in den Gemeinden mit ausschließlich Eigenentwicklung; da aber Eigenentwicklung sich auf Geburtenüberschüsse bezieht und jedem einzelnen Ort in gleicher Weise zusteht und verstärkte Siedlungsentwicklung einen Zuschlag in Form gezielter Bevölkerungszuwanderungen beinhaltet, müßte – eine überall gleiche Geburtenrate vorausgesetzt – sich auch das relative Bevölkerungswachstum in Bereichen mit verstärkter Siedlungsentwicklung von demjenigen in Gemeinden mit Eigenentwicklung deutlich positiv abheben. Im Landkreis Emmendingen und erst recht im Ortenaukreis waren vor allem Gemeinden mit der regionalplanerischen Festlegung auf Eigenentwicklung beim relativen Bevölkerungswachstum führend.

Die Gründe wären noch genauer zu untersuchen. Bei einer Reihe von Gemeinden zumindest im näheren Umkreis von Freiburg dürfte die Tatsache eine Rolle gespielt haben, daß sie schon vor der Aufstellung des Regionalplans über rechtskräftige Flächennutzungs- und Bebauungspläne mit großen Baulandreserven verfügten, die dann unbeeinflusst durch die inzwischen erfolgte regionalplanerische Zuordnung zu einer bestimmten Siedlungskategorie im Laufe der Zeit tatsächlich

auch genutzt wurden. Zwar gibt das Landesplanungsgesetz die rechtliche Möglichkeit, schon bestehende Bauleitpläne an den später erstellten Regionalplan anzupassen; in der Region Südlicher Oberrhein wurden sie jedoch von der Regionalplanung respektiert.

Ein weiterer Grund dafür, daß die regionalplanerischen Siedlungskategorien so wenig gegriffen haben, hängt wohl damit zusammen, daß zwar in den Bauleitplänen entsprechend der regionalplanerischen Vorgabe je nach Siedlungskategorie entweder Wohnbauflächen nur für den Eigenbedarf oder darüber hinaus auch noch für gezielte Zuwanderungen ausgewiesen wurden, daß aber dann die relativ kleinen Bauflächen in Orten mit Eigenentwicklung zu einem wesentlichen Teil von Zuwanderern bebaut und somit verbraucht wurden, so daß bei Vorliegen oder „Nachweis“ eines weiteren Eigenbedarfs bereits nach kurzer Zeit eine Änderung des Flächennutzungsplans für weitere Wohnbauflächenausweisungen erfolgen mußte. In Teilen des Landkreises Emmendingen, insbesondere aber im Ortenaukreis, hat das regionalplanerische Instrument auch „mangels Masse“ nicht greifen können, d.h. hier wurde das regionalplanerische Ziel durch Bevölkungsstagnation und -rückgang unterlaufen.

4. Schlußbemerkung

Dennoch sollte nicht der Eindruck entstehen, der Regionalplan insgesamt sei wirkungslos gewesen. So konnte zum Beispiel die nach Größe und Qualität differenzierte Ausweisung von Gewerbe- und Industrieschwerpunkten mit Erfolg in die Bauleitpläne umgesetzt werden. Auch konnten die durch regionale Grünzüge und Siedlungsäsuren gesicherten Freiräume, abgesehen von wenigen Ausnahmen, vor dem Zugriff durch die Besiedlung bewahrt werden. Zumindest zur Erhaltung freier Landschaft und zur Sicherung wichtiger Elemente des Naturhaushaltes dürfte die Festlegung von räumlich konkreten Außengrenzen für Besiedlungen ein wirksames Raumordnungsinstrument darstellen als der Versuch, die Siedlungsentwicklung durch die Zuteilung von Wachstumskontingenten zu steuern und in wünschbaren Grenzen zu halten.

Tabelle: Bevölkerungsentwicklung in den Gemeinden der Region Südlicher Oberrhein 1977-1987

Stadt Freiburg

Gemeinde mit Bereichen verstärkter Siedlungsentwicklung

Gemeinde	Bevölkerung		Veränderung	
	1977	1987	abs.	%
Freiburg	175 044	178 672	+ 3 628	2,1

Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald

Gemeinden mit Bereichen verstärkter Siedlungsentwicklung

Au	812	1 051	239	29,4
Bad Krozingen	10 161	12 016	1 855	18,3
Bötzingen	4 212	4 657	445	10,6
Breisach	9 201	9 905	704	7,6
Ehrenkirchen	5 283	5 547	264	5,0
Eisenbach	2 096	2 162	66	3,2
Gundelfingen	8 853	10 389	1 536	17,3
Heitersheim	3 959	4 591	632	16,0
Kirchzarten	7 987	8 301	314	3,9
Lenzkirch	4 335	4 376	41	0,9
Löffingen	5 895	6 288	393	6,7
March	6 783	7 815	1 032	15,2
Merzhausen	3 425	4 135	710	20,7
Müllheim	12 179	13 640	1 461	12,0
Neuenburg	7 386	8 050	664	9,0

Gemeinde	Bevölkerung		Veränderung	
	1977	1987	abs.	%
Schallstadt	4 301	4 835	534	12,4
Schluchsee	2 278	2 273	-5	-0,2
Staufen	6 726	6 580	-146	-2,2
Titisee-Neustadt	11 074	10 772	-302	-2,7
Umkirch	3 777	4 653	876	23,2
Vogtsburg	5 133	5 300	167	3,3

Gemeinden mit Eigenentwicklung

Auggen	1 968	1 981	13	0,7
Badenweiler	3 655	3 274	-381	-10,4
Ballrechten-Dottingen	1 412	1 682	270	19,1
Bollschweil	1 771	2 044	273	15,4
Breitnau	1 688	1 622	-66	-3,9
Buchenbach	2 627	2 903	276	10,5
Buggingen	2 849	3 117	268	9,4
Ebringen	1 875	2 020	145	7,7
Eichstetten	2 371	2 578	207	8,7
Eschbach	1 505	1 378	-127	-8,4
Feldberg	1 841	1 479	-362	-19,7
Friedenweiler	1 489	1 617	128	8,6
Glottertal	2 637	2 584	-53	-2,0
Gottenheim	1 940	2 197	257	13,2
Hartheim	2 545	3 142	597	23,5
Heuweiler	819	853	34	4,1
Hinterzarten	2 220	2 102	-118	-5,3

Gemeinde	Bevölkerung		Veränderung	
	1977	1987	abs.	%
Horben	808	819	11	1,4
Ihringen	4 573	4 717	144	3,1
Merdingen	1 886	2 177	291	15,4
Münstertal	4 580	4 680	100	2,2
Oberried	2 397	2 401	4	0,2
Pfaffenweiler	2 172	2 616	444	20,4
Sölden	782	903	121	15,4
St. Märgen	1 636	1 720	84	5,1
St. Peter	2 141	2 116	-25	-1,2
Stegen	4 110	3 631	-479	-11,6
Sulzburg	2 079	2 290	211	10,1
Wittnau	940	1 132	192	20,4

Landkreis Emmendingen

Gemeinden mit Bereichen verstärkter Siedlungsentwicklung

Denzlingen	8 884	11 239	2 355	26,5
Elzach	6 258	6 363	105	1,7
Emmendingen	24 617	22 766	-1 851	-7,5
Endingen	6 412	6 986	574	9,0
Gutach i.Br.	3 781	3 526	-255	-6,7
Herbolzheim	7 862	7 777	-85	-1,1
Kenzingen	6 745	6 962	217	3,2
Teningen	10 604	10 640	36	0,3
Waldkirch	19 005	18 818	-187	-1,0

Gemeinde	Bevölkerung		Veränderung	
	1977	1987	abs.	%
<u>Gemeinden mit Eigenentwicklung</u>				
Bahlingen	2 735	3 240	505	18,5
Biederbach	1 483	1 466	-17	-1,1
Forchheim	1 079	1 030	-49	-4,5
Freiamt	3 946	3 860	-86	-2,1
Malterdingen	2 234	2 290	56	2,5
Reute	1 947	2 436	489	25,1
Rheinhausen	3 122	3 108	-14	-0,4
Riegel	2 942	2 701	-241	-8,2
Sasbach/Rh.	2 499	2 730	231	9,2
Sexau	2 333	2 692	359	15,3
Simonswald	2 729	2 837	108	4,0
Vörstetten	1 735	2 041	306	17,6
Weisweil	1 374	1 609	235	17,1
Winden	2 591	2 528	-63	-2,4
Wyhl	2 666	2 863	197	7,4
<u>Ortenaukreis</u>				
<u>Gemeinden mit Bereichen verstärkter Siedlungsentwicklung</u>				
Achern	20 493	20 524	31	0,2
Appenweier	7 520	8 229	709	9,4
Biberach	2 711	2 895	184	6,8
Ettenheim	9 204	9 091	-113	-1,2
Friesenheim	9 955	10 168	213	2,1

Gemeinde	Bevölkerung		Veränderung	
	1977	1987	abs.	%
Gengenbach	10 803	10 697	-106	-1,0
Haslach	5 899	5 979	80	1,3
Hausach	4 889	5 138	249	5,1
Hornberg	5 089	4 642	-447	-8,8
Kappelrodeck	5 642	5 627	-15	-0,3
Kehl	29 513	28 557	-956	-3,2
Lahr	35 529	33 047	-2 482	-7,0
Meißenheim	3 189	3 011	-178	-5,6
Neuried	7 149	7 482	333	4,6
Oberkirch	16 337	16 711	374	2,3
Offenburg	51 141	51 311	170	0,3
Oppenau	5 138	4 983	-155	-3,0
Renchen	5 985	6 074	89	1,5
Rheinau	9 146	9 889	743	8,1
Sasbach	4 952	4 967	15	0,3
Schutterwald	5 859	6 214	355	6,0
Schwanau	5 307	5 375	68	1,3
Seelbach	4 446	4 610	164	3,4
Willstätt	7 008	7 375	367	5,2
Wolfach	6 446	5 980	-466	-7,2
Zell a.H.	6 197	6 505	308	5,0

Gemeinden mit Eigenentwicklung

Bad Peterstal-Griesbach	3 381	2 997	-384	-11,3
Berghaupten	2 160	2 158	-2	-0,1
Durbach	3 487	3 600	113	3,2
Fischerbach	1 561	1 487	-74	-4,7

Gemeinde	Bevölkerung		Veränderung	
	1977	1987	abs.	%
Gutach (Schwarzwaldbahn)	2 482	2 222	-260	-10,5
Hofstetten	1 243	1 515	272	21,9
Hohberg	6 702	6 848	146	2,2
Kappel-Grafenhausen	3 540	3 601	61	1,7
Kippenheim	3 781	4 164	383	10,1
Lauf	3 663	3 822	159	4,3
Lautenbach	1 961	1 855	-106	-5,4
Mahlberg	2 835	3 420	585	20,6
Mühlenbach	1 502	1 492	-10	-0,6
Nordrach	1 911	1 960	49	2,6
Oberharmersbach	2 399	2 336	-63	-2,6
Oberwolfach	2 694	2 677	-17	-0,6
Ohlsbach	2 266	2 335	69	3,0
Ortenberg	2 857	2 822	-35	-1,2
Ottenhöfen	3 275	3 229	-46	-1,4
Ringsheim	1 793	1 974	181	10,1
Rust	2 600	2 663	63	2,4
Sasbachwalden	1 949	2 113	164	8,4
Schuttertal	3 418	3 203	-215	-6,3
Seebach	1 549	1 433	-116	-7,5
Steinach	3 592	3 648	56	1,6

Gesamt	Bevölkerung		Veränderung	
	1977	1987	abs.	%
Freiburg	175 044	178 672	+ 3 628	2,1
LKr Breisgau-Hoch- schwarzwald	189 172	203 311	13 939	7,4
LKr Emmendingen	129 514	132 508	2 994	2,3
Ortenaukreis	354 148	354 655	507	0,1
Region Südlicher Oberrhein	847 878	868 946	21 068	2,5

Quellen: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (1977):
 Statistik von Baden-Württemberg, Band 241, Stuttgart.

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (1988):
 Statistische Berichte, A/VZ 1987-1, 21.12.88,
 Stuttgart.

LITERATUR

ANGST, D., KRÖNER, K.-H., TRAULSEN, H.-D. (1985): Landesplanungsrecht für Baden-Württemberg. - 2. Aufl., Stuttgart, Köln, Berlin.

Innenministerium Baden-Württemberg (1984): Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg vom 12. Dezember 1983. - Freudenstadt.

Landesplanungsgesetz (LPlG) vom 25. Juli 1972. - In: GBl. Baden-Württemberg, S. 460.

Landesplanungsgesetz (LPlG) vom 10. Oktober 1983. - In: GBl. Baden-Württemberg, S. 621.

Raumordnungsgesetz (ROG) vom 8. April 1965. - In: BGBl. I, S. 306.

Regionalverband Südlicher Oberrhein (RVSO) (1980): Regionalplan 1980. Freiburg i.Br. (= Veröffentlichung des RVSO Nr. 8).

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (1988): Statistische Berichte, A/VZ 1987-1, 21.12.88. - Stuttgart.

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (1977): Statistik von Baden-Württemberg, Band 241. - Stuttgart.