

Interview vom 08.03.2016 im Rahmen einer Masterarbeit an der Technischen Universität Dortmund, Fakultät Raumplanung

Thema:

## **Siedlungsflächenentwicklung von Gemeinden im Spannungsfeld zwischen Regionalplanung und Bauleitplanung – Untersuchung am Beispiel der Gemeinde Everswinkel**

### **1. Einleitung / Kurzvorstellung Gesprächspartner**

*Alfred Wolk, 62 Jahre, verheiratet, zwei erwachsene Kinder, pensionierter Berufsschullehrer, langjährige kommunalpolitische Tätigkeit (bis 2013 Mitglied im Gemeinderat und Mitglied verschiedener Ausschüsse), Mitglied im NABU (Bundesfachausschuss Siedlungsentwicklung)*

### **2. Siedlungsflächenentwicklung in Alverskirchen**

Was sehen Sie als konkrete Aufgabe der Flächenentwicklung in Alverskirchen? Wo sehen Sie inhaltliche und räumliche Schwerpunkte?

*Vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung (Stichwort Sterbeüberschuss, Wanderungsverluste, Verschiebung der Altersstruktur) ist die Fortführung der bisherigen Flächenpolitik (Entwicklung neuer Siedlungsflächen zur Errichtung von Einfamilienhäusern) im Hinblick auf eine gesamtgesellschaftliche Wohlfahrtsmehrung geradezu kontraproduktiv.*

*Der inhaltliche und räumliche Schwerpunkt sollte in Zukunft auf der Innenentwicklung liegen. Aktivierung der in erheblichem Umfang vorhandenen Innentwicklungspotenziale und Bemühungen um die Folgenutzung der durch den Generationenwechsel frei werdenden Bestandsimmobilien stehen hier im Vordergrund.*

Gibt es zurzeit/Gab es in den letzten Jahren noch weitere Projekte der Siedlungsflächenentwicklung in Alverskirchen? Sind für die nächsten Jahre weitere Ausweisungen von Baugebieten geplant?

*Seit 1990 wurden folgende Baugebiete durch zusätzliche Inanspruchnahme von bisher im Freiraum gelegener landwirtschaftlich genutzter Fläche entwickelt:*

*Ernst-Tertilt-Straße  
Vinckenholz  
Kastanienhof,  
Große Kamp  
Königskamp*

*Das OVG NRW stellt in seinem Urteil vom 18.10.2013 fest, dass „seit 1990 etwa 200 Baulplätze ausgewiesen worden sind, ohne dass das Ziel der Raumordnung, die Siedlungsentwicklung der Gemeinden grundsätzlich auf den Flächen zu vollziehen, die im Regionalplan als Siedlungsbereiche dargestellt sind, hinreichende Beachtung gefunden hat“.*

*Sowohl Verwaltung als auch Kommunalpolitiker betonen nach wie vor, die bisherige „Kirchturnpolitik“ auch in Zukunft weiter betreiben zu wollen. Es ist daher davon auszugehen, dass*

*zumindest der Versuch unternommen wird, zusätzliche Siedlungsfläche im bisherigen Freiraum auszuweisen.*

*Verlautbarungen von Verwaltung und Gemeinderatsmitgliedern lassen erkennen, dass es auch nach dem OVG-Urteil an dem Willen fehlt, die landes- und regionalplanerischen Zielsetzungen einzuhalten.*

*Ein Vertreter der Mehrheitsfraktion im Gemeinderat befürwortete es auch nach Bekanntgabe des OVG-Urteils weiterhin, dass sich die Kommunen gegenseitig „das Wasser abgraben“. „Wir leben nun mal in einem Wettbewerb zu anderen Gemeinden. Das ist eigentlich wie mit der freien Marktwirtschaft.“ Genau dieser für das Allgemeinwohl schädliche Wettbewerb soll aber gerade durch die Festlegungen im Regionalplan verhindert werden. Dies wird im OVG-Urteil ausdrücklich hervorgehoben*

*In einem Beitrag des Westdeutschen Fernsehens am 21.10.2013 (3 Tage nach dem OVG-Urteil) heißt es: „Der Bürgermeister setzt auf Expansion“. Diese Aussage bedeutet bei einem zukünftigen Sterbeüberschuss der ortsansässigen Bevölkerung nichts anderes, als wie bisher Wachstum durch Zuzug nach Alverskirchen erreichen zu wollen. Als Treueschwur zu den Zielen der Raumordnung kann diese Aussage ganz sicher nicht gewertet werden.*

### **3. Baugebiet „Königskamp“**

Stellen Sie doch mal aus Ihrer Sicht dar, wie es dazu kommen konnte, dass die Gemeinde Everswinkel bei den Planungen zum Baugebiet „Königskamp“ gegen die Ziele der Raumordnung verstoßen hat?

*Der Verwaltung und den Kommunalpolitikern waren die Bestimmungen zum Regionalplan im Hinblick auf die Eigenentwicklung von Orten unter 2.000 Einwohnern seit langem bekannt. Es wurde bei der Ausweisung eines neuen Baugebietes stets auf die Existenz dieser Bestimmungen hingewiesen. Dies hinderte die Verwaltung und die Kommunalpolitiker jedoch nicht daran, ganz selbstverständlich gegen die Ziele der Raumordnung zu verstoßen.*

*Die Verstöße gegen die Ziele der Raumordnung sind meines Erachtens darauf zurückzuführen, dass sich den handelnden Akteuren ganz offensichtlich die Sinnhaftigkeit der im Regionalplan zum Wohle der Allgemeinheit verankerten Bestimmungen nicht erschlossen hat.*

*Auch nach dem OVG-Urteil ist den Kommunalpolitikern ganz offensichtlich immer noch nicht klar, welche raumordnerischen Ziele mit den Bestimmungen im Regionalplan verfolgt werden. Stellvertretend für zahlreiche Äußerungen von Kommunalpolitikern aus der jüngsten Vergangenheit zitiere ich hier aus einer der von den Fraktionsvorsitzenden im Gemeinderat gehaltenen Haushaltsreden: „...am 18. Oktober 2013 wurde ein Urteil gesprochen, welches ich und viele andere in der Sache nicht verstanden haben.“*

*Neben der mangelnden Einsicht von Verwaltung und Kommunalpolitikern in die Sinnhaftigkeit der raumordnerischen Zielsetzungen sind die Verstöße gegen die Bestimmungen des Regionalplans insbesondere auf das Versagen der Bezirksregierung Münster zurückzuführen. Der Bezirksregierung Münster ist es meines Erachtens bis heute nicht gelungen, ihrer Rolle als „Hüterin des Regionalplans“ gerecht zu werden.*

Was war Ihrer Meinung nach der Grund dafür, dass sich die Gemeinde Everswinkel bei den Planungen zum Baugebiet „Königskamp“ über die Festsetzungen im Regionalplan Münsterland hinweg gesetzt?

*Die Gemeinde Everswinkel ist der Ansicht, den seit langem erkennbaren Folgen des demografischen Wandels durch eine intensive Form der Kirchturmpolitik begegnen zu können. „Wir müssen junge Familien nach Everswinkel und Alverskirchen locken“ ist ein vielzitatierter Ausspruch der vergangenen Jahre. Die Gemeinde verfolgt dabei das berühmte St. Florians-Prinzip: Wir lösen unsere Probleme auf Kosten der Nachbarkommunen. Da aber die Nachbarkommunen überwiegend nach dem gleichen Prinzip handeln und ebenfalls zusätzliche Siedlungsfläche ausweisen, entwickelt sich das Ganze zu einem „Nullsummenspiel“ auf Kosten der Natur.*

Warum hat Ihrer Meinung nach die Bezirksregierung Münster 2009 der Änderung des FNPs für Everswinkel zugestimmt, obwohl kein Bedarfsnachweis der ortsansässigen Bevölkerung vorlag?

*Der Bezirksregierung war spätestens durch ein Urteil des OVG aus dem Jahre 2006 bekannt, dass für die Ausweisung von Siedlungsfläche in Eigenentwicklungsortsteilen ein plausibler Bedarfsnachweis zwingende Voraussetzung ist. Trotzdem hat die Bezirksregierung auf die Vorlage von Bedarfsnachweisen bei Anträgen auf Änderung von Flächennutzungsplänen in Eigenentwicklungsortsteilen verzichtet. Die Bezirksregierung sah sich lediglich verpflichtet, die Genehmigungen zur Änderung der Flächennutzungspläne mit der Aufforderung zu versehen, „die Bestimmungen des Regionalplans einzuhalten“.*

*Das an den Tag gelegte opportunistische Verhalten verdeutlicht, dass sich die Bezirksregierung ganz offensichtlich dem von Teilen der Bürgermeister des Münsterlandes propagierten „Kirchenturmdenken“ stärker verpflichtet fühlte als der ihr zugewiesenen Aufgabe als „Hüterin des Regionalplans nachzukommen.*

Welche Intention hatten Sie bei Ihrer Klage gegen den Bebauungsplan Nr. 52 „Königskamp“?

*Mit meiner Klage gegen den Bebauungsplans Nr. 52 „Königskamp“ wollte ich einen Beitrag leisten zur „Wahrung Gottes Schöpfung“. Mit anderen Worten: Wenn die bestehenden Vollzugsdefizite bei der Anwendung der zahlreichen Bestimmungen zum Schutz der Natur beseitigt werden, ist zumindest ein kleiner Schritt getan, um auch für die nachfolgenden Generationen akzeptable Lebensgrundlagen zu erhalten. Durch die Einhaltung der Bestimmungen des Regionalplans kann zwar nicht jede Naturzerstörung verhindert, sie kann aber reduziert werden. Dies war und ist nach wie vor die Intention meines Handelns.*

Welche Rolle spielen die Kostenaspekte und die erwarteten Einnahmefeffekte bei der Flächenentwicklung in Alverskirchen allgemein und bezüglich des Baugebiets „Königskamp“?

*Zu keinem Zeitpunkt wurden von der Gemeindeverwaltung vollumfängliche Berechnungen (inklusive der entstehenden Folgekosten z. B. durch Ausbau der Infrastruktur) und der mög-*

*licherweise entstehenden Einnahmeffekte vorgelegt. Sicherlich ist die Verwaltung bei der Erschließung neuer Baugebiete stets davon ausgegangen, zusätzliche Einnahmen für den gemeindlichen Haushalt erzielen zu können. Ob tatsächlich durch die Ausweisung neuer Baugebiete ein „Einnahmeüberschuss“ erzielt wurde, lässt sich zumindest an den veröffentlichten Zahlen nicht nachvollziehen.*

#### **4. Akteure**

Welche Akteure haben eine zentrale Bedeutung bei der Flächenentwicklung in Alverskirchen allgemein und speziell beim Baugebiet „Königskamp“?

*Wesentliche Akteure sind grundsätzlich die Vertreter wirtschaftlicher Interessen, die einen entsprechenden Einfluss auf Verwaltung und Kommunalpolitiker ausüben. Beim Baugebiet Königskamp waren es darüber hinaus Vertreter örtlicher Institutionen/Vereine, die der Überzeugung sind, die Zukunft des Dorfes hänge von der Ausweisung eines überdimensionierten Baugebietes ab. Teilweise werden hier unterschiedliche Interessen miteinander verquickt.*

*So treten Akteure, die eine Ausweisung des Baugebietes „Königskamp“ fordern, um durch den Zuzug junger Familien aus den Nachbarkommunen den Erhalt der Grundschule zu gewährleisten, anschließend selbst als Nachfrager nach Baugrundstücken auf, mit dem Ziel ihr Finanzkapital in „Betongeld“ zu verwandeln.*

Welche Akteure beeinflussen die Flächenentwicklung in Alverskirchen und wodurch?

*Entscheidenden Einfluss haben ganz sicher auch die Renditeüberlegungen der Eigentümer von Flächen, die als mögliche Siedlungsflächen am Ortsrand in Frage kommen. So sind eventuelle eigene Liquiditätsprobleme und zukünftige Renditeeinschätzungen dieser Eigentümer möglicherweise von Bedeutung bei der Frage, ob der Kommune eine bisher landwirtschaftlich genutzte Fläche zur Nutzung als Siedlungsfläche mit entsprechendem „Nachdruck“ zur Vermarktung zur Verfügung gestellt wird. Hilfreich ist dabei unter Umständen die Unterstützung von „freundschaftlich“ oder verwandtschaftlich verbundenen Mitgliedern im Gemeinderat.*

#### **5. Regionalplan Münsterland**

Sind die Vorgaben des Regionalplans bezüglich der Siedlungsflächenentwicklung Ihrer Meinung nach sinnvoll?

*Durch die Vorgaben im Regionalplan sollen „Interessen von höherem Gewicht“ gewahrt werden. So ist beispielsweise der Freiraumschutz ein solches Interesse von höherem Gewicht. Ohne entsprechende gesetzliche Regelungen und insbesondere ohne raumordnerische Festlegungen im Regionalplan würde der Freiraumschutz ganz sicherlich noch weniger Beachtung finden als dies aktuell der Fall ist.*

*Durch die Regionalplanung werden Entscheidungen getroffen, wie die „knappe Ressource Raum optimal genutzt werden kann. Zu den klassischen Kernaufgaben der Regionalplanung gehört dabei die Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung.*

- Sehen Sie die Festlegung der Eigenentwicklung als ein sinnvolles Instrument zur Beschränkung der Siedlungsflächenausweisung an?

*Die Festlegung der Eigenentwicklung ist meines Erachtens als Instrument zur Beschränkung der Siedlungsflächenausweisung geradezu unabdingbar. Mit Hilfe dieses raumordnerischen Instruments sollen dörfliche Strukturen bewahrt, die „Perforierung“ der Dorfränder durch die Ausweisung neuer Baugebiete über das notwendige Maß hinaus verhindert, und letztendlich auch Einfluss genommen werden auf die Verkehrsströme. Die Ausweisung zusätzlicher Siedlungsfläche in den im ländlichen Bereich liegenden kleinen und kleinsten Ortsteilen ist durch die in der Regel nur mäßige Anbindung an den öffentlichen Personennahverkehr häufig mit einem überproportionalen Anstieg des Individualverkehrs verbunden.*

- Sind Ihrer Meinung nach die Festlegungen im Regionalplan bezüglich der Eigenentwicklung von Alverskirchen sinnvoll?

*Auch für den Ortsteil Alverskirchen sind die Festlegungen sinnvoll. Mit den Bestimmungen bezüglich Eigenentwicklung wird dem Ort ja nicht untersagt, sich weiter zu entwickeln. Das Ziel der Eigenentwicklung ist doch nicht die Begrenzung der Einwohnerzahl. Es soll vielmehr eine Reduzierung der Flächeninanspruchnahme erreicht werden. Deshalb soll eine organische Entwicklung aus dem Bestand der ortsansässigen Bevölkerung erfolgen.*

*Der große Vorteil einer organischen Entwicklung ist für Alverskirchen - und sicherlich auch für andere Eigenentwicklungsortsteile -, dass die dörfliche Struktur erhalten bleibt. Gerade der Charme, den der dörfliche Charakter ausstrahlt, macht diesen Ort liebens- und lebenswert. Die Aufgabe dieser identitätsstiftenden Merkmale zugunsten partikularer wirtschaftlicher Interessen soll durch die Regelungen des Regionalplans zur Eigenentwicklung verhindert werden.*

*Die Bestimmungen bezüglich der Eigenentwicklung stellen somit einen Schutz des Lebensraums der Alverskirchener „Dorfbewohner“ dar.*

- Sind die Festlegungen im Regionalplan Münsterland Ihrer Meinung nach zu restriktiv?

*Die Festlegungen im Regionalplan Münsterland weisen im Vergleich zu anderen Regionalplänen nur einen geringen Grad an Restriktionen auf. Zahlreiche Festlegungen sind lediglich nur als „Grundsatz der Raumordnung“ und nicht als „Ziel der Raumordnung“ deklariert und unterliegen somit der Abwägung im Bauleitverfahren.*

*Die Festlegungen im Regionalplan Münsterland sind daher keineswegs zu restriktiv. Im Gegenteil, sie sind eher zu großzügig formuliert.*

## **6. Spannungsfeld Regionalplanung und Bauleitplanung**

- Wo sehen Sie Probleme/Konfliktpunkte bei der Zusammenarbeit der Regionalplanung und der Bauleitplanung?

*Konfliktpotential ist insbesondere gegeben bei der Fortschreibung/Neuaufstellung des Regionalplans. Aufgrund von gesellschaftlichen Veränderungen ist es im Zeitablauf erforderlich, die Bestimmungen des Regionalplans anzupassen. Durch das „Gegenstromprinzip“ sollte es aber mögliche sein, vorhandene Probleme/Konfliktpunkte zu beseitigen und sich auf einen größten gemeinsamen Nenner zu einigen.*

Wie könnte die Zusammenarbeit der Regionalplanung und der Bauleitplanung verbessert werden?

*Entscheidend für die Zusammenarbeit zwischen Regionalplanung und Bauleitplanung dürfte sein, wie gut es gelingt, die kommunalen Entscheidungsträger von der Sinnhaftigkeit regionalplanerischer Festlegungen zu überzeugen. Bestimmungen im Regionalplan werden ja nicht getroffen, um die Kommunen zu „drangsalieren“ oder ihnen die „Schlinge um den Hals zu legen“. Sie sind in erster Linie dem Prinzip der Nachhaltigkeit verpflichtet und dienen dem Wohl der Allgemeinheit und somit auch jeder betroffenen Kommune.*

*Die positive Darstellung der ja letztendlich auch für die jeweiligen Kommunen vorteilhaften Aspekte der Regionalplanung stellt eine Daueraufgabe dar. So sollte den Kommunen stärker als bisher verdeutlicht werden, dass z. B. durch die konsequente Einhaltung der Regelungen zur Eigenentwicklung der „Kannibalismus“ unter den Gemeinden verhindert wird. Der Kampf um die Einwohner hat letztendlich nur Verlierer.*

Was müsste sich Ihrer Meinung nach in Zukunft ändern, damit es (auch in anderen Gemeinden) nicht zu solchen Vorfällen bei der Ausweisung von Baugebieten kommt?

*Die vorhandenen Vollzugsdefizite sind kompromisslos zu beseitigen. In zahlreichen wissenschaftlichen Untersuchungen wird seit Jahren darauf hingewiesen, dass die Bestimmungen zur Eigenentwicklung ein sinnvolles raumordnerisches Instrument darstellen. Aufgrund der eklatanten Vollzugsdefizite ist dieses Instrument jedoch ein „stumpfes Schwert“.*

*Die Bezirksregierungen haben die ihr nach dem Baugesetz zugewiesene Aufgabe endlich ernst zu nehmen. Anträge auf Änderung von Flächennutzungsplänen sind nach § 6 Abs. 2 zu versagen, wenn gegen geltende Rechtsvorschriften verstoßen wird. Ein Verstoß gegen geltende Rechtsvorschriften liegt vor, wenn die Bestimmungen des Regionalplans zur Eigenentwicklung nicht eingehalten werden.*

*Die Bezirksregierung hat als staatliche Institution Genehmigungs- und Aufsichtsfunktion. Sie ist in besonderer Weise den Gesetzen und der Rechtsstaatlichkeit verpflichtet. Kommt sie dieser Verpflichtung nicht nach und duldet beispielsweise Verstöße gegen die Bestimmungen zur Eigenentwicklung, macht sie sich nicht nur schuldig an der Zerstörung der Natur. Wer so fahrlässig und leichtfertig mit rechtsstaatlichen Prinzipien umgeht, versündigt sich auch am Geist unserer Verfassung.*

Wäre es eine Lösung, dass in Zukunft Gemeinden, die auf Eigenentwicklung beschränkt sind, immer einen Bedarfsnachweis nach bestimmten Vorgaben vorlegen müssen?

*Die Vorlage eines Bedarfsnachweises ist spätestens seit dem OVG-Urteil von 2006 zwingende Voraussetzung für die Ausweisung zusätzlicher Siedlungsfläche in Eigenentwicklungsortsteilen. Diese Auffassung hat das OVG mit seinem Urteil vom 18.10.2013 bestätigt. Entscheidend ist, dass die Wohnungsbedarfsgutachten nach einheitlichen, im Regionalplan verankerten und von der Bezirksregierung überprüfbaren Kriterien erstellt werden.*

An welcher Stelle und wie müsste das System der Flächenausweisung im FNP und B-Plan Ihrer Meinung nach verbessert werden, damit die Regelungen des Regionalplans auch von den Gemeinden eingehalten werden?

*Bei der Erstellung von Wohnungsbedarfsgutachten neigen die Kommunen zu subjektiver „Schönrechnerei“. Die Regelungen zur Eigenentwicklung sind daher zu konkretisieren und operationalisierbare Kriterien zur Bedarfsberechnung vorzugeben. Als positive Beispiele sei hier auf die Bestimmungen in den Regionalplänen Stuttgart und Hannover verwiesen.*