Daniela Briegel

Festlegungen zur Eigenentwicklung in der Landes- und Regionalplanung - vergleichende Plananalyse und Empfehlungen zur Optimierung

Arbeitspapiere zur Regionalentwicklung
Elektronische Schriftenreihe
des Lehrstuhls Regionalentwicklung und Raumordnung
Band 21

Herausgeber:
Prof. Dr. Gabi Troeger-Weiß
Dr.-Ing. Kirsten Mangels
Technische Universität Kaiserslautern
Oktober 2020

Technische Universität Kaiserslautern
Selbstverlag
Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung

Festlegungen zur Eigenentwicklung in der Landes- und Regionalplanung - vergleichende Plananaylse und Empfehlungen zur Optimierung
(Masterarbeit am Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung, Fachbereich Raum- und Umweltplanung der Technischen Universität Kaiserslautern)

Daniela Briegel

In: Arbeitspapiere zur Regionalentwicklung (Internet) – Elektronische Schriftenreihe des Lehrstuhls Regionalentwicklung und Raumordnung der Technischen Universität Kaiserslautern
Band 21

Selbstverlag
Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung
Technische Universität Kaiserslautern

NE: Troeger-Weiß, G.; Mangels, K. (Hrsg.)

ISSN: 1869-3814

Kontakt:

Herausgeber:
Prof. Dr. Gabi Troeger-Weiß
Dr.-Ing. Kirsten Mangels
Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung
Pfaffenbergstraße 95
67663 Kaiserslautern

Schriftleitung:
M. Sc. Daniela Briegel
Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung
Pfaffenbergstraße 95
67663 Kaiserslautern

Anfragen:
Andreas Neu
Sekretariat des Lehrstuhls Regionalentwicklung und Raumordnung
Pfaffenbergstraße 95
67663 Kaiserslautern
Telefon 0631-205-3435
Telefax 0631-205-2551
andreas.neu@ru.uni-kl.de

Vorwort

Die vorliegende Masterarbeit von Frau Briegel verfolgt die Zielsetzung, das Instrument Eigenentwicklung deutschlandweit zu vergleichen sowie die Steuerungswirkung des Instruments Eigenentwicklung zu untersuchen und einzuschätzen und daraus abgeleitet Empfehlungen zur Optimierung des Instrumentes Eigenentwicklung zu formulieren.

Ausgehend von einer kurzen Darstellung der Entwicklung der Flächenneuinanspruchnahme in Deutschland und des aktuell eingesetzten, raumordnerischen Instrumentariums zur Steuerung der Siedlungsentwicklung, erfolgt eine umfassend angelegte Kriterien-gestützte, vergleichende Plananalyse und ein systematischer Vergleich der Ausgestaltung der Festlegungen zur Eigenentwicklung der landesweiten sowie ausgewählter regionaler Raumordnungspläne. Auf dieser detaillierten Analyse aufbauend erfolgt eine wiederum Kriterien-gestützte Einschätzung der Steuerungswirkung des Instruments Eigenentwicklung. Methodische Grundlage der Untersuchung und Einschätzung der Steuerungswirkung des Instruments Eigenentwicklung sind auch die Erkenntnisse aus leitfadengestützten, qualitativen Experteninterviews mit, in den jeweiligen Planungsgemeinschaften bzw. Regionalen Planungsverbänden tätigen, Experten. Die Arbeit schließt mit der Formulierung von Empfehlungen zur Ausgestaltung des Instruments der Eigenentwicklung zur Erhöhung der Steuerungswirkung dieses Instrumentes ab.

Die fachliche Begleitung der Arbeit erfolgte durch Frau Dr.-Ing. Kirsten Mangels, Frau M.Sc. Nina Wahrhusen und Frau Prof. Dr. Troeger-Weiß.

Die Arbeit zu einem hoch interessanten und aktuellen Themenfeld aus dem Bereich der Stadt- und Regionalentwicklung hinsichtlich der Überlegungen zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme durch Siedlungsflächen besticht dabei durch ihr hohes wissenschaftliches Niveau sowie durch ihre fundierte und sorgfältige Bearbeitung. Die Autorin hat eine sehr umfassende Analyse erstellt, überzeugende Kriterien zur Einschätzung des Instrumentes Eigenentwicklung entwickelt, sehr fundierte Vorschläge zur Weiterentwicklung des Instrumentariums erarbeitet und diese textlich als auch formal hervorragend aufgearbeitet.

Kaiserslautern, im Oktober 2020

Univ.-Prof. Dr. habil. Gabi Troeger-Weiß Dr.-Ing. Kirsten Mangels

Technische Universität Kaiserslautern
Fachbereich Raum- und Umweltplanung
Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung

Festlegungen zur Eigenentwicklung in der Landes- und Regionalplanung – vergleichende Plananalyse und Empfehlungen zur Optimierung

Requirements of the instrument of “endogenous development”
in state spacial planning and regional planning –
comparative plan analysis and recommendations for optimizing

Masterarbeit

zur Erlangung des akademischen Grades
Master of Science Stadt- und Regionalentwicklung

Betreuerinnen:
Prof. Dr. Gabi Troeger-Weiß
Dr.-Ing. Kirsten Mangels

Briegel, Daniela
Februar 2020

Gender Hinweis

Die Verwendung der männlichen Form erfolgt generalisierend und geschlechterneutral.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis IV
Tabellenverzeichnis IV
Abkürzungsverzeichnis VI
Zusammenfassung VII

I Einführung 1

1 Problemstellung 1
2 Zielsetzung und untersuchungsleitende Fragestellungen 4
3 Vorgehensweise und Methodik der Untersuchung 5

II Theoretische Grundlagen mit Relevanz für die Siedlungsentwicklung in Deutschland . 7

1 Entwicklung der Flächenneuinanspruchnahme in Deutschland 7
2 Planungssystem in Deutschland 10
3 Regionalplanerische Instrumente zur Steuerung der Siedlungsentwicklung 18

III Festlegungen zur Eigenentwicklung in der Landes- und Regionalplanung – vergleichende Plananalyse und Empfehlungen zur Optimierung 23

1 Vergleichende Plananalyse 23

1.1 Vergleichende Plananalyse der Festlegungen zur Eigenentwicklung der landesweiten Raumordnungspläne 26
1.1.1 Alter der landesweiten Raumordnungspläne 27
1.1.2 Festlegung zur Eigenentwicklung 28
1.1.3 Räumlicher Umgriff 30
1.1.3.1 Gemeinden oder Gemeindeteile? 30
1.1.3.2 Welche Gemeinden oder Gemeindeteile? 31
1.1.3.3 Möglichkeit der Aufstufung 36
1.1.3.4 Verortung der Eigenentwicklung 36
1.1.4 Maß der zulässigen Siedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung . 37
1.1.4.1 Qualitative Angaben 37
1.1.4.2 Quantitative Angaben 46
1.1.5 Absicht des Normgebers und Erläuterungen zur Eigenentwicklungsfestlegung 58

1.2 Vergleichende Regionalplananalyse der Festlegungen zur Eigenentwicklung der Untersuchungsregionen 63
1.2.1 Alter der Regionalpläne der Untersuchungsregionen 69
1.2.2 Festlegung zur Eigenentwicklung 69
1.2.3 Räumlicher Umgriff 72
1.2.3.1 Gemeinden oder Gemeindeteile? 72
1.2.3.2 Welche Gemeinden und Gemeindeteile? 74
1.2.3.3 Verortung der Eigenentwicklung 78
1.2.4 Maß der zulässigen Siedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung 78
1.2.4.1 Qualitative Angaben 79
1.2.4.2 Quantitative Angaben 87
1.2.5 Absicht des Normgebers und Erläuterungen zur Eigenentwicklungsfestlegung 103
1.3 Zusammenfassung und zentrale Erkenntnisse der vergleichenden Plananalyse 108

2 Untersuchung und Einschätzung der Steuerungswirkung des Instruments Eigenentwicklung 118

2.1 Steuerungsintention 119
2.1.1 Nachvollziehbarkeit und Plausibilität der Steuerungsintention 119
2.1.2 Steuerungsintention der Bindungswirkung der Festlegung zur Eigenentwicklung 124
2.2 Räumlicher Umgriff 128
2.2.1 Nachvollziehbarkeit des räumlichen Umgriffs 128
2.2.2 Beitrag zur Steuerungsintention 133
2.2.2.1 Gemeinden oder Gemeindeteile? 133
2.2.2.2 Welche Gemeinden oder Gemeindeteile? 136
2.2.2.3 Aktualität des räumlichen Umgriffs 139
2.2.2.4 Vorgaben zur Verortung der Eigenentwicklung 140
2.3 Maß der zulässigen Siedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung 141
2.3.1 Nachvollziehbarkeit des Maßes der zulässigen Siedlungsentwicklung 141
2.3.1.1 Nachvollziehbarkeit der Angaben zum Maß der zulässigen Siedlungsentwicklung und des Instruments Eigenentwicklung im Allgemeinen 141
2.3.1.2 Nachvollziehbarkeit qualitativer Angaben zum Maß der zulässigen Siedlungsentwicklung 144

2.3.1.3 Nachvollziehbarkeit quantitativer Angaben zum Maß der zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung 149
2.3.2 Kompatibilität der Angaben zum Maß der zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung mit der Steuerungsintention 152
2.3.2.1 Kompatibilität der qualitativen Angaben zum Maß der zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung mit der Steuerungsintention 152
2.3.2.2 Kompatibilität der quantitativen Angaben zum Maß der zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung mit der Steuerungsintention 153
2.3.3 Praktische Umsetzung der quantitativen Angaben zur Eigenentwicklung (Berechnungsmodelle) 165
2.3.3.1 Einführung der Berechnungsmodelle 165
2.3.3.2 Vollzug der Berechnungsmodelle 169
2.3.3.3 Räumliche Differenzierung hinsichtlich des Vollzugs der Festlegung zur Eigenentwicklung 176

3 Empfehlungen zur Optimierung des Instruments Eigenentwicklung 179
3.1 Empfehlungen – Steuerungsintention 179
3.2 Empfehlungen - Räumlicher Umgriff 180
3.3 Empfehlungen – Maß der zulässigen Siedlungsentwicklung 182
3.4 Empfehlungen – Ausgestaltung von Zielen der Raumordnung 185

4 Fazit 186

5 Ausblick 188

IV Literaturverzeichnis XIV

V Anhang XXII

1 Übersichtstabelle zur vergleichenden Analyse der landesweiten Raumordnungspläne XXII
2 Übersichtstabelle zur vergleichenden Analyse der Regionalpläne der Untersuchungsregionen XXIII
3 Liste der Gesprächspartner XXIV
4 Leitfaden Experteninterviews XXV

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Entwicklung des Anstiegs der Siedlungs- und Verkehrsfläche 7

Abb. 2: Siedlungs- und Verkehrsfläche 2014 in m² je Einwohner 8

Abb. 3: Bevölkerung- und Gebäudeflächenentwicklung in wachsenden und schrumpfenden Städten und Gemeinden 9

Abb. 4: Planungssystem in Deutschland 10

Abb. 5: Zeitpunkt des Inkrafttretens der landesweiten Raumordnungspläne oder der Änderungen des Planelements Eigenentwicklung 28

Abb. 6: Zeitpunkt des Inkrafttretens der Regionalpläne der ausgewählten Untersuchungsregionen oder der Änderungen des Planelements Eigenentwicklung 69

Abb. 7: Bedarfsberechnung in der Region Stuttgart 90

Abb. 8: Veranschaulichung der quantitativen Festlegung zur Eigenentwicklung in der Region Hannover 99

Abb. 9: Planerische Flächeninanspruchnahme in den Eigenentwicklerortsteilen 102

Abb. 10: Vergleich der räumlichen Bezugsgrößen „Gemeinde“ und „Gemeindeteil“ der Festlegung zur Eigenentwicklung 134

Abb. 11: Anwendung der räumlichen Bezugsgröße „Gemeinde“ der Festlegung zur Eigenentwicklung bei unterschiedlichen Gemeindestrukturen 135

Abb. 12: Vorschlag zur Anrechnung bestehender Potenzialflächen des Innenbereichs und rechtskräftiger Bebauungspläne auf den berechneten Wohnungsbedarfswert 174

Tabellenverzeichnis

<u>Tabellen der vergleichenden Analyse der landesweiten Raumordnungspläne</u>

Tab. 1: Festlegung zur Eigenentwicklung in den landesweiten Raumordnungsplänen 29

Tab. 2: Angaben zur räumlichen Bezugsgröße der Eigenentwicklungsfestlegung in den landesweiten Raumordnungsplänen 30

Tab. 3: Angaben zum räumlichen Umgriff der Eigenentwicklungsfestlegung in den landesweiten Raumordnungsplänen 31

Tab. 4: Inhaltlicher Umgriff der Eigenentwicklungsfestlegungen in den landesweiten Raumordnungsplänen 38

Tab. 5: Qualitative Angaben zur zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung in den Eigenentwicklungsfestlegungen der landesweiten Raumordnungspläne 39

Tab. 6: Qualitative Angaben zur zulässigen gewerblichen Siedlungsentwicklung in der Eigenentwicklungsfestlegung der landesweiten Raumordnungspläne 43

Tab. 7: Quantitative Festlegungen zur Eigenentwicklung in den landesweiten Raumordnungsplänen 47

Tab. 8: Ausformung der quantitativen Festlegungen zur Eigenentwicklung in den landesweiten Raumordnungsplänen 51

Tab. 9: Festlegungen zu Bruttowohndichten für Eigenentwicklergemeinden bzw. -gemeindeteile 51

Tab. 10: Berechnung der maximal zulässigen Siedlungsentwicklung im Eigenentwicklermodellortsteil für einen Zeitraum von 15 Jahren 52

Tab. 11: Angaben zum Umgang der Berechnungsmodelle mit Innenentwicklungspotenzialen und Reserven in rechtskräftigen Bauleitplanungen 54

Tab. 12: Angaben zur Herleitung der quantitativen Festlegungen (Berechnungsmodelle) 57

Tab. 13: Angaben zu Absichten des Normgebers und Erläuterungen zur Eigenentwicklungsfestlegungen in den landesweiten Raumordnungsplänen 58

Tabellen der vergleichenden Analyse der landesweiten Raumordnungspläne

Tab. 14: Festlegung zur Eigenentwicklung in den Regionalplänen der Untersuchungsregionen 70

Tab. 15: Angaben zur räumlichen Bezugsgröße der Eigenentwicklungsfestlegung in den Regionalplänen der Untersuchungsregionen 73

Tab. 16: Angaben zum räumlichen Umgriff der Eigenentwicklungsfestlegungen in den Regionalplänen der Untersuchungsregionen 74

Tab. 17: Inhaltlicher Umgriff der Eigenentwicklungsfestlegungen der Regionalpläne der Untersuchungsregionen 79

Tab. 18: Qualitative Angaben zur zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung in der Eigenentwicklungsfestlegung der Regionalpläne der Untersuchungsregionen 81

Tab. 19: Qualitative Angaben zur zulässigen gewerblichen Siedlungsentwicklung in der Eigenentwicklungsfestlegung der Regionalpläne der Untersuchungsregionen 84

Tab. 20: Quantitative Festlegungen zur Eigenentwicklung in den Regionalplänen der Untersuchungsregionen 88

Tab. 21: Ausformung der quantitativen Festlegungen zur Eigenentwicklung in den Regionalplänen der Untersuchungsregionen 94

Tab. 22: Festlegungen zu Bruttowohndichten bzw. Bruttoeinwohnerdichten für Eigenentwicklergemeinden bzw. -gemeindeteile 95

Tab. 23: Berechnung der maximal zulässigen Siedlungsentwicklung im Eigenentwicklermodellortsteil für einen Zeitraum von 15 Jahren 96

Tab. 24: Angaben zum Umgang der Berechnungsmodelle mit Innenentwicklungspotenzialen und Reserven in rechtskräftigen Bauleitplanungen 98

Tab. 25: Angaben zur Herleitung der quantitativen Festlegungen (Berechnungsmodelle) 101

Tab. 26: Angaben zu Absichten des Normgebers und Erläuterungen der Eigenentwicklungsfestlegungen in den Regionalplänen der Untersuchungsregionen 104

Abkürzungsverzeichnis

BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
FNP	Flächennutzungsplan
GG	Grundgesetz
HR	Hauptstadtregion
LEP	Landesentwicklungsplan / -programm
LR	Ländlicher Raum
LROP	Landes-Raumordnungsprogramm
ROG	Raumordnungsgesetz
RPG	Regionale Planungsgemeinschaft
RPV	Regionaler Planungsverband
VR	Verdichtungsraum
WE	Wohneinheiten

Zusammenfassung

Regionalpläne dienen neben den landesweiten Raumordnungsplänen der Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamtraums sowie der Teilräume Deutschlands[1] und fungieren somit als „überörtliche und fachübergreifende Planwerke“[2]. Die Formulierung rahmengebender Vorgaben für die siedlungsstrukturelle Entwicklung in den Kommunen gilt als elementare Aufgabe dieser überörtlichen Planung.[3]

Eine räumliche Konzentration der Siedlungstätigkeit, wie sie gemäß Raumordnungsgesetz vorgesehen ist,[4] kann durch eine positivplanerische Festlegung von Gemeinden als Standorte der verstärkten Siedlungsentwicklung erfolgen. Zudem steht der Raumordnung auch das Instrument Eigenentwicklung zur Verfügung, das Gemeinden festlegt, die keine Eignung für eine verstärkte Siedlungsentwicklung aufweisen.[5] Der Begriff „Eigenentwicklung“ ist „weder ein per Gesetz definierter Begriff, noch auf ein anerkanntes Berechnungsmodell zurückzuführen“[6]. In Gemeinden mit Beschränkung auf die Eigenentwicklung besteht die Möglichkeit zur Deckung der örtlichen Siedlungsflächenbedarfe.[7] Diese differenzieren sich in den Wohnungsbedarf aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung und der ortsansässigen Bevölkerung sowie den Bedarf der ortsansässigen Gewerbetreibenden. In den Orten mit Beschränkung auf die Eigenentwicklung ist in der Regel keine über den örtlichen Bedarf hinausgehende Siedlungsentwicklung vorgesehen. Die Deckung von Siedlungsflächenbedarfen aus Wanderungsgewinnen sowie größerer gewerblicher Neuansiedlungen sind demnach in Eigenentwicklerorten ausgeschlossen.[8] Das Instrument Eigenentwicklung wird meist auf der Ebene der Regionalpläne, die sich im Vergleich zu den landesweiten Raumordnungsplänen durch einen erhöhten Konkretisierungsgrad auszeichnen, ausgestaltet.[9]

Die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt bis 2030 die Flächenneuinanspruchnahme in Deutschland auf 30 Hektar pro Tag zu reduzieren. Bei einer täglichen Flächenneuinanspruchnahme von 58 Hektar pro Tag im Jahr 2017 ist demnach eine gezielte Steuerung und Begrenzung der Siedlungsentwicklung durch raumordnerische Instrumente essentiell.[10] Vor diesem Hintergrund ist das Instrument Eigenentwicklung relevant, da es der Beschränkung der Siedlungsentwicklung von kleineren Orten mit geringer infrastruktureller Ausstattung auf die Eigenentwicklung[11] dient und daher zur Verringerung der Flächenneuinanspruchnahme beitragen kann.

1 Vgl. §1 Abs. 1 S. 1 ROG i.V.m. §13 Abs. 1 ROG.
2 Runkel in: Spannowsky / Runkel / Goppel 2010, Rd Nr. 61 zu §1 ROG.
3 Vgl. Domhardt 2005, S. 192.
4 Vgl. §2 Abs. 2 Nr. 2 ROG.
5 Vgl. Akademie für Raumforschung und Landesplanung 2019; Lexica Stichwort Eigenentwicklung.
6 Vgl. Bovet 2009, S. 18f.
7 Vgl. Priebs 2013, S. 133.
8 Vgl. Schmidt-Eichstaedt et al. 2001, S. 11.
9 Vgl. Priebs 2013, S. 133.
10 Vgl. BMU 2019.
11 Vgl. Domhardt 2005, S. 194.

Das Instrument Eigenentwicklung hat einerseits in einigen Regionalplänen mit großer Regelungsintensität und strikten Vorgaben Eingang gefunden. Andererseits wird es in anderen Regionalplänen nicht aufgegriffen. Zudem unterscheidet sich die Ausgestaltung der Festlegung zur Eigenentwicklung länder- sowie bundesweit unter anderem hinsichtlich der Verbindlichkeit sowie hinsichtlich qualitativer und quantitativer Regelungsinhalte.[12]

Vor diesem Hintergrund wird seitens der Wissenschaft bereits ein Forschungsdefizit bekundet und die Erforderlichkeit eines deutschlandweiten Vergleichs des Instruments Eigenentwicklung betont.[13] Zudem zeigt sich im Rahmen von Forschungsarbeiten, dass insbesondere Einschätzungen zur Eignung verschiedener Ansätze zur rechnerischen Ermittlung der Eigenentwicklung wesentlich wären.[14] Neben dem bestehenden Forschungsdefizit scheint eine Analyse der Steuerungswirkung des Instruments auch aufgrund von kritischen Stimmen aus der Wissenschaft erforderlich zu sein. So wird das Instrument vor dem Hintergrund des demographischen Wandels stark hinterfragt.[15] Darüber hinaus kann auf kommunaler Ebene vermehrt mangelnde Akzeptanz und eine ablehnende Haltung gegenüber dem Instrument Eigenentwicklung bestehen,[16] das einen Eingriff in die kommunale Planungshoheit bewirkt.[17]

Ziel dieser Arbeit ist es daher, das Instrument Eigenentwicklung deutschlandweit zu vergleichen. Wesentlicher Bestandteil der Arbeit ist folglich eine vergleichende Plananalyse. Hierbei werden die Festlegungen zur Eigenentwicklung, welche in den landesweiten Raumordnungsplänen und den Regionalplänen der 15 Untersuchungsregionen enthalten sind, anhand geeigneter Kriterien verglichen. Die Untersuchung und Einschätzung der Steuerungswirkung des Instruments Eigenentwicklung gilt als zweites Ziel dieser Arbeit und soll die Formulierung von Empfehlungen zur Optimierung des Instruments ermöglichen.

Ein zentrales Ergebnis der vergleichenden Analyse der landesweiten Raumordnungspläne[18] ist, dass mit dem LEP Bayern sowie dem LROP Niedersachsen zwei landesweite Raumordnungspläne bestehen, die keinerlei Festlegungen zur Eigenentwicklung beinhalten. Darüber hinaus zeigt sich während des Auswahlverfahrens der Untersuchungsregionen, dass unter anderem in den Bundesländern Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen Regionalpläne bestehen, die keine Regelungen zur Eigenentwicklung enthalten. Dahingegen wird hierbei ebenso deutlich, dass einige Regionalpläne Eigenentwicklungsfestlegungen aufweisen, obwohl deren übergeordneter landesweiter Raumordnungsplan keine Festlegungen zur Eigenentwicklung enthält.

---

12 Vgl. Schwabedal 2011, S. 19f.
13 Schwabedal 2009, S. 21.
14 Vgl. Umweltbundesamt unveröffentlicht, o.S.
15 Schmidt-Eichstaedt et al. 2001, S. 23.
16 Vgl. Verband Region Rhein-Neckar 2014, S. 152.
17 Vgl. Region Hannover 2009, S. 23.
18 Die folgenden Aufführungen in der Zusammenfassung sind zentrale Ergebnisse der vergleichenden Plananalyse der vorliegenden Arbeit (vgl. Kapitel III, 1). Für Quellen wird auf Kapitel III, 1 verwiesen.

Unterschiede der Festlegungen zur Eigenentwicklung der untersuchten Raumordnungspläne zeigen sich bei der Betrachtung der Verbindlichkeit. Es bestehen Festlegungen zur Eigenentwicklung, die als Ziel der Raumordnung oder als Grundsatz der Raumordnung verankert sind. Eigenentwicklungsfestlegungen weisen des Weiteren verschiedene räumliche Bezugsgrößen auf. Neben der Bezugsgröße „Gemeinde“ wird auch die Bezugsgröße „Gemeindeteile“ verwendet. Welche Gemeinden bzw. Gemeindeteile auf die Eigenentwicklung beschränkt sind, wird in den Raumordnungsplänen unterschiedlich gehandhabt. Eigenentwicklergemeinden bzw. -gemeindeteile können sich im Umkehrschluss aus dem räumlichen Umgriff anderer Festlegungen ergeben, also eine Negativdefinition dieser sein. Bei diesen handelt es sich um positivplanerische, standort- oder flächenbezogene Festlegungen zur verstärkten Wohn- bzw. Siedlungsentwicklung. Dahingegen kann der räumliche Umgriff auch unmittelbar, ohne Bezug auf andere raumordnerische Festlegungen, bestimmt werden. Vereinzelt bestehen auch Regelungen zur Eigenentwicklung, die keine konkreten Angaben zum räumlichen Umgriff aufweisen. Der inhaltliche Umgriff in den Eigenentwicklungsfestlegungen variiert ebenso. So bezieht sich Eigenentwicklung in einem überwiegenden Teil der untersuchten Eigenentwicklungsfestlegungen sowohl auf die Wohn- als auch auf die gewerbliche Siedlungsentwicklung. Die Festlegung kann aber auch nur auf die Wohnsiedlungsentwicklung Bezug nehmen. Die qualitativen Angaben zum Maß der zulässigen Siedlungsentwicklung in den Festlegungen verdeutlichen, dass Eigenentwicklung im Großteil der Raumordnungspläne nicht als Eigenentwicklung im „engeren Wortsinn“ definiert ist und auch exogene Entwicklungen zulässt bzw. exogene Bedarfe deckt. Demnach beschränkt sich die Eigenentwicklung, entgegen des Wortsinns, selten ausschließlich auf die örtlichen Bedürfnisse. Die vergleichende Analyse der Raumordnungspläne zeigt darüber hinaus auf, dass in vier landeweiten Raumordnungsplänen die Festlegungen zur Eigenentwicklung quantitative Berechnungsmodelle zur Ermittlung der zulässigen Siedlungsentwicklung aufweisen. In rund der Hälfte der untersuchten Regionalpläne bestehen ebenfalls solche quantitativen Angaben zur Bestimmung der maximal zulässigen Siedlungsentwicklung in Eigenentwicklergemeinden bzw. -gemeindeteilen. Die Berechnungsmodelle unterscheiden sich insbesondere hinsichtlich der Verbindlichkeit, des inhaltlichen Umgriffs, der Sachbezüge, der zeitlichen Bezugsgröße und der Herleitung. Wesentlich ist ebenfalls, dass einige Eigenentwicklungsbedarfsberechnungsmodelle einen maximal zulässigen Flächenwert angeben, andere hingegen eine Anzahl an maximal zulässigen Wohneinheiten. Die vergleichende Anwendung der Berechnungsmodelle auf einen Modellortsteil zeigt, dass diese ein unterschiedliches Maß an Siedlungsentwicklung in diesem Ortsteil zulassen würden. Zu beachten ist, dass die Vergleichbarkeit der Anwendung der Berechnungsmodelle auf den Modellortsteil aufgrund unterschiedlichster Faktoren erschwert wird. Hierzu zählen beispielsweise unterschiedliche Handhabungen der Berechnungsmodelle bezüglich der Anrechnung bestehender Flächenpotenzialen im Innenbereich und in rechtskräftigen Bebauungsplänen. Auch zusätzlich beschränkende Vorgaben, sowie Lockerungen und Ausnahmeregelungen beeinträchtigen die Vergleichbarkeit. Die vergleichende Plananalyse zeigt außerdem, dass hinsichtlich der Steuerungsintention des Instruments zwar eine große Bandbreite an Angaben in den Festlegungen besteht, aber nicht alle Eigenentwicklungsfestlegungen umfassende Erläuterungen hierzu aufweisen.

Summa summarum verdeutlicht der Vergleich der Raumordnungspläne eine hohe Heterogenität der Regelungsinhalte der bestehenden Eigenentwicklungsfestlegungen. Auf Basis dieser Erkenntnisse sowie vor dem Hintergrund bestehender Informationen zum Vollzug der Eigenentwicklung aus Expertengesprächen wird die Steuerungswirkung des Instruments Eigenentwicklung untersucht. Die unterschiedlichen Ausgestaltungsmöglichkeiten des Instruments Eigenentwicklung stellen eine Basis für positive, wie auch negative Kritik an einzelnen Regelungsinhalten dar und ermöglichen auf diese Weise die Formulierung von Empfehlungen zur Optimierung der Steuerungswirkung.[19] Diese setzen bei der Steuerungsintention, dem räumlichen Umgriff und dem Maß der zulässigen Siedlungsentwicklung der Festlegung an und sollen der verbesserten Nachvollziehbarkeit des Instruments Eigenentwicklung, insbesondere auf kommunaler Ebene, dienen. Darüber hinaus sollen Optimierungsvorschläge zur Ausgestaltung der Regelungsinhalte eine verbesserte Umsetzung der Steuerungsintentionen des Instruments ermöglichen. Aufgrund der Beschränkung der Siedlungsentwicklung von Gemeinden zählen insbesondere die Verringerung der Flächenneuinanspruchnahme sowie das siedlungsstrukturelle Ziel der polyzentrischen Siedlungsentwicklung zu den Steuerungsintentionen des Instruments Eigenentwicklung.

Eine zentrale Empfehlung ist es die Nachvollziehbarkeit des Instruments durch fundierte Angaben zur Steuerungsintention in der Begründung des Raumordnungsplans zu optimieren. Auf diese Weise kann gewährt werden, dass Gemeinden, als Adressaten dieser raumordnerischen Festlegung, in Kenntnis darüber sind, dass durch das Instrument Eigenentwicklung eine Verringerung der Flächenneuinanspruchnahme sowie die räumliche Konzentration der Siedlungsentwicklung intendiert wird. Darüber hinaus vermittelt auch die Bindungswirkung der Festlegung eine Steuerungsintention. Empfohlen wird die Festlegung eines Ziels zur Eigenentwicklung auf Landes- sowie auf regionaler Ebene, das eine strikte Verbindlichkeit aufweist und den Gemeinden demnach klar vermittelt, dass dieses Ziel oberste Priorität hat und sich die kommunale Bauleitplanung daran anzupassen hat.

Die Nachvollziehbarkeit des räumlichen Umgriffs kann durch abschließende Angaben hierzu gesichert werden. Wichtig ist insbesondere zu verdeutlichen, ob „Gemeinde“ die räumliche Bezugsgröße darstellt oder „Gemeindeteile“. Grundsätzlich nachvollziehbare Vorgaben können weiter optimiert werden, indem Auflistungen der Eigenentwicklergemeinden bzw. -gemeindeteile oder kartographische Darstellungen im Raumordnungsplan integriert werden. Eine generalisierende Empfehlung zur räumlichen Bezugsgröße ist nicht adäquat. Vielmehr muss in Abhängigkeit von der jeweiligen Gemeindestruktur die räumliche Bezugsgröße gewählt werden, mittels derer alle Siedlungen erfasst werden können, die keine Eignung für verstärkte Siedlungsentwicklung aufweisen. Auf diese Weise könnten die Angaben zur räumlichen Bezugsgröße den Steuerungsabsichten dieses Instruments gerecht werden. Dies leitet über zur Frage, *welche* Gemeinden bzw. Gemeindeteile auf die Eigenentwicklung zu begrenzen sind, um eine Vereinbarkeit mit den

[19] Die folgenden Aufführungen in der Zusammenfassung stellen eine Zusammenfassung der „Untersuchung und Einschätzung der Steuerungswirkung des Instruments Eigenentwicklung“ und der „Empfehlungen zur Optimierung des Instruments Eigenentwicklung“ dar (vgl. Kapitel III, 2 und 3). Für Quellen wird auf Kapitel III, 2 verwiesen.

Steuerungsintentionen der Verringerung der Flächenneuinanspruchnahme und der räumlichen Konzentration der Siedlungsentwicklung zu erreichen. Hierfür sollten individuell für jede Region, insbesondere anhand der vorhandenen Infrastruktur- und ÖPNV- bzw. SPNV-Angebote, die Gemeinden mit Eignung für eine verstärkte Siedlungsentwicklung festgelegt werden. Im Umkehrschluss ergeben sich die Gemeinden, die auf die Eigenentwicklung beschränkt werden sollten.

Bei der Ausgestaltung der qualitativen Angaben sind unbestimmte Rechtsbegriffe zu vermeiden, um zu gewährleisten, dass die Festlegung für die Gemeinden einleuchtend ist und keiner Auslegung bedarf. Zur Verbesserung der Nachvollziehbarkeit der Angaben zur maximal zulässigen Siedlungsentwicklung in Gemeinden mit Beschränkung auf die Eigenentwicklung sollten zusätzlich zu qualitativen Angaben verbindliche Berechnungsmodelle für die Wohnsiedlungsentwicklung eingeführt werden. Eine Erläuterung zur Herleitung dieser kann zur besseren Verständlichkeit und Plausibilität dieser Berechnungsmodelle beitragen. Durch Auflistungen mit der berechneten zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung jeder Gemeinde bzw. jedes Gemeindeteils mit Beschränkung auf die Eigenentwicklung, die von den Regionalen Planungsstellen zur Verfügung gestellt werden, ist es für die Gemeinden überdies komfortabel sich über das ihnen zustehende Entwicklungspotenzial in Kenntnis zu setzen.

Um eine bestmögliche Kompatibilität der Regelungsinhalte der Eigenentwicklungsfestlegung zum Maß der Wohnsiedlungsentwicklung in Eigenentwicklergemeinden bzw. -gemeindeteilen mit den Steuerungsintentionen erreichen zu können, sollten die qualitativen Angaben hierzu restriktiv ausgestaltet sein und die Deckung von Bedarfen aus Wanderungsgewinnen und gewerblicher Neuansiedlungen ausschließen. Gleichermaßen sollten auch die quantitativen Angaben zum Maß der Wohnsiedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung mit der Steuerungsintention des Instruments Eigenentwicklung kompatibel sein. Aufgrund dessen sollte einem entsprechenden Berechnungsmodell eine *örtliche* Wohnungsbedarfsprognose zugrunde gelegt werden, welche *keine* Wanderungsbewegungen abbildet. Vorteilhaft sind Berechnungsmodelle, die einen maximal zulässigen Flächenwert vorgeben, da hierdurch eine Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme besser erreicht werden kann als durch die Vorgabe von zulässigen Wohneinheiten. Zudem sollte, um eine flächensparende Bauweise zu forcieren, auch ein verbindlicher Dichtewert festgelegt werden. Zentral für die Vereinbarkeit mit den Steuerungsintentionen der Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme sowie der räumlichen Konzentration der Siedlungsentwicklung ist der Einbezug von bestehenden Reserveflächen im Innenbereich und in bestehenden Bebauungsplänen in das Berechnungsmodell.

Zur Sicherstellung der Einhaltung der vorgegebenen Flächenbedarfswerte für Eigenentwicklergemeinden und für eine reibungslose praktische Umsetzung des empfohlenen Berechnungsmodells sollte ein kontinuierliches Siedlungsflächenmonitoring vorgesehen werden. Vorteilhaft wäre dieses auf der kommunalen Ebene anzusetzen und verbindlich vorzuschreiben. Eine Überprüfung der Ausschöpfung des vorgegebenen Flächenwerts im Rahmen der Eigenentwicklung sollte bei jedem Bebauungsplanverfahren durch die Regionale Planungsstelle erfolgen und dementsprechend eine Stellungnahme zur Einhaltung des Ziels der Raumordnung zur Eigenentwicklung

und zur Zulässigkeit des Vorhabens formuliert werden. Durch einen Zugang der Regionalplanung zum kommunalen Siedlungsflächenmonitoring könnte diese Empfehlung realisiert werden.

Die Untersuchung und Einschätzung der Steuerungswirkung des Instruments Eigenentwicklung sowie die Empfehlungen zur Optimierung dieses Instruments zeigen, dass dieses so ausgestaltet werden kann, dass eine hohe Steuerungswirkung gegeben ist. Zweifellos kann sich die Steuerungswirkung des Instruments nicht voll entfalten, wenn dieses nicht verbindlich festgelegt wird, unbestimmte Angaben zum räumlichen Umgriff und zum Maß der Siedlungsentwicklung beinhaltet oder auch exogene Bedarfe zulässt. Von den Verfechtern des „schlanken Regionalplans“ könnten diese Empfehlungen kritisiert werden, da diese teils mit ausführlicheren Beschreibungen und Erläuterungen zum Planelement Eigenentwicklung einhergehen. Des Weiteren erfordert die empfohlene restriktive Ausformung der Festlegung zur Eigenentwicklung eine besondere Rechtfertigung des Instruments auf kommunaler Ebene. Auch geht mit der Einführung quantitativer Festlegungen zur Eigenentwicklung und der Durchführung eines Siedlungsflächenmonitorings zur Sicherstellung der Einhaltung der vorgegebenen Eigenentwicklung ein erhöhter Aufwand einher. Gleichzeitig wird dadurch aber eine verbesserte Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung in Gemeinden mit Beschränkung auf die Eigenentwicklung ermöglicht, welche wesentlich ist, um den Zielen der Bundesregierung zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme in Zukunft gerecht werden zu können. Vor dem Hintergrund der oftmals wenig restriktiven Festlegungen zur Eigenentwicklung in den Raumordnungsplänen würde die Festlegung zur Eigenentwicklung durch die empfohlene Ausgestaltung des Instruments und seiner Regelungsinhalte auch wieder seinem Namen gerecht werden können.

I Einführung

1 Problemstellung

Regionalpläne dienen neben den landesweiten Raumordnungsplänen der Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamtraums sowie der Teilräume Deutschlands[20] und fungieren somit als „überörtliche und fachübergreifende Planwerke“[21]. Bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben durch die Raumordnungspläne gilt die nachhaltige Raumentwicklung als Leitvorstellung.[22] Im Raumordnungsgesetz (ROG) ist zudem eine Auflistung der bei der Aufgabenwahrnehmung zu berücksichtigenden und zu konkretisierenden Grundsätze[23] enthalten. Die Steuerung der Siedlungs- und Freiraumstruktur durch die räumliche Konzentration der Siedlungstätigkeit und den Schutz des Freiraums sowie die Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme stellen hierbei Grundsätze der Raumordnung dar.[24] Darüber hinaus wird verbindlich durch das ROG vorgegeben, dass die „Raumordnungspläne […] Festlegungen zur Raumstruktur enthalten [sollen], insbesondere zu der anzustrebenden Siedlungsstruktur […].“[25] Folglich wird die Formulierung von „Rahmenvorgaben für die Entwicklung der Siedlungsstruktur in den einzelnen Gemeinden […] als eine wesentliche Aufgabe der übergeordneten Landes- und Regionalplanung angesehen.“[26]

Die Regionalpläne sind grundsätzlich aus den jeweiligen landesweiten Raumordnungsplänen zu entwickeln[27] und dienen somit der weiteren Konkretisierung der raumordnerischen Vorgaben der Landesplanung.[28] Den regionalen und landesweiten Raumordnungsplänen steht ein Instrumentenmix zur Siedlungssteuerung zur Verfügung, welcher sowohl positivplanerische als auch negativplanerische Ansätze beinhaltet. Vorranggebiete oder Gemeindefunktionen für die Siedlungsentwicklung gehören zu den positivplanerischen Ansätzen der Siedlungssteuerung. Vorranggebiete für Freiraumschutz und Regionale Grünzüge gelten hingegen als beispielhafte negativplanerische Instrumente zur Steuerung der Siedlungstätigkeit.[29]

Eine räumliche Konzentration der Siedlungstätigkeit, wie sie gemäß ROG vorgesehen ist,[30] kann durch eine positivplanerische Festlegung von Gemeinden als Standorte der verstärkten Siedlungsentwicklung erfolgen. Zudem steht der Raumordnung auch das Instrument Eigenentwicklung zur Verfügung, das Gemeinden festlegt, die keine Schwerpunkte der Siedlungsentwicklung

[20] Vgl. §1 Abs. 1 S. 1 ROG i.V.m. §13 Abs. 1 ROG.
[21] Runkel in: Spannowsky / Runkel / Goppel 2010, Rd Nr. 61 zu §1 ROG.
[22] Vgl. §1 Abs. 2 ROG.
[23] Grundsätze sind gemäß §3 Abs. 1 Nr. 3 ROG „Aussagen zur Entwicklung, Sicherung und Ordnung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- und Ermessensentscheidungen“.
[24] Vgl. §2 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 6 ROG.
[25] §13 Abs. 5 ROG.
[26] Domhardt 2005, S. 192.
[27] Vgl. §13 Abs. 2 S. 1 ROG.
[28] Vgl. Goppel in: Spannowsky / Runkel / Goppel 2010, Rd Nr. 29 zu §8 ROG.
[29] Vgl. Zaspel 2012, S. 46.
[30] Vgl. §2 Abs. 2 Nr. 2 ROG.

darstellen, und ihre Siedlungstätigkeit auf die Eigenentwicklung zu begrenzen haben.[31] Das Instrument Eigenentwicklung wird meist auf der Ebene der Regionalpläne ausgestaltet.[32]

Der Begriff „Eigenentwicklung" ist „weder ein per Gesetz definierter Begriff, noch auf ein anerkanntes Berechnungsmodell zurückzuführen"[33]. „Gemeinden, die nicht über die entsprechenden infrastrukturellen und standortbezogenen Voraussetzungen verfügen, um Schwerpunkt für eine verstärkte Siedlungsentwicklung zu sein, werden in der Regel auf „Eigenentwicklung" beschränkt (Domhardt 2005:193f)."[34] In aller Regel können Orte mit einer Beschränkung auf die Eigenentwicklung lediglich den örtlichen Siedlungsbedarf decken. Dieser differenziert sich in den örtlichen Bedarf an Wohnungen sowie den Bedarf der ortsansässigen Gewerbetreibenden. Der örtliche Wohnungsbedarf setzt sich zusammen aus Bedarfen aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung sowie aus Bedarfen der ortsansässigen Bevölkerung infolge der Haushaltentwicklung und des Anstiegs der Wohnbaufläche pro Person. Auch Sanierungsmaßnahmen und Nutzungsänderungen bedingen den Wohnungsbedarf der ortsansässigen Bevölkerung. Der örtliche Bedarf an gewerblichen Flächen resultiert aus betrieblichen Erweiterungen und strukturellen Veränderungen der ortsansässigen Gewerbetreibenden. In den Orten mit Beschränkung auf die Eigenentwicklung darf keine über die Eigenentwicklung hinausgehende Siedlungsentwicklung stattfinden. Die Deckung von Siedlungsflächenbedarfen aus Wanderungsgewinnen sowie größerer gewerblicher Neuansiedlungen sind demnach in Eigenentwicklerorten nicht vorgesehen.[35] Hervorzuheben ist hierbei, dass eine verbindliche Vorgabe der Raumordnung zur Begrenzung von Kommunen auf die Eigenentwicklung eine überörtliche Erforderlichkeit sowie ein höheres Gewicht als örtliche Belange aufzuweisen hat. Andernfalls wäre, dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zufolge, die Begrenzung eines Ortes auf die Eigenentwicklung, welche die kommunale Planungshoheit gemäß Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz (GG) einschränkt, nicht rechtmäßig.[36]

Die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt bis 2030 die Flächenneuinanspruchnahme in Deutschland auf 30 Hektar pro Tag zu reduzieren. Bei einer täglichen Flächenneuinanspruchnahme von 58 Hektar pro Tag im Jahr 2017 kommt Instrumenten zur Begrenzung der Siedlungsentwicklung demnach eine besondere Bedeutung zu.[37] Da sich in schrumpfenden, ländlichen gelegenen Orten die Gebäudeflächenentwicklung unverhältnismäßig gestaltet und sich deutlich losgelöst von der dortigen Bevölkerungsentwicklung darstellt[38], bedarf es insbesondere in diesen Räumen einer Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme. Darüber hinaus ist in ländlichen Räumen die Siedlungs- und Verkehrsfläche pro Einwohner im Vergleich zu den Verdichtungsräumen besonders hoch, sodass diese auch über hohe Flächeneinsparpotenziale verfügen.[39] Vor diesem Hintergrund ist das Instrument Eigenentwicklung relevant, da es der Beschränkung der

[31] Vgl. Akademie für Raumforschung und Landesplanung 2019; Lexica Stichwort Eigenentwicklung.
[32] Vgl. Priebs 2013, S. 133.
[33] Vgl. Bovet 2009, S. 18f.
[34] Schwabedal 2011, S. 19.
[35] Vgl. Schmidt-Eichstaedt et al. 2001, S. 11.
[36] Vgl. Region Hannover 2009, S. 23.
[37] Vgl. BMU 2019.
[38] Vgl. BBSR 2015, S. 14f.
[39] Vgl. BBSR o.J.

Siedlungsentwicklung von kleineren Orten mit geringer infrastruktureller Ausstattung auf die Eigenentwicklung[40] dient und daher zur Verringerung der Flächenneuinanspruchnahme beitragen kann.

Das Instrument Eigenentwicklung wurde in den 1960er Jahren in der Region Hannover in das Regionale Raumordnungsprogramm aufgenommen. Grund hierfür war, dass aus Sicht der zuständigen Regionalplaner die rein positivplanerischen Festlegungen zur Siedlungsentwicklung in Form von Schwerpunkten der Siedlungstätigkeit ungenügend waren, um eine Zersiedelung zu vermeiden.[41]

Das Instrument Eigenentwicklung ist heute in den meisten Raumordnungsplänen Deutschlands beinhaltet. Die Bestimmungen zur Eigenentwicklung in den Raumordnungsplänen unterscheiden sich länder- sowie bundesweit unter anderem hinsichtlich der Verbindlichkeit der Festlegung als Ziel oder Grundsatz der Raumordnung sowie hinsichtlich der Quantifizierung der Eigenentwicklung, also der Festlegung von zahlenmäßigen Vorgaben zum Maß der Siedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung. Zudem werden unterschiedliche Begrifflichkeiten für die Eigenentwicklung verwendet. Die inhaltlichen Bestandteile der Regelungen zur Eigenentwicklung variieren ebenfalls. Diese verschiedenartigen Ausformungen des Instrument sowie die Tatsache, dass das Instrument der Eigenentwicklung einerseits in einigen Regionalplänen mit großer Regelungsintensität und strikten Vorgaben Eingang fand und andererseits in anderen Regionalplänen nicht aufgegriffen wird,[42] gelten als eine besondere Veranlassung für eine umfassende Analyse des Instruments Eigenentwicklung.

In diesem Kontext ist hervorzuheben, dass ein bestehendes Forschungsdefizit seitens der Wissenschaft bereits explizit bekundet wird. So zeigt sich während einer Studie des Umweltbundesamtes zum Thema „Kompakte, umweltverträgliche Siedlungsstrukturen im regionalen Kontext“ ein bestehender Untersuchungsbedarf hinsichtlich der Ausgestaltung des Instruments Eigenentwicklung. Hierbei wird angemerkt, dass insbesondere Einschätzungen zur Eignung verschiedener Ansätze zur rechnerischen Ermittlung der Eigenentwicklung wesentlich wären.[43] Auch Schwabedal, der eine Studie zum Instrument Eigenentwicklung in den niedersächsischen Regionalplänen durchführte, sieht weiteren „Forschungsbedarf, beispielsweise ein Soll-Ist-Vergleich, also ein Vergleich der Pläne mit der tatsächlichen Siedlungsentwicklung oder auch ein deutschlandweiter Vergleich des Instruments Eigenentwicklung.“[44]

Neben dem bestehenden Forschungsdefizit scheint eine Analyse der Ausgestaltung und Steuerungswirkung des Instruments auch aufgrund von ablehnender Haltung und mangelnder Akzeptanz der Kommunalpolitik[45] sowie aufgrund der kritischen Stimmen aus der Wissenschaft eine

[40] Vgl. Domhardt 2005, S. 194.
[41] Vgl. Schabedal 2011, S. 19.
[42] Vgl. ebenda, S. 19f.
[43] Vgl. Umweltbundesamt unveröffentlicht, o.S.
[44] Schwabedal 2009, S. 21.
[45] Vgl. Verband Region Rhein-Neckar 2014, S. 152.

Berechtigung zu haben. Die Steuerungswirkung des Instruments wird beispielsweise in einer vom Kommunalverband Großraum Hannover in Auftrag gegebenen Studie zum Thema Eigenentwicklung im Jahr 2001 in Frage gestellt.[46] Darin heißt es: „Obwohl seit den 70er Jahren das versorgungsorientierte Zentrale-Orte-Konzept um Entwicklungsfunktionen, insbesondere für Siedlungsschwerpunkte, zu einer raumstrukturellen zentralörtlichen Gliederung erweitert wurde, kann aus heutiger Sicht gesagt werden, dass es bislang weitgehend unwirksam geblieben ist für die Steuerung der allgemeinen Siedlungsentwicklung, speziell zur Vermeidung dispersen Siedlungswachstums. Nichts anderes gilt im Grunde für das raumordnerische Ziel der Beschränkung von Gemeinden auf eine Eigenentwicklung."[47]

Zudem fragt sich Schwabedal, „ob das Instrument nicht in seiner Grundidee obsolet ist."[48] Ihm zufolge ist es in „Anbetracht des demographischen Wandels […] fraglich, inwiefern sich Gemeinden bei der Baulandausweisung auf die Eigenentwicklung berufen können. Einen endogenen Bedarf aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung und Nach- bzw. Ersatzbedarf wird es in Zukunft kaum noch geben (Domhardt 2005, S. 197). Eher werden die Wohnansprüche von der zuwandernden, ehemals städtischen Bevölkerung nachgefragt und nicht von der Bevölkerung vor Ort. Endogenes Wachstum liegt folglich nicht vor."[49]

2 Zielsetzung und untersuchungsleitende Fragestellungen

Ziel dieser Arbeit ist es, das Instrument Eigenentwicklung deutschlandweit zu vergleichen sowie die Steuerungswirkung des Instruments Eigenentwicklung zu untersuchen und einzuschätzen und Empfehlungen zur Optimierung des Instruments Eigenentwicklung auszuarbeiten.

Im Theorieteil dieser Arbeit sollen theoretische Grundlagen mit Relevanz für die Siedlungsentwicklung in Deutschland dargelegt werden. Die Darstellung der Problematik der Flächenneuinanspruchnahme stellt den ersten Bestandteil der theoretischen Grundlagen dieser Arbeit dar. Grund hierfür ist, dass das Instrument Eigenentwicklung ein Instrument zur Steuerung der Siedlungsentwicklung darstellt, weswegen es grundlegend ist, sich die derzeitige Entwicklung der Flächenneuinanspruchnahme sowie die damit einhergehenden Herausforderungen vor Augen zu führen. Da es sich bei dem Instrument Eigenentwicklung um ein raumordnerisches Instrument handelt, das der kommunalen Ebene vorgibt, ihre Siedlungstätigkeit zu begrenzen, wird im Grundlagenteil zudem auf das Planungssystem in Deutschland eingegangen. Dabei werden die verschiedenen Planungsebenen erläutert und das Spannungsfeld zwischen überörtlicher und örtlicher Planung aufgezeigt. Darüber hinaus werden zur Einordnung des raumordnerischen bzw. regionalplanerischen Instruments Eigenentwicklung sämtliche Instrumente der Regionalplanung zur Steuerung der Siedlungsentwicklung in den theoretischen Grundlagen behandelt. Dadurch kann die

[46] Vgl. Schmidt-Eichstaedt et al. 2001, S. 23.
[47] Ebenda.
[48] Schwabedal 2009, S. 8f.
[49] Ebenda, S. 9.

spezifische Aufgabe der Eigenentwicklung vor dem Hintergrund anderer regionalplanerischer Instrumente zur Steuerung der Siedlungsentwicklung erfasst werden.

Der Hauptteil dieser Arbeit ist dreigeteilt. Wesentliches Element des Hauptteils ist eine vergleichende Plananalyse. Hierbei werden die Festlegungen zur Eigenentwicklung, welche in den landesweiten Raumordnungsplänen und den Regionalplänen enthalten sind, anhand bestimmter Kriterien verglichen. Da eine vergleichende Analyse aller Regionalpläne Deutschlands im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht möglich wäre, ist zunächst eine begründete Auswahl von Untersuchungsregionen darzulegen. Demnach sind die folgenden Fragestellungen untersuchungsleitend für diesen Teil der Arbeit:

- Was sind geeignete Kriterien für die vergleichende Analyse der Festlegungen zur Eigenentwicklung in den landesweiten Raumordnungsplänen und den Regionalplänen der ausgewählten Untersuchungsregionen?
- Wie sind die Festlegungen zur Eigenentwicklung und deren Regelungsinhalte in den verschiedenen Raumordnungsplänen ausgeformt?
- Was sind die zentralen Erkenntnisse der vergleichenden Plananalyse der landesweiten Raumordnungspläne sowie der Regionalpläne der ausgewählten Untersuchungsregionen?

Zudem setzt sich der Hauptteil mit der Steuerungswirkung der Festlegungen zur Eigenentwicklung auseinander. Für die Untersuchung und Einschätzung der Steuerungswirkung des Instruments werden entsprechende Untersuchungs- bzw. Bewertungskriterien ausgearbeitet. Daher ergeben sich hierfür folgende forschungsleitende Fragen:

- Anhand welcher Kriterien kann die Steuerungswirkung des Instruments Eigenentwicklung beurteilt werden?
- Wie müssen Festlegungen zur Eigenentwicklung ausgeformt sein, damit eine hohe Steuerungswirkung dieses Instruments gewährt werden kann?

Im dritten Teil des Hauptteils sind zusammenfassende Empfehlungen zur Optimierung des Instruments beinhaltet, welche im Rahmen der Untersuchung und Einschätzung der Steuerungswirkung des Instruments Eigenentwicklung diskutiert werden. Diesem letzten Teil des Hauptteils liegt folglich folgende Frage zugrunde:

- Was sind konkrete Vorschläge zur Optimierung des Instruments Eigenentwicklung?

3 Vorgehensweise und Methodik der Untersuchung

Im Grundlagenteil wird die Entwicklung der Flächenneuinanspruchnahme in Deutschland dargestellt, das Planungssystem Deutschlands beleuchtet und auf regionalplanerische Instrumente zur Siedlungssteuerung eingegangen. Maßgeblich für die Erarbeitung dieser theoretischen Grundlagen ist die einschlägige Fachliteratur. Hierfür werden insbesondere Publikationen des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung sowie der Akademie für Raumforschung und

Landesplanung herangezogen. Zudem dienen die Gesetzesbücher des Raumordnungs- und Städtebaurechts der Erarbeitung der theoretischen Grundlagen der vorliegenden Arbeit.

Im Hauptteil sind zunächst Kriterien für die vergleichende Plananalyse auszuarbeiten. Diese Kriterien sollen als Analyseraster dienen und einen systematischen Vergleich der Ausgestaltung der Festlegungen zur Eigenentwicklung der landesweiten Raumordnungspläne sowie der Regionalpläne der Untersuchungsregionen ermöglichen. Die Erarbeitung geeigneter Kriterien erfolgt nach einer ersten Grobanalyse der landesweiten Raumordnungspläne Deutschlands, da im Zuge dessen besser abgesehen werden kann, welche Kriterien hierfür geeignet sind. Hilfreich ist bei der Erarbeitung dieser Kriterien zudem eine Literaturrecherche.

Anschließend erfolgt die vergleichende Analyse der Eigenentwicklungsfestlegungen der landesweiten Raumordnungspläne. Die landesplanerischen Festlegungen zur Eigenentwicklung werden den entsprechenden textlichen Festlegungen der landesweiten Raumordnungspläne entnommen. Bevor die vergleichende Regionalplananalyse durchgeführt werden kann, muss die Auswahl der Untersuchungsregionen erfolgen. Dieser Auswahl liegen adäquate, eigens ausgearbeitete Auswahlkriterien zugrunde. Angestrebt wird hierbei unter anderem eine Auswahl von zwei Untersuchungsregionen pro Flächenstaat, die möglichst unterschiedliche raum- und siedlungsstrukturelle Rahmenbedingungen sowie demographische Entwicklungen aufweisen. Die vergleichende Analyse der Festlegungen zur Eigenentwicklung der Regionalpläne der ausgewählten Untersuchungsregionen basiert auf den textlichen Festlegungen der Regionalpläne und orientiert sich ebenso, wie die vergleichende Analyse der Eigenentwicklungsfestlegungen der landesweiten Raumordnungspläne, an den ausgearbeiteten Vergleichskriterien. Mit zentralen Erkenntnissen der Vergleichsanalyse der untersuchten Raumordnungspläne schließt dieser Teil der Arbeit ab.

Nach der vergleichenden Analyse der Ausformungen der landes- und regionalplanerischen Festlegungen zur Eigenentwicklung erfolgt die Untersuchung und Einschätzung der Steuerungswirkung des Instruments Eigenentwicklung. Hierfür bedarf es zur Operationalisierung der Steuerungswirkung des Instruments entsprechender Kriterien. Methodische Grundlage der Untersuchung und Einschätzung der Steuerungswirkung des Instruments Eigenentwicklung sind insbesondere die Ergebnisse leitfadengestützter, qualitativer Experteninterviews. Für die Expertengespräche sind die für die Planungsgemeinschaften bzw. Regionalen Planungsverbände tätigen Fachleute der Raumordnung besonders geeignet. Darüber hinaus erfolgt die Untersuchung und Einschätzung der Steuerungswirkung des Instruments Eigenentwicklung auf Basis der Ergebnisse der vergleichenden Plananalyse und mittels einer verbal-argumentativen Beurteilung dieser Ergebnisse.

Methodische Basis für die Erarbeitung der Empfehlungen zur Optimierung des Instruments Eigenentwicklung sollen die Ergebnisse der Untersuchung und Einschätzung der Steuerungswirkung sowie die Verbesserungsvorschläge für das Instrument Eigenentwicklung der befragten Experten darstellen.

II Theoretische Grundlagen mit Relevanz für die Siedlungsentwicklung in Deutschland

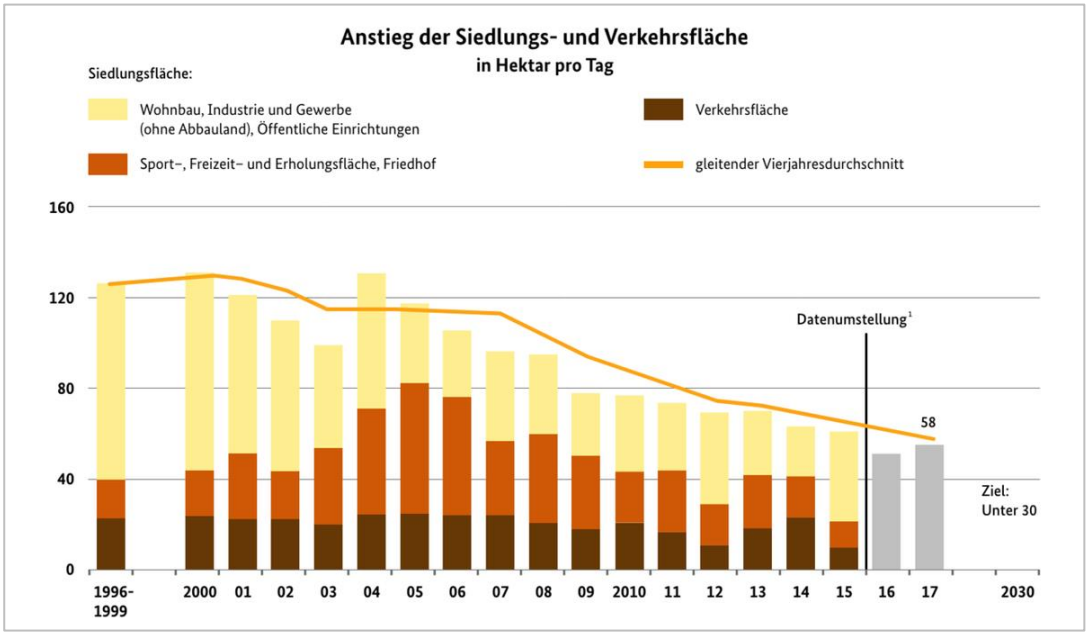
Die theoretischen Grundlagen dieser Arbeit umfassen die Entwicklung der Flächenneuinanspruchnahme in Deutschland, das Planungssystem Deutschlands und regionalplanerische Instrumente zur Siedlungssteuerung.

1 Entwicklung der Flächenneuinanspruchnahme in Deutschland

Die Darstellung der Problematik der Flächenneuinanspruchnahme stellt den ersten Bestandteil der theoretischen Grundlagen dieser Arbeit dar. Die Begründung dafür ist, dass das Instrument Eigenentwicklung die Siedlungsentwicklung steuert, weswegen es wesentlich ist, die derzeitige Entwicklung der Flächenneuinanspruchnahme in Deutschland sowie die damit einhergehenden Herausforderungen zu verdeutlichen.

Abbildung (Abb.) 1 zeigt, dass die Zunahme der Flächenneuinanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke in Deutschland pro Jahr seit Jahren rückläufig ist und im Jahr 2017 bei 58 Hektar pro Tag liegt. Die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, die Flächenneuinanspruchnahme bis 2030 auf unter 30 Hektar pro Tag zu reduzieren. Weiteres Ziel ist, bis zum Jahr 2050 eine Flächenkreislaufwirtschaft zu erreichen, sodass die Flächenneuinanspruchnahme bei Netto-Null liegt.[50] Zur Einhaltung dieser Ziele bedarf es demnach einer weiteren Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme durch Siedlungs- und Verkehrsvorhaben.

Abb. 1: Entwicklung des Anstiegs der Siedlungs- und Verkehrsfläche

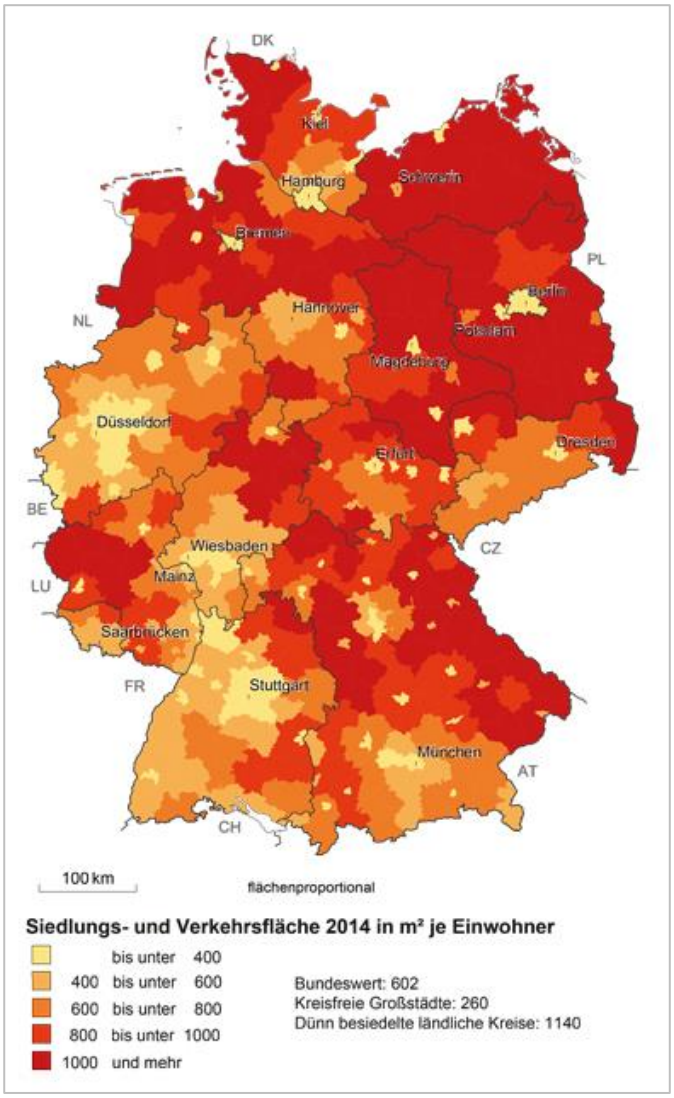


Quelle: BMU 2019

[50] Vgl. BMU 2019.

Im ländlichen Raum ist die Siedlungs- und Verkehrsfläche pro Einwohner im Vergleich zu den Verdichtungsräumen besonders hoch (vgl. Abb. 2). Die Siedlungs- und Verkehrsfläche liegt dementsprechend 2014 in kreisfreien Großstädten bei durchschnittlich 260 Quadratmetern pro Einwohner, wohingegen in dünn besiedelten Regionen die Flächenbeanspruchung pro Einwohner durchschnittlich bei 1.140 Quadratmetern lag. Demnach bestehen in den ländlichen Räumen auch die größten Flächeneinsparpotenziale.[51]

Abb. 2: Siedlungs- und Verkehrsfläche 2014 in m² je Einwohner



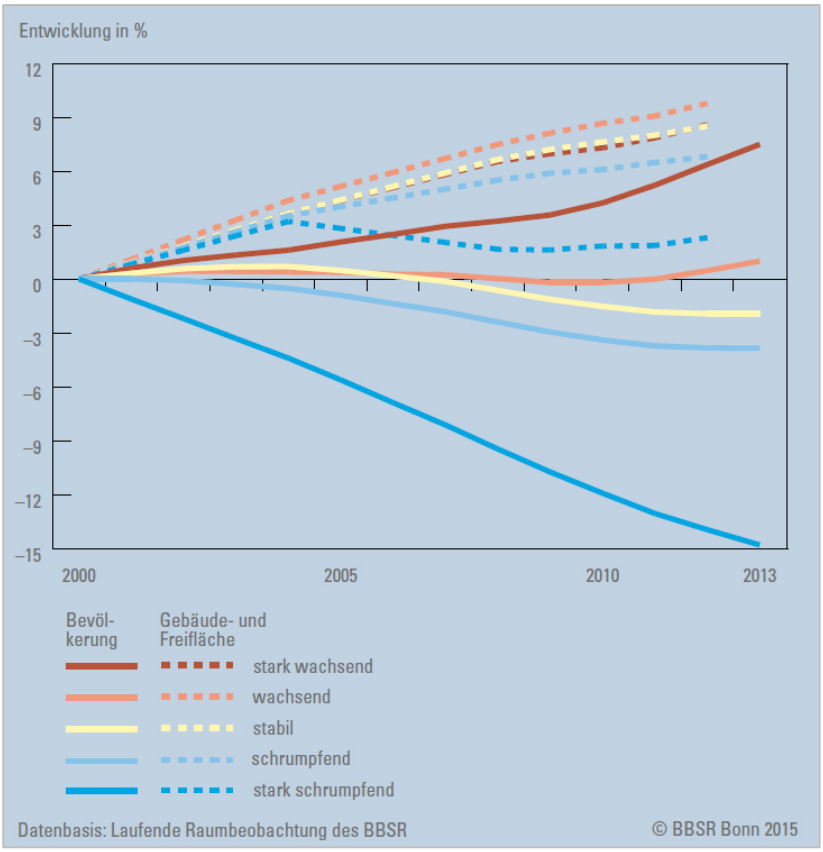
Quelle: BBSR 2016.

Nennenswert ist, dass von 2011 bis 2014 die Siedlungs- und Verkehrsfläche pro Einwohner in den Verdichtungsräumen abgenommen hat und im gleichen Zeitraum die Inanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsfläche pro Einwohner in den ländlichen Räumen angestiegen ist.[52]

[51] Vgl. BBSR o.J.
[52] Vgl. ebenda.

Trotz Bevölkerungsrückgang in Städten und Gemeinden Deutschlands, weisen diese eine Zunahme der Gebäudeflächen auf. Demnach sind die Flächenentwicklung und die Bevölkerungsentwicklung in diesen Gemeinden und Städten entkoppelt. Auch in Städten und Gemeinden Deutschlands, deren Bevölkerungsentwicklung stabil oder wachsend ist, ist die Bevölkerungsentwicklung nicht konform mit der Gebäudeflächenentwicklung (vgl. Abb. 3).[53]

Abb. 3: Bevölkerung- und Gebäudeflächenentwicklung in wachsenden und schrumpfenden Städten und Gemeinden



Quelle: BBSR 2015, S. 14.

Die Entwicklungen in Bayern zeigen beispielhaft, dass in ländlichen Räumen die Flächenneuinanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrsflächen pro Einwohner höher ist als in Verdichtungsräumen. So wurden 2018 im ländlichen Raum in Bayern ca. 4 m² pro Einwohner neu in Anspruch genommen und im Verdichtungsraum lediglich ca. 1,3 m² pro Einwohner.[54] Auch in Baden-Württemberg „bestätigt sich […] der Trend der letzten Jahre, dass sich bei allgemein abschwächender Zunahme des Flächenverbrauchs dennoch die größte Entwicklungsdynamik im ländlichen Raum ergibt – dort, wo noch ein größeres „Flächenreservoir“ besteht.“[55] In Baden-Württemberg war von

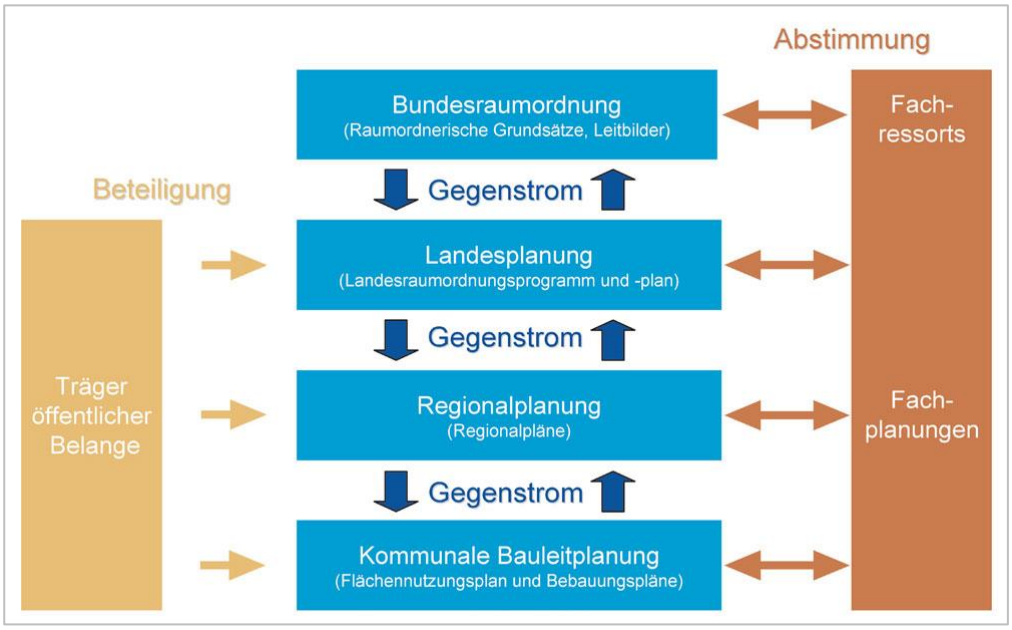
[53] Vgl. BBSR 2015, S. 14f.
[54] Vgl. Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft Landesentwicklung und Energie 2019a.
[55] Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 2016.

2010 bis 2015 die tägliche Flächenneuinanspruchnahme im ländlichen Raum im engeren Sinne[56] am höchstem, sodass sich der Anteil der Flächenneuinanspruchnahme des ländlichen Raums im engeren Sinne an der täglichen Gesamtflächenneuinanspruchnahme Baden-Württembergs um 6% erhöhte.[57]

2 Planungssystem in Deutschland

Im Planungssystem Deutschlands ist zwischen verschiedenen raumbezogenen Planungen zu differenzieren. Einerseits gibt es die Fachplanungen, die sich auf einen bestimmten fachlichen Bereich, wie beispielsweise Verkehr, Forst oder Landschaft beziehen. Andererseits besteht die räumliche Gesamtplanung, welche sich aus Raumordnung und Bauleitplanung zusammensetzt und sich zum Ziel setzt, die unterschiedlichsten, fachlichen Belange zu koordinieren. Demnach ist diebräumliche Gesamtplanung im Gegensatz zu den Fachplanungen querschnittsbezogen und nicht rein sektoral ausgerichtet.[58]

Abb. 4: Planungssystem in Deutschland



Quelle: Akademie für Raumforschung und Landesplanung o.J.a.

Die räumliche Gesamtplanung umfasst mehrere Ebenen (vgl. Abb. 4). Diese Planungsebenen lassen sich in überörtliche und örtliche Ebenen unterteilen. Bundesraumordnung, Landes- und Regionalplanung bilden zusammen die überörtliche Ebene (Raumordnung). Die örtliche Ebene

[56] Ländlicher Raum im engeren Sinne stellt eine Raumkategorie (vgl. unten, Kapitel II, 3) im Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg dar (vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 2016).
[57] Vgl. Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 2016.
[58] Vgl. Priebs 2013, 61f.

bildet die kommunale Bauleitplanung.[59] „Grundsätzlich gilt, dass Konkretisierung und Verbindlichkeit der Planung mit wachsender Ortsnähe zunehmen."[60]

Die Planungsebenen der räumlichen Gesamtplanung bauen aufeinander auf. Zudem bestehen wechselseitige Abhängigkeiten zwischen diesen verschiedenen Ebenen.[61] Im ROG ist vorgegeben, dass sich einerseits die „Entwicklung, Ordnung und Sicherung der Teilräume […] in die Gegebenheiten und Erfordernisse des Gesamtraums einfügen [soll]."[62] Sowie umgekehrt auch „die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamtraums […] die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Teilräume berücksichtigen [soll]."[63] Dieses sogenannte Gegenstromprinzip bedeutet, dass bei Planungen jeweils die über- und untergeordnete Planungsebene sowie Fachplanungen beteiligt werden müssen (vgl. Abb. 4).[64] Konkret heißt das, dass bei der Aufstellung der Raumordnungspläne der Länder und der Regionen die Kommunen zu beteiligen sind und deren Stellungnahmen in die Abwägung bei der Planaufstellung einfließen müssen.[65] Neben den Beteiligungs- und Abstimmungsprozessen verfügt die Raumordnung zudem über ein rechtliches Instrument, das die kommunale Bauleitplanung gemäß §1 Absatz 4 Baugesetzbuch (BauGB) verpflichtet, sich an die Ziele der Raumordnung anzupassen.[66] „Durch die Pflicht zur Anpassung der kommunalen Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung (§ 1 Abs. 4 BauGB) und die Pflicht der gegenseitigen Abstimmung zwischen den einzelnen Planungsebenen (Gegenstromprinzip) wird sichergestellt, dass sich die Planungen im föderativen Staatsaufbau nicht widersprechen und die allgemein formulierten raumordnerischen Leitbilder und Grundsätze von Planungsebene zu Planungsebene konkretisiert werden und so ihren räumlichen Niederschlag finden."[67]

Bundesraumordnung

Die Raumordnung auf Bundesebene schafft mit dem ROG eine Gesetzesgrundlage und trifft darin insbesondere Vorgaben für die Raumordnung auf Landes- und regionaler Ebene. Hierzu zählt die Formulierung der Aufgabe der Raumordnung[68] sowie der Leitvorstellung der Raumordnung.[69] Bei der Erfüllung der Aufgabe der Raumordnung gilt demnach als Leitvorstellung eine „nachhaltige Raumentwicklung, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen der Teilräume führt."[70] Weiterhin gibt die Bundesraumordnung in § 2 ROG sämtliche Grundsätze[71] vor. Diese „bundesgesetzlichen Grundsätze bringen die raumstrukturellen und -funktionellen Erfordernisse zum Ausdruck, die aus Sicht des

59 Vgl. Greiving 2011, S. 385ff.
60 Priebs 2013, S. 62.
61 Vgl. ebenda, S. 62f.
62 §1 Abs. 3 ROG.
63 Ebenda.
64 Vgl. Vallée 2011, S. 571.
65 Vgl. Priebs 2013, S. 101.
66 Vgl. ebenda, S. 161.
67 Vgl. Akademie für Raumforschung und Landesplanung o.J.a.
68 Vgl. unten, Kapitel II, 2, Raumordnung in den Ländern.
69 Vgl. §1 Abs. 1 und 2 ROG.
70 §1 Abs. 2 ROG.
71 Vgl. unten, Kapitel II, 2, Raumordnung in den Ländern.

Bundesgesetzgebers im Hinblick auf eine nachhaltige Raumentwicklung des Gesamtraums zu berücksichtigen sind."[72] Diese Grundsätze der Bundesraumordnung gelten folglich als zu berücksichtigende Vorgaben bei der Aufstellung der Raumordnungspläne.[73]

Dem Bund obliegt darüber hinaus das Recht der Aufstellung eines Raumordnungsplans für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone.[74] Zudem ist die Raumordnung des Bundes ermächtigt „länderübergreifende Raumordnungspläne für den Hochwasserschutz sowie zu Standortkonzepten für Häfen und Flughäfen als Grundlage für ihre verkehrliche Anbindung im Rahmen der Bundeverkehrswegeplanung als Rechtsverordnung"[75] aufzustellen. Weiterhin kann der Bund für das gesamte Bundesgebiet in einem Raumordnungsplan Grundsätze des §2 Abs. 2 ROG durch Grundsätze konkretisieren.[76] Diese Aufführungen zeigen, dass die Möglichkeiten für die Bundesraumordnung, formelle Raumordnungspläne aufzustellen, sehr begrenzt ist.[77]

Des Weiteren besteht die Möglichkeit einer Zusammenarbeit von Bund und Ländern zur Erarbeitung von Leitbildern für die Raumentwicklung des Bundesgebiets. Diese Zusammenarbeit kann im Rahmen der Ministerkonferenz für Raumordnung erfolgen.[78] Im Jahr 2016 wurden von der Ministerkonferenz für Raumordnung neue Leitbilder veröffentlicht.[79] Demzufolge bestehen derzeit die vier strategischen Leitbilder „Wettbewerbsfähigkeit stärken", „Daseinsvorsorge stärken", „Raumnutzungen steuern und nachhaltig entwickeln" und „Klimawandel und Energiewende gestalten" für die Raumentwicklung in Deutschland. Für jedes dieser strategischen Leibilder wurden von der Ministerkonferenz für Raumordnung Handlungsansätze formuliert.[80]

Zusammenfassend übernimmt der Bund demnach seine Abstimmungs- und Koordinierungsaufgaben weniger durch eigene formelle Raumordnungspläne, als vielmehr durch die Schaffung einer Gesetzesgrundlage der Raumordnung mit Vorgaben für die Landes- und Regionalplanung sowie durch die Erstellung von Leitbildern und Handlungskonzepten im Rahmen der Ministerkonferenz für Raumordnung und durch weitere Abstimmung der Raumordnung des Bundes und der Länder gemäß § 24 ROG.

Raumordnung in den Ländern

In den Ländern sind Raumordnungspläne zum einen auf Landesebene, als auch zum anderen für die Teilräume der Länder aufzustellen.[81] Raumordnungspläne werden definiert als „zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Pläne"[82].

[72] Spannowsky in: Spannowsky / Runkel / Goppel 2010, Rd Nr. 48 zu §2 ROG.
[73] Vgl. §2 Abs. 2 ROG i.V.m. § 4 Abs. 1 ROG.
[74] Vgl. §17 Abs. 1 ROG.
[75] §17 Abs. 2 ROG.
[76] Vgl. §17 Abs. 3 ROG.
[77] Vgl. Goppel 2011, S. 438.
[78] Vgl. §24 Abs. 2 ROG.
[79] Vgl. Ministerkonferenz für Raumordnung 2016.
[80] Vgl. ebenda, S. 2ff.
[81] Vgl. §13 Abs. 1 ROG.
[82] §3 Abs. 1 Nr. 7 ROG.

Aufgabe der Raumordnung ist es, den „Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume […] zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern."[83] Demnach gehört die Abstimmung aller raumrelevanten Belange und die Sicherstellung einer ausgewogenen Raumnutzung zur Aufgabe der Raumordnung bzw. der Raumordnungsplanung.[84] Hierfür können in Raumordnungsplänen Ziele und Grundsätze festgelegt werden.[85] Ziele der Raumordnung sind „verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbaren, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums."[86] Dahingegen sind Grundsätze der Raumordnung „Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- und Ermessensentscheidungen."[87] Folglich unterscheidet sich bei Zielen und Grundsätzen der Raumordnung auch die Bindungswirkung. Ziele der Raumordnung müssen grundsätzlich *beachtet* werden. Die Grundsätze der Raumordnung sind lediglich in Abwägungs- und Ermessensentscheidungen zu *berücksichtigen*.[88] Für die Gemeinden besteht bei der Bauleitplanung eine verschärfte Bindungswirkung in Form einer Anpassungspflicht an die Ziele der Raumordnung.[89] Ziele, Grundsätze sowie sonstige Erfordernisse der Raumordnung werden im ROG als Erfordernisse der Raumordnung definiert.[90] Die Bindungswirkung der Erfordernisse der Raumordnung besteht gegenüber allen öffentlichen Stellen.[91]

Im ROG sind zudem Regelungsinhalte der Raumordnungspläne aufgeführt. Demnach sollen „Raumordnungspläne […] Festlegungen zur Raumstruktur enthalten."[92] Hierzu zählen vor allem Festlegungen zur anzustrebenden Siedlungs- und Freiraumstruktur sowie zu den zu sichernden Standorten und Trassen für Infrastruktur. Beispielhaft wird aufgeführt, dass darunter unter anderem die Festlegung von Raumkategorien, Zentralen Orten, besonderen Gemeindefunktionen, Siedlungsentwicklungen und Achsen[93] fällt.[94]

Landesweite Raumordnungspläne

Für das jeweilige Landesgebiet sind landesweite Raumordnungspläne aufzustellen. Die Stadtstaaten sind von dieser Verpflichtung ausgenommen. In diesen ersetzt der Flächennutzungsplan die Aufstellung eines landesweiten Raumordnungsplans.[95] Landesweite Raumordnungspläne unterteilen sich in einen überfachlichen Teil, welcher die Leitphilosophie und weitere Planelemente, wie unter anderem Zentrale Orte und Raumkategorien[96], enthält und in den fachlichen

83 §1 Abs. 1 ROG.
84 Vgl. Runkel in: Spannowsky / Runkel / Goppel 2010, Rd Nr. 49 zu §1 ROG.
85 Vgl. ebenda, Rd Nr. 62 zu §1 ROG.
86 §3 Abs. 1 Nr. 2 ROG.
87 Ebenda.
88 Vgl. §4 Abs. 1 Nr. 3 ROG.
89 Vgl. §1 Abs. 4 BauGB.
90 Vgl. §3 Abs. 1 Nr. 1 ROG.
91 Vgl. §4 Abs. 1 ROG.
92 §13 Abs. 5 ROG.
93 Vgl. unten, Kapitel II, 3.
94 Vgl. §13 Abs. 5.
95 Vgl. §13 ROG.
96 Vgl. unten, Kapitel II, 3.

Teil. Im fachlichen Teil sind Ziele und Grundsätze festgelegt, die das Abstimmungs- und Koordinierungsergebnis der raumbedeutsamen, fachlichen Planungen und Maßnahmen darstellen.[97]

Regionalpläne

Das ROG gibt vor, dass „Regionalpläne […] aus dem Raumordnungsplan für das Landesgebiet zu entwickeln [sind].“[98] Demnach wird die Regionalplanung als Teil der Landesplanung verstanden und dient der Konkretisierung der landesweiten Planung.[99] In Stadtstaaten übernehmen die Flächennutzungspläne die Funktion der Regionalpläne, sodass sich für diese die Regionalplanung erübrigt. Zudem ist es für das Land Saarland nicht verpflichtend eine Regionalplanung durchzuführen. Hier ersetzt die Landesplanung die Regionalplanung.[100]

Zwar gibt das ROG vor, dass die Regionalpläne für Teilbereiche der Länder aufzustellen sind,[101] jedoch bestehen keine Vorgaben zum „wie“. Demnach ist weder der Zuschnitt der Regionen noch ein Organisationsmodell der Regionalplanung verbindlich vorgeben. Dass keine Vorgabe hinsichtlich des Zuschnitts besteht, wird bei einem Vergleich der Größe der Planungsregionen deutlich. In Niedersachsen entsprechen die Planungsregionen der Größe der Landkreise, wohingegen in anderen Bundesländern deutlich größere Planungsregionen bestehen.[102] Insgesamt waren es in Deutschland im Jahr 2011 111 Planungsregionen.[103] Inwiefern sich diese Zahl zwischenzeitlich geändert hat, kann nicht eingeschätzt werden.

Da auch hinsichtlich der Organisation der Regionalplanung keine Angaben gemacht werden, bestehen hierfür verschiedene Modelle. Regionalplanung kann entweder verstaatlicht sein oder aber eine kommunale Trägerschaft aufweisen. Eine kommunalisierte Regionalplanung besteht in einem Großteil der Länder. Hierbei ist zu unterscheiden, ob die Regionalplanung an alle kommunalen Gebietskörperschaften der Region übertragen wird oder aber, ob eine repräsentative Vertretung der kommunalen Gebietskörperschaften besteht und es sich folglich um keine unmittelbare, sondern um eine repräsentative Form der kommunalisierten Regionalplanung handelt.[104] Besteht eine kommunalisierte Trägerschaft der Regionalplanung, so nehmen „regionale Planungsverbände bzw. Planungsgemeinschaften […] als Körperschaften des öffentlichen Rechts […] die Aufgaben der Regionalplanung wahr.[105] Ein staatliches Organisationsmodell der Regionalplanung weist das Land Schleswig-Holstein auf. In Niedersachsen besteht ein Sonderfall eines kommunalisierten Organisationsmodells, da hier die Regionalplanung auf der Ebene der

97 Vgl. Goppel 2011, S. 442ff.
98 §13 Abs. 2 ROG.
99 Vgl. Goppel 2011, S. 445.
100 Vgl. §13 Abs. 1 ROG.
101 Vgl. ebenda.
102 Vgl. Goppel 2011, S. 445f.
103 Vgl. Priebs 2013, S. 86f.
104 Vgl. Goppel 2011, S. 445f.
105 BBSR 2008.

Landkreise erfolgt. Weitere Sonderfälle stellen die Länder Hessen und Nordrhein-Westfalen dar, deren Regionalplanung auf der Ebene der Regierungspräsidien betrieben wird.[106]

An die Beachtens- und Berücksichtigungspflicht von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung ist auch die Regionalplanung gebunden.[107] Demnach sind bei der Aufstellung der Regionalpläne die festgelegten Ziele und Grundsätze des übergeordneten landesweiten Raumordnungsplan zu beachten bzw. zu berücksichtigen.

Inhaltlich unterscheiden sich die Regionalpläne grundsätzlich nicht von den ihnen übergeordneten landesweiten Raumordnungsplänen. Demnach weist in aller Regel auch der Regionalplan einen überfachlichen und einen fachlichen Teil auf. Jedoch ist der Konkretisierungsgrad aufgrund des kleineren Bezugsraums erhöht. Bei den im ROG beispielhaft aufgeführten Regelungsinhalten für Raumordnungspläne wird nicht zwischen Landes- und regionaler Ebene unterschieden. Dennoch bietet es sich an, dass die Regionalplanung Festlegungen trifft, die von teilräumlichem Charakter sind.[108] Da bei dieser Arbeit der Fokus auf einem raumordnerischen bzw. regionalplanerischen Instrument zur Steuerung der Siedlungsentwicklung liegt, soll in einem separaten Kapitel vertieft auf regionalplanerische Instrumente zur Siedlungssteuerung eingegangen werden.[109]

Bauleitplanung

Die unterste Ebene des Planungssystems in Deutschland stellt die Bauleitplanung dar (vgl. Abb. 4). „Aufgabe der Bauleitplanung ist es, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde nach Maßgabe […] [des Baugesetzbuches] vorzubereiten und zu leiten.“[110] Die Bauleitplanung gilt demnach als kommunale Planung, die im Vergleich zur überörtlichen Planung eine höhere Konkretisierung aufweist, da in Bebauungsplänen Festsetzungen in Parzellenschärfe bestehen.[111]

Gemäß § 1 Abs. 4 BauGB sind die Bauleitpläne der Gemeinden an die Ziele der Raumordnung anzupassen, sodass die kommunale Bauleitplanung mittelbar in das System der überörtlichen Planung eingebunden ist. Den Gemeinden obliegt bei der Bauleitplanung im Gegensatz zu anderen öffentlichen Stellen somit eine verstärkte Bindungswirkung, da für die Bauleitplanung anstatt einer Beachtung der Ziele der Raumordnung eine Anpassung an diese verpflichtend vorgeschrieben ist.[112] Wie oben bereits aufgeführt, besteht die Pflicht, die raumordnerischen Grundsätze zu berücksichtigen, für alle öffentlichen Stellen.[113] Demnach müssen auch Gemeinden die

[106] Vgl. ebenda
[107] Vgl. §4 Abs. 1 ROG.
[108] Vgl. Goppel 2011, S. 445ff.
[109] Vgl. unten, Kapitel II, 3.
[110] §1 Abs. 1 BauGB.
[111] Vgl. Goppel 2011, S. 447f.
[112] Vgl. ebenda, S. 448f.
[113] Vgl. oben, Kapitel II, 2, Raumordnung in den Ländern.

Grundsätze der Raumordnung in ihre Abwägungsentscheidungen einbeziehen und berücksichtigten.[114]

Zur Bauleitplanung gehört die vorbereitende als auch die verbindliche Bauleitplanung. Die vorbereitende Bauleitplanung ist die Flächennutzungsplanung, wohingegen die verbindliche Bauleitplanung die Bebauungsplanung darstellt.[115] „Im Flächennutzungsplan ist für das ganze Gemeindegebiet die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen darzustellen.“[116] Die Darstellungen in Flächennutzungsplänen differenzieren sich in Flächen nach der allgemeinen Art ihrer baulichen Nutzung sowie Flächen nach der besonderen Art ihrer baulichen Nutzung. Zu ersteren zählen Wohnbauflächen, gemischte Bauflächen, als auch gewerbliche Bauflächen und Sonderbauflächen. Zweitere umfassen beispielsweise allgemeine Wohngebiete, Mischgebiete, urbane Gebiete, Gewerbegebiete, Industriegebiete sowie Sondergebiete.[117] Der Bebauungsplan wird aus dem Flächennutzungsplan entwickelt.[118] Im Bebauungsplan können rechtsverbindliche Festsetzungen erfolgen.[119] Hierzu zählen beispielsweise Festsetzungen zur Art und dem Maß der baulichen Nutzung von Grundstücken sowie nur Nutzung der Flächen des Grundstücks, die nicht baulich genutzt werden. Auch die maximale Zahl an Wohneinheiten in einem Gebäude kann in einem Bebauungsplan festgesetzt werden.[120] Der Bebauungsplan wird als Satzung beschlossen und ist damit ein rechtsverbindlicher Plan.[121] Mit einem Satzungsbeschluss eines Bebauungsplans ist die Schaffung von Baurecht verbunden.[122]

Ein Bauleitplanverfahren kann lediglich unter der Voraussetzung der gegebenen Erforderlichkeit der Planung durchgeführt werden.[123] Ist diese Voraussetzung gegeben, so sind im Bauleitplanaufstellungsverfahren die Öffentlichkeit sowie Behörden zu beteiligen.[124] „Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind [anschließend] die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen.“[125]

Maßnahmen im Innenbereich

Grundsätzlich wird ein Gebiet dann zum planerischen Innenbereich, wenn für dieses ein Bebauungsplan aufgestellt wird. Historisch bedingt bestehen jedoch auch bebaute Bereiche, für die kein Bebauungsplan besteht. Das BauGB sieht daher eine Regelung für Ortsteile, die im Zusammenhang bebaut sind, vor.[126] Innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile können „Vorhaben

[114] Vgl. §4 Abs. 1 ROG.
[115] Vgl. §1 Abs. 2 BauGB.
[116] §5 Abs. 1 BauGB.
[117] Vgl. §1 Abs. 1 und 2 Baunutzungsverordnung (BauNVO).
[118] Vgl. §8 Abs. 2 BauGB.
[119] Vgl. §8 Abs. 1 BauGB.
[120] Vgl. §9 Abs. 1 BauGB.
[121] Vgl. §10 Abs. 1 BauGB.
[122] Vgl. Goppel 2011, S. 448.
[123] Vgl. §1 Abs. 3 BauGB.
[124] Vgl. §3 und §4 BauGB.
[125] 1 Abs. 7 BauGB.
[126] Vgl. Priebs 2013, S. 97.

in Bereichen *ohne Bebauungsplan* dann zulässig sein […], wenn sie sich nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der überbauten Grundstücksfläche in die Umgebung einfügen und das Ortsbild nicht beeinträchtigen."[127]

„Gewissermaßen eine „Lücke in der Verknüpfung" zwischen Raumordnung und Bauleitplanung bedeutet daher § 34 BauGB, der „unbeplante Innenbereich". Zwar ist dieser eben gerade nicht durch Bebauungspläne überplant, aber er wird vom Bauplanungsrecht vergleichbar behandelt. Weil keine Bauleitplanung besteht und weil zudem ein abschließender Katalog von Zulässigkeitsvoraussetzungen normiert ist (ein Vorhaben muss sich lediglich nach „Art und Umfang" in die umgebende Bebauung einbinden), ist der unbeplante Innenbereich den Zielen der Raumordnung und damit der Einbindung in das hierarchische System der räumlichen Planung schlechthin entzogen."[128]

Maßnahmen im Außenbereich

Als Außenbereich werden Bereiche definiert, die keinen Bebauungsplan aufweisen und die sich außerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile befinden. Der Außenbereich soll grundsätzlich vor Bebauung geschützt werden. Jedoch gibt das BauGB vor, dass sogenannte privilegierte Vorhaben im Außenbereich zulässig sind. Beispielhafte privilegierte Vorhaben sind Vorhaben der Land- und Forstwirtschaft, zur Versorgung oder gewerbliche Vorhaben, die an örtliche Rohstoffvorkommen gebunden sind.[129]

Das Spannungsfeld zwischen kommunaler Planungshoheit und Raumordnung

Gemäß Art. 28 GG hat jede Gemeinde das Recht auf kommunale Selbstverwaltung. Das bedeutet, dass Gemeinden das Recht haben „alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln."[130] Das Recht der Steuerung und Planung der eigenen, kommunalen Gesamtentwicklung durch die Gemeinde gilt als Teil der kommunalen Selbstverwaltung und wird als kommunale Planungshoheit bezeichnet. Dementgegen steht jedoch der Gesetzesvorbehalt, welcher in Art 28 GG genannt ist. Demnach kann die kommunale Planungshoheit durch sämtliche Gesetze Einschränkungen erfahren. Eine deutliche Grenze wird der kommunalen Planungshoheit durch die Anpassungspflicht an die Ziele der Raumordnung gemäß §1 Abs. 4 BauGB aufgezeigt. Diese strikte Bindung an die Vorgaben der Raumordnung wurde in der Vergangenheit teils kontrovers diskutiert. Um diese Beschränkung der kommunalen Planungshoheit zu rechtfertigen, muss deutlich gemacht werden, dass kommunale Projekte überörtliche Auswirkungen haben können. Hierzu zählen negative raum- und siedlungsstrukturelle Auswirkung sowie negative Auswirkungen auf benachbarte Kommunen, die sich beispielsweise infolge der Entwicklung eines Einzelhandelsgroßprojekts ergeben können, das eine Veränderung der Kundenströme zur Folge hat. Zudem können sich auch die Entwicklung eines

[127] Langhagen-Rohrbach 2010, S. 83f., Hervorhebung durch die Verfasserin.
[128] Goppel 2011, S. 448.
[129] Vgl. Priebs 2013, S. 98.
[130] Art. 28 Abs. 2 GG.

großen Wohnbaugebiets oder aber auch eines Logistikzentrums, um nur einige Beispiele zu nennen, negativ auf die umgebenden Gemeinden auswirken und Konkurrenzen zwischen den Gemeinden auslösen.[131] Die „funktionalen Auswirkungen von Vorhaben und Projekten auf die Leistungs- und Entwicklungsfähigkeit von Nachbargemeinden und mögliche negative Auswirkungen auf die Raum- und Siedlungsstruktur [sind] Aspekte, die unter Gemeinwohlaspekten relevant sind. Deswegen sind übergemeindliche Vorgaben und Restriktionen durch das Raumordnungsrecht sinnvoll und häufig dringend geboten.“[132]

3 Regionalplanerische Instrumente zur Steuerung der Siedlungsentwicklung

In diesem Kapitel soll der Fokus auf Instrumenten zur Steuerung der Siedlungsentwicklung der regionalen Ebene liegen. Grund hierfür ist, dass das Instrument Eigenentwicklung ein siedlungsstruktureller Ansatz der Regionalplanung darstellt[133] und daher eine Betrachtung der regionalplanerischen Instrumente zur Steuerung der Siedlungsentwicklung vorgesehen ist, um die Bedeutung des Instruments Eigenentwicklung herausarbeiten zu können. Im Rahmen der theoretischen Grundlagen wird hierbei versucht verschiedene Instrumente und planerische Ansätze darzustellen, um einen Eindruck über die Möglichkeiten regionalplanerischer Steuerung der Siedlungsentwicklung zu bekommen.

Raumkategorien

Durch die raumordnerische Festlegung von Raumkategorien werden Räume, die strukturelle Ähnlichkeiten aufweisen und gleichartigen Entwicklungen ausgesetzt sind, abgegrenzt. Diese Abgrenzung und Differenzierung zwischen Raumkategorien ermöglicht es, Ziele der Raumordnung nicht nur auf den Gesamtraum beziehen zu müssen, sondern auch für verschiedene Raumkategorien spezifische Zielansprachen formulieren zu können.[134] Gängige Raumkategorien sind Verdichtungsräume und ländliche Räume. Weitere Raumkategorien, unter anderem für Problemräume, sind zudem denkbar.[135] Bedeutende Raumkategorie in Deutschland stellen zudem die Ordnungsräume dar. Diese umfassen die Verdichtungsräume sowie die Randgebiete, welche die Verdichtungsräume umgeben.[136] Bezüglich der Steuerung der Siedlungsentwicklung geht damit einher, dass regionalplanerische Festlegungen zur Siedlungssteuerung präzise für die jeweiligen Raumkategorien formuliert werden können.

Zentrale Orte

Grundsätzlich dient das Konzept der Zentralen Orte der flächendeckenden Versorgung. Demnach ist eine Gemeinde oder ein Gemeindeteil als Zentraler Ort festzulegen, wenn diese(r) überörtliche Versorgungsfunktionen für den umgebenden Einzugsbereich übernimmt. Bei den

[131] Vgl. Priebs 2013, S.88f.
[132] Ebenda, S. 89.
[133] Vgl. ebenda 2013, S. 133.
[134] Vgl. Goppel 2011, S. 443.
[135] Vgl. Priebs 2013, S. 127.
[136] Vgl. Akademie für Raumforschung und Landesplanung o.J.b.

Zentralen Orten ist zwischen verschiedenen zentralörtlichen Einstufungen zu unterscheiden. Klein- und Unterzentren übernehmen als unterste Stufe der Zentralen Orte die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen des alltäglichen Bedarfs. Mittelzentren nehmen zusätzlich zur Versorgung der Güter und Dienstleistungen des alltäglichen Bedarfs die Versorgung von besonderen Versorgungsbedarfen wahr. Oberzentren decken neben den Bedarfen, die auch durch die Klein-, Unter- und Mittelzentren abgedeckt werden, auch spezialisierte, höhere Versorgungsbedarfe ab. Je höher die zentralörtliche Einstufung ist, desto größer ist auch der Verflechtungsbereich des jeweiligen Zentralen Ortes, für welchen der Zentrale Ort die Versorgungsfunktion übernimmt.[137] In den Raumordnungsplänen bestehen verschiedene Varianten hinsichtlich der Anzahl und Bezeichnung der Zentralitätsstufen. Oftmals bestehen nur drei Stufen der Zentralörtlichkeit und die unterste Zentralitätsstufe wird als Grundzentrum bezeichnet. Die räumliche Bezugsgröße der Festlegung „Zentraler Ort" variiert in den Bundesländern. So kann diese Festlegung auf die gesamte Gemeinde bezogen sein, oder aber sich nur auf den Hauptort beziehen.[138] Je nach Gemeindestruktur kann die Festlegung von Gemeinden anstatt Gemeindeteilen als Zentrale Orte problematisch sein, „weil dadurch eine echte regionalplanerische Steuerung im Sinne einer Stärkung des Standorts der zentralörtlichen Einrichtungen kaum möglich ist."[139]

„Auch zur Ordnung und räumlichen Steuerung der weiteren Siedlungsentwicklung […] [kann] das zentralörtliche Konzept direkt herangezogen [werden]"[140] Die Koppelung der Wohn- und gewerblichen Siedlungsentwicklung an die Zentralen Orte gilt jedoch nicht als verpflichtend[141] und ist demnach beispielsweise in Bayern nicht festgelegt.[142] Durch die räumliche Konzentration der Siedlungsentwicklung auf die Zentralen Orte wird eine Auslastung der vorhandenen Infrastrukturen des Zentralen Orts angestrebt. Darüber hinaus kann dadurch auch eine disperse Siedlungsstruktur vermieden werden. Neben zentralörtlich eingestuften Orten können auch andere Orte aus raumordnerischer Sicht für eine Konzentration der Siedlungsentwicklung geeignet sein. Diese können als Entwicklungsschwerpunkte bzw. Siedlungsschwerpunkte festlegt werden.[143]

Bei der Umsetzung des Zentrale-Orte-Konzepts besteht eine Arbeitsteilung zwischen Landes- und Regionalplanung. Meist werden die Grundzentren, die unterste zentralörtliche Stufe, durch die Regionalplanung festgelegt,[144] weswegen das Instrument Zentrale Orte auch in diesem Kapitel als regionalplanerisches Instrument zur Steuerung der Siedlungsentwicklung aufgeführt wird.

[137] Domhardt et al. 2011, S. 211ff.
[138] Vgl. Priebs 2013, S. 120ff.
[139] Ebenda, S. 124.
[140] Domhardt et al. 2011, S. 214.
[141] Im ROG ist lediglich als Grundsatz festgelegt, dass sich die Siedlungsentwicklung auf Zentrale Orte und Orte mit einer ausreichenden Infrastrukturtragfähigkeit ausrichten soll (vgl. §2 Abs. 2 Nr. 2 ROG).
[142] Vgl. Goppel 2011, S. 443.
[143] Vgl. Domhardt et al. 2011, S. 214ff.
[144] Vgl. ebenda, S. 215.

Achsen

Großräumig bedeutsame Achsen dienen unter anderem der „Anbindung eines Landes und seiner Teilräume an das nationale und internationale Verkehrssystem“[145] und sind demnach von überregionaler Relevanz. Neben den großräumigen raumordnerischen Entwicklungsachsen können in Regionalplänen kleinräumige Siedlungsachsen mit regionaler Bedeutsamkeit festgelegt werden. Durch kleinräumige Siedlungsachsen kann die Siedlungsentwicklung gesteuert und insbesondere auf die Streckenverläufe des Schienenpersonennahverkehrs konzentriert werden.[146] Die kleinräumigen Siedlungsachsen „stellen [somit] das Grundgerüst einer an den leistungsfähigen – in der Regel schienengebundenen – Nahverkehrslinien orientierten Siedlungsstruktur in Agglomerationen dar.“[147]

Standortbezogene Festlegungen

Standortbezogene Festlegungen zur Siedlungsentwicklung bzw. zur Wohnsiedlungsentwicklung bestehen in sämtlichen Ausformungen und werden mit verschiedensten Begrifflichkeiten bezeichnet.[148]

Standortbezogene Festlegungen umfassen insbesondere die Zuweisung von besonderen Gemeindefunktionen, welche als eine klassische Aufgabe der Regionalplanung gilt.[149] Beispielsweise wird durch die Festlegung einer Gemeinde mit besonderer Gemeindefunktion Wohnen die Konzentration der Wohnsiedlungsentwicklung in dieser Gemeinde angestrebt. Demnach wird eine über die Eigenentwicklung hinausgehende Wohnsiedlungsentwicklung in den Gemeinden mit der besonderen Gemeindefunktion Wohnen beabsichtigt. In aller Regel orientiert sich die Festlegung der besonderen Gemeindefunktionen an den Zentralen Orten oder an Orten, die Versorgungsinfrastruktur für die ortsansässige Bevölkerung aufweisen. Angewendet wird dieses Instrument derzeit beispielsweise in den Regionalplänen in Rheinland-Pfalz.[150]

Auch in den Regionalplänen Baden-Württembergs sind standortbezogene Festlegung zur verstärkten Wohnsiedlungsentwicklung festgelegt. In diesen Raumordnungsplänen werden die standortbezogenen Festlegungen für verstärkte Wohnsiedlungsentwicklung Siedlungsbereiche genannt.[151]

Neben der standortbezogenen Festlegung von Orten mit verstärkter Siedlungsentwicklung kann durch die Regionalplanung auch eine Einschränkung der Siedlungsentwicklung eines Ortes oder eines Ortsteils auf die Eigenentwicklung bewirkt werden. Diese Festlegung dient der Beschränkung der Siedlungsentwicklung in kleineren Orten, die über kein ausreichendes Infrastrukturangebot verfügen und demnach für eine verstärkte Siedlungsentwicklung nicht geeignet sind. Dabei

[145] Ebenda, S. 216.
[146] Vgl. ebenda, S. 216ff.
[147] Ebenda, S. 218.
[148] Vgl. ebenda, S. 240ff.
[149] Vgl. Priebs 2013, S. 127.
[150] Vgl. Domhardt et al. in: Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung 2011, S. 240f.
[151] Vgl. ebenda.

bleibt aber die Möglichkeit zur Deckung der örtlichen Siedlungsflächenbedarfe in diesen, auf die Eigenentwicklung beschränkten, Gemeinden bestehen.[152]. Dieser differenziert sich in den örtlichen Bedarf an Wohnungen sowie den Bedarf der ortsansässigen Gewerbetreibenden. Der örtliche Wohnungsbedarf setzt sich zusammen aus Bedarfen aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung sowie aus Bedarfen der ortsansässigen Bevölkerung infolge der Haushaltentwicklung und des Anstiegs der Wohnbaufläche pro Person. Auch Sanierungsmaßnahmen und Nutzungsänderungen bedingen den Wohnungsbedarf der ortsansässigen Bevölkerung. Der örtliche Bedarf an gewerblichen Flächen resultiert aus betrieblichen Erweiterungen und strukturellen Veränderungen der ortsansässigen Gewerbetreibenden. In den Orten mit Beschränkung auf die Eigenentwicklung darf keine über die Eigenentwicklung hinausgehende Siedlungsentwicklung stattfinden. Die Deckung von Siedlungsflächenbedarfen aus Wanderungsgewinnen sowie größerer gewerblicher Neuansiedlungen sind demnach in Eigenentwicklerorten nicht vorgesehen.[153]

Da der Begriff „Eigenentwicklung“ „weder ein per Gesetz definierter Begriff, noch auf ein anerkanntes Berechnungsmodell zurückzuführen“[154] ist, stellt die geschilderte Begriffsbestimmung keine abschließende Aufführung dar.

In Regionalplänen können neben qualitativen Angaben zur Eigenentwicklung auch quantitative Festlegungen zum Maß der Siedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung enthalten sein.[155] [156]

Flächenbezogene Festlegungen

Flächenbezogene Festlegungen zur Steuerung der Siedlungsentwicklung können als Vorranggebiete ausgestaltet sein. Vorranggebiete stellen verbindliche Festlegungen als Ziele der Raumordnung dar und sind folglich abschließend abgewogen und demzufolge keiner weiteren Abwägung zugänglich. Besteht folglich ein Vorranggebiet für Wohnnutzung können in diesem Gebiet keine anderen Nutzungen realisiert werden.[157]

Negativplanerische Instrumente

Als negativplanerische Instrumente zur Steuerung der Siedlungsentwicklung können Regionale Grünzüge und Vorranggebiete[158] für Freiraumschutz dienen.[159] Diese Planinhalte zur anzustrebenden Freiraumstruktur können einen Ausschluss von Siedlungstätigkeiten bewirken und gelten

[152] Vgl. Priebs 2013, S. 133.
[153] Vgl. Schmidt-Eichstaedt et al. 2001, S. 11.
[154] Vgl. Bovet 2009, S. 18f.
[155] Vgl. Priebs 2013, S. 133.
[156] Da im Hauptteil der Arbeit (vgl. unten, Kapitel III, 1 und 2) eine vergleichende Analyse der Ausgestaltung der Regelungsinhalte von Eigenentwicklungsfestlegungen Deutschlands erfolgt, wird an dieser Stelle auf weitere Ausführungen verzichtet.
[157] Vgl. Domhardt et al. 2011, S. 242f.
[158] Vgl. oben, Kapitel II, 3, Flächenbezogene Festlegungen.
[159] Vgl. Zaspel 2012, S. 46.

demnach als indirekte, oder auch negativplanerische, Steuerungsinstrumente der Siedlungsentwicklung.[160]

Mengensteuernde Festlegungen

Die Regionalplanung kann Siedlungsentwicklung auch mengenmäßig, sprich durch quantitative Festlegungen steuern.[161] Gemäß ROG sollen mengenmäßige Vorgaben zur Siedlungsentwicklung zu einer Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme beitragen.[162]

[160] Vgl. Priebs 2013, S. 134ff.
[161] Vgl. Domhardt et al. 2011, S. 244.
[162] Vgl. §2 Abs. 2 Nr. 6 ROG.

III Festlegungen zur Eigenentwicklung in der Landes- und Regionalplanung – vergleichende Plananalyse und Empfehlungen zur Optimierung

Die Durchführung einer vergleichenden Plananalyse der Festlegungen zur Eigenentwicklung[163] in landesweiten Raumordnungsplänen und Regionalplänen[164]soll aufzeigen und vergleichen, wie die Festlegungen zur Eigenentwicklung und deren Regelungsinhalte in den Raumordnungsplänen Deutschlands ausgeformt sind. Die Unterschiede der Ausformung der Regelungsinhalte der Eigenentwicklungsfestlegungen sollen daraufhin in zentralen Erkenntnissen zusammengefasst werden.

Der anschließenden Untersuchung und Einschätzung der Steuerungswirkung des Instruments Eigenentwicklung folgen zusammenfassende Handlungsempfehlungen zur Optimierung des Instruments.

1 Vergleichende Plananalyse

Für die Durchführung der vergleichenden Plananalyse werden zunächst Vergleichskriterien ausgearbeitet, sodass die verschiedenen Ausformungen des Instruments Eigenentwicklung in den landesweiten Raumordnungsplänen und in ausgewählten Regionalplänen bestmöglich erfasst und verglichen werden können.

Kriterien für die vergleichende Plananalyse

Eine übersichtliche und nachvollziehbare Vergleichsanalyse der Eigenentwicklungsfestlegungen der Raumordnungspläne Deutschlands soll systematisch und anhand von adäquaten Vergleichskriterien erfolgen. Eine erste, grobe Untersuchung der landesweiten Raumordnungspläne Deutschlands[165] erleichtert die Bestimmung von Kriterien für die vergleichende Plananalyse. Insbesondere aus den Unterschiedlichkeiten der Festlegungen zur Eigenentwicklung lassen sich Kriterien ableiten, welche für die Vergleichsanalyse geeignet sind und ein Analyseraster darstellen. Folgende Vergleichskriterien haben sich während der vorab durchgeführten Grobanalyse der landesweiten Raumordnungspläne als geeignet für die vergleichende Analyse der Ausgestaltung des Instruments Eigenentwicklung herauskristallisiert:

- Alter der Raumordnungspläne
- Festlegung zur Eigenentwicklung
- Räumlicher Umgriff
- Maß der zulässigen Siedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung

[163] Vgl. oben, Kapitel II, 3.
[164] Vgl. oben, Kapitel II, 2.
[165] Quellen der landesweiten Raumordnungspläne können Kapitel III, 1.1 entnommen werden.

- Absicht des Normgebers[166]

Welche Aspekte der Festlegungen zur Eigenentwicklung konkret durch die aufgeführten Kriterien verglichen werden sollen, wird nun genauer dargelegt.

Alter der Raumordnungspläne

Das Alter des Planwerks gilt als ein grundlegendes Kriterium für die vergleichende Analyse, da der Zeitpunkt des Inkrafttretens der Raumordnungspläne interessante Aufschlüsse geben und gegebenenfalls Zusammenhänge mit der Ausgestaltung des Instruments Eigenentwicklung aufzeigen könnte.

Festlegung zur Eigenentwicklung

Im Rahmen des Vergleichskriteriums „Festlegung zur Eigenentwicklung" wird verglichen, ob in den Raumordnungsplänen Festlegungen zur Eigenentwicklung enthalten sind. Sind diese Bestandteil der Raumordnungspläne, soll durch dieses Vergleichskriterium zudem die Verbindlichkeit der Eigenentwicklungsfestlegungen gegenübergestellt werden. Darüber hinaus sind die verwendeten Begrifflichkeiten zu vergleichen.

Räumlicher Umgriff

Anhand des Kriteriums „Räumlicher Umgriff" ist einerseits zu vergleichen, auf welche räumliche Bezugsgröße sich die Eigenentwicklungsregelungen beziehen. Hierunter ist zu verstehen, ob sich eine Festlegung auf Gemeinden oder Gemeindeteile bezieht. Andererseits ist mittels dieses Vergleichskriteriums zu analysieren, *welche* Gemeinden oder Gemeindeteile auf die Eigenentwicklung begrenzt werden. Ob Vorgaben zur Verortung der Siedlungstätigkeiten im Rahmen der Eigenentwicklung oder weitergehende Angaben mit Bezug auf den räumlichen Umgriff in den Festlegungen enthalten sind, soll ebenfalls durch dieses Vergleichskriterium untersucht werden. Demzufolge werden im Rahmen des Kriteriums „Räumlicher Umgriff" verschiedene Regelungsinhalte mit räumlichem Bezug vergleichend analysiert. Folgende Leitfragen können bei der Anwendung dieses Vergleichskriteriums hilfreich sein:

- Bezieht sich die Festlegung zur Eigenentwicklung auf gesamte Gemeinden oder Gemeindeteile?
- Welche Gemeinden bzw. Gemeindeteile sind auf die Eigenentwicklung zu begrenzen?
- Gibt es Vorgaben zur Verortung der Eigenentwicklung?
- Gibt es weitere Angaben in den Festlegungen zur Eigenentwicklung, die sich auf den räumlichen Umgriff auswirken?

[166] Es kann nicht gewährleistet werden, dass diese fünf Vergleichskriterien alle Regelungsinhalte der Eigenentwicklungsfestlegungen abdecken können. Jedoch decken diese sicherlich die wesentlichen Regelungsinhalte ab.

Maß der zulässigen Siedlungsentwicklung im Rahmen Eigenentwicklung

Im Rahmen des Vergleichskriteriums „Maß der zulässigen Siedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung“ ist vorab zu unterscheiden, ob sich die Festlegung der Beschränkung zur Siedlungsentwicklung auf die Eigenentwicklung lediglich auf die Wohnsiedlungsentwicklung oder auch auf gewerbliche Bauflächenentwicklung bezieht (inhaltlicher Umgriff).

Daraufhin kann bei der vergleichenden Plananalyse zwischen qualitativen und quantitativen Angaben zum Maß der zulässigen Siedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung unterschieden werden.

Zunächst soll verglichen werden, wie das Maß der zulässigen Siedlungsentwicklung in den Festlegungen zur Eigenentwicklung qualitativ bestimmt wird. Hierbei sollen Regelungsinhalte der Eigenentwicklungsfestlegungen vergleichend analysiert werden, die Aufschluss über dieses Maß geben, aber keine zahlenmäßigen Vorgaben darstellen.

In einem weiteren Schritt soll ein Vergleich der zahlenmäßigen Vorgaben, sprich der quantitativen Angaben zum Maß der Siedlungsentwicklung in Eigenentwicklergemeinden oder -ortsteilen erarbeitet werden. Dabei ist eingangs zu untersuchen, welche Raumordnungspläne überhaupt entsprechende Angaben in Form von Berechnungsmodellen aufweisen. Weiterhin gilt es zu prüfen, ob diese Berechnungsmodelle Vorgaben für die Wohnsiedlungsentwicklung oder gewerbliche Siedlungsentwicklung vorhalten sowie auf welchen Sachbezügen diese Modelle basieren. Hierbei ist auch die Verbindlichkeit der Berechnungsmodelle vergleichend zu analysieren.

Absicht des Normgebers und Erläuterungen zur Eigenentwicklungsfestlegung

Mittels eines weiteren Vergleichskriteriums soll gegenübergestellt werden, ob den Festlegungen zur Eigenentwicklung eine Absicht des Normgebers entnommen werden kann. Hierbei soll der Fokus auf den Absichten der Begrenzung der Siedlungsentwicklung in Eigenentwicklergemeinden liegen. Sind derartige Angaben vorhanden, soll ein Vergleich dieser angestellt werden.

Neben Angaben zu Steuerungsintentionen in den Eigenentwicklungsfestlegungen soll zudem ein Vergleich hinsichtlich Erläuterungen zur Eigenentwicklung angestellt werden. Dabei soll das Augenmerk auf Angaben gelegt werden, die die Eigenentwicklungsregelung in Bezug zur Planungshoheit setzen oder das Spannungsfeld zwischen raumordnerischer Eigenentwicklungsfestlegung und kommunaler Planungshoheit[167] aufzeigen.

[167] Vgl. oben, Kapitel II, 2.

1.1 Vergleichende Plananalyse der Festlegungen zur Eigenentwicklung der landesweiten Raumordnungspläne

Bei der vergleichenden Analyse des Instruments Eigenentwicklung in den landesweiten Raumordnungsplänen werden alle landesweiten Raumordnungspläne der Flächenländer Deutschlands untersucht. In aller Regel werden die derzeit rechtskräftigen landesweiten Raumordnungspläne analysiert. Hierbei werden auch Teilfortschreibungen oder Änderungen dieser berücksichtigt, sofern diese das Planelement Eigenentwicklung betreffen. Da der Landesentwicklungsplan des Landes Schleswig-Holstein derzeit fortgeschrieben wird, liegt der vergleichenden Analyse der Planentwurf aus dem Jahr 2018 zugrunde.[168] Gleichwohl diese Fortschreibung noch nicht rechtskräftig ist, wird dadurch gewährleistet, dass die aktuellsten Überlegungen und Ansätze zur Festlegung der Eigenentwicklung in der vorliegenden Arbeit behandelt werden können. Im Folgenden sollen die Festlegungen zur Eigenentwicklung der folgenden landesweiten Raumordnungspläne verglichen werden:

- Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg 2002[169]
- Landesentwicklungsprogramm Bayern 2013, Änderung 2018[170]
- Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion (HR) Berlin-Brandenburg 2019[171]
- Landesentwicklungsplan Hessen 2000, Änderung 2018[172]
- Landesentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern 2016[173]
- Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen 2017[174]
- Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen 2016, Änderung 2019[175]
- Landesentwicklungsprogramm Rheinland-Pfalz 2008[176]
- Landesentwicklungsplan Saarland 2006[177]
- Landesentwicklungsplan Sachsen 2013[178]
- Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt 2010[179]

---

168 Vgl. Der Ministerpräsident des Landes Schleswig-Holstein – Staatskanzlei o.J.

169 Vgl. Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg 2002, Z 3.1.5, S. 25; Begründung zu Z 3.1.5, S. B32. *Im Folgenden: LEP Baden-Württemberg 2002.*

170 Vgl. Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP) vom 22. August 2013, geändert durch Verordnung vom 21. Februar 2018. *Im Folgenden: LEP Bayern Änderung 2018.*

171 Vgl. GVBl. für das Land Brandenburg Teil II – Nr. 35 vom 13. Mai 2019, Z 5.5ff., S. 26f.; Begründung zu Z 5.5ff., S. 62ff.; Begründung zu G 5.1, S. 60. *Im Folgenden: LEP Berlin-Brandenburg 2019.*

172 Vgl. GVBl. für das Land Hessen, Nr. 19 vom 10. September 2018, G 3.1-5, S. 409; Begründung zu 3.1-1 bis 3.1-7, S. 410f.; G 3.2-1ff., S. 412. *Im Folgenden: LEP Hessen Änderung 2018.*

173 Vgl. Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern 2016, 4.2, S. 48; Begründung zu 4.2, S. 49. *Im Folgenden: LEP Mecklenburg-Vorpommern 2016.*

174 Vgl. Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz 2017. *Im Folgenden: LROP Niedersachsen 2017.*

175 Vgl. GV.NRW. Ausgabe 2019 Nr. 15 vom 23.7.2019, Z 2-3 und Z 2-4; Begründung zu Z 2-3 und Z 2-4. *Im Folgenden: LEP Nordrhein-Westfalen Änderung 2019.*

176 Vgl. Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz 2008, G 26, S. 75; Begründung zu G 26, S. 76; Z 32, S. 79; Begründung zu Z 32, S. 81. *Im Folgenden: LEP Rheinland-Pfalz 2008.*

177 Vgl. Ministerium für Umwelt Saarland 2006, Z 16, S. 23; Begründung zu Z 16, S. 25f.; Z 31ff, S. 32f.; Begründung zu Z 31ff., S. 33f. *Im Folgenden: LEP Saarland 2006.*

178 Vgl. Staatsministerium des Innern Sachsen 2013, Z 2.2.1.6, S. 56; Begründung zu Z 2.2.1.6, S. 61. *Im Folgenden: LEP Sachsen 2013.*

179 Vgl. GVBl. LSA 2011, 160, Gliederungs-Nr: 230.10, Z 26; Begründung zu Z 26. *Im Folgenden: LEP Sachsen-Anhalt 2010.*

- Laufende Fortschreibung des Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein Entwurf 2018[180]
- Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2014[181].[182]

Anhand der bereits dargelegten Vergleichskriterien[183] erfolgt nun in diesem Kapitel die vergleichende Analyse der Festlegungen zur Eigenentwicklung in den 13 landesweiten Raumordnungsplänen der Flächenländer Deutschlands.

1.1.1 Alter der landesweiten Raumordnungspläne

Abb. 5 zeigt den Zeitpunkt des Inkrafttretens der landesweiten Raumordnungspläne. Bestehen Änderungen oder Teilfortschreibungen dieser, wird der Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderung oder Teilfortschreibung in Abb. 5 dargestellt, sofern diese Änderungen des Planelements Eigenentwicklung beinhalten. Hierdurch wird gewährt, dass der vorliegende Vergleich nur den Zeitpunkt von Änderungen der landesweiten Raumordnungspläne aufzeigt, wenn diese für die vorliegende Arbeit relevant sind. Befinden sich die landesweiten Raumordnungspläne in Gesamtfortschreibung, so wird dies in Abb. 5 markiert.

Rund die Hälfte der landesweiten Raumordnungspläne wurde vor 2015 rechtskräftig (vgl. LEP Baden-Württemberg, Saarland, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Sachsen, Bayern, Thüringen). Folgerichtig wurde die andere Hälfte der landesweiten Raumordnungspläne Deutschlands nach 2015 rechtskräftig oder es erfolgte nach 2015 eine Änderung oder Teilfortschreibung, welche Änderungen des Planelements Eigenentwicklung beinhalten (vgl. LEP Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Hessen, Berlin-Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein).

Im Rahmen des Kapitels III, 1.3, das eine Zusammenfassung der vergleichenden Plananalyse und zentrale Erkenntnisse der vergleichenden Analyse aufführen soll, könnten gegebenenfalls mögliche Zusammenhänge zwischen dem Alter der Raumordnungspläne und der Ausgestaltung des Instruments Eigenentwicklung aufgezeigt werden.

---

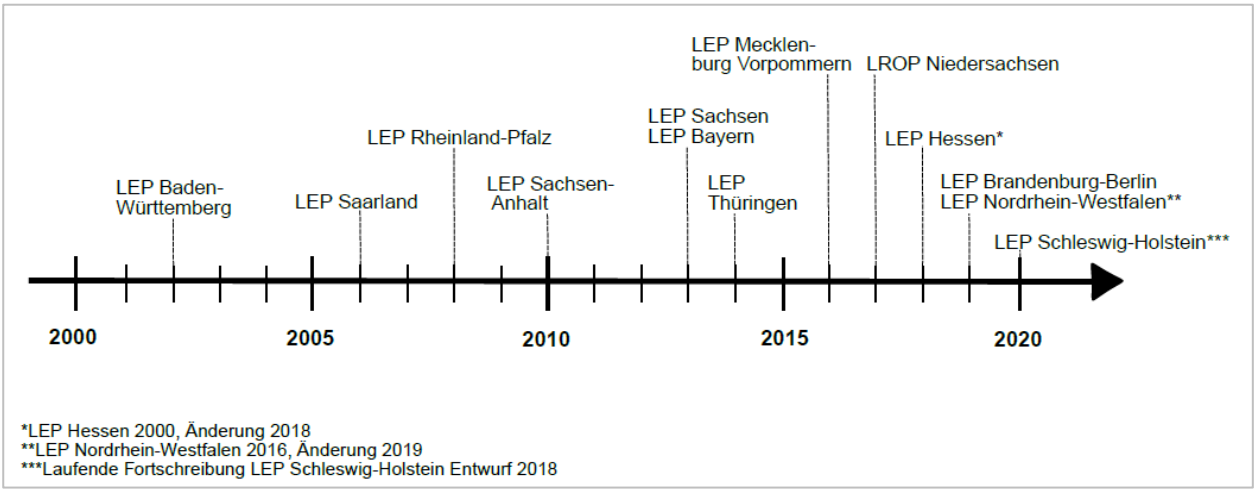
[180] Vgl. Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration Schleswig-Holstein 2018, Kapitel 3.6.1, Z 2 bis Z 5, S. 77f.; Begründung zu Z 2 bis Z 5, S. 80f. *Im Folgenden: Laufende Fortschreibung LEP Schleswig-Holstein Entwurf 2018.*

[181] Vgl. Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr Thüringen 2014, G 2.4.2, S. 35; Begrünung zu G 2.4.2., S. 35f. *Im Folgenden: LEP Thüringen 2014.*

[182] Erfolgen im Folgenden vergleichende Aussagen zu Übereinstimmungen in mehreren landesweiten Raumordnungsplänen wird im Fließtext folgendermaßen zitiert: „(vgl. LEP Baden-Württemberg, Sachsen, Thüringen)". Demnach werden die landesweiten Raumordnungspläne zur besseren Lesbarkeit im Fließtext vereinfacht zitiert. In der Quellenangabe im Fließtext wird auf die Jahreszahl sowie die Angaben zu den Festlegungen und die Seitenzahl verzichtet. Zudem steht nur zu Beginn der Quellenangabe „LEP" und nicht vor jedem genannten landesweiten Raumordnungsplan. Für genaue Quellenangaben wird auf die Angaben in diesem Kapitel verwiesen (Kapitel III, 1.1).

[183] Vgl. oben, Kapitel III, 1.

Abb. 5: Zeitpunkt des Inkrafttretens der landesweiten Raumordnungspläne oder der Änderungen des Planelements Eigenentwicklung



Entwurf: Eigene Darstellung
Quelle: Eigene Erhebungen auf Basis der landesweiten Raumordnungspläne, Quellen siehe Kapitel III, 1.1.

1.1.2 Festlegung zur Eigenentwicklung[184]

Die vergleichende Analyse der landesweiten Raumordnungspläne der Flächenländer Deutschlands ergibt, dass die meisten landesweiten Raumordnungspläne Festlegungen zur Eigenentwicklung beinhalten (vgl. LEP Baden-Württemberg, Berlin-Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen). Hingegen weisen zwei landesweite Raumordnungspläne keine Festlegungen zur Eigenentwicklung auf (vgl. LEP Niedersachen, Bayern) (vgl. Tabelle (Tab.) 1).

Verbindlichkeit der Festlegungen

Ein Großteil der landesweiten Raumordnungspläne beinhaltet eine Festlegung zur Eigenentwicklung als Ziel der Raumordnung[185] (vgl. LEP Baden-Württemberg, Berlin-Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein). Die vergleichende Analyse der Verbindlichkeit zeigt zudem, dass drei landesweite Raumordnungspläne Festlegungen zur Eigenentwicklung in Form eines Grundsatzes der Raumordnung[186] beinhalten (vgl. LEP Hessen, Rheinland-Pfalz, Thüringen) (vgl. Tab. 1).

---

[184] Um zu prüfen, ob Eigenentwicklungsfestlegungen in landesweiten Raumordnungsplänen bestehen, werden in den Kapiteln zur Siedlungsstruktur bzw. Siedlungsentwicklung der landesweiten Raumordnungspläne nach entsprechenden Festlegungen gesucht. Zudem wird in den PDF-Dokumenten der landesweiten Raumordnungspläne nach Festlegungen gesucht, welche den Begriff „Eigenentwicklung“ oder andere gängige Synonyme (vgl. Tab. 1) aufweisen. Alle Festlegungen, die aufgrund der Bezeichnung oder aufgrund einer groben Analyse der inhaltlichen Komponenten den Anschein einer Eigenentwicklungsfestlegung machen, werden hier aufgeführt. Es ist grundsätzlich nicht ausgeschlossen, dass sich im Rahmen der vergleichenden Analyse der weiteren Kriterien herausstellt, dass einige dieser Festlegungen gegebenenfalls keine Eigenentwicklungsfestlegungen im engeren Sinne darstellen.

[185] Vgl. oben, Kapitel II, 2, Raumordnungspläne in den Ländern.

[186] Vgl. ebenda.

Tab. 1: Festlegung zur Eigenentwicklung in den landesweiten Raumordnungsplänen

Landesweiter Raumordnungsplan	Festlegung zur Eigenentwicklung	Verbindlichkeit der Festlegung	Verwendete Begrifflichkeiten
Baden-Württemberg	✓	Z	Eigenentwicklung
Bayern	✗		
Berlin-Brandenburg	✓	Z	Eigenentwicklung
Hessen	✓	G	Eigenentwicklung
Mecklenburg- Vorpommern	✓	Z	Eigenbedarf
Niedersachsen	✗		
Nordrhein-Westfalen	✓	Z/Z	Bedarfsgerechte Siedlungsentwicklung
Rheinland-Pfalz	✓	G	Eigenentwicklung
Saarland	✓	Z/Z	Eigenentwicklungsbedarf
Sachsen	✓	Z	Eigenentwicklung
Sachsen-Anhalt	✓	Z	Eigenentwicklung
Schleswig-Holstein	✓	Z	Örtlicher Bedarf
Thüringen	✓	G	Gemeindebezogener Bedarf

✓ = trifft zu ✗ = trifft nicht zu Z = Ziel der Raumordnung G = Grundsatz der Raumordnung

Entwurf: Eigene Darstellung
Quelle: Eigene Erhebungen auf Basis der landesweiten Raumordnungspläne, Quellen siehe Kapitel III, 1.1.

Besonderheiten stellen die Festlegungen des LEP Saarland und des LEP Nordrhein-Westfalen dar. Im LEP Saarland besteht zum einen ein Ziel mit qualitativen Regelungsinhalten und zum anderen ein Ziel, das den Eigenentwicklungsbedarf quantitativ festlegt.[187] Im LEP Nordrhein-Westfalen bestehen ebenfalls zwei Ziele, die sich auf das Instrument beziehen bzw. dieses tangieren.[188]

Verwendete Begrifflichkeiten

Die verwendeten Begrifflichkeiten in den landesweiten Raumordnungsplänen sind nicht identisch. Nicht in allen Plänen hat der Begriff „Eigenentwicklung“ Eingang in die Festlegungen gefunden, gleichwohl es so scheint, dass es sich um Festlegungen mit gleichen oder ähnlichen materiellen Komponenten handelt. So werden in den landesweiten Raumordnungsplänen neben „Eigenentwicklung“ auch die Begriffe „Eigenbedarf“ (vgl. LEP Mecklenburg-Vorpommern), „bedarfsgerechte Siedlungsentwicklung“ (vgl. LEP Nordrhein-Westfalen), „Eigenentwicklungsbedarf“ (vgl. LEP Saarland), „örtlicher Bedarf“ (vgl. LEP Schleswig-Holstein) und „gemeindebezogener Bedarf“ (vgl. LEP Thüringen) verwendet. In den übrigen landesweiten Raumordnungsplänen wird der Begriff „Eigenentwicklung“ in der landesplanerischen Festlegung zur Eigenentwicklung verwendet

[187] Vgl. LEP Saarland 2006, Z 16, S. 23; Z 31, S. 32.
[188] Vgl. LEP Nordrhein-Westfalen Änderung 2019, Z 2-3 und Z 2-4.

(vgl. LEP Baden-Württemberg, Berlin-Brandenburg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt) (vgl. Tab. 1).

1.1.3 Räumlicher Umgriff

Die Festlegungsinhalte der Eigenentwicklungsfestlegung mit räumlichem Bezug variieren in den zu untersuchenden landesweiten Raumordnungsplänen. Dabei unterscheidet sich nicht nur, ob sich die Festlegung auf Gemeinden oder Gemeindeteile bezieht, sondern auch, welche Gemeinden oder Gemeindeteile auf die Eigenentwicklung beschränkt werden sowie, ob weitergehende Vorgaben mit räumlichem Bezug bestehen.

1.1.3.1 Gemeinden oder Gemeindeteile?

Die räumliche Bezugsgröße der Eigenentwicklungsfestlegung ist in einem Großteil der landesweiten Raumordnungspläne „Gemeinde“ (vgl. LEP Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen). Einige Festlegungen zur Eigenentwicklung beziehen sich aber auch auf Gemeindeteile (vgl. LEP Hessen, Nordrhein-Westfalen, Saarland). Außerdem gibt es hinsichtlich der räumlichen Bezugsgröße auch hybride Regelungen. Demnach kann im landesweiten Raumordnungsplan auch angegeben sein, dass sowohl Gemeinden als auch Gemeindeteile als Eigenentwickler bestimmt werden können (vgl. LEP Berlin-Brandenburg, Schleswig-Holstein) (vgl. Tab. 2).

Tab. 2: Angaben zur räumlichen Bezugsgröße der Eigenentwicklungsfestlegung in den landesweiten Raumordnungsplänen

Landesweiter Raumordnungsplan	Räumliche Bezugsgröße Gemeinde	Räumliche Bezugsgröße Gemeindeteile
Baden-Württemberg	✓	✗
Berlin-Brandenburg	✓	✓
Hessen	✗	✓
Mecklenburg- Vorpommern	✓	✗
Nordrhein-Westfalen	✗	✓
Rheinland-Pfalz	✓	✗
Saarland	✗	✓
Sachsen	✓	✗
Sachsen-Anhalt	✓	✗
Schleswig-Holstein	✓	✓
Thüringen	✓	✗

✓ = trifft zu ✗ = trifft nicht zu

Entwurf: Eigene Darstellung
Quelle: Eigene Erhebungen auf Basis der landesweiten Raumordnungspläne, Quellen siehe Kapitel III, 1.1.

Wird in der Eigenentwicklungsfestlegung die räumliche Bezugsgröße als „Ort“ bezeichnet, so wird davon ausgegangen, dass hier „Ort“ ein Synonym von „Gemeinde“ und nicht von „Gemeindeteil“ darstellt, sofern hierzu der Festlegung keine genaueren Erläuterungen entnommen werden können. Demnach wird die räumliche Bezugsgröße „Ort“ der Eigenentwicklungsfestlegung zweier landesweiter Raumordnungspläne als „Gemeinde“ erfasst (vgl. LEP Sachsen, Sachsen-Anhalt).

1.1.3.2 Welche Gemeinden oder Gemeindeteile?

Darüber hinaus gilt im Rahmen des Vergleichskriteriums „räumlicher Umgriff“ darzulegen, welche Gemeinden bzw. Gemeindeteile von der Eigenentwicklungsfestlegung erfasst werden. Hierfür gibt es verschiedene methodische Vorgehen in den untersuchten Raumordnungsplänen der Länder.

Der räumliche Umgriff der Eigenentwicklungsfestlegung kann einerseits eine Negativdefinition des räumlichen Umgriffs anderer positivplanerischer Festlegungen des Raumordnungsplans darstellen. Andererseits kann der räumliche Umgriff auch direkt durch die Eigenentwicklungsfestlegung bestimmt werden, ohne, dass sich auf andere positivplanerische Festlegungen bezogen wird. In manchen Raumordnungsplänen bestehen dahingegen zum räumlichen Umgriff keine weitergehenden Angaben. (vgl. Tab. 3).

Nun soll genauer dargelegt werden, wie diese drei Methodiken in den landesweiten Raumordnungsplänen angewandt werden und wie sich der räumliche Umgriff jeweils genau ergibt.

Tab. 3: Angaben zum räumlichen Umgriff der Eigenentwicklungsfestlegung in den landesweiten Raumordnungsplänen

Landesweiter Raumordnungsplan	Negativdefinition anderer positivplanerischer Festlegungen	direkte Bestimmung in der Eigenentwicklungsfestlegung	Alle Gemeinden; keine weitere Differenzierung
Baden-Württemberg	✗	✓	✗
Berlin-Brandenburg	✓	✗	✗
Hessen	✓	✗	✗
Mecklenburg- Vorpommern	✓	✗	✗
Nordrhein-Westfalen	✗	✓	✗
Rheinland-Pfalz	✗	✗	✓
Saarland	✓	✗	✗
Sachsen	✓	✗	✗
Sachsen-Anhalt	✓	✗	✗
Schleswig-Holstein	✓	✗	✗
Thüringen	✗	✗	✓

✓ = trifft zu ✗ = trifft nicht zu

Entwurf: Eigene Darstellung
Quelle: Eigene Erhebungen auf Basis der landesweiten Raumordnungspläne, Quellen siehe Kapitel III, 1.1.

Räumlicher Umgriff der Eigenentwicklungsfestlegung als Negativdefinition des räumlichen Umgriffs anderer positivplanerischer Festlegungen

Oftmals stellt der räumliche Umgriff der Eigenentwicklungsfestlegung eine Negativdefinition des räumlichen Umgriffs anderer positivplanerischer[189] Festlegungen des Raumordnungsplans dar (vgl. Tab. 3). Das bedeutet, dass Gemeinden bzw. Gemeindeteile als Eigenentwickler festgelegt werden, die von einer bestimmten positivplanerischen raumordnerischen Festlegung *nicht* erfasst werden. Hierbei kann weiter differenziert werden, indem analysiert wird, auf welche positivplanerische Festlegung sich der räumliche Umgriff der jeweiligen Eigenentwicklungsfestlegung bezieht.

Gemeinden oder Gemeindeteile ohne zentralörtlichen Status als räumlicher Umgriff

In vielen Ländern ist die Methodik, Gemeinden bzw. Gemeindeteile als Eigenentwickler festzulegen, die keinen zentralörtlichen Status[190] aufweisen, verbreitet (vgl. LEP Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein).

Lediglich in zwei der landesweiten Raumordnungspläne wird der räumliche Umgriff der Eigenentwicklungsfestlegung allein durch die nicht-zentralörtliche Einstufung bestimmt (vgl. LEP Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt). Nennenswert ist, dass in der Festlegung zur Eigenentwicklung des LEP Sachsen-Anhalt nicht direkt deutlich wird, welche Gemeinden auf die Eigenentwicklung zu begrenzen sind. Grund hierfür ist, dass diese Festlegung vorgibt, dass in „den übrigen Orten […] die städtebauliche Entwicklung auf die Eigenentwicklung auszurichten [ist].“[191] Es kann davon ausgegangen werden, dass diese Festlegung Bezug auf die vorangegangene nimmt, welche sich auf die Zentralen Orte bezieht.[192]

Dahingegen kann sich der räumliche Umgriff der Eigenentwicklungsfestlegung auch dadurch ergeben, dass die Negativdefinition des räumlichen Umgriffs der Zentralen-Orte-Festlegung mit weiteren Negativdefinitionen von positivplanerischen Festlegungen kombiniert wird. Beispielhaft hierfür ist, dass im LEP Saarland festgelegt ist, dass nicht-zentrale Ortsteile außerhalb von Siedlungsachsen[193] Eigenentwicklerortsteile darstellen.[194] Im Saarland muss demnach zur Bestimmung als Eigenentwicklerortsteil einerseits die Voraussetzung erfüllt sein, dass es sich bei dem Ortsteil um einen nicht-zentralen handelt, sowie andererseits, dass sich dieser nicht auf einer Siedlungsachse befindet.

Auch im LEP Sachsen ist festgelegt, dass Eigenentwicklergemeinden nicht nur durch den nicht-zentralörtlichen Status festzumachen sind. Dort ist eine über die Eigenentwicklung hinausgehende Siedlungsentwicklung in Zentralen Orten und in Gemeinden mit besonderer

189 Vgl. oben Kapitel II, 3, Standortbezogene Festlegungen.
190 Vgl. ebenda, Zentrale Orte.
191 LEP Sachsen-Anhalt 2010, Z 26.
192 Vgl. ebenda, Z 25.
193 Vgl. oben, Kapitel II, 3, Achsen.
194 Vgl. LEP Saarland 2006, Z 16, S. 23.

Gemeindefunktion[195] zulässig.[196] Demnach sind Gemeinden, die keine Zentralen Orte sind und keine besondere Gemeindefunktion aufweisen, auf die Eigenentwicklung zu begrenzen.

In Schleswig-Holstein zählen Gemeinden sowie Gemeindeteile, die keine Wohnungsbauschwerpunkte darstellen, zu den Gemeinden, die sich an den wohnbaulichen Entwicklungsrahmen für den örtlichen Bedarf halten müssen.[197] Schwerpunkte für den Wohnungsbau sind gemäß des Entwurfs des LEP Schleswig-Holstein als „die Zentralen Orte und Stadtrandkerne […] sowie die Ortslagen auf den Siedlungsachsen“[198] definiert. Zudem gehören „Gemeinden oder Ortslagen mit einer ergänzenden überörtlichen Versorgungsfunktion“[199] zu Schwerpunkten des Wohnungsbaus.[200] Folglich sind Eigenentwicklergemeinden die Gemeinden oder Gemeindeteile, die keine Zentralen Orte sind, keine Stadtrandkerne, keine Ortslagen auf den Siedlungsachsen sowie keine Gemeinden oder Ortslagen mit ergänzender überörtlicher Versorgungsfunktion darstellen. Zudem werden in Schleswig-Holstein die Gemeindeteile Zentraler Orte, die städtebaulich nicht an den Hauptort angebunden sind, als Eigenentwicklerortsteile festgelegt.[201]

Keine flächenbezogenen Festlegungen

„Ortsteile, für die im Regionalplan keine „Vorranggebiete[202] Siedlung Planung“ festgelegt sind, oder die diese nicht in Anspruch nehmen können“[203], werden im LEP Hessen als Eigenentwicklerortsteile bestimmt.[204] Demzufolge ergibt sich der räumliche Umgriff im Umkehrschluss aus den Ortsteilen mit festgelegten „Vorranggebieten Siedlung Planung“ sowie aus der Verfügbarkeit der Flächen dieser Gebiete. Somit stellt der räumliche Umgriff der Eigenentwicklungsfestlegung im LEP Hessen ebenfalls die Negativdefinition des räumlichen Umgriffs einer anderen, hier flächenbezogenen, raumordnerischen Festlegung dar.

Räumliche Differenzierung beim räumlichen Umgriff

Bei den bereits aufgeführten Festlegungen zur Bestimmung der Eigenentwicklergemeinden oder -gemeindeteile handelt es sich um Festlegungen, die für das ganze Land das gleiche Schema zur Bestimmung der Eigenentwicklergemeinden oder -gemeindeteile vorgeben (vgl. LEP Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein).

Eigenentwicklergemeinden und -gemeindeteile können aber auch in verschiedenen Räumen eines Landes auf verschiedene Arten festgelegt werden. Im LEP Berlin-Brandenburg werden alle Gemeinden und Gemeindeteile, die keine Schwerpunkte für die

[195] Vgl. oben, Kapitel II, 3, Standortbezogene Festlegungen.
[196] Vgl. LEP Sachsen 2013, Z 2.2.1.6, S. 56.
[197] Vgl. Laufende Fortschreibung LEP Schleswig-Holstein Entwurf 2018, 3.6.1, Z 1, S. 77.
[198] Ebenda, 3.6.1, Z 2, S. 77.
[199] Ebenda.
[200] Vgl. ebenda.
[201] Vgl. ebenda, Begründung zu 3.6.1, Z 3, S. 80.
[202] Vgl. oben, Kapitel II, 3, Flächenbezogene Festlegungen.
[203] LEP Hessen Änderung 2018, G 3.1-5, S. 409.
[204] Vgl. ebenda.

Wohnsiedlungsflächenentwicklung sind, bei der wohnbaulichen Entwicklung auf die Eigenentwicklung beschränkt.[205] Da bei der Bestimmung der Schwerpunkte für die Wohnsiedlungsflächenentwicklung zwischen „Berlin und Berliner Umland“ und dem „weiteren Metropolraum“ unterschieden wird[206], wird folglich auch die Bestimmung der Eigenentwickler nicht flächendeckend nach dem gleichen Schema vorgenommen.

„In Berlin und im Berliner Umland ist der Gestaltungsraum Siedlung der Schwerpunkt für die Entwicklung von Wohnsiedlungsflächen“[207] und im „Weiteren Metropolenraum sind Oberzentren und Mittelzentren die Schwerpunkte für die Entwicklung von Wohnsiedlungsflächen.“[208] Im Umkehrschluss der räumlichen Umgriffe dieser positivplanerischen Festlegungen ergibt sich demnach für Berlin und das Berliner Umland sowie für den weiteren Metropolraum der räumliche Umgriff der Eigenentwicklungsfestlegung. „Die Eigenentwicklungsoption bezieht sich [daher] auf die Gemeindeebene [und] in Gemeinden des Berliner Umlandes mit Anteil am Gestaltungsraum Siedlung auf die Gemeindeteile, die außerhalb des Gestaltungsraumes Siedlung liegen.“[209] Zudem gelten grundfunktionale Schwerpunkte als weitere Schwerpunkte für die Wohnsiedlungsflächenentwicklung.[210] Hiervon abgeleitet werden nicht-grundfunktionalen Schwerpunkte auf die Eigenentwicklung beschränkt.

Eine Besonderheit hinsichtlich der Bestimmung der Eigenentwickler im LEP Berlin-Brandenburg ist folglich, dass eine räumliche Differenzierung besteht und dass, dass der räumliche Umgriff sich aus der Festlegung einer positivplanerischen Festlegung zur verstärkten *Wohn*siedlungsentwicklung und nicht zur verstärkten Siedlungsentwicklung im Allgemeinen ergibt.

Festlegung von Ausnahmeregelungen des räumlichen Umgriffs

Eine Regelung, welche hinsichtlich der geschilderten Angaben zum räumlichen Umgriff Ausnahmen zulässt, besteht lediglich im LEP Mecklenburg-Vorpommern. In diesem landesweiten Raumordnungsplan ist neben dem räumlichen Umgriff „Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung“ festgelegt, dass „in den Regionalen Raumentwicklungsprogrammen […] geeignete Gemeinden festgelegt werden [können], in denen die Möglichkeit besteht, Wohnungsbauflächen zu entwickeln, die über die örtliche Nachfrage hinausgehen können.“[211] Somit wird durch die Landesplanung in Mecklenburg-Vorpommern zwar grundsätzlich vorgegeben, dass die nicht-zentralen Gemeinden als Eigenentwickler bestimmt werden sollen. Der Regionalplanung wird jedoch durch die aufgeführte Öffnungsklausel ein Mitbestimmungsrecht bezüglich der Bestimmung der Eigenentwicklergemeinden überlassen.

[205] Vgl. LEP Berlin-Brandenburg 2019, Z 5.5, S. 26f.
[206] Vgl. ebenda, Z 5.6, S. 27.
[207] Ebenda.
[208] Ebenda.
[209] Ebenda, Begründung zu Z 5.5, S. 64.
[210] Vgl. ebenda, Z 5.7, S. 27.
[211] LEP Mecklenburg-Vorpommern 2016, Begründung zu Z 4.2, S. 49.

Direkte Bestimmung des räumlichen Umgriffs in der Eigenentwicklungsfestlegung

Im Gegensatz zur Bestimmung des räumlichen Umgriffs mithilfe von Negativdefinitionen positivplanerischer Festlegungen des Raumordnungsplans, kann der räumliche Umgriff auch direkt und ohne Bezug auf anderweitige Festlegungen durch die Eigenentwicklungsregelung erfolgen. Beispielhaft hierfür sind die Eigenentwicklungsfestlegungen des LEP Baden-Württemberg sowie des LEP Nordrhein-Westfalen.

In Baden-Württemberg beinhaltet das Ziel zur Eigenentwicklung keine abschließenden Vorgaben bezüglich der Frage, welche Gemeinden auf die Eigenentwicklung beschränkt sein sollen.[212] Die oberste Landesplanungsbehörde Baden-Württembergs hat durch Weisung im Landesentwicklungsplan der Regionalplanung die Aufgabe zur Festlegung der auf die Eigenentwicklung beschränkten Gemeinden übertragen: „Die Festlegung von Gemeinden, denen nur die Eigenentwicklung zugestanden wird, erfolgt durch die Regionalplanung und erfordert den Nachweis besonderer Gründe, insbesondere aus Rücksicht auf Naturgüter […].“[213] Das Ziel zur Eigenentwicklung im LEP Baden-Württemberg überlässt demnach der Regionalplanung Spielraum hinsichtlich der Bestimmung des räumlichen Umgriffs, da im LEP nicht abschließend vorgegeben ist, welche Gründe gegeben sein müssen, um Gemeinden als Eigenentwicklergemeinden zu bestimmen. Folglich liegt es bei der Regionalplanung den räumlichen Umgriff der Eigenentwicklung abschließend anhand besonderer Gründe festzulegen. In Baden-Württemberg scheint der räumliche Umgriff der Eigenentwicklungsfestlegung somit im Gegensatz zu Eigenentwicklungsfestlegungen anderer Länder keine Restkategorie oder Negativdefinition einer anderen Festlegung darzustellen, sondern unmittelbar und ohne Bezug auf andere, positivplanerische Festlegungen festgelegt zu werden.

Im LEP Nordrhein-Westfalen werden alle Ortsteile, die sich im regionalplanerisch festgelegten Freiraum befinden, bei ihrer Siedlungsentwicklung begrenzt. Bei Ortsteilen, die im regionalplanerisch festgelegten Freiraum gelegen sind, handelt es sich der Begründung des LEP Nordrhein-Westfalen zufolge um Ortsteile mit weniger als 2.000 Einwohnerinnen und Einwohner.[214] Auch dieser räumliche Umgriff ergibt sich nicht indirekt durch die Festlegung anderer raumordnerischer Planelemente, sondern mittelbar durch die Größe der Ortsteile und die Festlegung des regionalplanerischen Freiraums.

Keine differenzierten Angaben zum räumlichen Umgriff

Darüber hinaus bestehen auch Festlegungen zur Eigenentwicklung, die nicht vorgeben, welche Gemeinden oder Gemeindeteile keine Siedlungsentwicklung über die Eigenentwicklung hinaus vorsehen dürfen (vgl. LEP Rheinland-Pfalz, Thüringen).

[212] Vgl. LEP Baden-Württemberg 2002, Z 3.1.5, S. 25; Begründung zu Z 3.1.5, S. B32.
[213] Ebenda, Begründung zu Z 3.1.5, S. B32.
[214] Vgl. LEP Nordrhein-Westfalen Änderung 2019, Z 2-4, Begründung zu Z 2-4.

Den Vorgaben zur Eigenentwicklung des LEP Thüringen kann nicht entnommen werden, welche Gemeinden keine über die Eigenentwicklung hinausgehende Siedlungsentwicklung umsetzen dürfen. In diesem landesweiten Raumordnungsplan wird folglich vermittelt, dass es sich bei der Eigenentwicklung um einen „Normalstatus“ handelt, der grundsätzlich allen Gemeinden gewährt wird.[215]

Da diesem Vergleich ausschließlich die Regelungsinhalte der Eigenentwicklungsfestlegung des LEP Rheinland-Pfalz zugrunde liegen, können in die vergleichende Analyse keine Angaben zu einem konkreten räumlichen Umgriff der Eigenentwicklung einbezogen werden.[216] Gegebenenfalls könnte eine Festlegung des LEP Rheinland-Pfalz zu besonderen Gemeindefunktionen Aufschluss über den räumlichen Umgriff der Eigenentwicklungsregelung geben.[217] Dabei handelt es sich jedoch um eine vage Annahme.

1.1.3.3 Möglichkeit der Aufstufung

Einzig im LEP Nordrhein-Westfalen bestehen Hinweise zu einer möglichen Aufstufung von Gemeindeteilen mit begrenzter Siedlungsentwicklung zu Gemeindeteilen mit verstärkter Siedlungsentwicklung. Im LEP Nordrhein-Westfalen ist festgelegt, dass ein im regionalplanerisch festgelegten Freiraum befindlicher Ortsteil zu einem Allgemeinen Siedlungsbereich aufgestuft werden kann, wenn dieser ein ausreichendes und umfassendes Infrastrukturangebot aufweisen kann, um die Grundversorgung zu sichern.[218] Voraussetzung hierfür ist „ein nachvollziehbares gesamtgemeindliches Konzept zur anzustrebenden Siedlungsentwicklung.“[219] Dieser Hinweis stellt heraus, dass der räumliche Umgriff der Eigenentwicklungsfestlegung in Nordrhein-Westfalen etwas Dynamisches darstellt, das sich abhängig von der Infrastrukturausstattung verhält.

1.1.3.4 Verortung der Eigenentwicklung

In einigen wenigen landesweiten Raumordnungsplänen beinhalten die Festlegungen zur Eigenentwicklung auch Vorgaben zur räumlichen Verortung der Eigenentwicklung.

Diese können über die Verortung neuer Siedlungsflächen im Rahmen der Eigenentwicklung innerhalb einer Siedlung bzw. eines Ortsteils bestimmen. Jedoch wird lediglich im LEP Mecklenburg-Vorpommern in der Begründung zur Eigenentwicklungsfestlegung vorgegeben, dass bei der Eigenentwicklung vorhandene Flächenpotenziale im Siedlungsbestand Vorrang haben.[220]

Im LEP Hessen ist festgelegt, dass Eigenentwicklerortsteile, „für die im Regionalplan keine „Vorranggebiete Siedlung Planung“ festgelegt sind, oder die diese nicht in Anspruch nehmen können, […] im Rahmen des ermittelten Bedarfs für die Eigenentwicklung Siedlungsfläche *zur*

[215] Vgl. LEP Thüringen 2014, G 2.4.1, S. 35; Begründung zu G 2.4.1.
[216] Vgl. LEP Rheinland-Pfalz 2008, G 26, S. 75.
[217] Vgl. ebenda, G 27, S. 75.
[218] Vgl. LEP Nordrhein-Westfalen Änderung 2019, Z 2-4.
[219] Ebenda, Begründung zu Z 2-4.
[220] Vgl. LEP Mecklenburg-Vorpommern 2016, Begründung zu Z 4.2 (2), S. 49.

Arrondierung bis maximal 5 ha in Anspruch nehmen [dürfen]."[221] Demnach wird in diesem landesweiten Raumordnungsplan herausgesellt, dass die Eigenentwicklung unter bestimmten Voraussetzungen im Rahmen einer städtebaulichen Abrundung umgesetzt werden darf. Somit beinhaltet auch diese Festlegungen eine Angabe zur Verortung der Eigenentwicklung innerhalb eines Ortsteils.

Des Weiteren können auch Vorgaben oder Empfehlungen zur räumlichen Zuordnung der Siedlungstätigkeit im Rahmen der Eigenentwicklung innerhalb des gesamten Gemeindegebiets formuliert werden. So wird beispielsweise im LEP Berlin-Brandenburg in der Begründung genau dargelegt, dass „Gemeinden […] im Rahmen ihrer kommunalen Bauleitplanung über die räumliche Zuordnung der Eigenentwicklungsoption innerhalb einer Gemeinde entscheiden [können], d.h. dass auch eine Bündelung der gesamten Eigenentwicklungsoption einer Gemeinde in einem Ortsteil, zum Beispiel dem Hauptort möglich ist."[222] Dahingegen kann in der Eigenentwicklungsfestlegung auch die räumliche Zuordnung der Siedlungstätigkeit im Rahmen der Eigenentwicklung im Gemeindegebiet vorgegeben werden. So können, wie im LEP Baden-Württemberg festgelegt, „Siedlungsbereiche […] bevorzugte Standorte für Bauflächen [kennzeichnen], wo in besonderen Fällen die Eigenentwicklung einer Gemeinde, die aus mehreren Teilorten besteht, konzentriert werden soll."[223]

1.1.4 Maß der zulässigen Siedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung

Angaben zum Maß der zulässigen Siedlungsentwicklung sind in den Eigenentwicklungsfestlegungen der landesweiten Raumordnungspläne sehr heterogen. Sowohl hinsichtlich qualitativer Vorgaben als auch hinsichtlich quantitativer Regelungen zur Eigenentwicklung zeigen sich im Rahmen der vergleichenden Analyse der landesweiten Raumordnungspläne unterschiedlichste Ausformungen.

1.1.4.1 Qualitative Angaben

Zunächst wird auf den inhaltlichen Umgriff der Eigenentwicklungsfestlegungen eingegangen, bevor dann vertieft auf die qualitativen Angaben zum Maß der zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung und der zulässigen gewerblichen Siedlungsentwicklung der Festlegungen zur Eigenentwicklung der landesweiten Raumordnungspläne eingegangen wird.

Inhaltlicher Umgriff der Eigenentwicklungsfestlegungen

Das Instrument Eigenentwicklung weist in den landesweiten Raumordnungsplänen unterschiedliche inhaltliche Umgriffe auf (vgl. Tab. 4). Damit ist gemeint, dass sich die Regelungen zur Eigenentwicklung auf die Siedlungsentwicklung im Allgemeinen beziehen können und somit einerseits die Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung als auch andererseits der gewerblichen Siedlungsentwicklung umfassen können (vgl. LEP Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-

[221] LEP Hessen Änderung 2018, G 3.1-5, S. 409, Hervorhebung durch die Verfasserin.
[222] LEP Berlin-Brandenburg 2019, Begründung zu Z 5.5, S. 64.
[223] LEP Baden-Württemberg 2002. Begründung zu 3.1.3, S. B31.

Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland[224], Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen). Es bestehen aber auch Eigenentwicklungsfestlegungen in landesweiten Raumordnungsplänen, die nicht umfassend sind, sich lediglich auf die Wohnbauflächenentwicklung beziehen und keine Vorgaben zur Beschränkung der gewerblichen Siedlungsentwicklung auf die Eigenentwicklung beinhalten (vgl. LEP Berlin-Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein). Folglich steuern diese Eigenentwicklungsfestlegungen die gewerbliche Siedlungsentwicklung nicht.

Tab. 4: Inhaltlicher Umgriff der Eigenentwicklungsfestlegungen in den landesweiten Raumordnungsplänen

Landesweiter Raumordnungsplan	Wohnsiedlungsentwicklung	Gewerbliche Siedlungsentwicklung
Baden-Württemberg	✓	✓
Berlin-Brandenburg	✓	✗
Hessen	✓	✓
Mecklenburg- Vorpommern	✓	✗
Nordrhein-Westfalen	✓	✓
Rheinland-Pfalz	✓	✓
Saarland	✓	✓
Sachsen	✓	✓
Sachsen-Anhalt	✓	✓
Schleswig-Holstein	✓	✗
Thüringen	✓	✓

✓ = trifft zu ✗ = trifft nicht zu

Entwurf: Eigene Darstellung
Quelle: Eigene Erhebungen auf Basis der landesweiten Raumordnungspläne, Quellen siehe Kapitel III, 1.1.

Qualitative Angaben zum Maß der zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung

Die Eigenentwicklungsfestlegungen der landesweiten Raumordnungspläne sollen in diesem Unterkapitel hinsichtlich qualitativer Angaben, die Aussagen über das Maß der zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung treffen, vergleichend analysiert werden. Hierbei kann grob zwischen Angaben zur Deckung des Bedarfs aus der örtlichen Bevölkerung bzw. aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung und der Deckung von Bedarfen aus Wanderungsgewinnen unterschieden werden (vgl. Tab. 5).

[224] Der inhaltliche Umgriff kann der Eigenentwicklungsfestlegung im LEP Saarland nicht explizit entnommen werden. Da jedoch festgelegt ist, dass „die *Siedlungsentwicklung* auf den Eigenentwicklungsbedarf zu beschränken ist" (LEP Saarland 2006, Z16, S.23, Hervorhebung durch die Verfasserin), wird davon ausgegangen, dass sich diese Festlegung sowohl auf die wohnbauliche als auch die gewerbliche Siedlungsentwicklung bezieht.

Tab. 5: Qualitative Angaben zur zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung in den Eigenentwicklungsfestlegungen der landesweiten Raumordnungspläne

Qualitative Angaben zum Maß der zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung	Landesweite Raumordnungspläne										
	Baden-Württemberg	Berlin-Brandenburg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thüringen
Deckung der Bedarfe aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung	✓	✓	–	✓	✓	–	–	✓	✓	–	✓
Deckung der Bedarfe der ortsansässigen Bevölkerung	–	✓	✓	–	–	✓	✓	–	–	✓	–
Verbesserung der Wohn- und Wohnumfeldverhältnisse	✓	✓	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Ansprüche der ortsansässigen Bevölkerung an zeitgemäße Wohnverhältnisse	–	–	–	–	–	–	–	✓	✓	–	✓
Ersatzbedarf	–	✓	–	–	✓	✓	–	✓	–	–	–
Neubedarf	–	✓	–	✓	✓	–	–	✓	–	–	–
Nachholbedarf	–	✓	–	✓	✓	✓	–	–	–	–	–
Zulässigkeit der Deckung von Bedarfen aus Wanderungsgewinnen	✓	✗	–	✓	✓	?	✗	✗	–	✓	–

✓ = trifft zu ✗ = trifft nicht zu – = keine Angaben ? = fragwürdig

Entwurf: Eigene Darstellung
Quelle: Eigene Erhebungen auf Basis der landesweiten Raumordnungspläne, Quellen siehe Kapitel III, 1.1.

In vielen landesweiten Raumordnungsplänen wird in der Eigenentwicklungsfestlegung aufgeführt, dass Bedarfe aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung zu decken sind bzw. diesen Bedarfen Rechnung zu tragen ist (vgl. LEP Baden-Württemberg, Berlin-Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen).

Weiterhin wird oftmals in den Eigenentwicklungsfestlegungen aufgeführt, dass Eigenentwicklung die Deckung des Bedarfs der ortsansässigen Bevölkerung umfasst (vgl. LEP Berlin-Brandenburg, Hessen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein).

Manche Festlegungen sind etwas spezifischer und konkretisieren, was unter der Deckung des Bedarfs der ortsansässigen Bevölkerung zu verstehen ist. So wird in einigen wenigen landesweiten Raumordnungsplänen festgelegt, dass bei der Eigenentwicklung der Verbesserung der Wohn- und Wohnumfeldverhältnisse Rechnung getragen werden soll (vgl. LEP Baden-Württemberg, Berlin-Brandenburg). Auch besteht die Vorgabe in einigen landesweiten

Raumordnungsplänen, dass Ansprüche der am Ort lebenden Menschen an zeitgemäße Wohnverhältnisse durch die Eigenentwicklung befriedigt werden sollen (vgl. LEP Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen).

Darüber hinaus bestehen in landesweiten Raumordnungsplänen weitere konkretisierende Vorgaben hinsichtlich der Wohnungsbedarfe der ortsansässigen Bevölkerung. Demnach geben Festlegungen zur Eigenentwicklung vor, dass die Wohnungsbedarfe der ortsansässigen Bevölkerung die Deckung des Ersatzbedarfs für Wohnungen infolge von Sanierungs-, Umbau- oder Umnutzungsmaßnahmen von Gebäuden (vgl. LEP Berlin-Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen) umfasst. Auch die Deckung des Wohnungsneubedarfs, welcher durch die Haushaltsentwicklung bzw. die abnehmende Belegungsdichte bedingt ist, kann hierbei angegeben sein (vgl. LEP Berlin-Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen). Überdies wird in manchen Eigenentwicklungsfestlegungen dargelegt, dass auch der Nachholbedarf, welcher sich aus der ansteigenden Wohnbauflächennachfrage pro Kopf ergibt, im Rahmen der Eigenentwicklung zu bedienen ist (vgl. LEP Berlin-Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz). Definitionen und Erläuterungen zu den Ersatz-, Neu- und Nachholbedarfen, die in den Eigenentwicklungsfestlegungen aufgeführt sind, unterscheiden sich sehr hinsichtlich des Umfangs. In der Eigenentwicklungsfestlegung im LEP Berlin-Brandenburg bestehen hierzu beispielsweise sehr ausführliche Beschreibungen.[225]

Im LEP Saarland heißt es, dass die Siedlungsentwicklung von Ortsteilen mit Beschränkung auf die Eigenentwicklung „*lediglich* im Rahmen des Eigenentwicklungsbedarfs erfolgen [kann], d.h. im Rahmen des endogenen, örtlich vorhandenen Bedarfes."[226] Es bestehen demnach keine sehr spezifischen Angaben zum Maß der zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung, sondern nur zur zulässigen Siedlungsentwicklung im Allgemeinen. Dennoch kann von dieser Vorgabe abgeleitet werden, dass im Saarland im Rahmen der Eigenentwicklung *nur* die Wohnungsbedarfe der ortsansässigen Bevölkerung zu decken sind.

Neben der aufgeführten Festlegung des LEP Saarland, die die Deckung exogener Bedarfe auszuschließen scheint, können in Raumordnungsplänen weitere qualitative Angaben zur Zulässigkeit von Wanderungsgewinnen in Eigenentwicklergemeinden bestehen. Diese geben ebenso, wie die bereits beschriebenen qualitativen Angaben dieses Kapitels, Aufschluss über das jeweilige Maß der zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung.

Zu vergleichen mit der Vorgabe des LEP Saarland ist folgende Vorgabe der Eigenentwicklungsfestlegung des LEP Berlin-Brandenburg: „Der örtliche Bedarf einer Gemeinde ergibt sich *ausschließlich* aus dem Bedarf der ortsansässigen Bevölkerung, d.h. dass keine Bevölkerungszuwächse aus Wanderungsgewinnen zu berücksichtigen sind."[227] Auch das LEP Sachsen gibt vor,

[225] Vgl. LEP Berlin-Brandenburg 2019, Begründung zu 5.5, S. 62.
[226] LEP Saarland 2006, Begründung zu Z 2.3.2, S. 25, Hervorhebung durch Verfasserin.
[227] LEP Berlin-Brandenburg 2019, Begründung zu Z 5.5, S. 62, Hervorhebung durch die Verfasserin.

dass „eine Siedlungsentwicklung, die über […] [die Eigenentwicklung] hinausgeht, […] *nur* in den Zentralen Orten […] und in den Gemeinden mit besonderer Gemeindefunktion zulässig [ist].“[228]

Einige Festlegungen zur Eigenentwicklung weisen dahingegen keine klaren Angaben zum Ausschluss von Zuwanderungen in Eigenentwicklergemeinden auf, weswegen nur davon ausgegangen werden kann, dass diese Festlegungen die Deckung von Bedarfen aus Wanderungsgewinnen nicht vorsehen (vgl. LEP Hessen, Sachsen-Anhalt, Thüringen).

Des Weiteren kann in der Eigenentwicklungsregelung festgelegt werden, dass die Wohnsiedlungsentwicklung für *bestimmte* Wanderungsgewinne zulässig ist.

In Baden-Württemberg können im Rahmen der Eigenentwicklung beispielsweise Wohnungsbedarfe infolge der Aufnahme von Spätaussiedlern gedeckt werden.[229] „Ein darüber hinausgehender Bedarf für Wanderungsgewinne […] kann im Rahmen der Eigenentwicklung […] nicht in Ansatz gebracht werden.“[230]

Die Eigenentwicklungsfestlegung im Entwurf des LEP Schleswig-Holstein ermöglicht eine Bevölkerungszuwanderung im Rahmen der Eigenentwicklung unter der Voraussetzung der Ortsangemessenheit.[231] Unter dem unbestimmten Rechtsbegriff der „ortsangemessenen Zuwanderung“ wird eine Zuwanderung verstanden, die für einen Ort angemessen, also verhältnismäßig ist. Demnach handelt es sich hierbei um eine Bestimmung, die sich auf die jeweilige örtliche Situation bezieht und individuell ausgelegt werden muss. Nichtsdestotrotz handelt es sich um eine Vorgabe, die eine Wohnsiedlungsentwicklung über den örtlichen Bedarf hinaus ermöglicht.

In den im regionalplanerisch festgelegten Freiraum befindlichen Ortsteilen des LEP Nordrhein-Westfalen wird auf eine *bedarfsgerechte* Siedlungsentwicklung abgestellt.[232] Der Begriff „bedarfsgerechte Siedlungsentwicklung“ macht den Anschein, dass in diesen Gemeinden neben dem Bedarf der ortsansässigen Bevölkerung auch exogene Bedarfe, wie Wanderungsgewinne, berücksichtigt werden. Folgende Angabe im LEP Nordrhein-Westfalen verifiziert diese Annahme: „[Über den örtlichen Bedarf] hinaus ist eine städtebauliche Abrundung und Ergänzung von Wohnbauflächen im Rahmen der Tragfähigkeit der vorhandenen Infrastruktur möglich.“[233] Die Zulässigkeit der Deckung von exogenen Bedarfen ist demzufolge an die Tragfähigkeit der vorhandenen Infrastruktur des Ortsteils gekoppelt.

Im LEP Mecklenburg-Vorpommern besteht für die Umlandgemeinden der Stadt-Umland-Räume „die Möglichkeit […] eine über den gemeindlichen Eigenbedarf hinausgehende Wohnsiedlungsentwicklungen umzusetzen.“[234] Vorrausetzung hierfür ist, dass in Stadt-Umland-Konzepten die

[228] LEP Sachsen 2013, Z 2.2.1.6, Hervorhebung durch Verfasserin.
[229] Vgl. LEP Baden-Württemberg 2002, Begründung zu Z 3.1.5, S. B32.
[230] Ebenda.
[231] Vgl. Laufende Fortschreibung LEP Schleswig-Holstein Entwurf 2018, Begründung zu 3.6.1, Z 3, S. 80.
[232] Vgl. LEP Nordrhein-Westfalen Änderung 2019, Z 2-4.
[233] Vgl. ebenda, Begründung zu Z 2-4.
[234] LEP Mecklenburg-Vorpommern 2016, Begründung zu 4.2, S.49.

Entwicklung des Wohnungsbaus im Stadt-Umland-Raum analysiert wird und darauf aufbauend durch interkommunale Abstimmung entsprechende Konzepte ausgearbeitet werden.[235] Demnach wird in Gemeinden dieses Raums das zulässige Maß der Wohnsiedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung über den örtlichen Bedarf hinaus erweitert.

Darüber hinaus stellt die Eigenentwicklungsfestlegungen in Rheinland-Pfalz einerseits auf den Bedarf der ortsansässigen Bevölkerung ab. Andererseits wird jedoch auch festgelegt, dass für den Eigenentwicklungsbedarf die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung – also eine Prognose, die die natürliche Bevölkerungsentwicklung *und* die Wanderungsgewinne vereint – zugrunde gelegt werden soll.[236] Daher bestehen hier Unsicherheiten bezüglich der Zulässigkeit von Wohnsiedlungsentwicklungen über den Eigenbedarf hinaus.

Die vergleichende Analyse ergibt demzufolge, dass die Regelungsintensität hinsichtlich qualitativer Angaben zum Maß der zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung sehr unterschiedlich ist. Zum einen bestehen Eigenentwicklungsfestlegungen, wie im LEP Berlin-Brandenburg, die den Bedarf der ortsansässigen Bevölkerung im Detail darlegen und zum anderen gibt es auch Eigenentwicklungsfestlegungen, wie im LEP Saarland, die weniger detailliert sind und nicht genau „aufdröseln", was der Bedarf der ortsansässigen Bevölkerung alles umfasst. Die Deckung von Wanderungsgewinnen sind im Rahmen der Eigenentwicklung in vier Festlegungen explizit vorgesehen. Demnach ergibt sich in diesen Ländern das Maß der zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung neben den örtlichen Bedarfen zudem aus den Bedarfen infolge von Wanderungsgewinnen. Jedoch ist hierbei anzumerken, dass das Maß der zulässigen Wanderungsgewinne in diesen vier Ländern variiert, teils an unbestimmten Rechtsbegriffen festgemacht ist und im LEP Mecklenburg-Vorpommern beispielsweise auch nur für einen bestimmten Raum eine über den örtlichen Bedarf hinausgehende Entwicklung zulässig ist. Nur vereinzelte Eigenentwicklungsfestlegungen der landesweiten Raumordnungspläne weisen keine Angaben zur Zulässigkeit von Wanderungsgewinnen auf (vgl. Tab. 5).

Qualitative Angaben zum Maß der zulässigen gewerblichen Siedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung

Qualitative Angaben zum Maß der gewerblichen Siedlungsentwicklung in Eigenentwicklungsfestlegungen lassen sich differenzieren in Angaben zur Deckung des Bedarfs der ortsansässigen Betriebe sowie in Angaben zur Zulässigkeit von gewerblichen Neuansiedlungen in Eigenentwicklergemeinden (vgl. Tab. 6).

Die Länder, deren Eigenentwicklungsfestlegung sich nur auf die wohnbauliche Entwicklung bezieht (vgl. Tab. 4), weisen keine Angaben zum Maß der gewerblichen Siedlungsentwicklung auf und werden demnach in diesem Kapitel nicht berücksichtigt (vgl. LEP Berlin-Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein).

[235] Vgl. ebenda.
[236] Vgl. LEP Rheinland-Pfalz 2008, Begründung zu G 26, S.76.

Tab. 6: Qualitative Angaben zur zulässigen gewerblichen Siedlungsentwicklung in der Eigenentwicklungsfestlegung der landesweiten Raumordnungspläne

Qualitative Angaben zum Maß der zulässigen gewerblichen Siedlungsentwicklung	Landesweite Raumordnungspläne										
	Baden-Württemberg	Berlin-Brandenburg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Sachen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thüringen
Deckung der Bedarfe der ortsansässigen Gewerbebetriebe	✓		✓		✓	✓	–	–	✓		✓
Betriebserweiterungen	✓		–		✓	–	–	–	–		–
Betriebsverlagerungen	–		–		✓	–	–	–	–		–
Endogener, örtlicher Bedarf	–		–		–	–	✓	–	–		–
Zulässigkeit der Deckung von Bedarfen aus Neuansiedlungen von Gewerbebetrieben	✓		✓		✓	✓	✗	✓	–		–

✓ = trifft zu ✗ = trifft nicht zu – = keine Angaben **?** = fragwürdig

Entwurf: Eigene Darstellung
Quelle: Eigene Erhebungen auf Basis der landesweiten Raumordnungspläne, Quellen siehe Kapitel III, 1.1.

In ungefähr der Hälfte der landesweiten Raumordnungspläne bestehen Angaben in Eigenentwicklungsfestlegungen, die zur Deckung der Bedarfe der ortsansässigen Betriebe eine gewerbliche Siedlungsentwicklung vorsehen (vgl. LEP Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Thüringen). Dabei ist zu unterscheiden, ob in den Eigenentwicklungsfestlegungen genauer dargelegt wird, was Bedarfe der ortsansässigen Betriebe sind oder nicht. Nur in zwei der untersuchten Eigenentwicklungsfestlegungen besteht die konkretisierende Angabe, dass Betriebserweiterungen zu den Bedarfen der ortsansässigen Betriebe gezählt werden (vgl. LEP Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen). Im LEP Nordrhein-Westfalen wird darüber hinaus festgelegt, dass der Bedarf der ortsansässigen Betriebe Betriebsverlagerungen umfasst.[237] In zwei landesweiten Raumordnungsplänen wird außerdem herausgestellt, dass neben Bedarfen der ortsansässigen Gewerbebetriebe auch Bedarfe ortsansässiger Dienstleistungseinrichtungen in Eigenentwicklergemeinden gedeckt werden können (vgl. LEP Sachsen-Anhalt, Thüringen).

Es wurde bereits erwähnt[238], dass im LEP Saarland als Eigenentwicklungsbedarf ausschließlich der endogene, örtliche Bedarf definiert wird.[239] Damit geht einher, dass diese Vorgabe auch

[237] Vgl. LEP Nordrhein-Westfalen Änderung 2019, Begründung zu 2-4.
[238] Vgl. oben, Kapitel III, 1.1.4.1, Qualitative Angaben zum Maß der zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung.
[239] Vgl. LEP Saarland 2006, Begründung zu Z 2.3.2, S. 25.

ausschließlich die Deckung örtlicher, gewerblicher Bedarfe ermöglicht und keine gewerblichen Neuansiedlungen zulässig sind.

Des Weiteren bestehen hinsichtlich der Zulässigkeit von gewerblichen Neuansiedlungen unterschiedliche Regelungsinhalte in den untersuchten Eigenentwicklungsfestlegungen. Diese reichen von zulässigen Vorhaben, die sehr spezifisch sind, bis zu unbestimmten Angaben zur Zulässigkeit von Gewerbeneuansiedlungen.

Eine sehr konkrete und beschränkte Möglichkeit gewerbliche Neuansiedlungen zu realisieren, wird in der Eigenentwicklungsfestlegungen in Nordrhein-Westfalen festgelegt. Demnach sind (gewerbliche) Nachfolgenutzungen vorhandener Betriebsstandorte zulässig.[240]Darüber hinaus ist im LEP Nordrhein-Westfalen geregelt, dass Betriebsverlagerungen nicht nur innerhalb eines Ortsteils mit Beschränkung der Siedlungstätigkeit erlaubt sind, sondern, dass diese auch zwischen benachbarten Ortsteilen zulässig sind.[241]

Weitere Voraussetzungen für gewerbliche Neuansiedlungen in Gemeinden oder Gemeindeteilen mit Beschränkung auf die Eigenentwicklung können gegeben sein, wenn es sich um Betriebe zur Verbesserung und Sicherung der Grundversorgung (vgl. LEP Hessen, Rheinland-Pfalz) oder um Gewerbebetriebe mit besonderen örtlichen Standortvoraussetzungen handelt (vgl. LEP Rheinland-Pfalz, Sachsen). Im LEP Sachen gilt diese Voraussetzung auch für die Ansiedlung von Dienstleistungseinrichtungen. Des Weiteren ist im Land Sachsen eine Voraussetzung für eine gewerbliche Ansiedlung gegeben, wenn sich diese in die Orts- und Siedlungsstruktur einfügt und ein örtlicher Bedarf besteht.[242]

Im LEP Baden-Württemberg ist festgelegt, dass ein Bedarf „für *größere* Gewerbeansiedlungen […] im Rahmen der Eigenentwicklung […] nicht in Ansatz gebracht werden [kann].“[243] Demnach scheinen *kleinere* Gewerbeansiedlungen im Rahmen der Eigenentwicklung in Baden-Württemberg zulässig zu sein. In Sachsen ermöglicht die Eigenentwicklungsfestlegung im Rahmen der gewerblichen Eigenentwicklung die Ansprüche *ortsangemessener* Gewerbebetriebe und Dienstleistungseinrichtungen zu befriedigen.[244] Sowohl im LEP Baden-Württemberg als auch im LEP Sachsen wird durch die Verwendung dieser unbestimmten Rechtsbegriffe gewerbliche Siedlungsentwicklung über den Bedarf der ortsansässigen Betriebe hinaus zulässig. Welches Maß an gewerblicher Siedlungsentwicklung diese Vorgaben ermöglichen, bedarf einer Auslegung.

[240] Vgl. LEP Nordrhein-Westfalen Änderung 2019, Z 2-3.
[241] Vgl. ebenda.
[242] Vgl. LEP Sachsen 2013, Begründung zu Z 2.2.1.6, S. 61.
[243] LEP Baden-Württemberg 2002, Begründung zu Z 3.1.5, S. B 32, Hervorhebung durch die Verfasserin.
[244] Vgl. LEP Sachsen 2013, Begründung zu Z 2.2.1.6, S. 61.

Die bereits genannte Festlegung einer *bedarfsgerechten* Entwicklung[245] in den im regionalplanerisch festgelegten Freiraum gelegenen Ortsteilen Nordrhein-Westfalens[246] schließt die Möglichkeit gewerblicher Neuansiedlungen ebenfalls nicht aus.

Auffallend ist, dass die landesweiten Raumordnungspläne, deren Eigenentwicklungsfestlegungen qualitative Angaben zum Maß der zulässigen gewerblichen Siedlungsentwicklung aufweisen, meist auch gewerblichen Neuansiedlungen zulassen. Nur zwei landesweite Pläne beinhalten in der Eigenentwicklungsfestlegungen keine Regelungsinhalte, denen abschließende Aussagen zur Zulässigkeit oder zum Ausschluss von gewerblichen Neuansiedlungen entnommen werden können (vgl. LEP Sachsen-Anhalt, Thüringen). Insgesamt sind die Angaben zur Zulässigkeit von Gewerbeneuansiedlungen sehr heterogen, weswegen das Maß der zulässigen gewerblichen Siedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung sehr variieren dürfte (vgl. Tab. 6).

Weitere qualitative Angaben mit Einfluss auf das Maß der Eigenentwicklung

Neben den genannten qualitativen Angaben zum Maß der zulässigen wohnbaulichen und gewerblichen Siedlungsentwicklung in Eigenentwicklern gibt es weitergehende qualitative Vorgaben, an denen sich die Siedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung orientiert und die ebenfalls Einfluss auf das Maß der Siedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung haben können. Um einen Überblick[247] darüber zu bekommen, werden nun verschiedenste dieser Regelungsinhalte aufgezeigt.

In zwei landesweiten Raumordnungsplänen besteht die Vorgabe in der Eigenentwicklungsfestlegung, dass die Weiterentwicklung der technischen und sozialen Infrastruktur im Rahmen der Eigenentwicklung ermöglicht werden soll (vgl. LEP Baden-Württemberg, Berlin-Brandenburg). Diese ist daher auch bestimmend für das Maß der Siedlungsentwicklung.

Des Weiteren wird im LEP Nordrhein-Westfalen festgelegt, dass die Siedlungsentwicklung in den Ortsteilen mit einer Beschränkung der Siedlungstätigkeit nicht im Widerspruch zu der Konzentration der Siedlungstätigkeit in Siedlungsschwerpunkten stehen soll.[248] Diese Vorgabe stellt das Maß der zulässigen Siedlungstätigkeit in den Orten mit beschränkter Siedlungsentwicklung ins Verhältnis mit der Siedlungstätigkeit in den Orten, die Schwerpunkte der Siedlungsentwicklung darstellen, und kann auf diese Weise Einfluss auf das Maß der Siedlungsentwicklung der Ortsteile mit beschränkter Siedlungsentwicklung nehmen.

---

[245] Vgl. oben, Kapitel III, 1.1.4.1, Qualitative Angaben zum Maß der zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung.

[246] Vgl. LEP Nordrhein-Westfalen Änderung 2019, Z 2-4.

[247] Bei diesem Unterkapitel wird versucht weitere qualitative Angaben mit Einfluss auf das Maß der Eigenentwicklung aufzuzeigen, die in den Unterkapiteln zu den qualitativen Angaben zum Maß der Wohnsiedlungsentwicklung und der gewerblichen Siedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung nicht Eingang finden konnten. Jedoch stellt dies nur einen Überblick weiterer qualitativer Angaben dar. Es wird nicht garantiert, dass sämtliche, in den Eigenentwicklungsfestlegungen enthaltene qualitative Angaben zum Maß der Siedlungsentwicklung hier aufgeführt werden.

[248] Vgl. LEP Nordrhein-Westfalen Änderung 2019, Begründung zu Z 2-4.

Nachnutzungen von brachliegenden Flächen oder von vorhandenen Gebäuden sind in Eigenentwicklergemeinden in Sachsen grundsätzlich möglich und stellen somit eine Erweiterung der zulässigen Siedlungsentwicklung dar. Für diese Ausnahmeregelung besteht ebenfalls die Voraussetzung, dass diese Entwicklungen der räumlichen Konzentration der Siedlungstätigkeit auf Zentrale Orte nicht zuwiderlaufen.[249]

Zudem gibt es auch einige Regelungsinhalte der Eigenentwicklungsfestlegungen, die das Maß der Siedlungsentwicklung in Abhängigkeit konkreter örtlicher Gegebenheiten bestimmen. Die Vorgabe zur Ausrichtung der Siedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung an der Tragfähigkeit der vorhandenen Infrastruktur zählt zu diesen Regelungen (vgl. LEP Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz). Rahmengebend für die Zulässigkeit der Siedlungsentwicklung kann darüber hinaus sein, dass bei der Eigenentwicklung der Erhalt und eine angemessene Weiterentwicklung der gewachsenen Struktur ermöglicht werden soll (vgl. LEP Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt, Thüringen). Diesbezüglich besteht auch eine Vorgabe im LEP Hessen, welche eine Berücksichtigung der gewachsenen Siedlungsstruktur im Rahmen der Eigenentwicklung vorsieht.[250] Diese Angaben stellen ebenfalls rahmengebende Vorgaben zur zulässigen Eigenentwicklung mit örtlichem Bezug bzw. Raumbezug dar. Ein Regelungsinhalt in der Festlegung zum „gemeindebezogenen Bedarf“ im LEP Thüringen besagt zudem, dass Flächenausweisungen auch aus „besonderen örtlichen Voraussetzungen und Potenzialen“[251] resultieren. Auch diese unbestimmte Vorgabe knüpft das Maß der Siedlungsentwicklung an örtliche Gegebenheiten. Des Weiteren können die Berücksichtigung von örtlichen demographischen Entwicklungen bzw. die Orientierung an örtlichen demographischen Rahmenbedingungen zu den rahmengebenden Angaben für das Maß der zulässigen Eigenentwicklung zählen (vgl. LEP Rheinland-Pfalz, LEP Sachsen-Anhalt). In Nordrhein-Westfalen sind bei der Siedlungsentwicklung der Ortsteile, die sich im regionalplanerisch festgelegten Freiraum befinden, die Erfordernisse der Landschaftsentwicklung und des Erhalts der landschaftlichen Nutzfläche zu berücksichtigen.[252] Inwieweit diese Berücksichtigungspflicht das Maß der Siedlungsentwicklung jedoch bestimmen kann, bleibt hier offen.

Dieser Überblick zeigt auf, dass ein breites Spektrum an möglichen, weiteren qualitativen Angaben zum Maß der zulässigen Siedlungsentwicklung in Eigenentwicklergemeinden besteht, viele dieser rahmengebenden Angaben einen örtlichen Bezug aufweisen und unter anderem auch unbestimmte Rechtsbegriffe in diesen Angaben aufgenommen sind.

1.1.4.2 Quantitative Angaben

Der Umfang der Siedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung kann neben den bereits aufgeführten qualitativen Angaben auch durch zahlenmäßige Festlegungen bestimmt werden.

[249] Vgl. LEP Sachsen 2013, Begründung zu Z 2.2.1.6, S. 61.
[250] Vgl. LEP Hessen Änderung 2018, Begründung zu 3.1-5, S. 411.
[251] LEP Thüringen 2014, Begründung zu G 2.4.2.
[252] Vgl. LEP Nordrhein-Westfalen Änderung 2019, Z 2-4.

Tab. 7: Quantitative Festlegungen zur Eigenentwicklung in den landesweiten Raumordnungsplänen

Landesweiter Raumordnungsplan	Quantitative Festlegungen	Verbindlichkeit der quantitativen Festlegungen
Baden-Württemberg	✗	
Berlin-Brandenburg	✓	Z
Hessen	✓	G
Mecklenburg- Vorpommern	✗	
Nordrhein-Westfalen	✗	
Rheinland-Pfalz	✗	
Saarland	✓	Z
Sachsen	✗	
Sachsen-Anhalt	✗	
Schleswig-Holstein	✓	Z
Thüringen	✗	

✓ = trifft zu ✗ = trifft nicht zu Z = Ziel der Raumordnung G = Grundsatz der Raumordnung

Entwurf: Eigene Darstellung
Quelle: Eigene Erhebungen auf Basis der landesweiten Raumordnungspläne, Quellen siehe Kapitel III, 1.1.

Quantitative Festlegungen zur Bestimmung des Maßes der zulässigen Siedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung sind lediglich in weniger als der Hälfte der landesweiten Raumordnungspläne, die eine Regelung zur Eigenentwicklung aufweisen, beinhaltet (vgl. LEP Berlin-Brandenburg, Hessen, Saarland, Schleswig-Holstein) (vgl. Tab. 7). Auffällig ist hierbei, dass das Berechnungsmodell im LEP Saarland nicht in der Festlegung integriert ist, die qualitative Vorgaben zur Eigenentwicklung beinhaltet, und auch kein Verweis zu diesem Berechnungsmodell in der Festlegung zur Eigenentwicklung, die rein qualitative Vorgaben vorweist, enthalten ist.[253]

Festlegungen zur Eigenentwicklung auf Landesebene, die selbst keine quantitativen Regelungsinhalte aufweisen, können dennoch diesbezüglich Vorgaben treffen. Im LEP Baden-Württemberg wird in der Begründung des Ziels zur Eigenentwicklung aufgeführt, dass der Eigenentwicklungsbedarf „durch zahlenmäßige Vorgaben der Landes- und Regionalplanung nicht beschränkt [wird]“[254]. Gleichwohl heißt dies nicht, dass der Regionalplanung keine Festlegung von quantitativen Orientierungswerten gewährt wird. Dahingegen können landesweite Raumordnungspläne auch vorsehen, dass die nachgeordnete Planungsebene quantitative Regelungen zum Maß der Eigenentwicklung erarbeiten und festlegen soll. In Rheinland-Pfalz legt ein Ziel der Raumordnung – nicht nur für die Eigenentwicklung, sondern für die Wohnbausiedlungsentwicklung im Allgemeinen – fest, dass in „den Regionalplänen […] mindestens für die Ebene der vorbereitenden Bauleitplanung Schwellenwerte als Ziele der Raumordnung zur weiteren Wohnbauflächenentwicklung […] festzulegen [sind].“[255] Im LEP Mecklenburg-Vorpommern bestehen konkrete Hinweise

[253] Vgl. LEP Saarland 2006, Z 16, S. 23; Begründung zu Z 16, S. 25; Z 31, S. 32; Begründung zu Z 31, S. 33ff.
[254] LEP Baden-Württemberg 2002, Begründung zu Z 3.1.5, S. B32.
[255] LEP Rheinland-Pfalz 2008, Z 32, S. 79.

und Vorgaben für die Eigenbedarfsermittlung. Demzufolge sind „bei der Festlegung des Wohnsiedlungsbedarfs durch die Regionalplanung […] sowohl regionale als auch örtliche Besonderheiten der Wohnungsnachfrage und die infrastrukturellen Voraussetzungen einer Gemeinde zu berücksichtigen."[256] Darüber hinaus wird darin darauf hingewiesen, dass in Gemeinden, die einem Großteil an Wohnungen für Ferien- und Freizeitzwecke aufweisen, die Eigenbedarfsermittlungen auf dem Wohnungsbestand an Dauerwohnungen basieren sollen.[257]

Die quantitativen Vorgaben sind in drei der vier landesweiten Raumordnungspläne als Ziele der Raumordnung festgelegt und stellen somit verbindliche Richtwerte dar (vgl. LEP Berlin-Brandenburg, Saarland, Schleswig-Holstein) (vgl. Tab. 7). Im LEP Hessen stellt die zahlenmäßige Vorgabe lediglich einen Grundsatz der Raumordnung dar und ist demnach nicht strikt verbindlich.[258]

Die vier bestehenden Berechnungsmodelle zur Eigenentwicklung in den landesweiten Raumordnungsplänen unterscheiden sich hinsichtlich des inhaltlichen Umgriffs. Meist handelt es sich bei den quantitativen Festlegungen nur um Vorgaben zur Beschränkung der Wohnsiedlungsentwicklung auf die Eigenentwicklung und nicht zur Begrenzung der gewerblichen Siedlungsflächenentwicklung (vgl. LEP Berlin-Brandenburg, Saarland, Schleswig-Holstein). Hessens landesweiter Raumordnungsplan weist hingegen eine quantitative Festlegung zur Eigenentwicklung für die Siedlungsentwicklung im Allgemeinen auf und schließt somit auch die gewerbliche Siedlungsentwicklung ein.[259]

Im LEP Berlin-Brandenburg sowie im LEP Saarland besteht ein Berechnungsmodell, das einen **Flächen- bzw. Wohneinheitenwert pro 1000 Einwohner für einen vorgegebenen Zeitraum** bestimmt (vgl. Tab. 8). Demnach orientieren sich diese Rechenmodelle schlussendlich an der Bevölkerungsanzahl und werden damit den Berechnungsmodellen mit Einwohnerbezug zugeordnet.

Das LEP Berlin-Brandenburg legt fest, dass die „Eigenentwicklung […] durch Innenentwicklung[260] und zusätzlich im Rahmen der Eigenentwicklungsoption mit einem Umfang von bis zu 1 Hektar / 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner (Stand 31. Dezember 2018) für einen Zeitraum von zehn Jahren für Wohnsiedlungsflächen möglich [ist]"[261] Im LEP Berlin-Brandenburg wird festgelegt, dass die Innenentwicklung durch die Landesplanung nicht quantitativ begrenzt wird und demnach „Wohnsiedlungsflächen innerhalb bestehender Siedlungsgebiete, insbesondere im unbeplanten Innenbereich[262] sowie im Bereich von Satzungen nach §34 Absatz 4 BauGB (Innenentwicklung)"[263] nicht auf die Eigenentwicklungsoption angerechnet werden. Hingegen sind in „die Berechnung des Eigenentwicklungsspielraums, der für die Entwicklung von Wohnsiedlungsflächen

[256] LEP Mecklenburg-Vorpommern 2016, Begründung zu 4.2, S. 49.
[257] Vgl. ebenda.
[258] Vgl. LEP Hessen Änderung 2018, G 3.1-5, S. 409.
[259] Vgl. ebenda, G 3.1-5, S. 409, Begründung zu G 3.1-5, S. 411.
[260] Vgl. oben, Kapitel II, 2, Maßnahmen im Innenbereich.
[261] LEP Berlin-Brandenburg 2019, Z 5.5, S. 26.
[262] Vgl. oben, Kapitel II, 2, Maßnahmen im Innenbereich.
[263] LEP Berlin-Brandenburg 2019, Begründung zu Z 5.5, S. 64.

zur Verfügung steht, […] Wohnsiedlungsflächen, die in Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen vor dem 15. Mai 2009 dargestellt bzw. festgesetzt wurden, aber nicht erschlossen oder auch noch nicht bebaut sind, einzubeziehen, d.h. sie werden auf die Eigenentwicklungsoption […] angerechnet."[264] Darüber hinaus bestehen Empfehlungen für flächensparende Baudichten im LEP Berlin-Brandenburg (vgl. Tab. 9).[265]

Im Saarland beträgt die quantitative Obergrenze der Wohnsiedlungsentwicklung für Gemeindeteile, welche auf die Eigenentwicklung beschränkt sind, 1,5 Wohnungen pro 1.000 Einwohner und Jahr (vgl. Tab. 8). Im LEP Saarland ist festgelegt, dass bestehende Baulücken auf die Berechnung des Wohnungsbedarfs angerechnet werden. Anzurechnende Baulücken sind Baulücken in rechtskräftigen verbindlichen Bauleitplanungen, sowie Baulücken im Bereich nach § 33 BauGB sowie § 34 Abs. 4 BauGB. Folglich bestehen auch Baulücken, die nicht in den berechneten Wohnungsbedarf einfließen. Der LEP Saarland legt eine durchschnittliche Mindestsiedlungsdichte von 15 Wohneinheiten pro Hektar verbindlich für die nicht-zentralen Gemeindeteile des ländlichen Raums fest. Nicht-zentrale Gemeindeteile des Ordnungsraums müssen mindestens eine durchschnittliche Siedlungsdichte von 20 Wohneinheiten pro Hektar aufweisen (Vgl. Tab. 9).[266] Diese Vorgaben ermöglichen eine Umrechnung der vorgegebenen maximalen Wohneinheiten dieses Berechnungsmodells in einen Flächenwert.

In Hessen wird ein **absoluter Flächenwert** für das Maß der Siedlungsentwicklung der Eigenentwicklerortsteile verwendet (vgl. Tab. 8). Hier dürfen Eigenentwicklerortsteile „im Rahmen des ermittelten Bedarfs für die Eigenentwicklung Siedlungsfläche zur Arrondierung bis maximal 5 ha in Anspruch nehmen."[267] Der zeitliche Bezug dieser Regelung wird im landesweiten Raumordnungsprogramm nicht dargelegt. Daher wird davon ausgegangen, dass diese 5 Hektar-Regelung für die Geltungsdauer des landesweiten Raumordnungsplans vorgesehen ist. Im LEP Hessen werden in der Eigenentwicklungsregelung keine genaueren Aussagen zum Umgang mit den Innenentwicklungspotenzialen gemacht.[268] Darüber hinaus ist im LEP Hessen als Ziel der Raumordnung festgelegt, dass in „den Regionalplänen […] für jede Gemeinde der voraussichtliche maximale Wohnsiedlungsflächenbedarf zu ermitteln und tabellarisch darzustellen [ist]."[269] Zudem bestehen in der Begründung hierzu Erläuterungen, wie dieser maximale Wohnsiedlungsflächenbedarf der Gemeinden durch die Regionalplanungen zu ermitteln ist. Demnach wird deutlich, dass sich die 5-Hektar-Regelung für Ortsteile einem maximalen Wohnsiedlungsflächenbedarf der Gesamtgemeinde unterzuordnen hat. Mindestdichtewerte sind im LEP Hessen als Grundsatz der Raumordnung festgelegt (vgl. Tab. 9). Diese Werte sollen der Berechnung des voraussichtlichen maximalen Wohnsiedlungsflächenbedarfs der Gemeinden in den Regionalplänen dienen.[270]

[264] LEP Berlin-Brandenburg 2019, Begründung zu Z 5.5, S. 64.
[265] Vgl. ebenda, Begründung zu G 5.1, S. 60.
[266] Vgl. LEP Saarland 2006, Z 31ff., S. 32f.
[267] LEP Hessen Änderung 2018, G 3.1-5, S. 409.
[268] Vgl. ebenda, G 3.1-5, S. 409, Begründung zu G 3.1-5, S. 411.
[269] Ebenda, Z 3.2-2, S. 412.
[270] Vgl. ebenda, Z 3.2-2ff., S. 412

Dahingegen weist der Entwurf des LEP Schleswig-Holstein ein Berechnungsmodell mit **relativem Bezug zum vorhandenen Wohnungsbestand** einer Gemeinde oder eines Gemeindeteils auf (vgl. Tab. 8). Bei diesem Berechnungsmodell wird zwischen den Raumkategorien[271] „Ordnungsraum“ und „ländlicher Raum“ unterschieden. In Ordnungsräumen „können im Zeitraum 2018 bis 2030 [bzw. im Geltungszeitraum des LEPs] bezogen auf ihren Wohnungsbestand am 31.12.2017 [bzw. den aktuell verfügbaren Wohnungsbestand bei Inkrafttreten des Plans] neue Wohnungen im Umfang von bis zu 15 Prozent [gebaut werden].“[272] Im ländlichen Raum beläuft sich dieser wohnbauliche Entwicklungsrahmen auf 10 Prozent. In Gemeinden mit einem hohen Anteil an Wohnungen zur Ferien- und Freizeitnutzung stellt der aktuell verfügbare Wohnungsbestand den Wohnungsbestand abzüglich der Ferien- und Freizeitwohnungen dar.[273] Der aktuelle Entwurf des LEP Schleswig-Holstein gibt vor, dass der wohnbauliche Entwicklungsrahmen überschritten werden darf, „wenn die Ausschöpfung zuvor in hohem Maße durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgt ist und es nachweislich einen dringenden Wohnungsneubaubedarf für die örtliche Bevölkerung gibt, der nur durch die Entwicklung eines neuen Wohngebietes zu decken ist.“[274] Abgeleitet davon, kann der wohnbauliche Entwicklungsrahmen auch durch Maßnahmen der Innenentwicklung ausgeschöpft werden. Es ist daher anzunehmen, dass in Schleswig-Holstein demnach grundsätzlich Wohnungen, die als Innenentwicklungsmaßnahmen errichtet werden, in den 15-Prozent- bzw. 10-Prozent-Rahmen einzubeziehen sind. Im Entwurf des LEP Schleswig-Holstein konnten keine Bruttowohndichten gefunden werden, welche die Umrechnung der vorgegebenen Wohneinheiten in einen Flächenwert ermöglichen könnten.

Bei den Berechnungsmodellen kann folglich zwischen verschiedenen Sachbezügen unterschieden werden. Auf Landesebene bestehen der vergleichenden Analyse zufolge Berechnungsmodelle zur quantitativen Beschränkung der Eigenentwicklung mit Bezug auf die Bevölkerung oder auf die Wohneinheiten. Des Weiteren können auch quantitative Vorgaben bestehen, die das Maß der Eigenentwicklung nicht relativ zu einer Bezugsgröße bestimmen, sondern einen absoluten Wert darstellen. Darüber hinaus geben diese quantitativen Vorgaben entweder maximale Flächenwerte oder eine maximale Anzahl an Wohneinheiten vor. Auch die zeitliche Bezugsgröße variiert im Vergleich der bestehenden Berechnungsmodelle der landesweiten Raumordnungspläne. Optional kann beim Berechnungsmodell zur Bestimmung des quantitativen Umfangs der Eigenentwicklung auch unterschiedlichen Raumkategorien ein unterschiedliches Maß der Eigenentwicklung zugestanden werden (vgl. Tab. 8).

[271] Vgl. oben, Kapitel II, 3, Raumkategorien
[272] Laufende Fortschreibung LEP Schleswig-Holstein Entwurf 2018, 3.6.1, Z 3, S. 77.
[273] Vgl. ebenda, 3.6.1, Z 3, S. 77.
[274] Ebenda, 3.6.1, Z 4, S. 78.

Tab. 8: Ausformung der quantitativen Festlegungen zur Eigenentwicklung in den landesweiten Raumordnungsplänen

Landesweiter Raumordnungsplan	Quantitative Festlegungen	Verbindlichkeit
Berlin-Brandenburg	bis zu 1 ha / 1.000 Einwohner für einen Zeitraum von 10 Jahren	Z
Hessen	bis maximal 5 Hektar im Geltungszeitraum des LEP	G
Saarland	– max. 1,5 Wohneinheiten (WE) / 1.000 Einwohner und Jahr – Berechnung des Wohnflächenbedarfs anhand von Dichtewerten	Z
Schleswig-Holstein	Bezogen auf den Wohnungsbestand zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Plans und für den Zeitraum von 2018 bis 2030: – max. 15 % neue Wohnungen in Ordnungsräumen – max. 10 % neue Wohnungen in ländlichen Räumen	Z

Z = Ziel der Raumordnung G = Grundsatz der Raumordnung

Entwurf: Eigene Darstellung
Quelle: Eigene Erhebungen auf Basis der landesweiten Raumordnungspläne, Quellen siehe Kapitel III, 1.1.

Tab. 9: Festlegungen zu Bruttowohndichten für Eigenentwicklergemeinden bzw. -gemeindeteile

Landesweiter Raumordnungsplan	Bruttowohndichten		Verbindlichkeit
Berlin-Brandenburg	Berlin Achsenzwischenraum: Berliner Umland Achsenzwischenraum: Weiterer Metropolenraum nicht-zentrale Orte:	35 WE / ha 30 WE / ha 20 WE / ha	B
Hessen	Nord- und Mittelhessen Verdichtungsraum: Nord- und Mittelhessen Ordnungsraum: Nord- und Mittelhessen ländlicher Raum: Südhessen Ballungsraum Frankfurt: Südhessen Rhein-Main-Verdichtungsraum: Südhessen Ordnungsraum: Südhessen ländlicher Raum:	25 WE / ha 23 WE / ha 20 WE / ha 40 WE / ha 35 WE / ha 30 WE / ha 25 WE / ha	G
Saarland	Ordnungsraum nicht-zentrale Gemeindeteile: Ländlicher Raum nicht-zentrale Gemeindeteile:	20 WE / ha 15 WE / ha	Z
Schleswig-Holstein			

Z = Ziel der Raumordnung G = Grundsatz der Raumordnung B = Empfehlung in der Begründung

Entwurf: Eigene Darstellung
Quelle: Eigene Erhebungen auf Basis der landesweiten Raumordnungspläne, Quellen siehe Kapitel III, 1.1.

Anwendung der Berechnungsmodelle der landesweiten Raumordnungspläne

Um die quantitativen Vorgaben besser vergleichen zu können, werden im Folgenden die vier dargelegten Berechnungsmodelle (vgl. Tab. 8) der landesweiten Raumordnungspläne Berlin-Brandenburg, Hessen, Saarland und Schleswig-Holstein auf einen Modellortsteil angewandt. Dieser Modellortsteil ist wie folgt strukturiert:

- 1.000 Einwohner
- 35 Hektar Siedlungsfläche
- 500 Wohneinheiten
- durchschnittliche Haushaltsgröße 2 Personen

Die zulässige Siedlungsentwicklung in diesem Eigenentwicklermodellortsteil wird für einen Zeitraum von 15 Jahren berechnet. Da die Berechnungsmodelle der Länder auf Ebene der Ortsteile ansetzen, kann die Anwendung dieser Modelle auf den Modellortsteil ohne Probleme erfolgen (vgl. Tab. 10). Zur Vereinfachung der Anwendung der Berechnungsmodelle auf den Modellortsteil bleiben bestehende Bauflächenpotenziale des Ortsteils unbeachtet.

Tab. 10: Berechnung der maximal zulässigen Siedlungsentwicklung im Eigenentwicklermodellortsteil für einen Zeitraum von 15 Jahren

Landesweiter Raumordnungsplan	Eigenentwicklungspotenzial in Hektar (ha)	Eigenentwicklungspotenzial in Wohneinheiten (WE)
Berlin-Brandenburg	Wohnsiedlungsfläche: 1,5 ha	Berlin Achsenzwischenraum: 52 WE Berliner Umland Achsenzwischenraum: 45 WE Weiterer Metropolenraum nicht-zentrale Orte: 30 WE
Hessen	Siedlungsfläche: 5 ha	
Saarland	Wohnsiedlungsfläche: Ordnungsraum: 1,13 ha Ländlicher Raum: 1,5 ha	22,5 WE
Schleswig-Holstein		Ordnungsraum: 75 WE Ländlicher Raum: 50 WE

Entwurf: Eigene Darstellung
Quelle: Eigene Erhebungen auf Basis der landesweiten Raumordnungspläne, Quellen siehe Kapitel III, 1.1

Die Anwendung der vier Berechnungsmodelle zur Bestimmung des quantitativen Rahmens der Eigenentwicklung auf den Modellortsteil zeigt, dass das Maß der zulässigen Eigenentwicklung sich im Vergleich dieser Berechnungsmodelle unterscheidet (vgl. Tab. 10).

In einem ersten Vergleich wird davon ausgegangen, dass sich der Modellortsteil im ländlichen Raum befindet. Durch die Anwendung der Berechnungsmodelle des LEP Saarlands sowie des LEP Berlin-Brandenburg auf den Modellortsteil wird eine vergleichsweise geringe Siedlungsentwicklung im Modellortsteil ermöglicht. Für einen Zeitraum von 15 Jahren wären bei der Anwendung des Berechnungsmodells des LEP Saarland 22 Wohneinheiten im Modellortsteil maximal realisierbar. Anhand der verbindlich vorgegebenen Dichtewerte im LEP Saarland können diese Wohneinheiten umgerechnet werden. Demnach wäre die Entwicklung von 1,5 Hektar Wohnsiedlungsfläche im ländlich gelegenen Modellortsteil zulässig. Auch durch die Anwendung der Regelungen des LEP Berlin-Brandenburg wären Wohnsiedlungsflächen im Umfang von 1,5 Hektar im Rahmen der Eigenentwicklung realisierbar. Die Umrechnung des zulässigen Flächenwerts des LEP Berlin-Brandenburg in Wohneinheiten anhand der empfohlenen Dichtewerte ergibt 30 Wohneinheiten in den nicht-zentralen Orten des „weiteren Metropolraums“. Deutlich mehr

Wohnsiedlungsfläche könnte im Modellortsteil hingegen durch die Anwendung der quantitativen Vorgaben des Entwurfs des LEP Schleswig-Holstein realisiert werden. In Schleswig-Holstein würden sich die zulässigen Wohneinheiten im Modellortsteil auf 50 Wohneinheiten belaufen. Die zulässige Wohnsiedlungsfläche kann hierfür nicht berechnet werden, da im LEP Schleswig-Holstein keine Dichtewerte für den Wohnungsbau gefunden werden konnten.

Die zugelassene maximale Siedlungsfläche in einem Modellortsteil, der sich hingegen nicht im ländlichen Raum befindet, variiert im Saarland und in Schleswig-Holstein. Im Saarland wären, würde sich der Modellortsteil im Ordnungsraum befinden, dann 1,1 Hektar bzw. 22 Wohneinheiten zulässig. Somit dürfte sich ein im ländlichen Raum gelegener Modellortsteil mit gleicher Bevölkerungszahl und Fläche auf einer größeren Fläche entwickeln als ein im Ordnungsraum gelegener Ortsteil. In Schleswig-Holstein könnte ein Modellortsteil, der sich im Ordnungsraum befindet, mehr Wohneinheiten realisieren, als ein im ländlichen Raum gelegener Modellortsteil. Die vorgegebene zulässige Wohnfläche im LEP Berlin-Brandenburg variiert nicht nach Raumkategorie. Jedoch ist die Siedlungsdichte, die nicht verbindlich vorgegeben ist, in Berlin, im Berliner Umland und im weiteren Metropolraum unterschiedlich. Würde sich der Modellortsteil in Berlin bzw. im Berliner Umland in einem Achsenzwischenraum befinden, wären für diesen 52 bzw. 45 Wohneinheiten zulässig (vgl. Tab. 10).

Die berechnete zulässige Siedlungsfläche anhand des Berechnungsmodells Hessens für den Modellortsteil kann nicht mit den anderen drei Berechnungsmodellen verglichen werden. Da in Hessen eine maximal zulässige Siedlungsfläche vorgegeben wird, wohingegen durch die drei anderen Berechnungsmodelle die maximalen Wohnsiedlungstätigkeiten bestimmt werden. Daher wird auch auf eine Umrechnung des Flächenwerts des LEP Hessen in Wohneinheiten verzichtet (vgl. Tab. 10).

Grenzen der Vergleichbarkeit der Anwendung der Berechnungsmodelle auf den Modellortsteil

Der direkte Vergleich der berechneten zulässigen Flächenpotenziale bzw. Wohneinheitenpotenziale für den Eigenentwicklermodellortsteil kann nur eingeschränkt erfolgen.

Grund hierfür ist, wie bereits beschrieben, dass die zulässige Siedlungsfläche in Hessen die Wohnsiedlungsentwicklung und die gewerbliche Siedlungsentwicklung umfasst und daher nicht unmittelbar den anderen quantitativen Vorgaben der landesweiten Raumordnungspläne entgegengestellt werden kann, die lediglich die Wohnsiedlungsentwicklung einschließen.

Problematisch bei der vergleichenden Analyse der Berechnungsmodelle ist zudem, dass ein Teil der Berechnungsmodelle einen maximal zulässigen Flächenwert vorgeben, wohingegen andere Berechnungsmodelle die Anzahl der maximal zulässigen Wohneinheiten angeben. Da nicht in jedem dieser landesweiten Raumordnungspläne verbindliche Bruttowohneinheiten festgelegt sind, welche zur Umrechnung dienen könnten, ist der unmittelbare Vergleich der Werte nicht möglich.

Darüber hinaus stellt sich als problematisch dar, dass der vorgegebene zeitliche Bezug der Berechnungsmodelle unbestimmt ist, wenn hierzu die Geltungsdauer des landesweiten Raumordnungsplans angegeben ist, da dieser Zeitraum aufgrund von Verzögerungen im Rahmen der Planaufstellung variieren kann. Bei der Anwendung der Berechnungsmodelle wird in solchen Fällen 15 Jahre zugrunde gelegt.

Zudem ist unklar, ob sich die einwohnerbezogenen Berechnungsmodelle des Saarlands sowie Brandenburgs auf den Bevölkerungsstand oder eine Bevölkerungsprognose beziehen. Da bei der Anwendung der Berechnungsmodelle der Bevölkerungsstand im Modellortsteil die Basis darstellt, könnten Abweichungen bestehen, sofern vorgesehen ist, dass sich auf eine Bevölkerungsprognose bezogen werden soll.

Tab. 11: Angaben zum Umgang der Berechnungsmodelle mit Innenentwicklungspotenzialen und Reserven in rechtskräftigen Bauleitplanungen

Landesweiter Raumordnungsplan	Angaben zum Umgang der Berechnungsmodelle mit Innenentwicklungspotenzialen und Reserven in rechtskräftigen Bauleitplanungen
Berlin-Brandenburg	– keine Anrechnung von „Wohnsiedlungsflächen innerhalb bestehender Siedlungsgebiete, insbesondere im unbeplanten Innenbereich sowie im Bereich von Satzungen nach §34 Absatz 4 BauGB (Innenbereich)“[275] – Anrechnung von „Wohnsiedlungsflächen, die in Flächennutzungsplänen oder in Bebauungsplänen vor dem 15. Mai 2009 dargestellt bzw. festgesetzt wurden, aber noch nicht erschlossen oder bebaut sind.“[276]
Hessen	– keine Angabe

Saarland	– Anrechnung bestehender Baulücken:
	  – Baulücken in rechtskräftigen verbindlichen Bauleitplanungen
	  – Baulücken im Bereich von Bebauungsplänen bzw. Satzungen nach §33 BauGB bzw. §34 Abs. 4 BauGB.
	– keine Anrechnung von Baulücken innerhalb von Bebauungsplänen im Ortskern mit der Zielsetzung der Nachverdichtung
	– keine Anrechnung von Baulücken innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile (Gebiete nach § 34 Abs. 1 und 2 BauGB)

Schleswig-Holstein	– Anrechnung von Maßnahmen zur Innenentwicklung – keine Angabe zur Anrechnung von Reserven in rechtskräftigen Bauleitplanungen

Entwurf: Eigene Darstellung
Quelle: Eigene Erhebungen auf Basis der landesweiten Raumordnungspläne, Quellen siehe Kapitel III, 1.1.

Außerdem unterscheidet sich der Umgang mit Innenentwicklungspotenzialen und Reserven in rechtskräftigen Bauleitplanungen in diesen vier landesweiten Raumordnungsplänen (vgl. Tab. 11). Das Berechnungsmodell des LEP Berlin-Brandenburg für die Eigenentwicklung rechnet Innenentwicklungspotenziale nicht auf die Eigenentwicklungsoption an, hingegen bestimmte Reserveflächen in Bauleitplanungen.[277] Im Saarland wiederrum werden alle bestehenden Baulücken angerechnet, bis auf Gebiete nach § 34 Abs. 1 und 2 BauGB und Bebauungsplanungen im

[275] LEP Berlin-Brandenburg 2019, Begründung zu Z 5.5, S. 64.
[276] Ebenda.
[277] Vgl. LEP Berlin-Brandenburg 2019, Begründung zu Z 5.5, S. 64

Ortskern, die der Nachverdichtung dienen sollen.[278] Dahingegen bestehen im LEP Hessen sowie im LEP Schleswig-Holstein keine derartig differenzierten Angaben hierzu. Je nachdem, ob der Eigenentwicklerortsteil Reserven in kleinem oder großem Umfang aufweist, kann die unterschiedliche Handhabung bezüglich der Anrechnung der Innenentwicklungspotenziale und Reserven in rechtkräftigen Bauleitplanungen unterschiedlich stark ins Gewicht fallen und die Vergleichbarkeit der verschiedenen Berechnungsmodelle beeinflussen.

Überschreitungsmöglichkeiten der zahlenmäßigen Vorgaben, die nicht in allen Festlegungen zulässig sind, erschweren es ebenfalls, die Berechnungsmodelle zu vergleichen. Es besteht beispielsweise in Entwurf des LEP Schleswig-Holstein eine Ausnahme, die eine Überschreitung der quantitativen Vorgaben unter Voraussetzung einer interkommunalen Vereinbarung ermöglicht. „Voraussetzung dafür ist, dass der Wohnungsneubaubedarf der Teilräume auf Basis der aktuellen Bevölkerungs- und Haushaltsvorausberechnung des Statistikamtes Nord […] ermittelt wurde, der Umfang der wohnbaulichen Entwicklung sich am Bedarf orientiert sowie in den interkommunalen Vereinbarungen verbindlich […] festgelegt wird, dass vorrangig in den Schwerpunkten […] gebaut wird“ [279]. Zudem müssen „die Gemeinden, die auf Basis der interkommunalen Vereinbarungen den ansonsten für sie geltenden wohnbaulichen Entwicklungsrahmen […] überschreiten, hinsichtlich ihres Infrastrukturangebots, ihrer Siedlungsstruktur, ihrer verkehrlichen Anbindung sowie unter Beachtung ökologischer Belange hierfür geeignet […] [sein].“[280] Weiterhin bestehen im Entwurf des LEP Schleswig-Holstein für Innenentwicklungsmaßnahmen auf Flächen mit hoher städtebaulicher und ortsplanerischer Relevanz Überschreitungsmöglichkeiten des vorgegebenen quantitativen Rahmens. Voraussetzungen hierfür sind entweder, dass eine kommunale Planungserfordernis besteht oder ein städtebaulicher Missstand besteht, dessen Vermeidung oder Beseitigung erfolgen soll, oder ein besonderer Bedarf an Wohnungen besteht. Eine weitere Möglichkeit zur Überschreitung der quantitativen Vorgaben in Schleswig-Holstein besteht, wenn der quantitative wohnbauliche Entwicklungsrahmen zuvor überwiegend durch Innenentwicklungsmaßnahmen in Anspruch genommen wurde und ein nachweisbarer Bedarf der Bevölkerung vor Ort besteht, neue Wohnungen zu bauen.[281] Bestehen in Ländern Ausnahmemöglichkeiten von den quantitativen Vorgaben und in anderen Ländern nicht, so erschwert dies die Vergleichbarkeit der vergleichenden Anwendung der Berechnungsmodelle auf einen Modellortsteil.

Neben Ausnahmeregelungen erschweren auch zusätzliche quantitative Beschränkungen die Vergleichbarkeit der Berechnungsmodelle. An dieser Stelle kann die Vorgabe des LEP Hessen angeführt werden, der zusätzlich zum quantitativ festgelegten Eigenentwicklungsbedarf von maximal 5 Hektar eine verbindliche Vorgabe für die Regionalplanung beinhaltet, den Wohnsiedlungsbedarf auf Gemeindeebene quantitativ zu bestimmen. Demnach scheint die 5-Hektar-

[278] Vgl. LEP Saarland 2006, Z 31ff., S. 32f.
[279] Laufende Fortschreibung LEP Schleswig-Holstein Entwurf 2018, 3.6.1, Z 5, S. 78.
[280] Ebenda.
[281] Ebenda, 3.6.1, Z 6, S. 78.

Regelung für die Eigenentwicklungsortsteile eine zusätzliche Einschränkung durch den regionalplanerisch ermittelten Wohnsiedlungsflächenbedarf für Gemeinden zu erfahren.

Nicht zuletzt ist zu beachten, dass die Ausschöpfung dieses berechneten Eigenentwicklungspotenzials an weitere Voraussetzungen gekoppelt sein kann und auch dadurch die Vergleichbarkeit relativiert werden kann. Beispielsweise ist im LEP Hessen festgelegt, dass „im Rahmen *des ermittelten Bedarfs für die Eigenentwicklung* Siedlungsfläche zur Arrondierung bis maximal 5 Hektar in Anspruch“[282] genommen werden können. Demnach darf in Eigenentwicklerortsteilen in Hessen von den maximal zulässigen 5 Hektar Gebrauch gemacht werden, wenn es sich hierbei um Bedarfe für die Eigenentwicklung handelt. Folglich ist hier die Inanspruchnahme des quantitativen Werts an die Einhaltung einer qualitativen Angaben zum Maß der Eigenentwicklung gekoppelt. Ähnliches gilt für den berechneten Eigenentwicklungsbedarf durch das LEP Saarland. Dieser muss „im Einklang mit der Tragfähigkeit der vorhandenen […] Infrastruktur stehen.“[283]

Folgender Hinweis bezieht sich zwar nicht direkt auf die Vergleichbarkeit der oben durchgeführten Berechnungen für den Modellortsteil, ist aber für die Vergleichbarkeit der Berechnungsmodelle im Allgemeinen relevant. Beim hessischen Berechnungsmodell würde sich die zulässige Fläche bei einem kleineren und größeren Modellortsteil nicht verändern, da es sich dabei um kein Berechnungsmodell mit relativem Bezug handelt. Eine Veranschaulichung der Auswirkungen eines solchen pauschalen Flächenwerts könnte nur erfolgen, wenn mehrere, verschieden große Modellortsteile gewählt worden wären. Je größer die Fläche und Einwohnerzahl des Modellortsteils, desto mehr würden sich die berechneten Werte des Berechnungsmodells Hessens und der anderen Berechnungsmodelle annähern.

Nicht außer Acht gelassen werden darf die unterschiedliche Verbindlichkeit[284] der Berechnungsmodelle, die schlussendlich darüber bestimmt, ob die quantitative Vorgabe überhaupt strikt einzuhalten ist.

Angaben zur Herleitung der Berechnungsmodelle

Im Rahmen der vergleichenden Analyse der zahlenmäßigen Festlegungen soll ebenfalls geprüft werden, ob Angaben bestehen, die erklären, auf welche Art und Weise das jeweilige Berechnungsmodell ermittelt bzw. hergeleitet wurde (vgl. Tab. 12).

Im LEP Berlin-Brandenburg heißt es in der Begründung der Eigenentwicklungsfestlegung, dass dem Berechnungsmodell zur Bestimmung zulässigen Eigenentwicklung „bundesweite Erfahrungswerte zugrunde liegen, wonach als örtlicher Bedarf 0,2 bis 0,3 Prozent des Wohnungsbestands pro Jahr anzunehmen ist.“[285] Anhand einer durchschnittlichen Haushaltsgröße von zwei

[282] LEP Hessen Änderung 2018, G 3.1-5, S. 409, Hervorhebung durch die Verfasserin.
[283] LEP Saarland 2006, Begründung zu Z 31ff., S. 34
[284] Vgl. oben, Kapitel III, 1.1.4.2.
[285] LEP Berlin-Brandenburg 2019, Begründung zu Z 5.5, S. 63.

Einwohner je Wohneinheit und einer Siedlungsdichte von 15 Wohneinheiten pro Hektar wurde so das Berechnungsmodell von einem Hektar pro 1.000 Einwohner in zehn Jahren hergeleitet.[286]

Tab. 12: Angaben zur Herleitung der quantitativen Festlegungen (Berechnungsmodelle)

Landesweiter Raumordnungsplan	Erfahrungswerte als Basis der quantitativen Festlegungen	Prognose des Wohnungsbedarfs als Basis der quantitativen Festlegungen
Berlin-Brandenburg	✓	✗
Hessen	–	–
Saarland	✓	✗
Schleswig-Holstein	✗	✓

✓ = trifft zu ✗ = trifft nicht zu – = keine Angaben

Entwurf: Eigene Darstellung
Quelle: Eigene Erhebungen auf Basis der landesweiten Raumordnungspläne, Quellen siehe Kapitel III, 1.1.

Das Wohnungsbedarfsberechnungsmodell für Eigenentwicklerortsteile des LEP Saarland basiert ebenfalls auf Erfahrungswerten. In der Begründung wird dargelegt, dass der „Eigenentwicklungsbedarf nicht-zentraler Gemeindeteile […] erfahrungsgemäß bei ca. 1,0 bis 1,5 Wohnungen pro 1.000 Einwohner und Jahr [liegt].“[287] Daher wurde ein Berechnungsmodell von 1,5 Wohnungen pro 1.000 Einwohner und Jahr für den Eigenentwicklungsbedarf im LEP Saarland festlegt. Zudem wird in der Begründung der quantitativen Angaben zum Eigenentwicklungsbedarf angegeben, dass sich dieser einerseits aus dem Bedarf aus der demographischen Entwicklung ergibt und andererseits auf die Bedarfe, welche sich infolge der Verbesserung der Arbeits- und Wohnverhältnisse, der Gebäude- und Grundstücksumnutzungen, der Haushaltsentwicklung der vor Ort lebenden Menschen und der Ersatzbedarfe ergeben, zurückgeht.[288]

Dahingegen basiert das Berechnungsmodell des Entwurfs des LEP Schleswig-Holstein nicht auf Erfahrungswerten. „Die Werte [des Berechnungsmodells] […] wurden unter Berücksichtigung einer vorrangigen Entwicklung in den Schwerpunkten aus dem aktuell absehbaren Wohnungsbedarf abgeleitet.“[289]

Im LEP Hessen wird in der Begründung zum Grundsatz der Eigenentwicklung nicht genauer erläutert, wie die 5-Hektar-Regelung ermittelt wurde.[290]

[286] Vgl. ebenda.
[287] LEP Saarland 2006, Begründung zu Z 31., S. 34
[288] Vgl. ebenda.
[289] Laufende Fortschreibung LEP Schleswig-Holstein Entwurf 2018, Begründung zu 3.6.1, Z 3, S. 80.
[290] Vgl. LEP Hessen Änderung 2018, G 3.1-5, S. 409, Begründung zu G 3.1-5, S. 411.

1.1.5 Absicht des Normgebers und Erläuterungen zur Eigenentwicklungsfestlegung

Schlussendlich sind auch die Angaben zur Absicht des Normgebers in den Eigenentwicklungsfestlegung der landesweiten Raumordnungsplänen nicht identisch (vgl. Tab. 13).

Tab. 13: Angaben zu Absichten des Normgebers und Erläuterungen zur Eigenentwicklungsfestlegungen in den landesweiten Raumordnungsplänen

Angaben zu Absichten des Normgebers und Erläuterungen zur Eigenentwicklungsfestlegung		Landesweite Raumordnungspläne										
		Baden-Württemberg	Berlin-Brandenburg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Sachen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thüringen
Absichten der Beschränkung der Siedlungstätigkeit auf die Eigenentwicklung	Nachhaltige Raumentwicklung	–	–	✓	✓	✓	–	–	–	–	–	–
	Räumliche Konzentration der Siedlungsentwicklung	–	✓	–	✓	–	–	✓	–	–	✓	–
	Tragfähigkeit der Infrastruktur- und Daseinsvorsorgeeinrichtungen	–	✓	–	✓	–	–	✓	–	–	–	–
	Verkehrsreduzierung	–	–	–	–	–	–	✓	–	–	–	–
	Begrenzung der Zunahme von Siedlungsflächen	–	–	–	–	–	–	–	✓	–	–	–
	Freiraumschutz	–	✓	–	–	✓	–	–	–	–	–	–
	Sicherung der Freiraumfunktionen	–	✓	–	–	–	–	–	–	–	–	–
	Rücksicht auf Naturgüter	✓	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Erläuterungen zur Eigenentwicklungsfestlegung	Eigenentwicklung als Bestandteil der kommunalen Planungshoheit	–	–	–	–	–	–	–	✓	–	–	–
	Gewährleistung einer planerischen Vorsorge für den Wohnungsbau im Rahmen des örtlichen Eigenbedarfs	–	–	–	–	–	–	–	–	–	✓	–
	Ermöglichung einer eigenverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung	–	–	–	–	–	✓	–	–	✓	–	✓

✓ = trifft zu – = keine Angaben

Entwurf: Eigene Darstellung
Quelle: Eigene Erhebungen auf Basis der landesweiten Raumordnungspläne, Quellen siehe Kapitel III, 1.1.

Zu den in den Eigenentwicklungsfestlegungen der landesweiten Raumordnungspläne aufgeführten Absichten des Normgebers, die mit einer Begrenzung der Siedlungsentwicklung auf die Eigenentwicklung in den Eigenentwicklergemeinden und -gemeinden verbunden sind, zählen die nachhaltige Raumentwicklung (vgl. LEP Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-

Westfalen) und die räumliche Konzentration der Siedlungstätigkeit (vgl. LEP Berlin-Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Schleswig-Holstein). Auch die Verkehrsreduzierung und -vermeidung können Absichten der Eigenentwicklungsfestlegung darstellen (vgl. LEP Saarland). In den landesweiten Raumordnungsplänen mancher Länder wird zudem die Tragfähigkeit der Infrastruktur- und Daseinsvorsorgeeinrichtungen als Absicht der Festlegungen zur Beschränkung auf die Eigenentwicklung genannt (vgl. LEP Berlin-Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland). Nicht zuletzt werden Belange, wie die Begrenzung der Zunahme der Siedlungsflächen (vgl. LEP Sachsen), der Freiraumschutz (vgl. LEP Berlin-Brandenburg, Nordrhein-Westfalen) sowie die Sicherung der Freiraumfunktionen (vgl. LEP Berlin-Brandenburg) und die Rücksicht auf Naturgüter (vgl. LEP Baden-Württemberg) in einigen Bundesländern als Intention der Begrenzung der Siedlungsentwicklung auf die Eigenentwicklung aufgeführt.

Darüber hinaus wird in diesem Kapitel auch verglichen und analysiert, ob in landesweiten Raumordnungsplänen Erläuterungen zur Eigenentwicklung, die auf die kommunalen Planungshoheit und gegebenenfalls auf das Spannungsfeld zwischen kommunaler Planungshoheit und Eigenentwicklung eingehen (vgl. LEP Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen).

Die nun folgenden Ausführungen sollen die Angaben in der Vergleichstabelle (Tab. 13) genauer beleuchten.

Das LEP Berlin-Brandenburg weist eine Eigenentwicklungsfestlegung mit vergleichsweise präzisen Angaben zur Absicht des Normgebers auf. Im LEP Berlin-Brandenburg wird dargelegt, dass „Wohnsiedlungsentwicklungen über den örtlichen Bedarf einer Gemeinde hinaus […] dem Konzentrations- und Bündelungsgedanken entgegenstehen [würden]“[291] sowie dass diese „oftmals einen zusätzlichen Bedarf an daseinsvorsorgebezogenen Einrichtungen und eine erweiterte Bereitstellung von technischer und sozialer Infrastruktur nach sich ziehen.“[292] Davon kann abgeleitet werden, dass durch die Eigenentwicklungsregelung ein Beitrag zur räumlichen Konzentration der Siedlungsentwicklung sowie zur Auslastung und Tragfähigkeit bestehender Infrastruktur- und Daseinsvorsorgeeinrichtungen geleistet werden soll. In Bezug auf Berlin und das Berliner Umland wird in der Begründung aufgezeigt, dass die Räume zwischen dem Gestaltungsräumen Siedlung, die auf die Eigenentwicklung zu begrenzen sind, wichtige Naherholungsfunktionen sowie stadtklimatische und ökologische Ausgleichsfunktionen wahrnehmen[293] und dass auch „in der hohen Schutznotwendigkeit dieser Freiräume […] die Begrenzung der Wohnsiedlungsflächenentwicklung auf die Eigenentwicklung ihre fachliche Begründung [findet].“[294] Demnach kann auch die Sicherung des Freiraums und der Freiraumfunktionen als Absicht der Eigenentwicklungsfestlegung des LEP Berlin-Brandenburg abgeleitet werden.

[291] LEP Berlin-Brandenburg 2019, Begründung zu Z 5.5, S. 63.
[292] Ebenda.
[293] Vgl. ebenda.
[294] Ebenda.

Im LEP Saarland besteht eine Festlegung, die Regelungsinhalte zu den Zentralen Orten, Siedlungsschwerpunkten und zur Eigenentwicklung vereint. Festgelegt wird eine schwerpunktmäßige Siedlungsentwicklung in den Zentralen Orten und Siedlungsschwerpunkten. Laut Begründung wird damit eine Verkehrsreduzierung bzw. -vermeidung sowie die Gewährleistung einer tragfähigen (Versorgungs-)Infrastruktur beabsichtigt.[295] Da es im Anschluss daran heißt, dass für „nicht zentrale Gemeindeteile […] *daher* eine Siedlungsentwicklung lediglich im Rahmen der Eigenentwicklung erfolgen [kann]“[296], gelten die genannten Absichten der Vorgaben zu den Zentralen Orten auch für die Eigenentwicklerregelung. Demnach können die Absichten der räumlichen Konzentration der Siedlungsentwicklung, der Verkehrsreduzierung bzw. -vermeidung sowie der Gewährleistung einer tragfähigen (Versorgungs-)Infrastruktur gleichermaßen als Absichten der Festlegung zur Eigenentwicklung gelten.

In Schleswig-Holstein wird beim Wohnungsbau eine Schwerpunktsetzung beabsichtigt.[297] „Die Entwicklung in Gemeinden, die keine Schwerpunkte sind, wird daher auf den örtlichen Bedarf begrenzt.“[298] Des Weiteren wird in der Begründung der Eigenentwicklungsfestlegung des Entwurfs des LEP Schleswig-Holstein darauf hingewiesen, dass alle „Gemeinden […] planerisch Vorsorge für den Wohnungsbau im Rahmen des örtlichen Bedarfs treffen [können].“[299] Demnach wird in Schleswig-Holstein einerseits erklärt, was mit der Begrenzung der Siedlungsentwicklung auf die Eigenentwicklung beabsichtigt ist, und andererseits aufgezeigt, dass Wohnungsbau für den örtlichen Bedarf für jeder Gemeinde gewährleistet wird.

Auch im LEP Sachsen wird – gleich wie im LEP Saarland – die Festlegung zu den Zentralen Orten mit der Eigenentwicklungsregelung in einer Festlegung zusammengefasst. In der Begründung hierzu wird zunächst aufgezeigt, dass die bestehende Siedlungs- und Verkehrsfläche trotz Rückgang der Bevölkerung in der Vergangenheit zugenommen hat.[300] Zudem beinhaltet diese Begründung, dass der „Landesentwicklungsplan […] deshalb Grenzen für eine raumordnerisch verträgliche Zunahme von Siedlungsflächen [setzt], indem eine weitergehende Entwicklung an die jeweilige zentralörtliche Einstufung oder an eine nachgewiesene besondere Gemeindefunktion […] geknüpft wird.“[301] Zwar wird nicht explizit herausgestellt, dass auch die Beschränkung der Siedlungsentwicklung in den nicht-zentralen Gemeinden und Gemeinden mit keiner besonderen Gemeindefunktion einen Beitrag zu einer begrenzten, raumordnerisch verträglichen Zunahme von Siedlungsflächen leistet, was durchaus kritisch ist, jedoch kann dies hiervon abgeleitet werden. Zudem heißt es im LEP Sachsen: „Die Planungshoheit der Gemeinden schließt […] ein, dass jeder Gemeinde eine bauliche Eigenentwicklung zugestanden wird.“[302] Auch in diesem

[295] Vgl. LEP Saarland 2006, Begründung zu Z 16, S. 25.
[296] Ebenda, Hervorhebung durch die Verfasserin.
[297] Vgl. Laufende Fortschreibung LEP Schleswig-Holstein Entwurf 2018, Begründung zu 3.6.1, Z 3. S. 80.
[298] Ebenda.
[299] Ebenda.
[300] Vgl. LEP Sachsen 2013, Begründung zu Z 2.2.1.6, S. 61.
[301] Ebenda.
[302] Ebenda.

LEP kann folglich eine Intention des Instruments entnommen werden. Zudem besteht ein Hinweis mit Bezug zur kommunalen Planungshoheit.

Im LEP Hessen besteht eine gemeinsame Begründung der sieben Festlegungen zur Siedlungsentwicklung und Siedlungsstrukturpolitik als Fließtext. Im Rahmen der vergleichenden Analyse des Vergleichskriteriums „Absicht des Normgebers“ muss demnach zunächst erkannt werden, welcher Abschnitt der gemeinsamen Begründung der Eigenentwicklungsfestlegung zugeordnet ist.[303] Der Abschnitt der Begründung der Festlegungen zur Siedlungsentwicklung und Siedlungsstrukturpolitik, der sich ausschließlich auf die Eigenentwicklung bezieht, beinhaltet, dass die Siedlungsentwicklung „unter Beachtung einer nachhaltigen Raumentwicklung zu erfolgen [ist].“[304] Demnach kann die nachhaltige Raumentwicklung als eine Absicht des Instruments Eigenentwicklung im LEP Hessen angesehen werden. Konkretisierende Ausführungen zu Absichten der Eigenentwicklungsregelung bestehen im Abschnitt der Begründung, der sich konkret auf die Eigenentwicklung bezieht, nicht.[305] Die gesamte Begründung aller Festlegungen zur Siedlungsentwicklung und Siedlungsstrukturpolitik geht auf die Absichten der Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme, der Konzentration der Siedlungsentwicklung, der Freiflächenerhaltung, der Gewährleistung einer tragfähigen Infrastruktur und der Vermeidung der Zersiedlung ein. Zudem wird das bundeweite Flächensparziel von 30 Hektar pro Tag auf das Bundesland Hessen angewandt und heruntergebrochen. Diese dargelegten Absichten werden aber nicht mit Bezug auf das Instrument Eigenentwicklung dargelegt und erläutert, sodass diese nicht als Absichten des Instruments Eigenentwicklung gewertet werden.[306]

In den Festlegungen zur Begrenzung der Siedlungsentwicklung der sich im regionalplanerisch festgelegten Freiraum befindlichen Ortsteile im LEP Nordrhein-Westfalen wird aufgeführt, dass mit der Aufteilung des Landesgebiets in Siedlungs- und Freiräume die Umsetzung einer nachhaltigen Raumentwicklung beabsichtigt wird. Konkretisierende Absicht hierzu stellt insbesondere der Freiraumschutz dar. [307]

In Baden-Württemberg erfolgt die „Festlegung von Gemeinden, denen nur die Eigenentwicklung zugestanden wird, […] durch die Regionalplanung und erfordert den Nachweis besonderer Gründe, insbesondere aus Rücksicht auf Naturgüter“[308]. Mit dem unbestimmten Begriff „besondere Gründe“ lässt der Normgeber offen, wie die Regionalplanung die Begrenzung von Gemeinden auf die Eigenentwicklung begründet und was dadurch beabsichtigt wird. Da die „Rücksicht auf Naturgüter“ jedoch als besonderer Grund aufgeführt wird, kann abgeleitet werden, dass in Baden-Württemberg die Festlegung zur Eigenentwicklung insbesondere dem Erhalt von Naturgütern beitragen soll. Dennoch wird im LEP Baden-Württemberg nicht abschließend dargelegt,

[303] Vgl. LEP Hessen Änderung 2019, Begrünung zu 3.1-1 bis 3.1-7, S. 410ff.
[304] LEP Hessen Änderung 2019, Begrünung zu 3.1-1 bis 3.1-7, S. 411.
[305] Vgl. ebenda.
[306] Vgl. ebenda, S. 410f.
[307] Vgl. LEP Nordrhein-Westfalen Änderung 2019 , Z 2-3 und Z 2-4, Begründung zu Z 2-3 und Z 2-4.
[308] LEP Baden-Württemberg, Begründung zu Z 3.1.5, S. B32.

was mit der Festlegung beabsichtigt wird und der Regionalplanung hierbei ein Ausgestaltungsspielraum überlassen.

Weiterhin wird in LEP Thüringen darauf hingewiesen, dass es „für eine eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung […] jeder Gemeinde im Rahmen der Eigenentwicklung möglich [ist], die gewachsenen Strukturen zu erhalten und angemessen weiterzuentwickeln."[309] Im LEP Sachsen-Anhalt besteht eine nahezu identische Formulierung.[310] Ebenso ist im LEP Rheinland-Pfalz in der Begründung der Eigenentwicklungsfestlegung eine ähnliche Ausführung dazu beinhaltet.[311]

Im LEP Mecklenburg-Vorpommern besteht eine gemeinsame Begründung der Festlegung zum Eigenbedarf und der Festlegung der Zentralen Orte. Ausgehend von Erläuterungen zum demographischen Wandel und der sich verändernden Wohnungsnachfrage wird die besondere Relevanz der Zentralen Orte und deren Bündelungsfunktion herausgestellt. Darüber hinaus wird dargelegt, dass eine Konzentration der Wohnsiedlungsentwicklung auf die Zentralen Orte aus Nachhaltigkeitsgründen und aufgrund der Sicherung einer tragfähigen Infrastruktur angestrebt wird. Hinsichtlich der nicht-zentralen Orte, welche sich am Eigenbedarf zu orientieren haben, wird dargelegt, dass diese eine rückläufige Wohnungsnachfrage zu verzeichnen haben werden.[312] Wenn auch aus Sicht der Verfasserin keine nachvollziehbare Verknüpfung der Absichten der Festlegung der Zentralen Orte mit der Festlegung zum Eigenbedarf besteht, kann abgeleitet werden, dass die beschriebenen Absichten der Festlegung der Zentralen Orte sicherlich auch indirekt auf die Festlegung zum Eigenbedarf bezogen werden können.

[309] LEP Thüringen 2014, Begründung zu G 2.4.2, S: 35
[310] Vgl. LEP Sachsen-Anhalt 2010, Begründung zu Z 26
[311] Vgl. LEP Rheinland-Pfalz 2008, G 26, S. 75, Begründung zu G 26, S. 76
[312] Vgl. LEP Mecklenburg-Vorpommern 2016, Begründung zu 4.2, S. 49

1.2 Vergleichende Regionalplananalyse der Festlegungen zur Eigenentwicklung der Untersuchungsregionen

Bevor die vergleichende Regionalplananalyse der Festlegungen zur Eigenentwicklung durchgeführt werden kann, werden von den ca. 100 Planungsregionen[313] in Deutschland geeignete Untersuchungsregionen ausgewählt.

Auswahl der Untersuchungsregionen und der zu vergleichenden Regionalpläne

Im Rahmen der Analyse des Instruments Eigenentwicklung sollen jeweils maximal zwei Untersuchungsregionen pro Flächenstaat ausgesucht werden, da eine größere Anzahl an zu untersuchenden Regionalplänen den Umfang der vorliegenden Arbeit übersteigen würde. Diesem Auswahlverfahren stellen sich verschiedene Anforderungen. Folgende Absichten sind insbesondere mit der Auswahl der Untersuchungsregionen verbunden:

- Die zwei ausgewählten Regionen eines Landes sollen möglichst unterschiedliche raum- und siedlungsstrukturelle Rahmenbedingungen sowie demographische Entwicklungen aufweisen. Auf diese Weise kann erfasst werden, wie es einerseits strukturschwache, ländlich geprägte Regionen, die mit Schrumpfung zu kämpfen haben, und andererseits strukturstarke Regionen mit prosperierenden Ballungsräumen und Bevölkerungsdruck mit den Regelungen zur Eigenentwicklung handhaben.
- Da im Rahmen dieser Arbeit insbesondere auch eingeschätzt wird, welches Berechnungsmodell zur Eigenentwicklung am zielführendsten ist, sollten dementsprechend auch Regionalpläne mit quantitativen Vorgaben zur Eigenentwicklung ausgewählt werden, um diese untersuchen und einschätzen zu können.

Im Rahmen dieses Auswahlverfahrens muss darüber hinaus geprüft werden, ob die Regionalpläne der Untersuchungsregionen überhaupt Festlegungen zur Eigenentwicklung beinhalten. Sind in den Regionalplänen eines Bundeslands keine Eigenentwicklungsregelungen vorhanden, werden in diesem Bundesland keine Untersuchungsregionen ausgewählt.[314] Ebenso wird geprüft, ob Regionen innerhalb eines Bundeslandes sehr ähnliche oder gar identische Regelungen zur Eigenentwicklung aufweisen. Dann wären keine zwei, sondern lediglich eine Untersuchungsregion im entsprechenden Bundesland auszusuchen.

Bei der Auswahl der Untersuchungsregionen werden die rechtskräftigen Regionalpläne und bestehende Änderungen oder Fortschreibungen dieser sowie aktuell vorliegende Entwürfe zur Änderung, Teilfortschreibung oder Fortschreibung herangezogen, da bei der Vergleichsanalyse aktuellste Entwürfe zugrunde liegen sollen.

---

[313] Vgl. Priebs 2013, S. 86f.

[314] Um zu prüfen, ob Eigenentwicklungsfestlegungen in einem Regionalplan bestehen, werden in den Kapiteln zur Siedlungsstruktur bzw. Siedlungsentwicklung der Regionalpläne nach entsprechenden Festlegungen gesucht. Zudem wird in den PDF-Dokumenten der Regionalpläne nach Festlegungen gesucht, welche den Begriff „Eigenentwicklung“ oder andere gängige Synonyme aufweisen.

Keine regionalplanerischen Festlegungen zur Eigenentwicklung

Da es im Saarland keine Regionalplanung gibt[315], besteht keine Möglichkeit zur Auswahl von Untersuchungsregionen.

Im Land Brandenburg bestehen auf regionaler Ebene keine Eigenentwicklungsfestlegungen, weshalb für dieses Land auch keine Untersuchungsregionen definiert werden.[316] Nur der Regionalplan der Region Havelland-Flämig weist eine nachrichtliche Übernahme der Festlegung zur Eigenentwicklung des alten LEP Berlin-Brandenburgs auf.[317] Auf die Analyse dieser Festlegung wird verzichtet, da es sich hierbei um eine veraltete Festlegung handelt.

In den Regionalplänen Sachsens tauchen die Begriffe „Eigenentwicklung“ und „Eigenbedarf“ zwar auf, da hierzu jedoch keine konkreten Festlegungen zu finden sind, die im Rahmen der vergleichenden Regionalplananalyse einfließen könnten,[318] wird auf die Auswahl von Untersuchungsregionen für das Land Sachsen verzichtet.

In Schleswig-Holstein wird in den künftigen Regionalplänen ebenfalls das Instrument Eigenentwicklung nicht beinhaltet sein. Auch für dieses Bundesland wird daher keine Untersuchungsregion festgelegt.[319]

Auch in den Regionalplänen Sachsen-Anhalts bestehen teilweise keine Regelungen zur Eigenentwicklung.[320] Weitere Regionen haben lediglich die landesplanerische Vorgabe zur Eigenentwicklung nachrichtlich im Regionalplan aufgenommen.[321] Einzig die Region Harz hat zusätzlich zu der nachrichtlichen Übernahme der landesplanerischen Vorgabe weitergehende Vorgaben zur Eigenentwicklungsfestlegung im Regionalplan formuliert.[322] Demnach stellt die Region **Harz** im Land Sachsen-Anhalt die einzige Region dar, die als Untersuchungsregion im Rahmen der vergleichenden Regionalplananalyse geeignet ist.

[315] Vgl. §13 Abs. 1 Satz 2 ROG.
[316] Vgl. Regionale Planungsgemeinschaft (RPG) Lausitz-Spreewald 1997 & o.J.; RPG Oderland-Spree 2019; RPG Prignitz-Oberhavel o.J.; RPG Uckermark-Barnim 1996.
[317] Vgl. Amtsblatt für Brandenburg – Nr. 43 vom 30. Oktober 2015, 2.1 Z 4.5, S.986.
[318] Vgl. Regionaler Planungsverband (RPV) Oberlausitz-Niederschlesien 2010; RPV Leipzig-Westsachsen 2017; Planungsverband Region Chemnitz 2015; RPV Oberes Elbtal / Osterzgebirge 2019.
[319] In den derzeit rechtskräftigen Regionalplänen bestehen zwar Festlegungen zur Eigenentwicklung. Derzeit werden die Regionalpläne aber neu aufgestellt und in Zukunft wird die Regionalplanung in Schleswig-Holstein keine eigenen Regelungsinhalte zur Eigenentwicklung mehr enthalten (vgl. Telefongespräch mit einer Mitarbeiterin der Abteilung Landesplanung und ländliche Räume, Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration Schleswig-Holstein). Daher werden keine Untersuchungsregionen in Schleswig-Holstein ausgewählt.
[320] Vgl. Regionale Planungsgemeinschaft Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg 2018; Regionale Planungsgemeinschaft Altmark 2019.
[321] Vgl. Regionale Planungsgemeinschaft Halle 2017, Anlage 6, S.10 ; Regionale Planungsgemeinschaft Magdeburg 2016, Z 15, S. 20.
[322] Vgl. Regionale Planungsgemeinschaft Harz 2018, 3.2.4 Z 19, S. 21; Begründung zu 3.2.4 Z 19, S. 22.

Ähnliche, regionalplanerische Festlegungen innerhalb eines Bundeslands

Innerhalb des Landes Hessen sind die Festlegungen zur Eigenentwicklung sehr ähnlich, da sie sich alle an der landesplanerisch festgelegten 5-Hektar-Regel[323] orientieren und als Ziele der Raumordnung festgelegt sind.[324] Daher fließen lediglich die Vorgaben zur Eigenentwicklung des Regionalplans **Mittelhessen** in die vergleichende Regionalplananalyse ein.

In Thüringen bestehen zwei Regionalpläne mit sehr ähnlichen Regelungsinhalten zur Eigenentwicklung bzw. zum „gemeindebezogenen Bedarf".[325] Die übrigen zwei Regionalpläne weisen keine Festlegungen hierzu auf.[326] Aufgrund der Ähnlichkeit der Regionalpläne von Mittelthüringen und Nordthüringen, wird nur der Regionalplan **Ostthüringen** in der Regionalplananalyse untersucht.

Auswahl der Untersuchungsregionen Baden-Württembergs

Die Regionalpläne der Planungsregion **Stuttgart** und **Schwarzwald-Bar-Heuberg** werden im Rahmen der vergleichenden Regionalplananalyse untersucht. Somit werden Regionen ausgewählt, die sehr unterschiedliche Raum- und Siedlungsstrukturen aufweisen und den unterschiedlichsten Herausforderungen entgegenstehen. Die Region Stuttgart stellt innerhalb Baden-Württembergs den größten Verdichtungsraum dar, wohingegen die Region Stuttgart-Bar-Heuberg überwiegend als „Ländlicher Raum im engeren Sinn" festgelegt ist. [327]

Auswahl der Untersuchungsregionen Bayerns

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit sollen die Vorgaben zur „organischen Entwicklung" in den zwei Regionen **Oberland** und **Main-Rhön** untersucht werden. Sowohl demographisch als auch raumstrukturell unterscheiden sich diese Regionen sehr. Die regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung zeigt, dass für die Region Oberland von 2017 bis 2037 ein Bevölkerungszuwachs von 5,2% prognostiziert wird.[328] Für die Region Main-Rhön wird hingegen ein Bevölkerungsverlust von 4,6% im genannten Zeitraum vorausberechnet.[329] Die Region Oberland ist demnach eine künftig stark wachsende Region, die direkt an den Verdichtungsraum München angrenzt. Die Region Main-Rhön ist im LEP Bayern gänzlich als Raum mit besonderem Handlungsbedarf festgelegt[330] und ist demnach eine Region mit besonderer Strukturschwäche.

[323] Vgl. oben, Kapitel II, 1.1.4.2.
[324] Vgl. Regierungspräsidium Gießen 2010 Z 5.2-4, S. 46; Z 5.3-3, S. 55; Regierungspräsidium Darmstadt 2010, Z 3.4.1-5, S. 29; Z 3.4.2-4, S.38; Regierungspräsidium Kassel 2010, Z4, S. 46; Z4, S. 60.
[325] Vgl. Regionale Planungsgemeinschaft Ostthüringen 2018, G 2-3, S. 14, Begründung zu G 2-3, S. 14; Regionale Planungsgemeinschaft Mittelthüringen 2019, G 2-5, S. 11, Begründung zu G 2-5 S. 12.
[326] Vgl. Regionale Planungsgemeinschaft Nordthüringen 2018; Regionale Planungsgemeinschaft Südwestthüringen 2018.
[327] Vgl. LEP Baden-Württemberg 2002, S. A29.
[328] Vgl. Bayerisches Landesamt für Statistik 2018a, S. 8.
[329] Vgl. Bayerisches Landesamt für Statistik 2018b, S. 8.
[330] Vgl. Bayerisches Staatsministerium für der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat 2018, Anhang 2 Strukturkarte

Auswahl der Untersuchungsregionen Mecklenburg-Vorpommerns

Der Regionalplan des Regionalen Planungsverbands **Rostock** wird im Rahmen der vergleichenden Plananalyse untersucht. In der Region befindet sich mit Rostock die größte Stadt des Landes Mecklenburg-Vorpommern, deren Bevölkerung sich von 2017 bis 2040 positiv entwickeln soll. Der Landkreis Rostock, der zusammen mit der Kreisfreien Stadt Rostock die Region Rostock bildet, weist mit einem Bevölkerungsrückgang von nur -0,5% im Vergleich zu den anderen Regionen Mecklenburg-Vorpommerns eine geringe Bevölkerungsabnahme in der Zukunft auf. Als zweite Region wird die Region **Mecklenburgische Seenplatte** in der vergleichenden Regionalplananalyse untersucht, welche von 2017 bis 2040 den größten Bevölkerungsrückgang (-13%) in Mecklenburg-Vorpommern verzeichnen wird.[331] Die Region Mecklenburgische Seenplatte besteht überwiegend aus Ländlichen Räumen sowie Ländlichen GestaltungsRäumen.[332] Ländliche GestaltungsRäume sind ländliche Räume mit besonderen Strukturschwächen.[333]

Auswahl der Untersuchungsregionen Niedersachsens

Die zu untersuchenden Regionalpläne des Landes Niedersachsen sind die Regionalpläne der **Region Hannover** und der **Region Cuxhaven**. Somit wird einerseits mit der Region Hannover ein Verdichtungsraum mit teils zunehmender Bevölkerung und mit der Region Cuxhaven eine Region mit unterdurchschnittlicher Einwohnerdichte und einem prognostizierten Bevölkerungsrückgang ausgewählt.[334] Die Analyse der Region Hannover bietet sich deshalb besonders an, da das Instrument Eigenentwicklung seinen Ursprung in dieser Region hat und dementsprechend in dieser Region große Erfahrungswerte seit der erstmaligen Festlegung in den 1960er Jahren gesammelt werden konnten.[335]

Auswahl der Untersuchungsregionen Nordrhein-Westfalens

In der vergleichenden Regionalplananalyse werden die Regionen **Düsseldorf** und **Münsterland** des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen untersucht. Diese weisen ein unterschiedliches Verhältnis von Siedlungs- und Freiraum auf.[336]

Auswahl der Untersuchungsregionen Rheinland-Pfalz

Im Rahmen der vergleichenden Regionalplananalyse werden in Rheinland-Pfalz die Regionen **Rheinhessen-Nahe** und **Westpfalz** untersucht. Die Region Westpfalz weist überwiegend ländliche Bereiche mit dispersen Siedlungsstrukturen auf. Die Region Rheinhessen-Nahe weist mit der Landeshauptstadt Mainz einen großen Verdichtungsraum auf, der von verdichteten Bereichen mit hoher Zentrenerreichbarkeit und -auswahl umgeben ist.[337] Neben den verschiedenen raumstrukturellen Gegebenheiten bestehen in diesen Regionen auch unterschiedliche

[331] Vgl. Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung Mecklenburg-Vorpommern o.J., S. 4.
[332] Vgl. LEP Mecklenburg-Vorpommern 2016, 3.3.2, S. 36.
[333] Vgl. ebenda, 3.3.2, S. 33.
[334] Vgl. Niedersächsische Staatskanzlei o.J.
[335] Vgl. Priebs 2013, S. 133.
[336] Vgl. Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen 2016, Plankarte.
[337] Vgl. Ministerium des Inneren und für Sport Rheinland-Pfalz 2008, Raumstrukturierung, S. 40.

demographische Entwicklungen. Für die Landkreise der Region Westpfalz wird für den Zeitraum von 2013 bis 2030 eine Bevölkerungsabnahme von bis zu über 12% prognostiziert. Hingegen wird für die kreisfreie Stadt Mainz sowie den Landkreis Mainz-Bingen der Region Rheinhessen-Nahe im genannten Zeitraum eine Bevölkerungszunahme vorausberechnet.[338]

Übersicht der zu untersuchenden Regionalpläne

Im Rahmen der vergleichenden Analyse des Instruments Eigenentwicklung in Untersuchungsregionen werden in aller Regel die derzeit rechtskräftigen regionalen Raumordnungspläne untersucht. Gibt es Regionalpläne, die derzeit fortgeschrieben oder geändert werden und deren Fortschreibung oder Änderung auch das Planelement Eigenentwicklung betrifft, wird im Rahmen dieser Analyse der neue Entwurf des Plans und die darin beinhalteten Planelemente zur Eigenentwicklung verwendet, um zu gewährleisten, dass die neusten Ausformungen des Instruments Eingang in die vergleichende Analyse finden. In der vergleichenden Analyse der Festlegungen zur Eigenentwicklung sind demnach die folgenden regionalen Raumordnungspläne bzw. Regionalplanentwürfe vergleichend zu analysieren:

Baden-Württemberg:
- Regionalplan Stuttgart 2009[339]
- Regionalplan Schwarzwald-Baar-Heuberg 2003[340]

Bayern:
- Regionalplan Oberland 2001[341]
- Regionalplan Main-Rhön 2008[342]

Hessen:
- Regionalplan Mittelhessen 2010[343]

Mecklenburg-Vorpommern:
- Regionales Raumentwicklungsprogramm Rostock 2011[344]
- Laufende Teilfortschreibung des Regionalen Raumentwicklungsprogramms Rostock 2011, Entwurf 2019[345]

[338] Vgl. Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz 2015, S. 81.
[339] Vgl. Verband Region Stuttgart 2009, Z 2.4.0.3ff., S. 55ff.; Begründung zu Z 2.4.0.3ff., S. 58ff.; Z 2.4.2, S. 79ff., Begründung zu Z 2.4.2, S. 82ff. *Im Folgenden: Regionalplan Stuttgart 2009.*
[340] Vgl. Regionalverband Schwarzwald-Baar-Heuberg 2003, G 2.5, S. 9; Begrünung zu G 2.5, S. 10. *Im Folgenden: Regionalplan Schwarzwald-Baar-Heuberg 2003.*
[341] Vgl. Planungsverband Region Oberland 2001, II Z 1.3, S. 1; Begründung zu II Z 1.3, S. 1f. *Im Folgenden: Regionalplan Oberland 2001.*
[342] Vgl. Regionaler Planungsverband Main-Rhön 2008, Z 1.8, S. 2 B II; Begründung zu Z 1.8, S. 7 B II. *Im Folgenden: Regionalplan Main-Rhön 2008.*
[343] Vgl. Regierungspräsidium Gießen 2010, Z 5.2-4, S. 46; Begründung zu Z 5.2-4, S. 47; Z 5.3-3, S. 55; Begründung zu Z. 5.3-3, S. 56f.; Z 5.2-7, S. 48; Begründung zu Z 5.2-7, S. 48ff. *Im Folgenden: Regionalplan Mittelhessen 2010.*
[344] Vgl. Regionaler Planungsverband Mittleres Mecklenburg/Rostock 2011, 4.1 Z 2, S. 37; Begründung zu 4.1 Z 2, S. 38f. *Im Folgenden: Regionalplan Rostock 2011.*
[345] Vgl. Planungsverband Region Rostock 2019, 3.1.2 Z 4, S. 3; Begründung zu 3.1.2 Z 4, S. 4f. *Im Folgenden: Laufende Teilfortschreibung Regionalplan Rostock Entwurf 2019.*

- Regionales Raumentwicklungsprogramm Mecklenburgische Seenplatte 2011[346]

Niedersachsen:
- Regionales Raumordnungsprogramm Hannover 2016[347]
- Regionales Raumordnungsprogramm Cuxhaven 2012[348]

Nordrhein-Westfalen:
- Regionalplan Düsseldorf 2018[349]
- Regionalplan Münsterland 2014[350]

Rheinland-Pfalz:
- Laufende Teilfortschreibung des Regionalen Raumordnungsplans Rheinhessen-Nahe 2014, Entwurf 2016[351]
- Regionaler Raumordnungsplan Westpfalz 2012[352]

Sachsen-Anhalt:
- Regionaler Entwicklungsplan Harz Teilfortschreibung 2018 [353]

Thüringen:
- Laufende Änderung Regionalplan Ostthüringen Entwurf 2018[354] [355]

Anhand der in Kapitel III, 1 dargelegten Vergleichskriterien erfolgt nun in diesem Kapitel die vergleichende Analyse der Festlegungen zur Eigenentwicklung in den 15 Regionalplänen der Untersuchungsregionen.

[346] Vgl. Regionaler Planungsverband Mecklenburgische Seenplatte 2011, 4.1 Z 4 und Z 5, S. 62; Begründung zu 4.1 Z 4 und Z 5, S. 63. *Im Folgenden: Regionalplan Mecklenburgische Seenplatte 2011.*

[347] Vgl. Region Hannover 2016, 2.1 Ziffer 07, S. 22; Begründung zu 2.1 Ziffer 07, S. 94ff. *Im Folgenden: Regionalplan Hannover 2016.*

[348] Vgl. Landkreis Cuxhaven 2012, 2.1 07, S. 8; Begründung zu 2.1, S. 10; 2.1 06, S. 8 *Im Folgenden: Regionalplan Cuxhaven 2012.*

[349] Vgl. Bezirksregierung Düsseldorf 2018, 3.1.1 Z 1, S. 49; Begründung zu 3.1.1 Z1, S. 49. *Im Folgenden: Regionalplan Düsseldorf 2018.*

[350] Vgl. Bezirksregierung Münster 2014, III.1 G 8.4, S. 25; Begründung zu III.1 G 8.4, S. 27. *Im Folgenden: Regionalplan Münsterland 2014.*

[351] Vgl. Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe 2016, 2.2.1 G 13, S.16f; Begründung zu 2.2.1 G 13, S. 16; 2.2.4 Z 20, S. 19ff.; Begründung zu 2.2.4 Z 20, S. 22ff.; Anlage 1 und 2. *Im Folgenden: Laufende Teilfortschreibung Regionalplan Rheinhessen-Nahe Entwurf 2016.*

[352] Vgl. Planungsgemeinschaft Westpfalz 2012, II.1.2, S. 18; II.1.3 Z 8, S: 20f.; Begründung zu II.1.3 Z 8, S. 21f.; II.1.3 G 9, S. 21. *Im Folgenden: Regionalplan Westpfalz 2012.*

[353] Vgl. Regionale Planungsgemeinschaft Harz 2018, 3.2.4 Z 19, S. 21; Begründung zu 3.2.4 Z 19, S. 22; 3.2.4 G 20, S. 21; Begründung 3.2.4 G 20, S. 21. *Im Folgenden: Regionalplan Harz Teilfortschreibung 2018.*

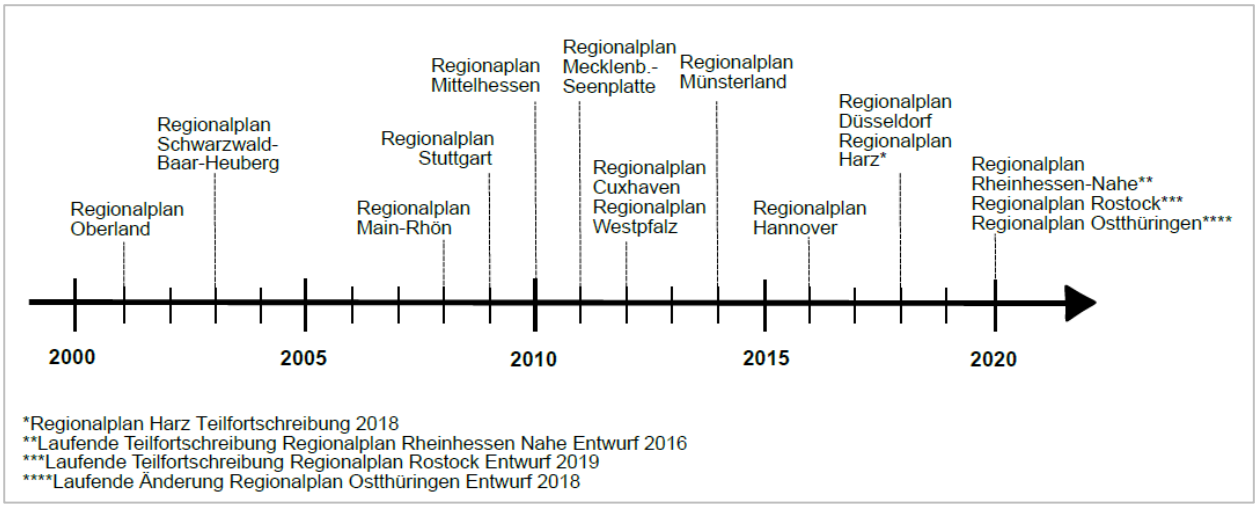
[354] Vgl. Regionale Planungsgemeinschaft Ostthüringen 2018, G 2-3, S. 14; Begründung zu G 2-3, S. 14. *Im Folgenden: Laufende Änderung Regionalplan Ostthüringen Entwurf 2018.*

[355] Erfolgen im Folgenden vergleichende Aussagen zu Übereinstimmungen in mehreren Regionalplänen wird im Fließtext folgendermaßen zitiert: „(vgl. Regionalplan Stuttgart, Harz, Ostthüringen). Demnach werden die Regionalpläne zur besseren Lesbarkeit im Fließtext vereinfacht zitiert. In der Quellenangabe im Fließtext wird auf die Jahreszahl sowie die Angaben zu den Festlegungen und die Seitenzahl verzichtet. Zudem steht nur zu Beginn der Quellenangabe „Regionalplan“ und nicht vor jedem genannten Regionalplan. Für genaue Quellenangaben sei auf die Angaben in diesem Kapitel verwiesen (Kapitel III, 1.2).

1.2.1 Alter der Regionalpläne der Untersuchungsregionen

Abb. 6 zeigt den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Regionalpläne der Untersuchungsregionen. Bestehen Änderungen oder Teilfortschreibungen der Regionalpläne, die das Planelement Eigenentwicklung betreffen, wird der Zeitpunkt der Änderung bzw. Teilfortschreibung in Abb. 6 dargestellt.

Abb. 6: Zeitpunkt des Inkrafttretens der Regionalpläne der ausgewählten Untersuchungsregionen oder der Änderungen des Planelements Eigenentwicklung



Entwurf: Eigene Darstellung
Quelle: Eigene Erhebungen auf Basis der Regionalpläne der Untersuchungsregionen, Quellen siehe Kapitel III, 1.2.

Weniger als die Hälfte der ausgewählten Regionalpläne sind seit 2011 oder früher rechtskräftig (vgl. Regionalplan Oberland, Schwarzwald-Baar-Heuberg, Main-Rhön, Stuttgart, Mittelhessen, Mecklenburgische Seenplatte). Die andere Hälfte der ausgewählten Untersuchungsregionen weist einen Regionalplan auf, der nach 2011 Rechtskraft erlangte oder für den nach 2011 eine Fortschreibung oder Änderung mit Modifizierung des Planelements Eigenentwicklung durchgeführt wurde (vgl. Regionalplan Cuxhaven, Westpfalz, Münsterland, Hannover, Düsseldorf, Harz, Rheinhessen-Nahe, Rostock, Ostthüringen).

Bei der vorgesehenen Zusammenfassung und Erarbeitung von zentralen Erkenntnissen der vergleichenden Regionalplananalyse in Kapitel III, 1.3 könnten gegebenenfalls mögliche Zusammenhänge zwischen dem Alter der Raumordnungspläne und der Ausgestaltung des Instruments Eigenentwicklung deutlich werden.

1.2.2 Festlegung zur Eigenentwicklung

Bei der vergleichenden Regionalplananalyse erübrigt es sich zu prüfen, ob Festlegungen zur Eigenentwicklung in den Regionalplänen enthalten sind, da hierfür nur diejenigen Untersuchungsregionen ausgewählt wurden, die Festlegungen zur Eigenentwicklung beinhalten.[356]

[356] Vgl. oben, Kapitel III, 1.2.

Verbindlichkeit der Festlegungen

Die Analyse der Bindungswirkung der Festlegungen zur Eigenentwicklung in den ausgewählten Untersuchungsregionen ergibt, dass ein Großteil der zu untersuchenden Regionalpläne Festlegungen als Ziele der Raumordnung aufweist (vgl. Regionalplan Stuttgart, Oberland, Main-Rhön, Mittelhessen, Rostock, Mecklenburgische Seenplatte, Hannover, Cuxhaven, Düsseldorf, Harz) (vgl. Tab.14). Die Festlegungen zur Eigenentwicklung der diesen Regionalplänen übergeordneten landesweiten Raumordnungspläne sind ebenfalls als Ziele der Raumordnung festgelegt.[357]

Tab. 14: Festlegung zur Eigenentwicklung in den Regionalplänen der Untersuchungsregionen

Regionalpläne der Untersuchungsregionen	Festlegung zur Eigenentwicklung	Verbindlichkeit der Festlegung	Verwendete Begrifflichkeiten
Stuttgart	✓	Z/G	Eigenentwicklung
Schwarzwald-Baar-Heuberg	✓	G	Organische Entwicklung
Oberland	✓	Z	Organische Entwicklung
Main-Rhön	✓	Z	Organische Entwicklung
Mittelhessen	✓	Z/Z	Eigenentwicklung
Rostock	✓	Z	Eigenbedarf
Mecklenburgische Seenplatte	✓	Z/G	Eigenbedarf
Hannover	✓	Z	Eigenentwicklung
Cuxhaven	✓	Z	Eigenentwicklung
Düsseldorf	✓	Z	Eigenentwicklung
Münsterland	✓	G	Bedarf der ortsansässigen Bevölkerung und Betriebe
Rheinhessen-Nahe	✓	G/Z	Eigenentwicklung
Westpfalz	✓	?/Z	Eigenentwicklung
Harz	✓	Z	Eigenentwicklung
Ostthüringen	✓	G	Gemeindebezogener Bedarf

✓ = trifft zu Z = Ziel der Raumordnung G = Grundsatz der Raumordnung

Entwurf: Eigene Darstellung
Quelle: Eigene Erhebungen auf Basis der Regionalpläne der Untersuchungsregionen, Quellen siehe Kapitel III, 1.2.

Als Grundsatz der Raumordnung sind die Festlegungen zur Eigenentwicklung in vier der Untersuchungsregionen verankert (vgl. Regionalplan Schwarzwald-Baar-Heuberg, Münsterland, Rheinhessen-Nahe, Ostthüringen) (vgl. Tab.14). In der Region Westpfalz ist die Regelung zur Eigenentwicklung im Regionalplan weder als Ziel noch als Grundsatz gekennzeichnet.[358] In Rheinland-Pfalz und Thüringen sind die Regelungen zur Eigenentwicklung auf Landesebene ebenfalls als Grundsätze festgelegt. Dahingegen ist die Regelung der Eigenentwicklung in

[357] Vgl. oben, Kapitel III, 1.1.2.
[358] Vgl. Regionalplan Westpfalz 2012, II.1.2, S. 18.

Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen als ein landesplanerisches Ziel festgelegt.[359] Demnach bleibt die Bindungswirkung der Festlegung in den Untersuchungsregionen Schwarzwald-Baar-Heuberg und Münsterland hinter der Bindungswirkung der Landesplanung zurück.

Es besteht die Möglichkeit, dass zusätzlich zu einem vorhandenen Grundsatz zur Eigenentwicklung eine weitere, separate Festlegung besteht, die quantitative Regelungen zur Eigenentwicklung vorsieht und ein Ziel der Raumordnung darstellt (vgl. Regionalplan Rheinhessen-Nahe, Westpfalz).[360] Umgekehrt besteht zudem die Möglichkeit, dass, wie im Regionalplan Stuttgart, zusätzliche quantitative Festlegungen nur als Grundsatz der Raumordnung[361] festgelegt werden und ein Ziel der Raumordnung mit qualitativen Angaben besteht.[362]

Des Weiteren können separate Festlegungen zur Eigenentwicklung mit Bezug auf die Wohnsiedlungsentwicklung und mit Bezug auf die gewerbliche Siedlungsentwicklung bestehen. Im Regionalplan der Region Mecklenburgische Seenplatte gibt es ein Ziel und einen Grundsatz der Raumordnung zur Eigenentwicklung. Der Grundsatz bezieht sich auf die gewerbliche Eigenentwicklung und die Zielfestlegung auf die wohnbauliche Siedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung.[363] Auch im Regionalplan Mittelhessen besteht eine Eigenentwicklungsfestlegung mit Bezug auf die Wohnsiedlungsentwicklung sowie eine weitere mit Bezug auf die gewerbliche Entwicklung.[364] Im LEP Mecklenburg-Vorpommern wird die Eigenentwicklung hingegen nur durch ein Ziel der Raumordnung geregelt und betrifft nur die Wohnsiedlungsentwicklung.[365]

Verwendete Begrifflichkeiten

In den meisten der ausgewählten Regionalpläne wird der Begriff „Eigenentwicklung“ verwendet (vgl. Regionalplan Stuttgart, Mittelhessen, Hannover, Cuxhaven, Düsseldorf, Rheinhessen-Nahe, Westpfalz, Harz). Darüber hinaus finden auch die Begriffe „organische Entwicklung“ (vgl. Regionalplan Schwarzwald-Baar-Heuberg, Oberland, Main-Rhön), „Eigenbedarf“ (vgl. Regionalplan Rostock, Mecklenburgische Seenplatte), „Bedarf der ortsansässigen Bevölkerung“ (vgl. Regionalplan Münsterland) und „gemeindebezogener Bedarf“ (vgl. Regionalplan Ostthüringen) Eingang in die Regionalpläne.

Meist werden im landesweiten Raumordnungsplan und den jeweiligen Regionalplänen dieselben Begrifflichkeiten zur Beschreibung des Instruments Eigenentwicklung verwendet. In einigen Regionalplänen weichen die Begriffe hierzu jedoch von den in den jeweiligen landesweiten Raumordnungsplänen verwendeten Begriffen ab (vgl. Region Schwarzwald-Baar-Heuberg, Düsseldorf, Münsterland).[366]

[359] Vgl. oben, Kapitel III, 1.1.2.
[360] Vgl. unten, Kapitel III, 1.2.4.2.
[361] Vgl. ebenda.
[362] Vgl. Regionalplan Stuttgart 2009, G 2.4.0.5.1, S. 55ff.; Z 2.4.2, S. 79ff.
[363] Vgl. Regionalplan Mecklenburgische Seenplatte 2011, 4.1 Z 4f. S. 62.
[364] Vgl. Regionalplan Mittelhessen 2010, Z 5.2-4, S. 46; Z 5.3-3, S. 55.
[365] Vgl. oben, Kapitel III, 1.1.2 & Kapitel III, 1.1.4.1.
[366] Vgl. oben, Kapitel III, 1.1.2.

1.2.3 Räumlicher Umgriff

In den Regionalplänen der Untersuchungsregionen variieren, wie in den landesweiten Raumordnungsplänen,[367] die Regelungsinhalte der Eigenentwicklungsfestlegung mit räumlichem Bezug. Neben der räumlichen Bezugsgröße unterscheidet sich auch, welche Gemeinden bzw. Gemeindeteile auf die Eigenentwicklung beschränkt werden und ob weitergehende Regelungen mit räumlichem Bezug beinhaltet sind.

1.2.3.1 Gemeinden oder Gemeindeteile?

In zehn der 15 Untersuchungsregionen beziehen sich die Eigenentwicklungsfestlegungen auf die räumliche Bezugsgröße Gemeinden (vgl. Regionalplan Stuttgart, Schwarzwald-Baar-Heuberg, Oberland, Main-Rhön, Rostock, Mecklenburgische Seenplatte, Rheinhessen-Nahe, Westpfalz. Ostthüringen). Auf Gemeindeteile beziehen sich die Eigenentwicklungsfestlegungen der restlichen fünf Untersuchungsregionen (vgl. Regionalplan Mittelhessen, Hannover, Düsseldorf, Münsterland, Harz). Der Begründung zweier Regionalpläne kann entnommen werden, dass sich die Eigenentwicklungsregelung auf Gemeinden und Gemeindeteile bezieht (vgl. Regionalplan Stuttgart, Cuxhaven) (vgl. Tab. 15).

Bei Beschreibung der räumlichen Bezugsgröße in der Eigenentwicklungsfestlegung als „Ort“ (vgl. Regionalplan Oberland, Rostock, Mecklenburgische Seenplatte), wird angenommen, dass hier „Ort“ ein Synonym von „Gemeinde“ und nicht von „Gemeindeteil“ darstellt, sofern diesbezüglich in der Festlegung keine genaueren Erläuterungen entnommen werden können.

Die festgelegte räumliche Bezugsgröße in den Regionalplänen der Untersuchungsregionen entsprechen in fast allen ausgewählten Regionen den bestehenden Angaben zur räumlichen Bezugsgröße der Eigenentwicklungsfestlegungen in den landesweiten Raumordnungsplänen.[368] In einem Regionalplan weicht die räumliche Bezugsgröße von den Vorgaben des landesweiten Raumordnungsplans hierzu ab. So bezieht sich in der Region Harz sowie im LEP Sachsen-Anhalt die Eigenentwicklungsvorgabe auf die Bezugsgröße „Ort“.[369] Da in der Begründung der Festlegung zur Eigenentwicklung im Regionalplan Harz klargestellt wird, dass sich im Regionalplan Harz der Begriff „Ort“ auf die Siedlung und nicht die gesamte Gemeinde bezieht, wird hier von einer unterschiedlichen Bezugsgröße auf regionaler und Landesebene ausgegangen.[370]

Nennenswert ist, dass sich die Begründung des Regionalplans Harz vertieft mit der räumlichen Bezugsgröße auseinandersetzt und darlegt, dass vor der Gemeindegebietsreform in Sachsen-Anhalt kleinere Gemeindestrukturen vorhanden waren, nun aber aufgrund der größeren Gemeindestrukturen eine „Siedlung“ nicht mehr, wie früher, einer Gemeinde entspricht. Darauf bezugnehmend wird aufgeführt, dass aufgrund dessen in der Region Harz die räumliche Bezugsgröße

[367] Vgl. oben, Kapitel III, 1.1.3.
[368] Vgl. oben, Kapitel III, 1.1.3.1.
[369] vgl. ebenda
[370] Vgl. Regionalplan Harz Teilfortschreibung 2018, Begründung zu 3.2.4 Z 19, S. 22.

„Siedlung“ bzw. „Ortsteil“ notwendig ist, um die Steuerungsintention des Instruments Eigenentwicklung erfüllen zu können.[371]

Tab. 15: Angaben zur räumlichen Bezugsgröße der Eigenentwicklungsfestlegung in den Regionalplänen der Untersuchungsregionen

Regionalpläne der Untersuchungsregionen	Räumliche Bezugsgröße Gemeinde	Räumliche Bezugsgröße Gemeindeteile
Stuttgart	✓	✓
Schwarzwald-Baar-Heuberg	✓	✗
Oberland	✓	✗
Main-Rhön	✓	✗
Mittelhessen	✗	✓
Rostock	✓	✗
Mecklenburgische Seenplatte	✓	✗
Hannover	✗	✓
Cuxhaven	✓	✓
Düsseldorf	✗	✓
Münsterland	✗	✓
Rheinhessen-Nahe	✓	✗
Westpfalz	✓	✗
Harz	✗	✓
Ostthüringen	✓	✗

✓ = trifft zu ✗ = trifft nicht zu

Entwurf: Eigene Darstellung
Quelle: Eigene Erhebungen auf Basis der Regionalpläne der Untersuchungsregionen, Quellen siehe Kapitel III, 1.2.

Des Weiteren ist die räumliche Bezugsgröße der Festlegung zur Eigenentwicklung der Region Stuttgart im Vergleich zur Festlegung der Eigenentwicklung im LEP Baden-Württemberg[372] differenzierter dargelegt. Einerseits besteht die räumliche Bezugsgröße „Gemeinde“ in der Eigenentwicklungsfestlegung des Regionalplan Stuttgart.[373] Andererseits heißt es in der Begründung zur Eigenentwicklungsfestlegung im Regionalplan Stuttgart aber auch: „Für Gemeinden, die Anteil am Siedlungsbereich einer Entwicklungsachse haben, ergibt sich Kapitel 2.4.1 „Gemeinden oder Gemeindeteile mit verstärkter Siedlungsentwicklung (Siedlungsbereiche)“ welche Teile der Gemeinden im Einzelfall auf die Eigenentwicklung beschränkt sind.“[374] Daher gilt auch die Bezugsgröße Gemeindeteile als räumliche Bezugsgröße der Eigenentwicklungsfestlegung in der Region Stuttgart.

[371] Vgl. ebenda.
[372] Vgl. oben, Kapitel III, 1.1.3.1.
[373] Vgl. Regionalplan Stuttgart 2009,Z 2.4.2, S. 79.
[374] Vgl. ebenda, Begründung zu Z 2.4.2, S. 83.

1.2.3.2 Welche Gemeinden und Gemeindeteile?

Auch die Angaben zum räumlichen Umgriff der Eigenentwicklungsregelungen der Untersuchungsregionen können differenziert werden. Es bestehen demnach räumliche Umgriffe, die eine Negativdefinition anderer positivplanerischer Festlegungen darstellen sowie räumliche Umgriffe, die sich durch eine direkte Bestimmung in der Eigenentwicklungsfestlegung ergeben, ohne sich auf andere Festlegungen zu beziehen. Auch besteht eine Eigenentwicklungsfestlegung, die keine weitere Differenzierung des räumlichen Umgriffs enthält (vgl. Tab. 16).

Tab. 16: Angaben zum räumlichen Umgriff der Eigenentwicklungsfestlegungen in den Regionalplänen der Untersuchungsregionen

Regionalpläne der Untersuchungsregionen	Negativdefinition anderer positivplanerischer Festlegungen	direkte Bestimmung in der Eigenentwicklungsfestlegung	Alle Gemeinden; keine weitere Differenzierung
Stuttgart	✗	✓	✗
Schwarzwald-Baar-Heuberg	✓	✗	✗
Oberland	✓	✗	✗
Main-Rhön	✓	✗	✗
Mittelhessen	✓	✗	✗
Rostock	✓	✗	✗
Mecklenburgische Seenplatte	✓	✗	✗
Hannover	✓	✗	✗
Cuxhaven	✓	✗	✗
Düsseldorf	✓	✗	✗
Münsterland	✗	✓	✗
Rheinhessen-Nahe	✓	✗	✗
Westpfalz	✓	✗	✗
Harz	✓	✗	✗
Ostthüringen	✗	✗	✓

✓ = trifft zu ✗ = trifft nicht zu

Entwurf: Eigene Darstellung
Quelle: Eigene Erhebungen auf Basis der Regionalpläne der Untersuchungsregionen, Quellen siehe Kapitel III, 1.2.

Räumlicher Umgriff der Eigenentwicklungsfestlegung als Negativdefinition anderer positivplanerischer Festlegungen

Meist ergeben sich die räumlichen Umgriffe der Eigenentwicklungsfestlegungen der Untersuchungsregionen aus einer Negativdefinition anderer positivplanerischer Festlegungen (Tab. 16). Die vergleichende Regionalplananalyse zeigt im Folgenden Ausgestaltungsmöglichkeiten dieser Methodik auf.

Gemeinden oder Gemeindeteile ohne zentralörtlichen Status als räumlicher Umgriff

Gemeinden bzw. Gemeindeteile ohne zentralörtlichen Status stellen in fünf der Untersuchungsregionen die Gemeinden bzw. Gemeindeteile dar, die auf die Eigenentwicklung zu begrenzen sind (vgl. Regionalplan Oberland, Main-Rhön, Rostock, Mecklenburgische-Seenplatte, Harz).

Der Regionalplan Harz weist, gleich das übergeordnete LEP Sachsen-Anhalt,[375] den räumlichen Umgriff nicht-zentrale Orte auf. Die räumlichen Umgriffe der Untersuchungsregionen Mecklenburg-Vorpommerns sind nur beinahe deckungsgleich mit den Vorgaben des LEP[376] (vgl. Regionalplan Rostock, Mecklenburgische Seenplatte). So weist der Regionalplan Mecklenburgische Seenplatte eine Differenzierung hinsichtlich des räumlichen Umgriffs auf. Demnach ist festgelegt, dass Gemeinden, die bei ihrer Wohnsiedlungsentwicklung auf den Eigenbedarf zu begrenzen sind, neben den nicht-zentralen Orten auch die Gemeinden sind, die keine Siedlungsschwerpunkte aufweisen. Die gewerbliche Siedlungsentwicklung ist nur in den nicht-zentralen Orten auf die Eigenentwicklung zu begrenzen.[377] Da auf Landesebene festgelegt wird, dass der Regionalplanung Ausgestaltungsmöglichkeiten hinsichtlich des räumlichen Umgriffs ermöglicht werden,[378] gilt diese Abweichung im Regionalplan Mecklenburgische Seenplatte als zulässig.

Die Untersuchungsregionen Bayerns, die keine landesplanerischen Festlegungen beachten bzw. berücksichtigen müssen,[379] sind bei der Bestimmung der Gemeinden mit Beschränkung auf die Eigenentwicklung flexibel. In den Untersuchungsregionen Oberland und Main-Rhön sollen sich Gemeinden, die keine zentralen Gemeinden (vgl. Regionalplan Main-Rhön) oder keine *geeigneten* zentralen Orte (vgl. Regionalplan Oberland) für eine überorganische Entwicklung darstellen, organisch entwickeln. In der Region Oberland können sich zudem Bereiche entlang von Entwicklungsachsen überorganisch entwickeln, weswegen sich Bereiche außerhalb der Entwicklungsachsen, die keine *geeigneten* zentralen Orte darstellen, auf die organische Entwicklung beschränken müssen.[380]

Auffällig ist, dass im Regionalplan Harz sowie im Regionalplan Main-Rhön der räumliche Umgriff nicht direkt als „nicht-zentrale Orte“ oder „nicht-zentrale Gemeinden“ beschrieben wird. Es heißt in der Eigenentwicklungsfestlegung dieser Regionalpläne „in den übrigen Orten“ bzw. „in den übrigen Gemeinden“. Da sich die Festlegung im Textteil vor der Eigenentwicklungsfestlegung auf die Zentralen Orte bezieht, ist klar, dass der räumliche Umgriff der Eigenentwicklungsfestlegung in der Region Harz sowie in der Region Main-Rhön Gemeinden bzw. Orte ohne zentralörtliche Einstufung darstellt.[381]

[375] Vgl. oben, Kapitel III, 1.1.3.2.
[376] Vgl. ebenda.
[377] Vgl. Regionalplan Mecklenburgische Seenplatte 2011, 4.1 Z 4 und Z 5, S. 62
[378] Vgl. oben, Kapitel III, 1.1.3.2.
[379] Vgl. oben, Kapitel III, 1.1.2.
[380] Vgl. Regionalplan Oberland 2001, II Z 1.3, S. 1.
[381] Vgl. Regionalplan Main-Rhön 2008, B II Z 1.7 und 1.8, S. 2 & Regionalplan Harz 2018, 3.2.4 G18 und Z 19, S. 21.

Keine Festlegung zur verstärkten Siedlungsentwicklung

Neben der Festlegung der Zentralen Orte bestehen weitere Festlegungen zur verstärkten Siedlungsentwicklung, auf die sich die Eigenentwicklungsfestlegungen der Regionalpläne beziehen.

Im Regionalplan Schwarzwald-Baar-Heuberg sind Gemeinden mit Beschränkung auf die organische Siedlungsentwicklung Gemeinden, die nicht als Siedlungsbereiche ausgewiesen sind. Somit wird in diesem Regionalplan ebenfalls eine Negativdefinition einer Festlegung zur verstärkten Siedlungsentwicklung für die Ermittlung der Eigenentwicklergemeinden verwendet.[382]

Im Regionalplan Düsseldorf heißt es, dass „die zeichnerisch nicht als Siedlungsbereich dargestellten Ortsteile“[383] auf die Eigenentwicklung zu begrenzen sind. Demnach wird der räumliche Umgriff im Regionalplan Düsseldorf, im Gegensatz zum LEP Nordrhein-Westfalen,[384] als Negativdefinition der Festlegung des Siedlungsbereichs formuliert.

In der Untersuchungsregion Westpfalz wird in der Festlegung zur Eigenentwicklung dargelegt, dass „über den Rahmen der Eigenentwicklung hinaus […] den Gemeinden besondere Funktionen zugewiesen werden [können], sofern diese sich in ihrer Bedeutung für die regionale Siedlungsstruktur deutlich von der Eigenentwicklung abheben.“[385] Von diesen Aufführungen kann abgeleitet werden, dass Gemeinden, die keine besonderen Funktionen zugewiesen bekommen, sich lediglich im Rahmen der Eigenentwicklung entwickeln dürfen. Im Regionalplan Rheinhessen-Nahe hingegen steht im Grundsatz zur Eigenentwicklung eindeutig, dass Eigenentwickler die Gemeinden darstellen, denen keine besonderen Funktionen zugewiesen werden.[386] Demnach ergibt auch der räumliche Umgriff der Festlegung in den Untersuchungsregionen des Bundeslands Rheinland-Pfalz im Umkehrschluss aus der Festlegung von besonderen Gemeindefunktionen zur positivplanerischen Steuerung der Siedlungsentwicklung.

Keine Festlegung zur verstärkten *Wohnsiedlungsentwicklung*

In Eigenentwicklungsfestlegungen bestehen darüber hinaus auch Regelungen, die die Gemeindeteile mit Beschränkung auf die Eigenentwicklung im Umkehrschluss aus Festlegungen zur verstärkten Wohnsiedlungsentwicklung bestimmen.

Beispielhaft hierfür ist die Eigenentwicklungsfestlegung der Region Hannover, welche „ländlich strukturierte Siedlungen ohne Ergänzungsfunktion Wohnen“ auf die Eigenentwicklung begrenzt. Diese werden im Regionalplan tabellarisch aufgeführt.[387]

Im Regionalplan Cuxhaven gibt es keine konkreten Angaben zum räumlichen Umgriff. Einzige Angabe hierzu in der Festlegung zur Eigenentwicklung im Regionalplan Cuxhaven ist: „*Ansonsten* hat sich die Siedlungsentwicklung grundsätzlich nur auf den Rahmen der sogenannten

[382] Vgl. Regionalplan Schwarzwald-Baar-Heuberg 2003, G 2.5, S. 9.
[383] Vgl. Regionalplan Düsseldorf 2018, 3.1.1 Z 1, S. 49; Begründung zu 3.1.1 Z1, S. 49.
[384] Vgl. oben, Kapitel III, 1.1.3.2.
[385] Regionalplan Westpfalz 2012, II.1.2, S. 18.
[386] Vgl. Laufende Teilfortschreibung Regionalplan Rheinhessen-Nahe Entwurf 2016, 2.2.1 G 13, S.16f.
[387] Vgl. Regionalplan Hannover 2016, 2.1 Ziffer 7, S. 23; Begründung zu 2.1 Ziffer 7, S. 96ff.

Eigenentwicklung bezogen zu vollziehen."[388] Da die vorangegangenen Festlegung eine Festlegung zu „Standorten für die Sicherung und Entwicklung von Wohnstätten" darstellt[389], kann abgeleitet werden, dass die Gemeinden bzw. Gemeindeteile, die keine Standorte für eine verstärkte Wohnsiedlungsentwicklung darstellen, auf die Eigenentwicklung beschränkt sind.

Keine flächenbezogenen Festlegungen

Der räumliche Umgriff der Eigenentwicklungsfestlegung des Regionalplans Mittelhessen ist differenzierter als im LEP Hessen, nimmt aber ebenfalls auf eine flächenbezogene Festlegung Bezug.[390] Im Regionalplan Mittelhessen besteht einerseits ein räumlicher Umgriff für die Beschränkung auf die wohnbauliche Eigenentwicklung und andererseits für die Beschränkung auf die gewerbliche Eigenentwicklung. Bezogen auf die Wohnsiedlungsentwicklung werden die Ortsteile auf die Eigenentwicklung beschränkt, die keine „Vorranggebiete Siedlung Planung" aufweisen. Die gewerbliche Entwicklung ist in Ortsteilen auf die Eigenentwicklung auszurichten, die keine „Vorranggebiete Industrie und Gewerbe Planung" und „Vorranggebiete Siedlung Planung", sowie keine nutzbaren Flächen im Bestand aufweisen.[391] Dieses Beispiel zeigt, dass für unterschiedliche inhaltliche Umgriffe auch unterschiedliche räumliche Umgriffe angewendet werden können.

Direkte Bestimmung des räumlichen Umgriffs in der Eigenentwicklungsfestlegung

In zwei der Eigenentwicklungsfestlegungen der Untersuchungsregionen werden die Gemeinden bzw. Gemeindeteile, die auf die Eigenentwicklung begrenzt sind, direkt in der Eigenentwicklungsfestlegung bestimmt und nicht mit Bezug auf andere raumordnerische Festlegungen definiert (vgl. Regionalplan Stuttgart, Münsterland) (Tab. 16).

Im LEP Baden-Württemberg ist vorgegeben, dass die Regionalplanung den räumlichen Umgriff der Eigenentwicklung durch eine begründete Zuweisung der negativplanerischen Festlegung der Eigenentwicklung bestimmen soll. Einzige Voraussetzung ist, dass dies mit besonderen Gründen, insbesondere aus Rücksicht auf Naturgüter bestimmt wird.[392] Im Regionalplan Stuttgart werden die besonderen Gründe, die als Kriterien für die Bestimmung und Begründung der Eigenentwicklergemeinden dienen, genau aufgeführt. Zu diesen Kriterien gehören Freiraumbelange, naturräumliche oder natürliche Gegebenheiten, die Lage im Raum, Entwicklungspotenziale sowie das Kriterium „zusammenhängender Landschaftsbereich". Es werden für jede einzelne Gemeinde, die als Eigenentwicklergemeinde bestimmt ist, in einer Auflistung im Regionalplan die individuellen Gründe für die Bestimmung als Eigenentwickler genannt. Ebenso besteht im Ziel zur Eigenentwicklung im Regionalplan Stuttgart ein Verweis auf die zeichnerische Darstellung der Eigenentwicklergemeinden in der Raumnutzungskarte des Regionalplans.[393]

[388] Regionalplan Cuxhaven 2012, 2.1 07 S. 8, Hervorhebung durch Verfasserin.
[389] Vgl. ebenda, 2.1 06, S. 8.
[390] Vgl. oben, Kapitel III, 1.1.3.2.
[391] Vgl. Regionalplan Mittelhessen, 2010, Z 5.2-4, S. 46; Z 5.3-3, S. 55.
[392] Vgl. oben, Kapitel III, 1.1.3.2.
[393] Vgl. Regionalplan Stuttgart 2009, Z 2.4.1 S. 79ff., Begründung zu Z 2.4.2, S. 82ff.

Der räumliche Umgriff der Eigenentwicklungsregelung des Regionalplans Münsterland entspricht den Angaben zum räumlichen Umgriff der Eigenentwicklungsregelung im übergeordneten LEP Nordrhein-Westfalen.[394] Demnach ergibt sich der räumliche Umgriff der Eigenentwicklungsfestlegung im Regionalplan Münsterland auch mittelbar durch die Größe der Ortsteile und die Festlegung des regionalplanerischen Freiraums.[395]

Keine differenzierten Angaben zum räumlichen Umgriff

Der Festlegung zur Eigenentwicklung des Regionalplans Ostthüringen kann als einzige Eigenentwicklungsfestlegung der Untersuchungsregionen nicht entnommen werden, welche Gemeinden sich auf die Eigenentwicklung bzw. den gemeindebezogenen Bedarf begrenzen sollen.[396]

1.2.3.3 Verortung der Eigenentwicklung

Vorgaben zur Verortung der Eigenentwicklung sind ein unüblicher Regelungsinhalt der Festlegungen zur Eigenentwicklung der regionalen Raumordnungspläne der Untersuchungsregionen.

Im Regionalplan Stuttgart sind Vorgaben zur Verortung der Eigenentwicklung innerhalb des Gemeindegebiets beinhaltet. So sind für einige Eigenentwicklergemeinden die empfohlenen Ortslagen für die Schwerpunktsetzung der Eigenentwicklung aufgeführt.[397]

Weitere Vorgaben zur Verortung der Eigenentwicklung können sich auf die Steuerung der Eigenentwicklung innerhalb eines Ortsteils bzw. einer Siedlung beziehen. Im Regionalplan Mittelhessen ist festgelegt, dass der Wohnsiedlungsbedarf am Ortsrand, der im Rahmen der Eigenentwicklung möglich ist, „nur bei […] fehlenden Möglichkeiten der Innenentwicklung erfolgen [kann].“[398] Demnach geben die Regelungen im Regionalplan Mittelhessen vor, dass zunächst Flächen im Bestand, also Flächen der Innenentwicklung, genutzt werden, bevor neue Flächen am Ortsrand ausgewiesen werden.

Auch in der Region Schwarzwald-Baar-Heuberg besteht in der Begründung zur Festlegung der organischen Entwicklung ein Hinweis, dass die bestehenden Innenentwicklungspotenziale vorrangig bei der organischen Entwicklung zu realisieren sind.[399]

1.2.4 Maß der zulässigen Siedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung

Die vergleichende Regionalplananalyse untermauert die Erkenntnisse der vergleichenden Plananalyse der landesweiten Raumordnungspläne[400], dass Angaben zum Maß der zulässigen Siedlungsentwicklung in den Eigenentwicklungsfestlegungen sehr heterogen sind.

---

394 Vgl. oben, Kapitel III, 1.1.3.2.
395 Vgl. Regionalplan Münsterland 2014, III.1 G 8 8.4, S. 25; Begründung zu III.1 G 8 8.4, S. 27.
396 Vgl. Laufende Änderung Regionalplan Ostthüringen Entwurf 2018, G 2-3, S. 14; Begründung zu G 2-3, S. 14.
397 Vgl. Regionalplan Stuttgart 2009, Z 2.4.1 S. 79ff.
398 Regionalplan Mittelhessen 2010, Begründung zu Z 5.2-4, S. 47.
399 Vgl. Regionalplan Schwarzwald-Baar-Heuberg 2003, Begrünung zu G 2.5, S. 10.
400 Vgl. oben, Kapitel III,1.1.4.1.

1.2.4.1 Qualitative Angaben

Zunächst liegt der Fokus auf dem inhaltlichen Umgriff der Eigenentwicklungsfestlegungen. Dann folgt eine vertiefende Untersuchung der Ausformungen qualitativer Angaben zum Maß der zulässigen Siedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung der Eigenentwicklungsfestlegungen der Regionalpläne der Untersuchungsregionen.

Tab. 17: Inhaltlicher Umgriff der Eigenentwicklungsfestlegungen der Regionalpläne der Untersuchungsregionen

Regionalpläne der Untersuchungsregionen	Wohnsiedlungsentwicklung	Gewerbliche Siedlungsentwicklung
Stuttgart	✓	✓
Schwarzwald-Baar-Heuberg	✓	✓
Oberland	✓	✓
Main-Rhön	✓	✓
Mittelhessen	✓	✓
Rostock	✓	✗
Mecklenburgische Seenplatte	✓	✓
Hannover	✓	✓
Cuxhaven	✓	✗
Düsseldorf	✓	✓
Münsterland	✓	✓
Rheinhessen-Nahe	✓	✓
Westpfalz	✓	✓
Harz	✓	✓
Ostthüringen	✓	✓

✓ = trifft zu ✗ = trifft nicht zu

Entwurf: Eigene Darstellung
Quelle: Eigene Erhebungen auf Basis der Regionalpläne der Untersuchungsregionen, Quellen siehe Kapitel III, 1.2.

Inhaltliche Umgriffe der Eigenentwicklungsfestlegungen

Ein Großteil der Eigenentwicklungsfestlegungen der Untersuchungsregionen bezieht sich sowohl auf die Wohnsiedlungsentwicklung als auch auf die gewerbliche Siedlungsentwicklung. Lediglich die Festlegungen zur Eigenentwicklung in zwei Regionalplänen beziehen sich nur auf die Wohnsiedlungsentwicklung (vgl. Regionalplan Rostock, Cuxhaven) (vgl. Tab.17).

Im LEP Mecklenburg-Vorpommern ist im landesweiten Raumordnungsplan eine Festlegung zur Eigenentwicklung bezogen auf die Wohnsiedlungsentwicklung enthalten.[401] Jedoch weist der Regionalplan Mecklenburgische Seenplatte zusätzlich zu einem Ziel zur Eigenentwicklung mit

[401] Vgl. oben, Kapitel III, 1.1.4.1.

Bezug auf die Wohnsiedlungsentwicklung auch einen Grundsatz zur Beschränkung der gewerblichen Siedlungsentwicklung auf die Eigenentwicklung auf.[402] Demnach ist der inhaltliche Umgriff in der Untersuchungsregion Mecklenburgische Seenplatte im Vergleich zu den landesplanerischen Vorgaben weiter gefasst.

Qualitative Angaben zum Maß der zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung

Beginnend bei den vielfältigen, qualitativen Angaben zum Maß der zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung, die auf den örtlichen Bedarf abstellen, werden anschließend auch die Angaben vergleichend dargelegt, die Wohnsiedlungsentwicklung über den örtlichen Bedarf hinaus zulassen (vgl. Tab.18).

Im Großteil der Festlegungen zur Eigenentwicklung in den Regionalplänen der Untersuchungsregionen ist festgelegt, dass Eigenentwicklung den Bedarf aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung deckt (vgl. Regionalplan Stuttgart, Schwarzwald-Baar-Heuberg, Oberland, Rostock, Düsseldorf, Rheinhessen-Nahe, Ostthüringen).

In vielen Untersuchungsregionen wird in der Eigenentwicklungsregelung auch festgelegt, dass sich die Eigenentwicklung am Bedarf der ortsansässigen Bevölkerung orientiert bzw. aus diesem ergibt (vgl. Regionalplan Oberland, Main-Rhön, Mittelhessen, Mecklenburgische Seenplatte, Düsseldorf, Münsterland, Rheinhessen-Nahe).

Darüber hinaus wird in Regionalplänen auch teilweise genau erläutert, wie sich der Wohnungsbedarf der ortsansässigen Bevölkerung genauer zusammensetzt. Dass die Deckung der Bedarfe, welche sich durch die Verbesserung der Wohnverhältnisse ergeben, im Rahmen der Eigenentwicklung ermöglicht wird, gilt als eine solche konkretisierende Angabe (vgl. Regionalplan Stuttgart, Oberland, Rostock, Rheinhessen-Nahe).

Weiterhin wird in einigen Regionalplänen diesbezüglich dargelegt, dass die Eigenentwicklung Wohnungsersatzbedarfe abdeckt, die durch abgängigen Wohnraum aufgrund von Überalterung und Sanierungsbedürftigkeit oder Umnutzung bedingt sind (vgl. Regionalplan Stuttgart, Oberland, Rostock, Rheinhessen-Nahe). Der Neubedarf infolge veränderter Haushaltsgrößen wird ebenfalls als zu deckender Wohnungsbedarf im Rahmen der Eigenentwicklung angegeben (vgl. Regionalplan Rostock, Rheinhessen-Nahe). Auch der Nachholbedarf, bedingt durch den Anstieg der Wohnbaufläche pro Person, wird als qualitative Angabe zum Maß der zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung aufgeführt (vgl. Regionalplan Rostock, Rheinhessen-Nahe). Im Regionalplan Stuttgart ist darüber hinaus die Rede von einem zu deckenden Erweiterungsbedarf in

[402] Vgl. Regionalplan Mecklenburgische Seenplatte 2011, 4.1 Z 4 und Z 5, S. 62.

Eigenentwicklergemeinden, welcher sich „aufgrund demographischer Veränderungen und verbesserten Wohn- bzw. Wohnumfeldverhältnissen“[403] ergibt.

Tab. 18: Qualitative Angaben zur zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung in der Eigenentwicklungsfestlegung der Regionalpläne der Untersuchungsregionen

Qualitative Angaben zum Maß der zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung	Regionalpläne der Untersuchungsregionen														
	Stuttgart	Schwarzwald-Baar-Heuberg	Oberland	Main-Rhön	Mittelhessen	Rostock	Mecklenburgische Seenplatte	Hannover	Cuxhaven	Düsseldorf	Münsterland	Rheinhessen-Nahe	Westpfalz	Harz	Ostthüringen
Deckung der Bedarfe aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung	✓	✓	✓	–	–	✓	–	–	–	✓	–	✓	–	–	✓
Deckung der Bedarfe der ortsansässigen Bevölkerung	–	–	✓	✓	✓	–	✓	–	–	✓	✓	✓	–	–	–
Verbesserung der Wohnverhältnisse	✓	–	✓	–	–	✓	–	–	–	–	–	✓	–	–	–
Ersatzbedarf	✓	–	✓	–	–	✓	–	–	–	–	–	✓	–	–	–
Neubedarf	–	–	–	–	–	✓	–	–	–	–	–	✓	–	–	–
Nachholbedarf	–	–	–	–	–	✓	–	–	–	–	–	✓	–	–	–
Erweiterungsbedarf	✓	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Zulässigkeit der Deckung von Bedarfen aus Wanderungsgewinnen	✓	✓	✓	✓	–	✗	✓	–	–	✗	✓	–	–	–	–

✓ = trifft zu ✗ = trifft nicht zu – = keine Angaben

Entwurf: Eigene Darstellung
Quelle: Eigene Erhebungen auf Basis der Regionalpläne der Untersuchungsregionen, Quellen siehe Kapitel III, 1.2.

Demzufolge wird einzig in den Untersuchungsregionen Hannover, Cuxhaven, Westpfalz und Harz in der Eigenentwicklungsfestlegung keine der genannten qualitativen Vorgaben zur Deckung des Bedarfs der ortsansässigen Bevölkerung oder des Bedarfs aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung verwendet (vgl. Tab. 18).

Neben den Angaben zur Deckung der örtlichen Wohnsiedlungsbedarfe bestehen teilweise in Eigenentwicklungsfestlegungen auch Angaben zur Deckung der Wohnsiedlungsbedarfe aus Wanderungsgewinnen. Hierbei kann unterschieden werden zwischen Vorgaben, die die Deckung von Bedarfen aus Wanderungsgewinne im Rahmen der Eigenentwicklung explizit ausschließen (vgl. Regionalplan Rostock, Düsseldorf) und Regelungen, welche die Deckung der Bedarfe aus

[403] Vgl. Regionalplan Stuttgart 2009, Begründung zu Z 2.4.0.5, S. 59.

Wanderungsgewinnen in Eigenentwicklergemeinden – meist unter besonderen Voraussetzungen – zulassen (vgl. Tab. 18).

Bei den Angaben in den Eigenentwicklungsfestlegungen, die Wanderungsgewinne in Eigenentwicklergemeinden vorsehen, ist zwischen Vorgaben, die bestimmte Wanderungsgewinne als zulässig einstufen sowie Vorgaben, die unter bestimmten Voraussetzungen Wanderungsgewinne zulassen oder aber auch die Zulässigkeit von Wanderungsgewinnen an unbestimmte Rechtsbegriffe koppeln, zu differenzieren

Die Eigenentwicklungsfestlegung im Regionalplan Stuttgart weist beispielsweise eine Angabe auf, die vorgibt, dass die Deckung von Wanderungsgewinnen, welche sich infolge von Zuwanderungen von Spätaussiedlern ergeben, zulässig ist.[404] Hierbei handelt es sich um eine sehr spezifische Vorgabe zur Zulässigkeit von Wanderungsgewinnen.

Die vergleichende Analyse verdeutlicht, dass in einigen Regionalplänen die Zulässigkeit von Zuwanderungen in Eigenentwicklergemeinden bzw. -ortsteilen an unbestimmte Rechtsbegriffe gebunden ist (vgl. Regionalplan Mecklenburgische Seenplatte, Oberland, Schwarzwald-Baar-Heuberg, Main-Rhön, Oberland, Münsterland).

Im Regionalplan Mecklenburgische Seenplatte besteht eine Festlegung, die vorgibt, dass der Eigenbedarf „vorrangig“ den Bedarf der im Ort lebenden Bevölkerung umfasst.[405] Daraus folgt, dass die Deckung von Bedarfen aus Wanderungsgewinnen nicht gänzlich ausgeschlossen ist. Aber auch nicht klar definiert ist, in welchem Maß Wanderungsgewinne zulässig sind. Eine ähnliche Regelung findet sich im Regionalplan Oberland. Hier richtet sich das Maß der zulässigen Siedlungsentwicklung im Alpengebiet „im Wesentlichen“ am Bedarf der ortsansässigen Bevölkerung.[406]

Im Regionalplan Schwarzwald-Baar-Heuberg werden ebenfalls unbestimmte Rechtsbegriffe verwendet. So ist in dieser Eigenentwicklungsfestlegung vorgesehen, dass Wanderungsgewinne „in besonderen Fällen“ im Rahmen der Eigenentwicklung erlaubt sind. Zudem ist in der Festlegung die Berücksichtigung von Wanderungsgewinnen bedingt durch die gewerbliche Entwicklung vorgesehen.[407]

Im Regionalplan Main-Rhön wird das zulässige Maß an Zuwanderungen in Eigenentwicklergemeinden mit dem unbestimmten Rechtsbegriff „nicht unverhältnismäßige Zuwanderung“ beschrieben.[408] Demnach ergibt sich hier die Zulässigkeit von Zuwanderungen im Verhältnis zu örtlichen Gegebenheiten einer Eigenentwicklergemeinde. In der Region Oberland besteht für die Teilregion, die nicht zum Alpengebiet gehört, eine Vorgabe, dass „eine der Größe, Struktur und

[404] Vgl. Regionalplan Stuttgart 2009, Begründung zu Z 2.4.2, S. 82ff.
[405] Vgl. Regionalplan Mecklenburgische Seenplatte 2011, Begründung zu 4.1 Z 4 und Z 5, S. 63.
[406] Vgl. Regionalplan Oberland 2001, II Z 1.3, S. 1.
[407] Vgl. Regionalplan Schwarzwald-Baar-Heuberg 2003, G 2.5, S. 9; Begrünung zu G 2.5, S. 10.
[408] Vgl. Regionalplan Main-Rhön 2008, Begründung zu B II Z 1.8, S. 7.

Ausstattung nach angemessene Zuwanderung“[409] im Rahmen der organischen Siedlungsentwicklung zulässig ist.[410] Auch diese Vorgabe ist nicht bestimmt und bedarf der Auslegung.

Des Weiteren ist im Regionalplan Münsterland vorgegeben, dass Wohnungsbedarfe, die über die Bedarfe der ortsansässigen Bevölkerung hinausgehen im Einzelfall zulässig sind, „wenn diese Abrundung oder Ergänzung aufgrund der örtlich vorhandenen Infrastrukturausstattung sinnvoll ist. Sie muss zudem auch gesamtgemeindlich im Hinblick auf die anzustrebende Konzentration der Siedlungsentwicklung auf die Hauptorte und auch hinsichtlich der Auswirkungen auf das Orts- und Landschaftsbild vertretbar sein.“[411] Demzufolge sind Wanderungsgewinne in Eigenentwicklerortsteilen in der Region Münsterland an mehrere Voraussetzungen gebunden.

Zusammenfassend bestehen in den Regionalplänen der meisten Untersuchungsregionen Angaben, welche Wanderungsgewinne als zulässig einstufen. Diese Vorgaben lassen ein unterschiedliches Maß an Wanderungsgewinnen zu, weswegen sich auch der zu deckende Bedarf unterscheidet und schlussendlich auch das Maß der zulässigen Siedlungsentwicklung. Dahingegen stellen die Regionen Rostock und Düsseldorf die einzigen Regionen dar, die Wanderungsgewinne im Rahmen der Eigenentwicklung gänzlich ausschließen. In knapp der Hälfte der Untersuchungsregionen besteht in der Eigenentwicklungsfestlegung keine Angaben zur Zulässigkeit der Bedarfsdeckung über den örtlichen Wohnungsbedarf hinaus (vgl. Regionalplan Mittelhessen, Hannover, Cuxhaven, Rheinhessen-Nahe, Westpfalz, Harz, Ostthüringen). Die Eigenentwicklungsfestlegungen der Regionen Hannover, Cuxhaven, Westpfalz und Harz weisen gar keine der in der Tabelle aufgeführten qualitativen Angaben zum Maß der zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung auf (vgl. Tab. 18).

Qualitative Angaben zum Maß der zulässigen gewerblichen Siedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung

Zuerst werden nun die qualitativen Angaben zum Maß der zulässigen gewerblichen Siedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung, die auf den örtlichen Bedarf abstellen, aufgezeigt. Anschließend werden die Angaben vergleichend analysiert, welche gewerbliche Siedlungsentwicklung über den örtlichen Bedarf hinaus zulassen.

Da sich die Eigenentwicklungsfestlegungen der Untersuchungsregionen Rostock und Cuxhaven nicht auf die gewerbliche Siedlungsentwicklung beziehen,[412] können die Festlegungen dieser Regionen hinsichtlich der Angaben zum Maß der zulässigen gewerblichen Siedlungsentwicklung nicht analysiert werden.

[409] Regionalplan Oberland 2001, Begründung zu II Z 1.3, S. 1f.
[410] Vgl. ebenda.
[411] Regionalplan Münsterland 2014, Begründung zu III.1 G 8 8.4, S. 27.
[412] Vgl. oben, Kapitel III, 1.2.4.1.

Tab. 19: Qualitative Angaben zur zulässigen gewerblichen Siedlungsentwicklung in der Eigenentwicklungsfestlegung der Regionalpläne der Untersuchungsregionen

Qualitative Angaben zum Maß der zulässigen gewerblichen Siedlungsentwicklung	Regionalpläne der Untersuchungsregionen														
	Stuttgart	Schwarzwald-Baar-Heuberg	Oberland	Main-Rhön	Mittelhessen	Rostock	Mecklenburgische Seenplatte	Hannover	Cuxhaven	Düsseldorf	Münsterland	Rheinhessen-Nahe	Westpfalz	Harz	Ostthüringen
Deckung der Bedarfe der ortsansässigen Betriebe	–	–	✓	✓	✓		✓	✓		–	✓	✓	–	–	✓
Erweiterung von ortsansässigen Betrieben	✓	✓	–	–	–		–	✓		✓	–	✓	–	–	–
Verlagerung von ortsansässigen Betrieben	–	–	–	–	–		–	–		✓	–	–	–	–	–
Gewerbliche Neuansiedlungen	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓		–	–	✓	–	–	–

✓ = trifft zu – = keine Angaben

Entwurf: Eigene Darstellung
Quelle: Eigene Erhebungen auf Basis der Regionalpläne der Untersuchungsregionen, Quellen siehe Kapitel III, 1.2.

Ein Regelungsinhalt der Eigenentwicklungsfestlegung in vielen Regionalplänen ist, dass sich die Eigenentwicklung aus der Deckung der Bedarfe der ortsansässigen Betriebe ergibt (vgl. Regionalplan Oberland, Main-Rhön, Mittelhessen, Mecklenburgische-Seenplatte, Hannover, Münsterland, Rheinhessen-Nahe, Ostthüringen). Ähnliche Angaben sehen eine Erweiterung oder Verlagerung der ortsansässigen Betriebe vor (vgl. Regionalplan Stuttgart, Schwarzwald-Baar-Heuberg, Hannover, Düsseldorf, Rheinhessen-Nahe). Keine derartigen qualitativen Angaben weisen die Eigenentwicklungsfestlegungen der Regionalpläne Westpfalz und Harz auf (vgl. Tab. 19). In der Region Oberland wird bei der organischen Siedlungsentwicklung zwischen dem Alpengebiet und der übrigen Region unterschieden. Im Alpengebiet soll sich der Bedarf der Siedlungsentwicklung am Bedarf der ortsansässigen Betriebe ausrichten, wohingegen für die übrige Region hierzu keine spezifische Angabe gemacht wird.[413]

Hinsichtlich der Zulässigkeit von gewerblichen Neuansiedlungen bestehen in den Festlegungen sowohl Vorgaben mit unbestimmten Rechtsbegriffen als auch Angaben, die konkrete gewerbliche Neuansiedlungen zulassen.

Oftmals sind gewerbliche Neuansiedlungen zulässig, wenn diese einen Beitrag zur örtlichen Grundversorgung (vgl. Regionalplan Main-Rhön, Mittelhessen, Mecklenburgische Seenplatte, Rheinhessen-Nahe) oder zur Strukturverbesserung leisten (vgl. Regionalplan Main-Rhön,

[413] Vgl. Regionalplan Oberland 2001, II Z 1.3, S. 1; Begründung zu II Z 1.3, S. 1f.

Mecklenburgische Seenplatte, Hannover). Auch kann beispielsweise eine Voraussetzung für Gewerbeansiedlungen gegeben sein, wenn diese an besondere Standortvoraussetzungen gebunden sind, welche in dieser Gemeinde vorhanden sind (vgl. Regionalplan Main-Rhön, Mecklenburgische Seenplatte, Hannover) oder, wenn dadurch die regionale Freizeit- und Erholungsfunktion verbessert werden kann (vgl. Regionalplan Hannover). In Mittelhessen sind Gewerbeansiedlungen zur Verbesserung der Grundversorgung nur möglich, wenn die gewerbliche Neuansiedlung an die vorhandene Verkehrsinfrastruktur und weitere Infrastrukturen angebunden ist.[414] Im Regionalplan Hannover besteht ebenfalls eine Voraussetzung für die gewerbliche Neuansiedlung. Demnach muss der Standort für diese Ansiedlungen eine raumordnerische Eignung aufweisen.[415]

In der Region Schwarzwald-Baar-Heuberg sind dahingegen Gewerbeneuansiedlungen nicht nur zulässig, wenn bestimmte Voraussetzungen gegeben sind. Im Regionalplan Schwarzwald-Baar-Heuberg wird die Neuansiedlung von Betrieben durch die Verbesserung der Arbeitsmarktsituation sowie die Vermeidung von Abwanderungen und die Förderung von notwendigen Strukturveränderungen begründet. Die Formulierung der Begründung lässt darauf schließen, dass es sich bei den genannten Gründen für gewerbliche Neuansiedlungen nicht um Voraussetzungen für die Zulässigkeit dieser handelt, sondern dass eine generelle Freigabe für gewerbliche Neuansiedlungen besteht. [416]

Im Regionalplan Stuttgart sind in Eigenentwicklergemeinden „keine größeren Gewerbeansiedlungen“ zulässig.[417] Diese Festlegung schließt die Zulässigkeit von *kleineren* Gewerbeansiedlungen nicht aus. Eine weitere Regelung mit unbestimmten Rechtsbegriffen findet sich im Regionalplan Oberland. Hier richtet sich das Maß der zulässigen Siedlungsentwicklung im Alpengebiet[418] „im Wesentlichen“ am Bedarf der ortsansässigen Betriebe aus.[419] Diese Formulierung schließt gewerbliche Neuansiedlungen nicht gänzlich aus.

Weitergehende Ausnahmeregelungen für die gewerbliche Siedlungsentwicklung in Eigenentwicklerortsteilen bestehen im Regionalplan Hannover. Hier können „zusätzliche gewerbliche Bauflächen […] entwickelt werden, deren Bedarf und Erforderlichkeit einzelfallbezogen nachzuweisen ist.“[420] Hierfür bedarf es eines kommunalen Gewerbestandortkonzepts oder eines Konzepts zu den Themen Freizeit und Erholung. Eine weitere Ausnahme für gewerbliche Ansiedlungen in der Region Hannover besteht, wenn eine Verhinderung dieses Vorhabens negative Auswirkungen für die Wirtschaft und den Arbeitsmarkt der Region hätte.[421]

---

414 Vgl. Regionalplan Mittelhessen 2010, Z 5.3-3, S. 55; Begründung zu Z. 5.3-3, S. 56f.
415 Vgl. Regionalplan Hannover 2016, 2.1 Ziffer 07, S. 22.
416 Vgl. Regionalplan Schwarzwald-Baar-Heuberg 2003, G 2.5, S. 9; Begrünung zu G 2.5, S. 10.
417 Vgl. Regionalplan Stuttgart 2009, Begründung zu Z 2.4.2, S. 83.
418 Hinsichtlich der Zulässigkeit von gewerblichen Neuansiedlungen in der restlichen Region Oberland bestehen keine Angaben.
419 Vgl. Regionalplan Oberland 2001, II Z 1.3, S. 1; Begründung zu II Z 1.3, S. 1f.
420 Regionalplan Hannover 2016, Begründung zu 2.1 Ziffer 07, S. 95.
421 Vgl. Regionalplan Hannover 2016, Begründung zu 2.1 Ziffer 07, S. 95f.

In den Eigenentwicklungsfestlegungen einiger Untersuchungsregionen konnten keine Angaben zur Zulässigkeit von gewerblichen Neuansiedlungen gefunden werden (vgl. Regionalplan Münsterland, Düsseldorf, Westpfalz, Harz, Ostthüringen). Alle anderen Eigenentwicklungsfestlegungen ermöglichen Gewerbeneuansiedlungen – wenn auch in sehr unterschiedlichem Umfang.

Weitere qualitative Angaben mit Einfluss auf das Maß der Eigenentwicklung

Zusätzlich zu den genannten qualitativen Angaben zum Maß der zulässigen wohnbaulichen und gewerblichen Siedlungsentwicklung in den Regionalplänen der Untersuchungsregionen gibt es auch allgemein gehaltene, qualitative Vorgaben, an denen sich die Siedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung ausrichtet und die ebenfalls das Maß der Siedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung beeinflussen. Nun werden verschiedenste dieser Regelungsinhalte beispielhaft aufgezeigt. [422]

Als eine Komponente der Eigenentwicklung, die das Maß der Eigenentwicklung erweitert, gilt die Weiterentwicklung der vorhandenen Infrastruktureinrichtungen vor Ort. Im Regionalplan Stuttgart ist hierzu eine Vorgabe vorhanden.[423] Weitere Regelungsinhalte, die das Maß der Eigenentwicklung erweitern, bestehen im Regionalplan Rheinhessen-Nahe. Dort sollen Eigenentwicklergemeinden „die Bedingungen für Erholung, kulturelle Betätigung und das Leben in der Gemeinschaft verbessern.“[424]

Qualitative Angaben und Hinweise können weitere Begrenzungen des Maßes der zulässigen Siedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung bewirken. Im Regionalplan Stuttgart werden Vorgaben des BauGB aufgeführt, welche sich limitierend auf die Eigenentwicklung auswirken können. Demnach „findet [die Eigenentwicklung] […] dort ihre Grenzen, wo standortgebundene Gegebenheiten eine weitere Siedlungsentwicklung ausschließen oder natürliche Ressourcen für immer gestört wäre (§1 (5) i.V.m. 1a BauGB).“[425] In diesem Zusammenhang wird auch die städtebauliche Erforderlichkeit als Voraussetzungen für Planungen genannt. Diese zwei Hinweise verdeutlichen, dass das Städtebaurecht ebenfalls Einfluss auf das Maß der Eigenentwicklung hat.[426]

Eine Einschränkung der Siedlungsentwicklung in Eigenentwicklergemeinden besteht im Regionalplan Ostthüringen durch die Vorgabe, dass die Entwicklungen dieser Gemeinden nicht der räumlichen Konzentration der Siedlungsentwicklung in Zentralen Orten konterkarieren sollen.[427]

---

[422] Bei diesem Unterkapitel wird versucht weitere qualitative Angaben mit Einfluss auf das Maß der Eigenentwicklung aufzuzeigen, die in den Unterkapiteln zu den qualitativen Angaben zum Maß der Wohnsiedlungsentwicklung und der gewerblichen Siedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung nicht Eingang finden konnten. Jedoch stellt dies nur einen Überblick weiterer qualitativer Angaben dar. Es wird nicht garantiert, dass sämtliche, in den Eigenentwicklungsfestlegungen enthaltene qualitative Angaben zum Maß der Siedlungsentwicklung hier aufgeführt werden.

[423] Vgl. Regionalplan Stuttgart 2009, Begründung zu Z 2.4.2, S. 83.

[424] Vgl. Laufende Teilfortschreibung Regionalplan Rheinhessen-Nahe Entwurf 2016, 2.2.1 G 13, S.16f.

[425] Regionalplan Stuttgart 2009, Begründung zu Z 2.4.2, S. 83.

[426] Vgl. ebenda.

[427] Vgl. Laufende Änderung Regionalplan Ostthüringen Entwurf 2018, Begründung zu G 2-3, S. 14.

Im Regionalplan Rheinhessen-Nahe heißt es ebenfalls, dass die Eigenentwicklung die besonderen Funktionen von anderen Gemeinden nicht beeinträchtigen sollen.[428]

Darüber hinaus bestehen in den regionalen Raumordnungsplänen Regelungen, die in Anhängigkeit von örtlichen Gegebenheiten Einfluss auf das Maß der Eigenentwicklung nehmen können. Diesbezüglich kann, wie im Regionalplan Stuttgart, vorgegeben werden, dass es die Eigenentwicklung den Erhalt der gewachsenen Struktur und die angemessene Weiterentwicklung ermöglichen soll.[429] In der Region Oberland ergibt sich die organische Entwicklung in den Ortsteilen mit Begrenzung der Siedlungstätigkeit aus der „Lage, Größe, Struktur und Ausstattung der jeweiligen Gemeinde."[430] Auch in der Region Mecklenburgische Seenplatte besteht eine vergleichbare Festlegung.[431] Zudem gibt es Festlegungen, die vorgeben, dass bei der Eigenentwicklung die vorhandene Infrastruktur berücksichtigt werden muss (vgl. Regionalplan Schwarzwald-Baar-Heuberg, Cuxhaven).

Eine weitere Angabe, die sich auf das zulässige Maß der Siedlungsentwicklung auswirken kann, ist, dass die Eigenentwicklung „unter Beachtung einer landschaftsgerechten Ortsgestaltung und Bewahrung der nachhaltigen Funktion des Naturhaushalts"[432] erfolgen soll.

Darüber hinaus wird den Gemeinden mit Beschränkung auf die organische Entwicklung in der Region Schwarzwald-Baar-Heuberg vorgegeben, dass in diesen Gemeinden Spielraum zur Förderung der organischen Siedlungsentwicklung bestehen soll.[433] Auch in der Region Main-Rhön und Oberland richtet sich das Maß der Siedlungsentwicklung an der organischen Entwicklung aus.[434] Da „organisch" kein bestimmter Rechtsbegriff ist, können keine genaueren Aussagen zum Maß der Siedlungsentwicklung getroffen werden, wenn diese sich an einer organischen Entwicklung orientieren soll. Ebenfalls als undefinierter Begriff wird „örtlicher Grundbedarf" eingestuft. In der Region Hannover besteht in Eigenentwicklerortsteilen die Möglichkeit der Deckung dieses Bedarfs.[435]

Bei diesen genannten qualitativen Angaben handelt es sich um Vorgaben, die im Rahmen der Eigenentwicklung weitere Entwicklungen ermöglichen, die Eigenentwicklung weiter begrenzen, an örtliche Gegebenheiten koppeln oder durch unbestimmte Rechtsbegriffe Aussagen zum Maß der zulässigen Siedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung treffen.

1.2.4.2 Quantitative Angaben

Quantitative Berechnungsmodelle zur Ermittlung der Eigenentwicklung sind in sieben Untersuchungsregionen beinhaltet (vgl. Regionalplan Stuttgart, Mittelhessen, Rostock, Hannover,

[428] Vgl. Laufende Teilfortschreibung Regionalplan Rheinhessen-Nahe Entwurf 2016, 2.2.1 G 13, S.16f.
[429] Vgl. Regionalplan Stuttgart 2009, Begründung zu Z 2.4.2, S. 83.
[430] Regionalplan Oberland 2001, II Z 1.3, S. 1; Begründung zu II Z 1.3, S. 1f.
[431] Vgl. Regionalplan Mecklenburgische Seenplatte 2011, 4.1 Z 4 und Z 5, S. 62.
[432] Laufende Teilfortschreibung Regionalplan Rheinhessen-Nahe Entwurf 2016, 2.2.1 G 13, S.16f.
[433] Vgl. Regionalplan Schwarzwald-Baar-Heuberg 2003, G 2.5, S. 9; Begrünung zu G 2.5, S. 10.
[434] Vgl. Regionalplan Oberland 2001, II Z 1.3, S. 1; Regionalplan Main-Rhön 2008, Begründung zu B II Z 1.8, S. 7.
[435] Vgl. Regionalplan Hannover 2016, 2.1 Ziffer 07, S. 22.

Cuxhaven, Rheinhessen-Nahe, Westpfalz). In knapp der Hälfte der Untersuchungsregionen gibt es demnach im Regionalplan zur Eigenentwicklung keine derartigen quantitativen Vorgaben (vgl. Regionalplan Schwarzwald-Baar-Heuberg, Oberland, Main-Rhön, Mecklenburgische Seenplatte, Düsseldorf, Münsterland, Harz) (vgl. Tab. 20).

Tab. 20: Quantitative Festlegungen zur Eigenentwicklung in den Regionalplänen der Untersuchungsregionen

Regionalpläne der Untersuchungsregionen	Quantitative Festlegungen	Verbindlichkeit der quantitativen Festlegungen
Stuttgart	✓	G
Schwarzwald-Baar-Heuberg	✗	
Oberland	✗	
Main-Rhön	✗	
Mittelhessen	✓	Z
Rostock	✓	Z
Mecklenburg. Seenplatte	✗	
Hannover	✓	Z
Cuxhaven	✓	B
Düsseldorf	✗	
Münsterland	✗	
Rheinhessen-Nahe	✓	Z
Westpfalz	✓	Z
Harz	✗	
Ostthüringen	✗	

✓ = trifft zu ✗ = trifft nicht zu Z = Ziel der Raumordnung G = Grundsatz der Raumordnung B = Angabe in Begründung

Entwurf: Eigene Darstellung
Quelle: Eigene Erhebungen auf Basis der Regionalpläne der Untersuchungsregionen, Quellen siehe Kapitel III, 1.2.

Hierbei ist anzumerken, dass quantitativen Vorgaben zum Maß der Siedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung in manchen regionalen Raumordnungsplänen in separaten Festlegungen festgelegt werden und demnach einerseits Festlegungen mit qualitativen Vorgaben zur Eigenentwicklung, sowie andererseits Festlegung mit den quantitativen Berechnungsmodellen bestehen (vgl. Regionalplan Stuttgart, Rheinhessen-Nahe, Westpfalz). Im Regionalplan Rheinhessen-Nahe wird in der Begründung der qualitativ ausgestalteten Eigenentwicklungsfestlegung auf die Berechnung der Bedarfswerte für Wohnsiedlungsentwicklung in Eigenentwicklergemeinden in einem separaten Ziel hingewiesen.[436]

Die Verbindlichkeit der bestehenden zahlenmäßigen Vorgaben zur Eigenentwicklung unterscheiden sich in den untersuchten Regionalplänen (vgl. Tab. 19). In den meisten Regionalplänen ist

[436] Vgl. Laufende Teilfortschreibung Regionalplan Rheinhessen-Nahe Entwurf 2016, 2.2.1 G 13, S.16f.

die quantitative Festlegung zur Eigenentwicklung als Ziel der Raumordnung festgelegt (vgl. Regionalplan Mittelhessen, Rostock, Hannover, Rheinhessen-Nahe, Westpfalz). Als Grundsatz der Raumordnung ist diese quantitative Vorgabe nur in der Region Stuttgart vorgegeben.[437] In der Region Cuxhaven ist die Vorgabe zur Berechnung eines Orientierungswerts der Eigenentwicklung nur in der Begründung der Festlegung aufgeführt.[438]

Bei den meisten Regelungen zur Quantifizierung der Eigenentwicklung handelt es sich um Vorgaben zum Maß der zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung (vgl. Regionalplan Stuttgart, Rostock, Cuxhaven, Rheinhessen-Nahe, Westpfalz). Der Regionalplan Mittelhessen beinhaltet dahingegen aber auch zahlenmäßige Regelungen für die gewerbliche Siedlungsentwicklung.[439] Darüber hinaus bezieht das Berechnungsmodell für die ländlich strukturierten Siedlungen ohne Ergänzungsfunktion Wohnen in der Region Hannover neben Wohnbauflächen auch gemischte Bauflächen ein.[440]

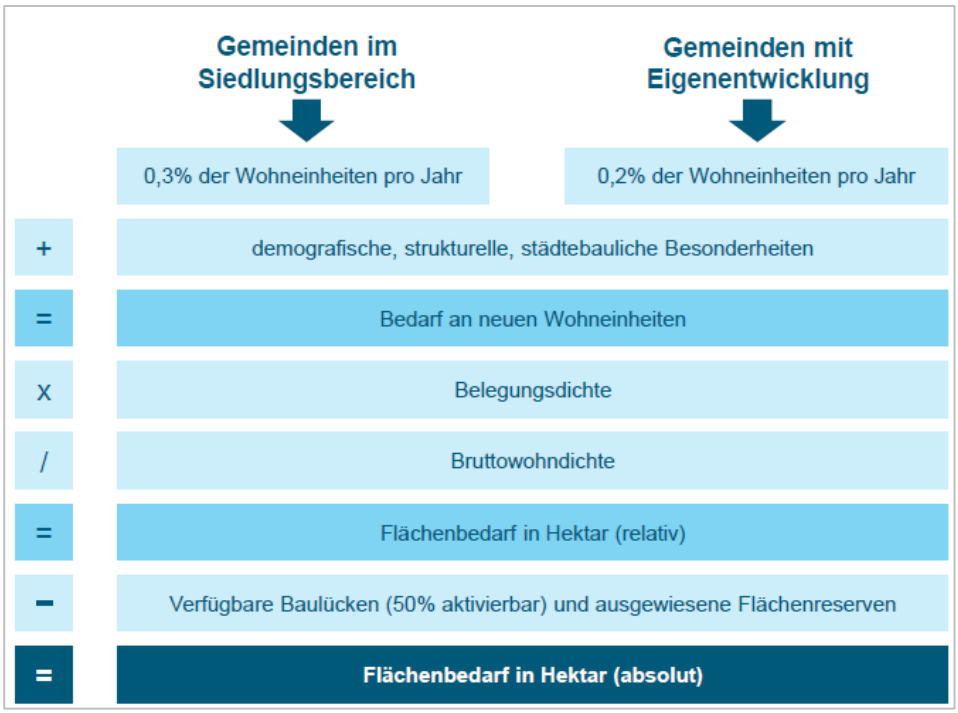
Im Folgenden werden die verschiedenen Berechnungsmodelle der untersuchten regionalen Raumordnungspläne aufgeführt.

Im Regionalplan Rostock sowie im Regionalplan Stuttgart besteht je ein Berechnungsmodell zur Eigenentwicklung mit einem Wohneinheitenbezug. Das bedeutet, dass je **x % bezogen auf den Wohneinheitenbestand** für einen bestimmten Zeitraum als zulässige Entwicklung vorgegeben ist (Tab. 21).

In der Region Stuttgart besteht ein Orientierungswert, der in einem Zeitraum von 5 Jahren eine Zunahme der Wohneinheiten von 1 % bezogen auf die bestehenden Wohneinheiten in Eigenentwicklergemeinden vorsieht.[441] Im Regionalplan Stuttgart ist zudem ein Ziel der Raumordnung zu Bruttowohndichten festgelegt. Diese verbindlich vorgegebene Bruttowohndichte von 50 Einwohner pro Hektar ist im Durchschnitt nicht zu überschreiten (vgl. Tab. 22).[442] Auf die Berechnung eines maximalen Flächenbedarfs für Eigenentwicklergemeinden anhand der vorgegebenen zulässigen Wohneinheiten sowie der Einwohnerdichten wird im Regionalplan nicht eingegangen. Jedoch zeigt eine Veröffentlichung des Verbands Region Stuttgart auf, dass der Flächenbedarf berechnet werden kann, indem die vorgegebenen Wohneinheitenbedarfe mit der Belegungsdichte multipliziert und anschließend durch die Bruttowohndichte dividiert werden (vgl. Abb. 7). Zudem wird durch diese Veröffentlichung verdeutlicht, dass auch verfügbare Baulücken zu 50 % und ausgewiesene Flächenreserven von dem Flächenbedarf abgezogen werden.[443] Diese Informationen konnten im Regionalplan nicht gefunden werden.[444]

[437] Vgl. Regionalplan Stuttgart 2009, G 2.4.0.5.1, S. 55
[438] Vgl. Regionalplan Cuxhaven 2012, Begründung zu 2.1, S. 10.
[439] Vgl. Regionalplan Mittelhessen 2010, Z 5.3-3, S. 55; Begründung zu Z. 5.3-3, S. 56f.
[440] Vgl. Regionalplan Hannover 2016, 2.1 Ziffer 7, S. 23.
[441] Vgl. Regionalplan Stuttgart 2009, G 2.4.0.5.1, S. 55.
[442] Vgl. ebenda, Z 2.4.0.8, S. 56.
[443] Vgl. Verband Region Stuttgart 2017, S. 12.
[444] Vgl. Regionalplan Stuttgart 2009.

Abb. 7: Bedarfsberechnung in der Region Stuttgart



Quelle: Verband Region Stuttgart 2017, S. 12.

Im Regionalplan Rostock besteht dahingegen ein Berechnungsmodell, das als Ziel der Raumordnung festgelegt ist. Dieses sieht einen Zuwachs von bis zu 3 % des Wohnungsbestands während der Geltungsdauer des Regionalplans Rostock in den Eigenentwicklergemeinden vor (vgl. Tab. 21). In der Begründung zum Ziel wird darauf hingewiesen, dass ein Orientierungswert von 15-20 Wohneinheiten je Hektar als Bruttowohndichte besteht, anhand dessen die maximal zulässigen Wohneinheiten in einen Wohnbauflächenwert umgerechnet werden können.[445] Im Regionalplan Rostock ist beschrieben, dass „vorhandene Wohnbauflächenreserven […] in die Berechnung des Eigenbedarfs mit einzubeziehen [sind]".[446] Sowohl im Regionalplan Rostock als auch im Regionalplan Stuttgart wird für die betroffenen Gemeinden die zulässige Siedlungsentwicklung nicht berechnet und aufgeführt. Zudem besteht auch keine Beispielrechnung.[447]

Zur Berechnung des Umfangs der Eigenentwicklung kann außerdem auch ein Berechnungsmodell mit **Bezug auf die vorhandene Siedlungsfläche** wie in der Region Hannover verwendet werden. Demnach ist es in der Region Hannover zulässig, dass sich die Siedlungsfläche in den Eigenentwicklersiedlungen im Geltungszeitraum des Regionalplans um bis zu 5 % erweitert (Basiszuschlag) (vgl. Tab. 21). Im Regionalplan Hannover besteht eine Tabelle, welche die Basis- und Ermessenszuschläge[448] für jede einzelne Gemeinde zu entnehmen sind. Hinsichtlich des

[445] Vgl. Regionalplan Rostock 2011, 4.1 Z 2, S. 37; Begründung zu 4.1 Z 2, S. 38f.
[446] Ebenda 2011, Begründung zu 4.1 Z 2, S. 38f.
[447] Vgl. Regionalplan Stuttgart 2009, G 2.4.0.5.1, S. 55; Begründung zu G 2.4.0.5.1, S. 59; Regionalplan Rostock 2011, 4.1 Z 2, S. 37; Begründung zu 4.1 Z 2, S. 38f.
[448] Vgl. unten, Kapitel III, 1.2.4.2, Grenzen der Vergleichbarkeit der Anwendung der Berechnungsmodelle auf den Modellortsteil.

Umgangs mit Innenbereichspotenzialen und sonstigen Flächenreserven gibt die Festlegung zur Eigenentwicklung im Regionalplan Hannover keinen Aufschluss. Auch Angaben zu Bruttowohndichten, welche die Ermittlung der zulässigen Anzahl an Wohneinheiten pro Fläche darstellen, können im Regionalplan Hannover nicht gefunden werden.[449]

Weiterhin können Berechnungsmodelle in Form von **x Wohneinheiten** / **1.000 Einwohner und x Jahr(e)** ausgestaltet sein.

Im Regionalplan Cuxhaven wird dieses Berechnungsmodell in der Begründung zur Eigenentwicklungsfestlegung aufgeführt. Hierbei wird zwischen Gemeinden unterschieden, die hinsichtlich der wohnbaulichen Entwicklung „aufgrund ihrer vorhandenen Infrastruktur, Einwohnerzahl und der zu erwartenden demographischen Entwicklung positiver zu beurteilen sind“[450] (Typ 1-Gemeinden) sowie Gemeinden, in denen wegen eines bestehenden Mangels an Infrastruktureinrichtungen die Zulässigkeit von wohnbaulicher Entwicklung restriktiver gesehen wird (Typ-2 Gemeinden). In ersteren wird in der Region Cuxhaven ein Wert von 3,5 Wohneinheiten pro Jahr pro 1000 Einwohner angedacht. Zweitere sollen sich lediglich im Umfang von 1,5 Wohneinheiten pro Jahr pro 1000 Einwohner entwickeln (vgl. Tab. 21).[451] Im Regionalplan Cuxhaven besteht keine Auflistung der Berechnung der zulässigen Wohneinheiten für die einzelnen Eigenentwickler. Zudem kann im Regionalplan Cuxhaven keine Festlegung von Bruttowohndichten gefunden werden. Darüber hinaus bestehen auch keine Angaben zum Umgang mit bestehenden Baulücken und sonstigen Flächenreserven.[452]

Auch in der Region Rheinhessen-Nahe sowie der Region Westpfalz wird das Berechnungsmodell x Wohneinheiten / 1.000 Einwohner und x Jahr(e) verwendet. Jedoch stellt dieses Berechnungsmodell hier nur eine Basis dar. Denn ausgehend von den anhand dieses Berechnungsmodells berechneten zulässigen Wohneinheiten wird in den Regionen Rheinhessen-Nahe und Westpfalz mittels Wohndichtewerten der zulässige Flächenbedarf ermittelt.

In der Region Rheinhessen-Nahe erfolgt beim Berechnungsmodell eine Differenzierung zwischen verschiedenen Raumtypen. Demnach werden unterschiedliche Anzahlen an Wohneinheiten je 1.000 Einwohner und Jahr in unterschiedlichen Raumtypen festgelegt (vgl. Tab. 21). Diese Werte werden hier Grundwerte genannt. Die Spanne dieser Grundwerte reicht von 2,4 Wohneinheiten pro 1.000 Einwohner und Jahr in Eigenentwicklergemeinden im hochverdichteten Bereich bis 2,0 Wohneinheiten pro 1.000 Einwohner und Jahr in Eigenentwicklergemeinden in ländlichen Bereichen mit konzentrierter Siedlungsstruktur. Darüber hinaus bekommen die verdichteten Bereiche mit konzentrierter Siedlungsstruktur einen Grundwert von 2,3 Wohneinheiten pro 1.000 Einwohner und Jahr und die verdichteten Bereiche mit disperser Siedlungsstruktur einen Grundwert von 2,2 Wohneinheiten pro 1.000 Einwohner und Jahr zugewiesen. Im Regionalplan Rheinhessen-

[449] Vgl. Regionalplan Hannover 2016, 2.1 Ziffer 7, S. 23; Begründung zu 2.1 Ziffer 7, S. 94ff.
[450] Regionalplan Cuxhaven 2012, Begründung zu 2.1, S. 10.
[451] Vgl. ebenda.
[452] Vgl. Regionalplan Cuxhaven 2012.

Nahe wird vorgegeben und erklärt, wie auf der Basis von den Grundwerten, Dichtewerten und der Bevölkerungsvorausberechnung von 2017 bis 2030 Wohnbauflächenbedarfswerte berechnet werden. Anhand des vorgegebenen Grundwerts und der prognostizierten Bevölkerungszahl für 2030 wird zunächst der Bedarf an Wohneinheiten für die nächsten 15 Jahre berechnet. Der Wohnbauflächenbedarfswert wird dann wiederum anhand des berechneten Bedarfs an Wohneinheiten und der vorgegebenen Dichtewerte ermittelt. Zudem erfolgt in Rheinhessen-Nahe eine Anrechnung der Wohnbauflächenreserven auf den Wohnbauflächenbedarfswert. Hierbei sind als „Wohnbauflächenreserven im Außenbereich zu einem bestimmten Stichtag […] in den rechtskräftigen Flächennutzungsplänen dargestellte Wohnbauflächen nach ihrer Größe sowie Mischbauflächen nach ihrer Größe zu 50% auf den regionalplanerisch festgelegten Wohnbauflächenbedarf anzurechnen. Der aktuelle Stand der Wohnbauflächenreserven geht aus der landesweiten Plattform Raum+ Monitor[453] hervor."[454] „Nicht auf den Wohnbauflächenbedarf anzurechnen sind Flächen, für die bereits bis zum 31. Juli 2018 ein Verfahren zur Aufstellung eines Bebauungsplans oder einer städtebaulichen Satzung gem. § 34 Abs. 4 oder gem. § 35 Abs. 6 BauGB eingeleitet worden ist."[455] Im Regionalplan Rheinhessen-Nahe werden die Grundwerte für jede Ortsgemeinde tabellarisch aufgeführt. Weiterhin werden die Wohnbauflächenbedarfswerte für alle Gemeinden berechnet und ebenfalls tabellarisch dargestellt. Zudem verdeutlichen Beispielrechnungen, wie die Berechnung erfolgt. Gemeinden ohne besondere Funktionszuweisung haben sich laut Regionalplan Rheinhessen-Nahe an einem Dichtewert in Wohneinheiten je Hektar von 15 bis 18 auszurichten (vgl. Tab. 22).[456] Wesentlich ist hierbei, dass diese quantitative Festlegung nur Anwendung findet, wenn „ein Flächennutzungsplan aufgestellt, geändert oder ergänzt [wird], in dem erstmals Freiraumflächen im Außenbereich als Wohnbauflächen oder Wohngebiete […] dargestellt werden."[457]

In der Region Westpfalz ist festgelegt, dass maximal 2 Wohneinheiten pro 1.000 Einwohner pro Jahr in Eigenentwicklergemeinden ermöglicht werden können (vgl. Tab. 21). In dieser Region dienen ebenfalls als Grundsatz der Raumordnung festgelegte Bruttowohndichten dazu, den maximal zulässigen Bedarf an Wohneinheiten in einen Wohnbauflächenbedarf umzurechnen. Hier wird von einem Mindestdichtewert von 15 Wohneinheiten pro Hektar für Eigenentwicklergemeinden ausgegangen (vgl. Tab. 22). Von diesem berechneten Wohnbauflächenbedarfswert werden in der Region Westpfalz bestehende Potenzialwerte abgezogen. Erhoben wurden diese Potenzialwerte im Rahmen der Ersterfassung durch Raum+ Rheinland-Pfalz im Jahr 2010. Die ermittelten Potenzialwerte wurden auf Ebene der Flächennutzungsplanung erhoben, mit den Verbandsgemeinden abgestimmt und sind in Innen- und Außenpotenzial[458] differenziert. Es wurden dabei alle vorhandenen Flächenpotenziale mit einer Größe von mehr als 2.000 qm innerhalb des Siedlungskörpers erfasst. Außenpotenziale für Wohnbauflächen werden zu 100 % vom Bedarfswert

[453] Vgl. unten, Kapitel III, 2.3.3.1
[454] Laufende Teilfortschreibung Regionalplan Rheinhessen-Nahe Entwurf 2016, Anhang 2, S. 64.
[455] Ebenda, Begründung zu Z 20, S. 22.
[456] Vgl. ebenda, 2.2.4 Z 20, S. 19ff.; Begründung zu 2.2.4 Z 20, S. 22ff.; Anlage 1 und 2.
[457] Ebenda, 2.2.4 Z 20, S. 19.
[458] Vgl. oben, Kapitel II, 2, Maßnahmen im Innenbereich / Außenbereich.

abgezogen, dahingegen werden gemischte Bauflächen im Außenbereich nur mit 50% gewichtet und vom Bedarfswert abgezogen. Hinsichtlich des Innenpotenzials sind „während des Geltungszeitraums als verfügbar anzunehmende Wohnbauflächen sowie 50% während des Geltungszeitraums als verfügbar anzunehmende gemischte Bauflächen“[459] vom Bedarfswert abzuziehen. Zudem erfolgt nach Abzug der Außen- und Innenpotenziale vom Bedarfswert eine Restriktionsanalyse der Flächen. Bei dieser Analyse wird geprüft, ob die Realisierung dieser Flächen gewährleistet ist. Ob der Berechnung in der Region Westpfalz eine Bevölkerungsprognose zugrunde gelegt wird oder die „Ausgangseinwohnerzahl“ ist nicht klar. Im Regionalplan Westpfalz wird ein Beispiel zur Anwendung des Berechnungsmodells angeführt, dahingegen gibt es aber keine Auflistung der berechneten Wohnbaulandbedarfe der einzelnen Gemeinden.[460]

Im Regionalplan Mittelhessen handelt es sich nicht um ein Berechnungsmodell, welches nicht relativ zu einer Basisgröße das Maß der Eigenentwicklung bestimmt, sondern um einen **pauschalen Flächenwert**, der Eigenentwicklern gewährt wird (vgl. Tab. 21). Demnach beträgt der maximale Wohnsiedlungsbedarf für Eigenentwicklerortsteile 5 Hektar. Gewerbliche Flächen für den Eigenbedarf dürfen in Ortsteilen in Mittelhessen ebenfalls bis zu 5 Hektar umfassen. Hierbei ist anzumerken, dass dem LEP Hessen entnommen werden kann, dass maximal 5 Hektar für die Wohnsiedlungsentwicklung und die gewerbliche Entwicklung verfügbar sind.[461] Die Angaben im Regionalplan Mittelhessen stimmen demnach mit den Angaben im übergeordneten LEP nicht überein. Bei der 5-Hektar-Regelung für die Wohnsiedlungsentwicklung ist zu beachten, dass sich dieser maximale Flächenwert für die Wohnsiedlungsentwicklung, der von den Eigenentwicklerortsteilen in Anspruch genommen werden kann, in den maximalen Wohnsiedlungsflächenbedarf der Gesamtgemeinden einfügen muss.[462] Wenn demnach also für Gesamtgemeinden mit mehreren Ortsteilen ein Wohnsiedlungsflächenbedarf von 5 Hektar festgelegt wird, stehen für einen einzelnen Ortsteil keine 5 Hektar zur Verfügung. Der Regionalplan Mittelhessen verfügt über eine tabellarische Aufführung der Wohnsiedlungsflächenbedarfe der Gemeinden. Dieser vorgegebene Wohnsiedlungsflächenbedarf basiert auf dem Wohnungsbedarf sowie den vorgegebenen Dichtewerten. Im Regionalplan Mittelhessen besteht bei den Dichtewerten eine Staffelung nach Raumkategorien (vgl. Tab. 22). Da die Wohnsiedlungsflächenbedarfe im Regionalplan für den Zeitraum von 2002 bis 2020 berechnet werden, wird davon ausgegangen, dass auch die 5-Hekar-Regelung für diesen Zeitraum angesetzt ist. Angaben hierzu sind dem Regionalplan nämlich nicht zu entnehmen.[463]

Die Berechnungsmodelle der Untersuchungsregionen sind unterschiedlich konzipiert und weisen unterschiedliche Sachbezüge (Wohneinheiten, Einwohner, Siedlungsfläche) auf und geben die zulässige Siedlungsentwicklung entweder in Form von maximal zulässigen Wohneinheiten oder

[459] Regionalplan Westpfalz 2012, Begründung zu II.1.3 Z 8, S. 22.
[460] Vgl. ebenda, Z 8 & G 9, 20f.; Begründung zu II.1.3 Z 8, S. 21f.
[461] Vgl. oben, Kapitel III, 1.1.4.2.
[462] Vgl. Regionalplan Hessen 2010, Z 5.2-4, S. 46; Begründung zu Z 5.2-4, S. 47; Begründung zu Z 5.2-7, S: 49.; Z 5.3-3, S. 55; Begründung zu Z 5.3-3, S. 56f.
[463] Vgl. Regionalplan Mittelhessen 2010, Z 5.2-7, S 48f.; Begründung zu Z 5.2-7, S. 48f.

in Form eines maximalen Flächenwerts vor (vgl. Tab. 21). Zudem unterscheidet sich, ob diese Bruttowohndichten aufweisen, welche zur Umrechnung der vorgegebenen Wohneinheiten bzw. Flächenwerte dienen können (vgl. Tab. 22). Ausnahmeregelungen dieser Berechnungsmodelle werden im Abschnitt „Grenzen der Vergleichbarkeit der Anwendung der Berechnungsmodelle auf den Modellortsteil“[464] vergleichend analysiert.

Tab. 21: Ausformung der quantitativen Festlegungen zur Eigenentwicklung in den Regionalplänen der Untersuchungsregionen

Regionalpläne der Untersuchungsregionen	Quantitative Festlegung	Verbindlichkeit
Stuttgart	– Zuwachs von 1 % des Wohnungsbestands je 5 Jahre – Wohnbauflächenbedarfsberechnung anhand von Belegungsdichten und Bruttowohndichten	G
Mittelhessen	– max. 5 Hektar Wohnsiedlungsflächen für Ortsteile und Vorgabe des max. Wohnsiedlungsflächenbedarf auf Gemeindeebene (2002 bis 2020) – max. 5 Hekar gewerbliche Siedlungsfläche (2002 bis 2020)	Z
Rostock	– Zunahme um bis zu 3 % des Wohnungsbestands (Geltungsdauer Regionalplan)	Z
Hannover	– 5 % der vorhandenen Siedlungsfläche für die Geltungsdauer des Regionalplans	Z
Cuxhaven	– Typ 1-Gemeinden: 3,5 Wohneinheiten / Jahr / 1.000 Einwohner – Typ 2-Gemeinden: 1,5 Wohneinheiten / Jahr / 1.000 Einwohner	B
Rheinhessen-Nahe	– Grundwert: 2,4 – 2,0 WE / 1.000 EW und Jahr – Wohnbauflächenbedarfsberechnung anhand von Dichtewerten und prognostizierter Bevölkerungzahl – Wohnbauflächenbedarf – Wohnbaureserven = Schwellenwert	Z
Westpfalz	– 2 WE / 1.000 EW / Jahr – Wohnbauflächenbedarfsberechnung anhand von Dichtewerten und (prognostizierter) Bevölkerungzahl – Wohnbauflächenbedarf – Wohnbaupotenziale = Schwellenwert	Z

Z = Ziel der Raumordnung G = Grundsatz der Raumordnung B = Angabe in Begründung

Entwurf: Eigene Darstellung
Quelle: Eigene Erhebungen auf Basis der Regionalpläne der Untersuchungsregionen, Quellen siehe Kapitel III, 1.2.

[464] Vgl. unten, Kapitel III, 1.2.4.2.

Tab. 22: Festlegungen zu Bruttowohndichten bzw. Bruttoeinwohnerdichten für Eigenentwicklergemeinden bzw. -gemeindeteile

Regionalpläne der Untersuchungsregionen	Bruttowohndichten		Verbindlichkeit
Stuttgart	Verdichtungsraum (VR) und Randzone VR Übrige Eigenentwicklergemeinden	50 EW / ha 55 EW / ha	Z
Mittelhessen	Verdichtungsraum: Ordnungsraum ohne VR: ländlicher Raum:	25 WE / ha 18 WE / ha 15 WE / ha	B
Rostock		15-20 WE / ha	G
Hannover			
Cuxhaven			
Rheinhessen-Nahe	Hochverdichteter Bereich: Übrige Eigenentwicklergemeinden:	18 WE / ha 15 WE / ha	B
Westpfalz		15 WE / ha	G

Z = Ziel der Raumordnung G = Grundsatz der Raumordnung B = Empfehlung in der Begründung

Entwurf: Eigene Darstellung
Quelle: Eigene Erhebungen auf Basis der Regionalpläne der Untersuchungsregionen, Quellen siehe Kapitel III, 1.2.

Anwendung der Berechnungsmodelle der Regionalpläne der Untersuchungsregionen

Um die verschiedenen Berechnungsmodelle besser vergleichen zu können, werden nun die sieben quantitativen Vorgaben auf einen Modellortsteil angewandt. Dass sich die Eigenentwicklungsfestlegungen einiger Regionalpläne auf Gemeinden als räumliche Bezugsgröße[465] beziehen, tut dabei der Vergleichbarkeit keinen Abbruch, da es sich bei diesen Berechnungsmodellen um Berechnungsmodelle mit relativem Bezug handelt.

Zur Vereinfachung der Anwendung der Berechnungsmodelle auf den Modellortsteil bleiben auch bestehende Bauflächenpotenziale des Ortsteils unbeachtet.

Auch die Berechnungsmodelle der regionalen Raumordnungspläne sollen auf den folgenden Modellortsteil angewendet werden:

- 1.000 Einwohner
- 35 Hektar Siedlungsfläche
- 500 Wohneinheiten
- durchschnittliche Haushaltsgröße 2 Personen

Die zulässige Siedlungsentwicklung in diesem Eigenentwicklermodellortsteil wird für einen Zeitraum von 15 Jahren berechnet.

[465] Vgl. oben, Kapitel III, 1.2.3.1.

Tab. 23: Berechnung der maximal zulässigen Siedlungsentwicklung im Eigenentwicklermodellortsteil für einen Zeitraum von 15 Jahren

Regionalpläne der Untersuchungsregionen	Eigenentwicklungspotenzial in Hektar (ha)	Eigenentwicklungspotenzial in Wohneinheiten (WE)
Stuttgart	Verdichtungsraum: 0,6 ha für Wohnbauflächen Ländlicher Raum: 0,5 ha für Wohnbauflächen	15 WE
Mittelhessen	4,1 ha für Wohnbauflächen 4,1 ha gewerbliche Flächen	Verdichtungsraum: 105 WE Ordnungsraum ohne VR: 75 WE ländlicher Raum: 63 WE
Rostock	0,7 - 1,0 ha für Wohnbauflächen	15 WE
Hannover	1,75 ha für Wohnbauflächen und gemischte Flächen	
Cuxhaven		Typ 1: 52 WE Typ 2: 22 WE
Rheinhessen-Nahe	Hochverdichteter Bereich: 2 ha ländlichen Bereich mit konzentrierter Siedlungsstruktur: 2 ha jeweils für Wohnbauflächen	Hochverdichteter Bereich: 36 WE ländlichen Bereich mit konzentrierter Siedlungsstruktur: 30 WE
Westpfalz	2 ha für Wohnbauflächen	30 WE

Entwurf: Eigene Darstellung
Quelle: Eigene Erhebungen auf Basis der Regionalpläne der Untersuchungsregionen, Quellen siehe Kapitel III, 1.2.

Die Berechnung der zulässigen Siedlungstätigkeit für 15 Jahre in den Modellortsteilen anhand der verschiedenen Berechnungsmodelle zeigt auf, dass die quantitativen Vorgaben der regionalen Raumordnungspläne der Untersuchungsregionen ein unterschiedliches Maß an Eigenentwicklung zulassen (vgl. Tab. 23).

Zunächst wird angenommen, dass sich der Modellortsteil im ländlichen Raum befindet. Restriktivere Vorgaben weisen die Regionalpläne Stuttgart und Rostock auf, welche für Eigenentwickler lediglich 15 Wohneinheiten und 0,5 bis 1 Hektar Wohnsiedlungsfläche in 15 Jahren vorsehen. Etwas mehr Spielraum ermöglichen die Regelungen der Regionen Rheinhessen-Nahe und Westpfalz. Diese Berechnungsmodelle lassen im Modellortsteil ca. 30 Wohneinheiten zu und sehen hierfür eine Fläche von 2 Hektar vor. In dieser Größenordnung bewegt sich auch in etwa der zulässige Flächenwert in der Region Hannover. Die Region Cuxhaven gibt je nach Gemeindetyp[466] 22 bzw. 52 Wohneinheiten in Eigenentwicklerortsteilen für einen Zeitraum von 15 Jahren vor. Zu den Regelungen, die am meisten Siedlungsflächen im Rahmen der Eigenentwicklung in den Modellortsteilen zulassen, gehören somit die Regelungen der Region Cuxhaven und die Festlegungen des Regionalplans Mittelhessen (vgl. Tab. 23).

[466] vgl. oben, Kapitel III, 1.2.4.2.

Würde sich der Modellortsteil im Verdichtungsraum befinden, kann nach Anwendung der Vorgaben aus dem Regionalplan Rheinhessen-Nahe 36 Wohneinheiten im Modellortsteil realisiert werden. In der Region Stuttgart variiert die zulässige Fläche für einen Eigenentwicklerortsteil im Verdichtungsraum und im übrigen Raum nur marginal. In den anderen Regionen wird beim Berechnungsmodell nicht zwischen den Raumtypen unterschieden (vgl. Tab. 23).

Grenzen der Vergleichbarkeit der Anwendung der Berechnungsmodelle

Aus mehreren Gründen ist die Vergleichbarkeit der zulässigen Siedlungsentwicklung, die durch die Berechnungsmodelle der Untersuchungsregionen ermittelt werden konnte, deutlich eingeschränkt.

Wie bereits im Rahmen der vergleichenden Analyse der landesweiten Raumordnungspläne angeführt wurde, ist eine vergleichende Analyse der Berechnungsmodelle problematisch, da ein Teil der Berechnungsmodelle einen maximal zulässigen Flächenwert vorgibt, wohingegen andere Berechnungsmodelle die Anzahl der zulässigen Wohneinheiten angibt.[467] Da nicht in jedem Regionalplan Bruttowohneinheiten festgelegt sind, ist der unmittelbare Vergleich der Werte nicht möglich.

Zudem gilt auch bei den Berechnungsmodellen der Eigenentwicklung der Regionalpläne der Untersuchungsregionen, dass der zeitliche Bezug teils nicht abschließend definiert ist und beispielsweise die Geltungsdauer des Regionalplans als zeitlicher Bezug vorgegeben ist, weswegen sich hierdurch gewisse Ungenauigkeiten beim Vergleich ergeben können.

Bei der Berechnung des Wohnbauflächenbedarfs für Gemeinden mit Beschränkung auf die Eigenentwicklung hätte für die Region Rheinhessen-Nahe eigentlich eine prognostizierte Bevölkerungszahl zugrunde liegen müssen[468]. Da der Einfachheit halber nur mit dem Bevölkerungsstand gerechnet wurde, können sich hieraus Unschärfen ergeben.

Zudem variieren die inhaltlichen Umgriffe der Festlegungen leicht. Da sich beispielsweise das Berechnungsmodell der Region Hannover auf die Wohnsiedlungsentwicklung als auch auf gemischte Wohnflächen bezieht, ist der Vergleich nicht vollends belastbar.

Bereits bei der vergleichenden Analyse der landesweiten Raumordnungspläne wurde aufgezeigt, dass der Umgang mit vorhandenen Flächenreserven der Innenentwicklung oder älteren, bereits rechtskräftigen Bebauungsplänen und Darstellungen in der vorbereitenden Bauleitplanung unterschiedlich ist und daher die Vergleichbarkeit der Berechnungsmodelle erschwert.[469] Auch beim Vergleich der Berechnungsmodelle der regionalen Raumordnungspläne der Untersuchungsregionen wird dies deutlich (vgl. Tab. 25). Daher kann die Sinnhaftigkeit des oben aufgeführten Vergleichs weiter in Frage gestellt werden.

[467] Vgl. oben, Kapitel III, 1.1.4.2.
[468] Vgl. oben, Kapitel III, 1.2.4.2.
[469] Vgl. oben, Kapitel III, S. 1.1.4.2.

Tab. 24: Angaben zum Umgang der Berechnungsmodelle mit Innenentwicklungspotenzialen und Reserven in rechtskräftigen Bauleitplanungen

Regionalpläne der Untersuchungs-regionen	Angaben zum Umgang der Berechnungsmodelle mit Innenentwicklungspotenzialen und Reserven in rechtskräftigen Bauleitplanungen
Stuttgart	– Anrechnung verfügbarer Baulücken (50% aktivierbar) – Anrechnung ausgewiesener Flächenreserven
Mittelhessen	– unpräzise Angaben
Rostock	– Anrechnung vorhandener Wohnbauflächenreserven
Hannover	– keine Angaben
Cuxhaven	– keine Angaben
Rheinhessen-Nahe	– Anrechnung von Wohnbauflächenreserven im Außenbereich in den rechtskräftigen Flächennutzungsplänen (FNP) nach ihrer Größe – Anrechnung von Mischbauflächen im Außenbereich im FNP nach ihrer Größe zu 50% – keine Anrechnung von Flächen, „für die bereits bis zum 31. Juli 2018 ein Verfahren zur Aufstellung eines Bebauungsplans oder einer städtebaulichen Satzung gem. § 34 Abs. 4 oder gem. § 35 Abs. 6 BauGB eingeleitet worden ist.“[470]
Westpfalz	– Anrechnung von Außenpotenzialen für Wohnbauflächen – Anrechnung von gemischten Bauflächen im Außenbereich mit 50% – Anrechnung der als verfügbar anzunehmende Wohnbauflächen im Innenbereich – Anrechnung der als verfügbar anzunehmende gemischte Bauflächen mit 50 %

Entwurf: Eigene Darstellung
Quelle: Eigene Erhebungen auf Basis der Regionalpläne der Untersuchungsregionen, Quellen siehe Kapitel III, 1.2.

Ein wesentlicher Grund für die mangelnde Vergleichbarkeit ist darüber hinaus, dass einige Regionen in ihren Festlegungen zur Eigenentwicklung vorsehen, dass in Ausnahmefällen von den vorgegebenen Berechnungsmodellen abgewichen werden kann (vgl. Regionalplan Stuttgart, Hannover, Cuxhaven, Rostock). Diese unterschiedlichen Abweichungsmöglichkeiten erschweren die Vergleichbarkeit deutlich.

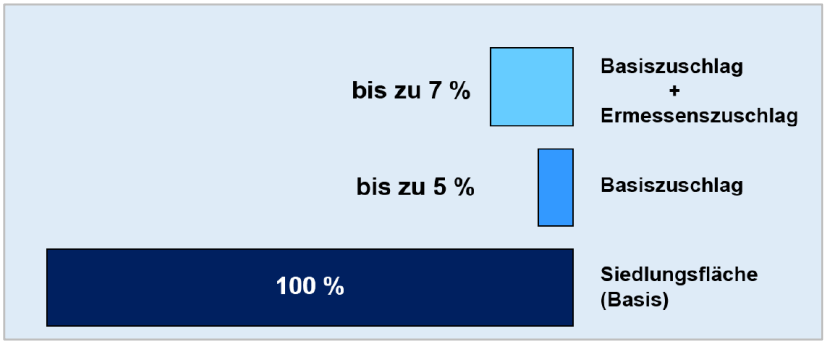
In der Region Stuttgart besteht eine Einzelfallregelung, welche bei einer nachgewiesenen örtlichen Sondersituation ein Abweichen vom Orientierungswert zulässt.[471]

Auch in der Region Hannover besteht bei Vorliegen eines begründeten Sonderbedarfs die Möglichkeit eines Ermessenszuschlags von weiteren 2 % der vorhandenen Siedlungsfläche, sodass zusammen mit dem Basiszuschlag in diesen Fällen 7 % der vorhandenen Siedlungsfläche im Rahmen der Eigenentwicklung in Anspruch genommen werden könnte (vgl. Abb. 8). Sonderbedarfe umfassen örtliche Gegebenheiten, wie eine ausreichende Tragfähigkeit der vorhandenen Infrastruktur oder städtebauliche Gründe. Auch raumordnerische Sonderbedarfe, wie ein Arbeitsplatzzuwachs, Zuwanderungsdruck infolge besonderer Entwicklungen oder die „Übernahme bedeutsamer öffentlicher und privater Infrastruktur“ können die Inanspruchnahme des

[470] Laufende Teilfortschreibung Regionalplan Rheinhessen-Nahe Entwurf 2016, Begründung zu Z 20, S. 22.
[471] Vgl. Regionalplan Stuttgart 2009, Begründung zu G 2.4.0.5.1, S. 59.

Ermessenszuschlags begründen.[472] Demnach könnten anstatt der 1,75 Hektar im Modellortsteil 2,45 Hektar Wohnbauflächen ausgewiesen werden, wenn ein begründeter Sonderbedarf besteht.

Abb. 8: Veranschaulichung der quantitativen Festlegung zur Eigenentwicklung in der Region Hannover



Quelle: Regionalplan Hannover 2016, Begründung zu 2.1 Ziffer 7, S. 94.

Im Regionalplanentwurf Rostock ist vorgesehen, dass „in den Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion innerhalb des Stadt-Umland-Raumes Rostock […] die Ausweisung neuer Wohnbauflächen […] auf den kommunalen Eigenbedarf zu beschränken [ist]. Das […] pauschal festgelegte Maß der Eigenentwicklung ist aufgrund der siedlungsstrukturellen Dynamik in diesem Raum nicht anzuwenden.“[473] Darüber hinaus heißt es darin, dass „an infrastrukturell geeigneten Orten […] [des Stadt-Umland-Raums] eine über den kommunalen Eigenbedarf hinausgehende Bereitstellung von Wohnbauland […] zulässig [ist], soweit dies in einem abgestimmten Stadt-Umland-Konzept vorgesehen wird.“[474] Im Stadt-Umland-Konzept für den Stadt-Umland-Raum Rostock wird ein sogenanntes Entwicklungskontingent „Grundbedarf“ vorgesehen, das in diesem Raum in allen Gemeinden 1,8 Wohneinheiten pro 1.000 Einwohner pro Jahr vorsieht. Dieses Berechnungsmodell befindet sich in etwa in der Größenordnung des Berechnungsmodells der Region Westpfalz und ermöglicht mehr Spielraum als die bestehenden Regelungen im Regionalplan Rostock (vgl. Tab. 23). Zusätzlich zum Entwicklungskontingent „Grundbedarf“ wird Siedlungsschwerpunkten ein Entwicklungskontingent „Privilegierung“ ermöglicht. Das Stadt-Umland-Konzept beinhaltet Tabellen, in denen die Gemeinden, denen das Entwicklungskontingent „Grundbedarf“ bzw. „Privilegierung“ zusteht, aufgenommen sind und zudem die Gesamtanzahl an Wohnungen für diese bereits ermittelt ist.[475]

Neben den bestehenden Möglichkeiten der Abweichung von den dargestellten Berechnungsmodellen, die die Vergleichbarkeit mindern, bestehen dahingegen auch Festlegungen, die eine zusätzliche Beschränkung der berechneten Flächenwerte vorsehen und so ebenfalls den Vergleich der Berechnungsmodelle anhand des Modellortsteils verzerren. Im Regionalplan Mittelhessen werden für Ortsteile bis zu maximal 5 Hektar zur Deckung des Wohnsiedlungsflächenbedarfs

[472] Vgl. Regionalplan Hannover 2016, 2.1 Ziffer 7, S. 23; Begründung zu 2.1 Ziffer 7, S. 94f.
[473] Laufende Teilfortschreibung Regionalplan Rostock Entwurf 2019, 3.1.2 Z 4, S. 3.
[474] Ebenda.
[475] Vgl. Planungsverband Region Rostock 2018, 1ff.

vorgesehen. Jedoch werden zusätzlich maximale Wohnbauflächenbedarfe für die Gesamtgemeinden regionalplanerisch festgelegt. Demnach müssen die vorgesehen Wohnsiedlungsflächen der Ortsteile in den festgelegten maximalen Wohnbauflächenbedarf der Gesamtgemeinde einfließen. Das bedeutet, dass in der Region Mittelhessen eine doppelte zahlenmäßige Beschränkung der Wohnsiedlungsentwicklung besteht, sodass das Ergebnis des obigen Vergleichs, der aufzeigt, dass in Mittelhessen am meisten Wohnsiedlungsflächen zulässig wären, hinfällig sein könnte.[476]

Nicht unbeachtet bleiben darf zudem, dass qualitative Angaben eine zusätzliche Beschränkung der quantitativ bestimmten Eigenentwicklung bewirken können. Insbesondere im Regionalplan Hessen bestehen sämtliche qualitative Angaben, welche als Voraussetzung für die Inanspruchnahme der 5-Hektar vorgegeben werden. Beispielsweise ist im Regionalplan Mittelhessen festgelegt, dass die Siedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung eine weitere Einschränkung erfahren kann, wenn übergeordnete Belange, wie beispielsweise überörtliche verkehrliche Trassen, Natur- oder Hochwasserschutz entgegenstehen. Zudem beinhaltete der Regionalplan Mittelhessen einen Hinweis, dass bei der Eigenentwicklung „am Rande der Ortslagen zu Lasten der Vorbehaltsgebiete Landwirtschaft“[477] § 6 Abs. 3 Nr. 2 HLPG berücksichtigt werden muss. Dieser besagt, dass bei Planungen in einem Vorbehaltsgebiet Landwirtschaft die Nutzung „Landwirtschaft“ in der Abwägung ein besonderes Gewicht erhält.[478] Wenn demnach auch Vorbehaltsgebiete in einer Abwägung überwindbar sein können, gilt eine besondere Berücksichtigungspflicht des Belangs Landwirtschaft bei der Eigenentwicklung an den Ortsrändern als ein die Eigenentwicklung weiter begrenzender Belang. Auch die „Bedarfsorientierung“ gilt als eine Voraussetzung der Inanspruchnahme des vorgegebenen Eigenentwicklungsbedarfs in der Region Mittelhessen.[479] Darüber hinaus bedarf es bei der Ausweisung von Siedlungsflächen am Rand der Eigenentwicklerortsteile der Berücksichtigung „städtebaulicher, denkmal- und landschaftspflegerische sowie umwelt- und naturschutzfachliche Belange.“[480]

Auch die Unterschiedlichkeiten hinsichtlich der Verbindlichkeit der Berechnungsmodelle (vgl. Tab. 20) relativiert die Vergleichbarkeit, da im Endeffekt die Bindungswirkung darüber bestimmt, ob die quantitative Vorgabe überhaupt strikt einzuhalten ist.

Angaben zur Herleitung der Berechnungsmodelle

Die Herleitung der Berechnungsmodelle unterscheidet sich in den Untersuchungsregionen. Es können Erfahrungswerte die Basis dieser Berechnungsmodelle darstellen, oder aber auch Prognosewerte (vgl. Tab. 25).

[476] Vgl. Regionalplan Hessen 2010, Z 5.2-4, S. 46; Begründung zu Z 5.2-4, S. 47.
[477] Ebenda, Z 5.2-4, S. 46; Z 5.3-3, S. 55.
[478] Vgl. §6 Abs. 3 Nr. 2 HLPG.
[479] Vgl. Regionalplan Hessen 2010, Z 5.2-4, S. 46; Begründung zu Z 5.2-4, S. 47.
[480] Ebenda, Begründung zu Z 5.2-4, S. 47.

Tab. 25: Angaben zur Herleitung der quantitativen Festlegungen (Berechnungsmodelle)

Regionalpläne der Untersuchungsregionen	Erfahrungswerte als Basis der quantitativen Festlegungen	Prognose des Wohnungsbedarfs als Basis der quantitativen Festlegungen
Stuttgart	✗	✓
Mittelhessen	–	–
Rostock	✗	✓
Hannover	✓	✗
Cuxhaven	✓	✗
Rheinhessen-Nahe	✓	✗
Westpfalz	✓	✗

✓ = trifft zu ✗ = trifft nicht zu – = keine Angabe

Entwurf: Eigene Darstellung
Quelle: Eigene Erhebungen auf Basis der Regionalpläne der Untersuchungsregionen, Quellen siehe Kapitel III, 1.2.

In der Region Stuttgart basiert der Orientierungswert für den Bedarf in Gemeinden beschränkt auf Eigenentwicklung auf einer Wohnungsbedarfsprognose, welche die Eigenentwicklung sowie den inneren Bedarf umfasst und keine Wanderungsgewinne einberechnet.[481]

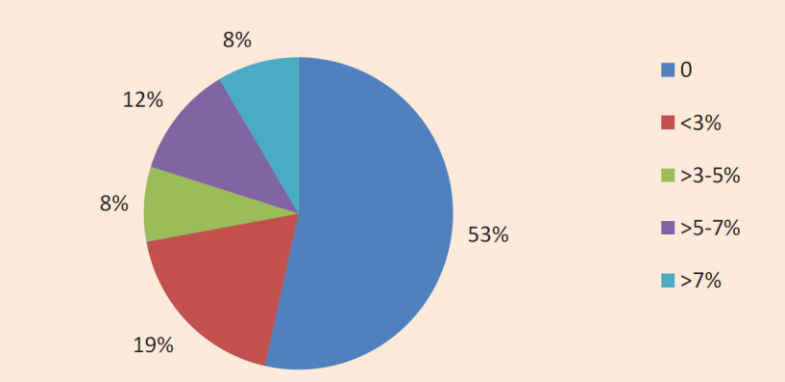
Im Regionalplan Mittelhessen bestehen keine Erläuterungen zur Ermittlung der 5-ha-Regelung der Eigenentwicklungsortsteile.[482] Jedoch ist beschrieben, wie sich der maximale Wohnsiedlungsflächenbedarf der Gesamtgemeinden ergibt. Dieser wird durch den Wohnungsbedarf sowie den Dichtewert ermittelt. Der Wohnungsbedarf setzt sich zusammen aus der Wohnungsunterversorgung zu Prognosebeginn im Jahr 2002 und aus den während des Prognosezeitraums 2002-2020 abgängigen Wohnungen. Zudem fließt die prognostizierte Veränderung der Zahl der Privathaushalte von 2002-2020, welche wiederum auf einer Bevölkerungsvorausberechnung für diesen Zeitraum basiert, in den Wohnungsbedarf ein. Im Rahmen dieser Bevölkerungsvorausberechnung wurden prognostizierte Zuwanderungen in die Region in Höhe von 20.000 auf alle Gemeinden proportional nach deren Bevölkerungsanteilen, sowie 17.000 weitere Zuwanderungen nur auf alle Ober- und Mittelzentren verteilt.[483]

Auch in der Region Rostock geht die Vorgabe des 3 %-Rahmens für die Wohnbauflächenentwicklung in den Eigenentwicklerorten auf eine Bevölkerungsprognose sowie eine Wohnraumnachfrageprognose zurück. Diese wurde für den Stadt-Umland-Raum Rostock durchgeführt und stellte die Grundlage für die Herleitung der 3 %-Regelung dar, die nun für die nicht-zentralen Orte der ganzen Region relevant ist.[484]

[481] Vgl. Regionalplan Stuttgart 2009, G 2.4.0.4.1 und Z 2.4.0.5, S. 55; Begründung zu G 2.4.0.4.1 und Z 2.4.0.5, S. 58f.
[482] Vgl. Regionalplan Mittelhessen 2010, Z 5.2-4, S. 46; Begründung zu Z 5.2-4, S. 47; Z 5.3-3, S. 55; Begründung zu Z. 5.3-3, S. 56f.
[483] Vgl. ebenda, Begründung zu 5.2-7, S. 48 i.V.m. Begründung zu G 5.1-9., S. 40.
[484] Vgl. Regionalplan Rostock 2011, 4.1 Z 2, S. 37; Begründung zu 4.1 Z 2, S. 38f.

Dahingegen basiert das Berechnungsmodell der Region Hannover nicht auf Bevölkerungs- bzw. Wohnungsbedarfsprognosen, sondern auf Erfahrungswerten. Die Inanspruchnahme des sogenannten Basiswerts von 5 % der bestehenden Siedlungsfläche, der bereits im Regionalen Raumordnungsprogramm von 2005 beinhaltet war, wurde evaluiert (vgl. Abb. 9). Diese Evaluierung würde zeigen, dass sich die Höhe des Basismodells bewährt hat. Grund hierfür ist, dass durchschnittlich 2,2 % der vorhandenen Siedlungsflächen von den Eigenentwicklersiedlungen in Anspruch genommen wurde. Nur 12 % der Eigenentwickler haben den Ermessenszuschlag von bis zu 7 % der Siedlungsfläche in Anspruch genommen und nur 8 % der Gemeinden haben sich über 7 % der bestehen Siedlungsfläche entwickelt.[485]

Abb. 9: Planerische Flächeninanspruchnahme in den Eigenentwicklerortsteilen



Quelle: BPW baumgart+partner 2014, S. 25.

Auch die vorgegebenen Orientierungswerte des Regionalplans Cuxhaven für die Gemeinden mit Beschränkung auf die Eigenentwicklung haben sich aufgrund von Erfahrungswerten ergeben. Genauere Angaben zur Ermittlung der Orientierungswerte sind in der Begründung dieses Regionalplans nicht enthalten.[486]

Die Grundwerte (x Wohneinheiten / 1000 Einwohner und Jahr) für Gemeinden ohne Gemeindefunktion des Berechnungsmodells des Regionalplans Rheinhessen-Nahe basieren auf einer Auswertung der Wohnungsfertigstellungen und somit ebenfalls auf Erfahrungswerten. Durch ein Fachgutachten des Statistischen Landesamtes zu den Wohnungsfertigstellungen von 2000 bis 2015 sowie eigene Raumbeobachtungen der Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe wurde ein Grundwert von 2,9 Wohneinheiten / 1.000 Einwohner und Jahr ermittelt. Daraufhin erfolgte eine Differenzierung dieses Grundwerts nach raumstrukturellen und raumfunktionellen Aspekten. Zu diesen Aspekten zählen die Raumstruktur, die zentralörtliche Funktion, Gemeindefunktion sowie die Wohnbauintensität der letzten 15 Jahre.[487] Die Dichtewerte, welche bei der Berechnung des Wohnbauflächenbedarfswerts herangezogen werden, orientieren sich „an den landesweit

[485] Vgl. Regionalplan Hannover 2016, Begründung zu 2.1 Ziffer 7, S. 94 i.V.m. BPW baumgart+partner 2014, S. 24ff.
[486] Vgl. Regionalplan Cuxhaven 2012, Begründung zu 2.1, S. 10.
[487] Vgl. Laufende Teilfortschreibung Regionalplan Rheinhessen-Nahe Entwurf 2016, Anlage 2, S. 61f.

etablierten Dichtewerten, welche regional durch eigene Erhebungen verifiziert wurden und sich in diesem Zuge bestätigt haben."[488]

Die gleiche Herangehensweise, wie in der Region Rheinhessen-Nahe, erfolgt auch in der Region Westpfalz. Auch hier werden die Bedarfswerte x Wohneinheiten pro 1000 Einwohner pro Jahr aus Analysen der Wohnungsbestandsentwicklung in der Vergangenheit bestimmt. Die Dichtewerte, welche zur Berechnung des maximal zulässigen Wohnbaulands dienen, gehen auf eine Analyse der Bebauungspläne zurück.[489]

1.2.5 Absicht des Normgebers und Erläuterungen zur Eigenentwicklungsfestlegung

Die Angaben zu Absichten der Begrenzung der Siedlungsentwicklung durch das Instrument Eigenentwicklung der Regionalpläne in den Untersuchungsregionen sind vergleichbar mit der Landesebene.[490] So wird gleich wie in den landesweiten Raumordnungsplänen auch in einem Regionalplan beschrieben, dass durch die Beschränkung auf die Eigenentwicklung eine nachhaltige Entwicklung beabsichtigt wird (vgl. Regionalplan Stuttgart). Als weitere Absichten der begrenzten Siedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung werden die Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme (vgl. Regionalplan Ostthüringen), die räumliche Konzentration der Siedlungsentwicklung (vgl. Regionalplan Hannover, Düsseldorf), die Innenentwicklung (vgl. Regionalplan Hannover), die Vermeidung von Zersiedlung (vgl. Regionalplan Oberland, Harz), die Auslastung der Infrastrukturen (vgl. Regionalplan Stuttgart, Düsseldorf), Verkehrsreduzierung (vgl. Regionalplan Düsseldorf) sowie ökologische Belange (vgl. Regionalplan Stuttgart, Oberland, Düsseldorf, Harz) aufgeführt.

Darüber hinaus bestehen auch Erläuterungen, die die Eigenentwicklungsregelung in Bezug zur Planungshoheit setzen (vgl. Regionalplan Rheinhessen-Nahe) (vgl. Tab. 27).

Nach der Gesamtübersicht soll nun eine genauere Darlegung der Angaben erfolgen.

Die Absicht der Festlegung zum gemeindebezogenen Bedarf im Regionalplan Ostthüringen ist sehr ausführlich und stellt auf das Anliegen der Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme in Deutschland ab. Diese Angaben sind wie folgt ausformuliert: „Die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung gibt vor, den Siedlungs- und Verkehrsflächenverbrauch bis zum Jahre 2020 auf 30 ha pro Tag zu reduzieren. Damit wechselt eine von Gemeinden beabsichtige Flächenneuinanspruchnahme von der örtlichen in die regionale Ebene. Der sparsame Umgang mit Grund und Boden wird zum regionalen Erfordernis. Um das 30-ha-Ziel der Bundesregierung umsetzen zu können sind regionalplanerische Vorgaben für die Bauleitplanung erforderlich. Der rechnerische Anteil der Planungsregion Ostthüringen am 30-ha-Ziel der Bundesregierung entspricht ca. 0,3 ha pro Tag im Jahr 2020. Im Zeitraum 1992 bis 2014 betrug der Flächenverbrauch in der Planungsregion Ostthüringen durchschnittlich ca. 1,1 ha pro Tag. Dieser Wert konnte 2014 auf 0,7 ha pro

[488] Ebenda, S. 62.
[489] Vgl. Regionalplan Westpfalz 2012, Begründung zu Z 8 & G 9, S. 22.
[490] Vgl. oben, Kapitel III, 1.1.5.

Tag reduziert werden (Quelle: Thüringer Landesamt für Statistik, eigene Berechnung). Jedoch liegt die Planungsregion Ostthüringen damit immer noch mehr als doppelt so hoch, wie ihr anteiliger Zielwert für das Jahr 2020. […] Um anteilig das 30-ha-Ziel zu erreichen, muss in Ostthüringen in den nächsten Jahren die aktuelle Flächenneuinanspruchnahme mehr als halbiert werden. Das kann erreicht werden, indem Gemeinden ihre Bauleitplanung dem gemeindebezogenen Bedarf [bzw. die Eigenentwicklung] anpassen."[491]

Tab. 26: Angaben zu Absichten des Normgebers und Erläuterungen der Eigenentwicklungsfestlegungen in den Regionalplänen der Untersuchungsregionen

Angaben zu Absichten des Normgebers und Erläuterungen zur Eigenentwicklungsfestlegung		Regionalpläne der Untersuchungsregionen														
		Stuttgart	Schwarzwald-Baar-Heuberg	Oberland	Main-Rhön	Mittelhessen	Rostock	Mecklenburgische Seenplatte	Hannover	Cuxhaven	Düsseldorf	Münsterland	Rheinhessen-Nahe	Westpfalz	Harz	Ostthüringen
Absichten der Beschränkung der Siedlungstätigkeit	Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	✓
	Nachhaltige Raumentwicklung	✓	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
	Konzentration der Siedlungsentwicklung	–	–	–	–	–	–	✓	✓	–	✓	–	–	–	–	–
	Innenentwicklung	–	–	–	–	–	–	–	✓	–	–	–	–	–	–	–
	Vermeidung der Zersiedlung	–	–	✓	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	✓	–
	Verkehrsreduzierung	–	–	–	–	–	–	–	–	–	✓	–	–	–	–	–
	Auslastung der Infrastrukturen	✓	–	✓	–	–	–	–	–	–	✓	–	–	–	–	–
	Freiraumsicherung	✓	–	–	–	–	–	–	–	–	✓	–	–	–	–	–
	Schutz der Naturgüter	✓	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
	Belange von Naturschutz und Landschaftspflege	–	–	✓	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
	Vermeidung von negativen Umweltauswirkungen	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	✓	–
Erläuterungen zur Eigenentwicklung und der kommunale Planungshoheit		–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	✓	–	–	–

✓ = trifft zu – = keine Angaben

Entwurf: Eigene Darstellung
Quelle: Eigene Erhebungen auf Basis der Regionalpläne der Untersuchungsregionen, Quellen siehe Kapitel III, 1.2.

[491] Laufende Änderung Regionalplan Ostthüringen Entwurf 2018, Begründung zu G 2-3.

Im Regionalplan Stuttgart wird dargelegt, dass durch die Regelungen zur Eigenentwicklung zusammen mit der Festlegung zu den Siedlungsbereichen „eine ausgewogene und für eine nachhaltige Raumentwicklung unerlässliche Abstimmung der Siedlungsentwicklung auf die Versorgungs- und Verkehrsnetze und die ebenso unabdingbare Sicherung und Entwicklung der Freiräume und der Schutz der Naturgüter ermöglicht [werden].“[492] Außerdem soll durch die Instrumente zur Steuerung der Siedlungsentwicklung zu einer Auslastung der Infrastrukturen beigetragen werden.[493]

In der Region Oberland besteht eine gemeinsame Festlegung zu den Zentralen Orten und zur organischen Entwicklung und Gemeinden mit organischer Entwicklung stellen die nicht-zentralen Orte dar. In der Begründung ist dargelegt, dass durch die Zentralen Orte beabsichtigt wird der Zersiedlung der Landschaft entgegenzuwirken und eine Auslastung der Infrastruktur zu erreichen. Gleichwohl hier nicht erklärt ist, dass die Festlegung zur organischen Entwicklung auch dazu beiträgt, die genannten Steuerungsintentionen des Zentrale-Orte-Festlegung umzusetzen, werden diese Absichten auch als Absichten des Instruments „organische Entwicklung“ gewertet. Im Regionalplan Oberland wird zudem dargelegt, was mit der Beschränkung der Siedlungstätigkeit im Alpengebiet beabsichtigt wird.[494] Hierzu wird in der Begründung aufgeführt, dass eine Beschränkung der Siedlungstätigkeit vorgesehen ist, „um den besonderen Anforderungen an die Belange von Naturschutz und Landschaftspflege im Alpengebiet Rechnung zu tragen“.[495]

Im Regionalplan Hannover wird dargelegt, dass eine Beschränkung der Siedlungstätigkeit in Eigenentwicklerortsteilen der Innenentwicklung und der Konzentration der Siedlungsentwicklung Rechnung tragen soll.[496]

Mit der Eigenentwicklungsregelung wird in der Region Harz eine Vermeidung von Zersiedlung sowie die Vermeidung von negativen Umweltauswirkungen, die mit einer Zersiedlung einhergehen, beabsichtigt.[497]

Im Regionalplan Düsseldorf besteht eine Festlegung, die sowohl Regelungsinhalte zum Siedlungsraum als auch zur Eigenentwicklung beinhaltet. In der Begründung heißt es, dass „im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung […] durch die Konzentration der Siedlungsentwicklung auf den Siedlungsraum eine Entwicklung gewährleistet [wird], die zur langfristigen Auslastung der Infrastruktur beiträgt, Verkehr vermeidet und zusammenhängenden Freiraum sichert.“[498] Es wird erklärt, dass die Ortsteile, die sich nicht im Siedlungsraum befinden, von dieser Konzentration ausgenommen sind. Daher kann zwar davon ausgegangen werden, dass die Begrenzung der

[492] Regionalplan Stuttgart 2009, Begründung zu Z 2.4.2, S. 82.
[493] Vgl. ebenda.
[494] Vgl. Regionalplan Oberland 2001, II Z 1.3, S. 1; Begründung zu II Z 1.3, S. 1f.
[495] Ebenda, Begründung zu II Z 1.3, S. 1f.
[496] Vgl. Regionalplan Hannover 2016, Begründung zu 2.1 Ziffer 7, S. 95.
[497] Vgl. Regionalplan Harz Teilfortschreibung 2018, Begründung zu 3.2.4 Z 19, S. 22.
[498] Regionalplan Düsseldorf 2018, Begründung zu 3.1.1 Z1, S. 49.

Siedlungsentwicklung in diesen Ortsteilen die Absichten der Vorgaben zu den Siedlungsbereichen stützt. Genau erläutert ist dies aber nicht.[499]

Die Begründung der gemeinsamen Festlegung zu Zentralen Orten und zum Eigenbedarf im Regionalplan Mecklenburgische Seenplatte führt auf, dass „zukünftige Ansiedlungspotenziale […] in erster Linie zur Stärkung der Zentralen Orte einzusetzen [sind].“[500] Demnach kann die räumliche Konzentration der Siedlungstätigkeit als Steuerungsabsicht der Begrenzung der Siedlungsentwicklung auf den Eigenbedarf angesehen werden.

In der Begründung der Festlegung für die Bedarfswerte für die Wohnbauflächenentwicklung im Regionalplan Rheinhessen-Nahe, in der auch Bedarfswerte für Eigenentwicklergemeinden vorgegeben werden, sind die Absichten, die allgemein mit einer Vorgabe von Bedarfswerten für die Wohnbauflächenausweisung verbunden sind, aufgeführt. Hierzu gehört die Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme, der Erhalt des Freiraums, der Erhalt einer konzentrierten Siedlungsstruktur und Vermeidung von Infrastrukturfolgekosten.[501] Hierbei handelt es sich jedoch um Absichten einer Vorgabe von Bedarfswerten im Allgemeinen und nicht um Absichten, die spezifisch mit der Beschränkung der Gemeinden ohne Funktionszuweisung auf die Eigenentwicklung verfolgt werden, weswegen diese auch nicht in Tab. 26 abgebildet sind. Die folgenden Ausführungen sind in der Begründung zum Grundsatz zu den Gemeinden mit Beschränkung auf die Eigenentwicklung im Regionalplan Rheinhessen-Nahe enthalten: „Die gemeindliche Planungshoheit ist Teil der grundgesetzlich garantierten kommunalen Selbstverwaltung hinsichtlich der örtlichen Belange. Auf die Planung bezogen bedeutet dies, dass die gemeindliche Planung sich in die überörtliche sowie fachliche und überfachliche Planung einfügen muss. Auch die Funktionalität der Nachbargemeinden begrenzt das Recht auf Eigenentwicklung. Andererseits wirken die Gemeinden im Zuge des Gegenstromprinzips an der Regionalplanung mit.“[502]

Im Regionalplan Westpfalz weist die qualitative Festlegung zur Eigenentwicklung keine Angaben zu damit verbundenen Absichten auf.[503] In der Begründung der Festlegung zu den quantitativen Schwellenwerten für die Wohnbauflächenausweisung im Regionalplan Westpfalz bestehen generelle Ausführungen zur Flächenneuinanspruchnahme. Dabei ist insbesondere aufgeführt, dass es in der Vergangenheit in der Region Westpfalz „sowohl Gemeinden mit Bevölkerungszunahme ohne nennenswerte Wohnbauflächenentwicklung als auch Gemeinden mit hoher Wohnbauflächenentwicklung ohne nennenswerte Bevölkerungszunahme [gab]. Somit besteht allenfalls ein loser Zusammenhang zwischen demographischer Entwicklung und Flächenbedarf.“[504] Da diese Formulierungen aber keinen Bezug auf die Differenzierung der Wohnsiedlungsentwicklung der

499 Vgl. ebenda.
500 Regionalplan Mecklenburgische Seenplatte 2011, Begründung zu 4.1 (4) und (5), S. 63.
501 Vgl. Laufende Teilfortschreibung Regionalplan Rheinhessen-Nahe Entwurf 2016, Begründung zu Z20, S. 22.
502 Vgl. edenda, Begründung zu G13, S. 17.
503 Vgl. Regionalplan Westpfalz 2014, II.1.2, S. 18.
504 Regionalplan Westpfalz 2014, Begründung zu II.1.3, S. 21f.

Eigenentwicklergemeinden und der Gemeinden mit Gemeindefunktionen nehmen, können diese keinen Bestandteil der vorliegenden vergleichenden Analyse darstellen.

Über die Hälfte der untersuchten Regionalpläne kann keine Absichten der Beschränkung der Siedlungsentwicklung entnommen werden (vgl. Regionalplan Schwarzwald-Baar-Heuberg, Main-Rhön, Mittelhessen, Rostock, Cuxhaven, Münsterland, Westpfalz). Zwar wird beispielsweise im Regionalplan Rostock die Eigenentwicklung durch den anhalten Bevölkerungsrückgang, weswegen kein Bedarf für großflächigen Wohnungsneubau besteht, begründet. Darüber hinausgehende Absichten des Instruments fehlen jedoch im Regionalplan Rostock.[505] Im Regionalplan Cuxhaven heißt es: „Um […] den Erhalt der Ortslage und des örtlichen Lebens zu sichern, ist eine bauleitplanerische Siedlungsentwicklung im Rahmen der sogenannten Eigenentwicklung zulässig.“[506] Folglich wird im Regionalplan Cuxhaven nicht beschrieben, warum die Siedlungsentwicklung in Eigenentwicklern eingeschränkt ist, sondern dargelegt, warum die Eigenentwicklung gewährt wird. Zur Festlegung der organischen Siedlungsentwicklung im Regionalplan Schwarzwald-Baar-Heuberg bestehen keine Angaben zur Absicht der Begrenzung der Siedlungstätigkeit. Es wird eher herausgestellt, dass die Gemeinden, die keine Zentrale Orte sind „nicht zur Stagnation verurteilt sind“[507] und dass „eine zu starke räumliche Konzentration im gewerblichen Bereich nicht sinnvoll [ist]“[508]

[505] Vgl. Regionalplan Rostock 2011, 4.1 Z 2, S. 37; Begründung zu 4.1 Z 2, S. 38f.
[506] Vgl. Cuxhaven 2012, Begründung zu 2.1, S. 10.
[507] Regionalplan Schwarzwald-Baar-Heuberg 2003, Begründung zu G 2.5, S. 10.
[508] Ebenda.

1.3 Zusammenfassung und zentrale Erkenntnisse der vergleichenden Plananalyse[509]

Bevor zentrale Erkenntnisse der durchgeführten Vergleiche, welche den Hauptbestandteil dieses Kapitels darstellen, aufgeführt werden, ist zunächst auf weitergehende Erkenntnisse einzugehen.

So zeigt sich bereits während der Recherche der zu untersuchenden landesweiten Raumordnungspläne, dass bei kürzlich erfolgten oder auch laufenden Änderungen oder Teilfortschreibungen landesweiter Raumordnungspläne das Planelement Eigenentwicklung oftmals verändert wurde. Hierzu gehören die Pläne der Länder Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein. Darüber hinaus zeigt sich dabei, dass das Planelement Eigenentwicklung oftmals gelockert bzw. aufgeweicht wurde. Im rechtskräftigen LEP Berlin-Brandenburg ist die quantitative Vorgabe gelockert worden und im Entwurf des LEP Schleswig-Holstein sind nun neue Ausnahmeregelungen zur Eigenentwicklungsfestlegungverankert. Im LEP Nordrhein-Westfalen von 2016 wurde noch auf den *Bedarf der ortsansässigen* Bevölkerung und Betriebe abgestellt, wohingegen die neue Festlegung im geänderten LEP eine *bedarfsgerechte* Entwicklung in den Ortsteilen unter 2.000 Einwohner vorsieht.[510]

Weitere derartige Erkenntnisse sind, dass auch Regionalpläne bestehen, die kürzlich geändert wurden oder sich in Teilfortschreibung oder Änderung befinden und diese Änderungen oder Teilfortschreibungen auch eine Änderung der Planelements Eigenentwicklung aufweisen. Im Regionalplan Rheinhessen-Nahe wird in der Teilfortschreibung ein gestaffelter Grundwert im Berechnungsmodell für die Eigenentwicklergemeinden eingeführt[511] und im Regionalplan Rostock bestehen Entwürfe zu Änderungen der Eigenentwicklungsregelung in Stadt-Umland-Räumen.[512] Im Regionalplan Harz wurde unter anderem in der Begründung eine Erläuterung zur räumlichen Bezugsgröße neu eingeführt.[513] Im Regionalplan Ostthüringen besteht derzeit ein Entwurf mit einer Festlegung zum „gemeindebezogenen Bedarf", obwohl im derzeit rechtskräftigen Plan keine solche Festlegung beinhaltet ist.[514]

---

[509] Da es sich um eine Zusammenfassung der zentralen Erkenntnisse aus der vergleichenden Analyse der landesweiten Raumordnungspläne und der Regionalplananalyse handelt, wird in diesem Kapitel auf die erneute Darlegung von Quellen verzichtet und auf die vergleichende Analyse mit entsprechenden Quellen im Kapitel III, 1.1 und 1.2 verwiesen.

[510] Vgl. Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg 2009, Z 4.5, S. 19; LEP Berlin-Brandenburg 2019, Begründung zu Z 5.5, S. 62ff.; Begründung zu G 5.1, S. 60.
Vgl. Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung 2000, S. 15ff.; LEP Hessen Änderung 2018, Begründung zu 3.1-1 bis 3.1-7, S. 410f.
Vgl. Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen 2016, Z 2-3, S. 10; Begründung zu Z 2-3, S. 12f.; LEP Nordrhein-Westfalen Änderung 2019, Z 2-3 und Z 2-4; Begründung zu Z 2-3 und Z 2-4;
Vgl. Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein 2010, 2.5.2 Z 3, S. 45; Begründung zu 2.5.2 Z 3, S. 47.; Laufende Fortschreibung des LEP Schleswig-Holstein Entwurf 2018, 3.6.1, Z 2 bis Z 5, S. 77f.; Begründung zu Z 2 bis Z 5, S. 80f.

[511] Vgl. Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe 2014, Begründung zu G 13, S. 18; Laufende Teilfortschreibung Regionalplan Rheinhessen-Nahe Entwurf 2016, Begründung zu 2.2.4 Z 20, S. 22ff.; Anlage 2.

[512] Vgl. Regionalplan Rostock 2011, 3.1.2, Z 3, S. 19; Laufende Teilfortschreibung Regionalplan Rostock Entwurf 2019, 3.1.2, Z 4, S. 3.

[513] Vgl. Regionale Planungsgemeinschaft Harz 2009, Begründung zu Z 18, S. 59; Regionalplan Harz Teilfortschreibung 2018, Begründung zu Z 19 und G 20, S. 22.

[514] Vgl. Regionale Planungsgemeinschaft Ostthüringen 2012; Laufende Änderung Regionalplan Ostthüringen Entwurf 2018, G 2-3, S. 14; Begründung zu G 2-3, S. 14.

Zentrales Ergebnis der vergleichenden Analyse der landesweiten Raumordnungspläne ist, dass mit dem LEP Bayern sowie dem LROP Niedersachsen lediglich zwei landesweite Raumordnungspläne bestehen, die keinerlei **Festlegungen zur Eigenentwicklung** im engeren Sinne und auch keine anderweitigen Festlegungen zur Beschränkung der Siedlungsentwicklung kleinerer Orte bestehen, die der Eigenentwicklungsregelung nahe kommen.

Auch während des Auswahlverfahrens der Untersuchungsregionen und der damit verbundenen Prüfung, ob diese in ihren Regionalplänen Eigenentwicklungsregelungen enthalten, zeigt sich, dass beispielsweise in den Bundesländern Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen Regionalpläne bestehen, die keine Regelungen zur Eigenentwicklung enthalten. Dahingegen zeigte sich bei diesem Auswahlverfahren zudem, dass Regionalpläne, deren übergeordnete landesweite Raumordnungspläne, keine Festlegungen zur Eigenentwicklung enthalten, Eigenentwicklungsfestlegungen aufweisen. Dazu gehören beispielsweise die Festlegungen in den Regionalplänen Hannover und Cuxhaven, wie auch die bayerischen Untersuchungsregionen. Demnach bestehen nicht in allen Ländern, die Festlegungen zur Eigenentwicklung aufweisen, auch in den jeweils untergeordneten Regionalplänen Festlegungen. Umgekehrt bestehen auch in Regionalplänen Festlegungen zur Eigenentwicklung, deren übergeordneter Plan keine Festlegungen aufweist.

Der Vergleich der Raumordnungspläne in Deutschland verdeutlicht eine hohe Heterogenität der Regelungsinhalte der bestehenden Eigenentwicklungsfestlegungen. Im Anhang befinden sich tabellarische Zusammenstellungen der wesentlichen Vergleichskriterien und der entsprechenden Ausformung in den landesweiten Raumordnungsplänen und Regionalplänen der Untersuchungsräume.[515]

Bei der Betrachtung der **Verbindlichkeit** der Festlegungen zur Eigenentwicklung zeigen sich die ersten Unterschiede. Es bestehen demnach Festlegungen zur Eigenentwicklung, die als Ziel der Raumordnung oder als Grundsatz der Raumordnung verankert sind. Außer im LEP Hessen, LEP Rheinland-Pfalz im LEP Thüringen bestehen in allen Ländern mit Festlegungen zur Eigenentwicklung hierzu Ziele der Raumordnung.

Die Festlegungen zur Eigenentwicklung der Untersuchungsregionen ist meist strikt als Ziel der Raumordnung festgelegt. Nur in wenigen Untersuchungsregionen ist die Eigenentwicklungsfestlegung als Grundsatz der Raumordnung festgelegt. Die Eigenentwicklungsfestlegungen der Regionen Münsterland und Schwarzwald-Baar-Heuberg bleiben hinter der Verbindlichkeit der übergeordneten Festlegungen zur Eigenentwicklung auf Landesebene zurück. Hingegen weist beispielsweise der Regionalplan Mittelhessen eine Eigenentwicklungsfestlegung mit einer stärkeren Bindungswirkung als der Eigenentwicklungsfestlegung im übergeordneten LEP Hessen auf. Auffallend ist, dass einige Raumordnungspläne mehrere Festlegungen mit Bezug zur Eigenentwicklung aufweisen, die von unterschiedlicher Verbindlichkeit sind. So beinhalten beispielsweise die

[515] Vgl. unten, V, 1 und 2.

Untersuchungsregionen von Rheinland-Pfalz einerseits eine Festlegung mit geringer Bindungswirkung, die qualitative Vorgaben zur Eigenentwicklung macht, und andererseits eine verbindliche Vorgabe, die quantitative Regelungen zur Eigenentwicklung beinhaltet. Im Regionalplan Mecklenburgische Seenplatte variiert die Verbindlichkeit je nach inhaltlichem Umgriff. In Bezug auf die Wohnsiedlungsentwicklung besteht eine verbindliche Eigenentwicklungsregelung. In Bezug auf die gewerbliche Siedlungsentwicklung jedoch nicht.

Die verwendeten **Begrifflichkeiten** sind in den landesweiten Raumordnungsplänen nicht identisch. Zwar im Großteil, aber nicht in allen landesweiten Raumordnungsplänen hat der Begriff „Eigenentwicklung“ Eingang in die Festlegungen gefunden. Weitere verwendete Begriffe sind „Eigenbedarf“ in Mecklenburg-Vorpommern, „bedarfsgerechte Siedlungsentwicklung“ in Nordrhein-Westfalen, „Eigenentwicklungsbedarf“ im Saarland, „örtlicher Bedarf“ in Schleswig-Holstein und „gemeindebezogener Bedarf“ in Thüringen.

Die verwendeten Begrifflichkeiten der Eigenentwicklungsfestlegungen der Regionalpläne der Untersuchungsregionen orientieren sich in aller Regel an den verwendeten Begrifflichkeiten der jeweils übergeordneten landesweiten Raumordnungspläne. Abweichungen hierbei zeigen sich im Regionalplan Schwarzwald-Baar-Heuberg. Diese Eigenentwicklungsfestlegung verwendet den Begriff „organische Entwicklung“ und nicht wie im LEP Baden-Württemberg den Begriff „Eigenentwicklung“. Auch der verwendete Begriff „bedarfsgerechte Entwicklung“ zur Beschreibung der Beschränkung von Ortsteilen unter 2.000 Einwohner im LEP Nordrhein-Westfalen weicht von den verwendeten Begriffen der Untersuchungsregionen Nordrhein-Westfalen, in denen die Rede von „Eigenentwicklung“ oder „Bedarf der ortsansässigen Bevölkerung und Betriebe“ ist, ab. Der Begriff „organische Entwicklung“ wird in den bayerischen Untersuchungsregionen zur Beschränkung der Siedlungsentwicklung verwendet. In den Regionalplänen der Untersuchungsregionen Niedersachsens, denen gleich wie den bayerischen Regionalplänen keine Eigenentwicklungsfestlegungen im LEP übergeordnet sind, hat der Begriff „Eigenentwicklung“ Eingang gefunden.

Eigenentwicklungsfestlegungen weisen verschiedene **räumliche Bezugsgrößen** auf. Neben der Bezugsgröße Gemeinde wird zudem die Bezugsgröße Gemeindeteile verwendet. Problematisch gestaltet sich der Vergleich der räumlichen Bezugsgröße, wenn die räumliche Bezugsgröße schlichtweg mit „Ort“ beschrieben wird.

Sehr vereinzelt weicht die räumliche Bezugsgröße in den Regionalplänen von der räumlichen Bezugsgröße in den übergeordneten landesweiten Raumordnungsplänen ab. Als Beispiel gilt hier die Eigenentwicklungsfestlegung der Region Harz, die entgegen der Festlegung im LEP Sachsen-Anhalt die räumliche Bezugsgröße Gemeindeteile aufweist. Auch in der Region Stuttgart ist die räumliche Bezugsgröße im Vergleich zum LEP Baden-Württemberg erweitert. Demnach besteht in der Eigenentwicklungsregelung dieser Region sowohl der Bezug auf Gemeinden als auch auf Gemeindeteile.

Welche Gemeinden bzw. Gemeindeteile auf die Eigenentwicklung beschränkt sind, wird in den Raumordnungsplänen unterschiedlich gehandhabt. Eigenentwicklergemeinden bzw. -gemeindeteile können eine Restkategorie darstellen und sich im Umkehrschluss aus dem **räumlichen Umgriff** anderer positivplanerischen Festlegungen ergeben, also eine Negativdefinition dieser sein. Hierbei handelt es sich um positivplanerische, standort- oder flächenbezogene Festlegungen zur verstärkten Wohn- bzw. Siedlungsentwicklung, auf die sich die Eigenentwicklungsregelung bezieht, um einen räumlichen Umgriff zu definieren. Diese Variante der Bestimmung des räumlichen Umgriffs besteht in einem Großteil der untersuchten Raumordnungspläne. Hierbei gilt der räumliche Umgriff „nicht-zentrale Orte“ bzw. „Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung“ der Eigenentwicklungsregelung als beispielhaft, da dieser räumliche Umgriff in mehreren Festlegungen verwendet wird. Auffallend ist, dass der räumliche Umgriff der Eigenentwicklungsfestlegung oftmals eine Negativdefinition mehrerer positivplanerischer Festlegungen darstellt und auch räumlich oder inhaltlich differenziert ausgestaltet sein kann. Ist der räumliche Umgriff inhaltlich differenziert bestehen verschiedene Vorgaben zum räumlichen Umgriff der Eigenentwicklung für die gewerbliche Eigenentwicklung und die Wohnsiedlungsentwicklung.

Dahingegen kann der räumliche Umgriff durch die Landesplanung auch unmittelbar, ohne den Bezug auf andere Festlegungen, festgelegt werden. Exemplarisch hierfür ist der räumliche Umgriff im LEP Nordrhein-Westfalen, wo Ortsteile, die kleiner als 2.000 Einwohner sind, in ihrer Siedlungsentwicklung begrenzt sind oder die Festlegung im LEP Baden-Württemberg, mit der die Landesplanung der Regionalplanung aufträgt die Eigenentwicklergemeinden zu bestimmen und diese Bestimmung mit besonderen Gründen zu begründen.

Darüber hinaus bestehen vereinzelte Regelungen zur Eigenentwicklung im LEP Rheinland-Pfalz und LEP Thüringen, die keine weiteren Angaben zum räumlichen Umgriff aufweisen. Einziger Regionalplan der Untersuchungsregionen, der keine differenzierte Darlegung des räumlichen Umgriff aufweist, stellt der Regionalplan der Region Ostthüringen dar.

Eine tabellarische Auflistung des räumlichen Umgriffs, also der Gemeinden oder Gemeindeteile, die auf die Eigenentwicklung zu beschränken sind, befindet sich beispielsweise in den Regionalplänen Stuttgart und Hannover.

Hinweise zu möglichen **Aufstufungen von Eigenentwicklergemeinden** zu Gemeinden mit verstärkter Siedlungsentwicklung zählen ebenfalls zu den möglichen Festlegungsinhalten der Eigenentwicklungsfestlegung. Solche Hinweise zeigen, dass der räumliche Umgriff der Eigenentwicklungsregelung etwas Dynamisches ist. Diese sind jedoch nur selten in den Festlegungen zur Eigenentwicklung enthalten.

Nur wenige Eigenentwicklungsfestlegungen beinhalten Angaben zur **Verortung der Eigenentwicklung.** Der Vergleich zeigt auf, dass grundsätzlich zwischen der Verortung der Eigenentwicklung innerhalb einer Siedlung bzw. eines Ortsteils und innerhalb einer Gemeinde, welche aus mehreren Gemeindeteilen besteht, zu unterscheiden ist.

Was wird unter Eigenentwicklung verstanden? Welche Entwicklungen sind im Rahmen der Eigenentwicklung zulässig? Diese Fragen lassen sich nach Durchführung der vergleichenden Analyse nicht generalisierend beantworten. Der Vergleich zeigt auf, dass **qualitative Vorgaben zum Maß der zulässigen Siedlungsentwicklung** der Eigenentwicklungsfestlegungen variieren. Demnach umfasst Eigenentwicklung in den Raumordnungsplänen unterschiedliche Komponenten, d.h. es sind im Rahmen der Eigenentwicklung unterschiedliche Bedarfe zu decken und Entwicklungen möglich, weswegen sich auch der Maß der zulässigen wohnbaulichen und gewerblichen Siedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung unterscheidet.

Zunächst sei darauf hingewiesen, dass sich der **inhaltliche Umgriff** in den Eigenentwicklungsfestlegungen unterscheidet. So bezieht sich Eigenentwicklung in einem überwiegenden Teil der untersuchten Eigenentwicklungsfestlegungen sowohl auf die Wohn- als auch auf die gewerbliche Siedlungsentwicklung. Lediglich in den drei landesweiten Raumordnungsplänen der Länder Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein bestehen Eigenentwicklungsfestlegungen, die sich nur auf die Wohnsiedlungsentwicklung beziehen und somit auch nur eine Steuerung hinsichtlich der wohnbaulichen Entwicklung aufweisen können.

Des Weiteren bestehen nur in zwei Regionalplänen Eigenentwicklungsfestlegungen, die sich ausschließlich auf die Wohnsiedlungsentwicklung beziehen. Nennenswert ist, dass der inhaltliche Umgriff der Eigenentwicklungsfestlegung im Regionalplan Mecklenburgische Seenplatte gegenüber dem inhaltlichen Umgriff der Eigenentwicklungsregelung des LEP Mecklenburg-Vorpommern erweitert ist und sich, obwohl die landesweiten Festlegungen zur Eigenentwicklung nur einen Bezug auf die Wohnsiedlungsentwicklung aufweisen, zudem auf die gewerbliche Siedlungsentwicklung bezieht. Die Regionen Rostock und Cuxhaven stellen die einzigen Untersuchungsregionen dar, deren Eigenentwicklungsfestlegung sich nur auf die Wohnsiedlungsentwicklung bezieht.

Qualitative Angaben zum Maß der zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung, die auf den *Eigen*bedarf abstellen, bestehen in fast jeder untersuchten Eigenentwicklungsfestlegung auf Landesebene. Zu gängigen Angaben diesbezüglich gehören die Deckung der Bedarfe aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung oder der Bedarfe der ortsansässigen Bevölkerung. Übliche konkretisierende Angaben zu den Bedarfen der ortsansässigen Bevölkerung sind die sogenannten Ersatz-, Neu- und Nachholbedarfe, welche sich unter anderem infolge von Wohnungsabgängen, der Haushaltsentwicklung sowie der Wohnbauflächenentwicklung pro Person ergeben. Diese konkretisierenden Angaben des örtlichen Eigenbedarfs an Wohnungen sind in beinahe der Hälfte der untersuchten Eigenentwicklungsfestlegung der landesweiten Raumordnungspläne enthalten. Zudem unterscheiden sich die Erläuterungen hierzu von Plan zu Plan.

Die vergleichende Regionalplananalyse verdeutlicht, dass die Eigenentwicklungsfestlegungen teilweise gar keine qualitativen Angaben zum Maß der zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung enthalten. Hierzu zählen mit den Regionalplänen Hannover, Cuxhaven und Westpfalz insbesondere auch Regionalpläne, die quantitative Festlegungen zum Maß der zulässigen

Wohnsiedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung enthalten. In den Regionalplänen, die qualitative Angaben zum Maß der zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung in den Eigenentwicklungsfestlegungen enthalten, handelt es sich ebenfalls um Angaben, die eine Deckung des Bedarfs der ortsansässigen Bevölkerung bzw. des Bedarfs aus der natürlichen Bevölkerung vorsehen. Auffallend ist, dass konkretisierende Angaben zum Wohnungsbedarf der örtlichen Bevölkerung nur in sehr wenigen Regionalplänen beinhaltet sind.

Obwohl der Begriff „Eigenentwicklung" eigentlich den Anschein macht, nur eigene, sprich örtliche Bedarfe zuzulassen, ist in rund der Hälfte der untersuchten Festlegungen der Eigenentwicklung auf Landesebne die Deckung von Bedarfen aus Wanderungsgewinnen nicht ausgeschlossen. Hierbei reicht das Maß der zulässigen Wanderungsgewinne in Eigenentwicklern von der Zulässigkeit der Aufnahme von Spätaussiedlern in Baden-Württemberg bis zur unbestimmten Angabe der „ortsangemessenen Zuwanderung" in Schleswig-Holstein. Ein Ausschluss der Deckung von Bedarfen aus Wanderungsgewinnen in Eigenentwicklerortsteilen wird im LEP Berlin-Brandenburg sowie in zwei weiteren Eigenentwicklungsfestlegungen der landesweiten Raumordnungspläne formuliert.

Die Deckung der Bedarfe aus Wanderungen werden in den Regionen Rostock und Düsseldorf kategorisch ausgeschlossen, wohingegen sechs der Untersuchungsregionen die Deckung der Bedarfe aus Zuwanderungen nicht gänzlich ausschließen und weitere sieben Regionalpläne diesbezüglich keine Angaben enthalten. Angaben zur Zulässigkeit von Wanderungsgewinnen in Eigenentwicklergemeinden beinhalten in den Untersuchungsregionen oftmals unbestimmte Rechtsbegriffe. Beispielhaft hierfür ist die Angabe zur „nicht unverhältnismäßigen Zuwanderung" im Regionalplan Main-Rhön oder zur „der Größe, Struktur und Ausstattung nach angemessenen Zuwanderung" im Regionalplan Oberland. Eine weitere beispielhafte Vorgabe beinhaltet der Regionalplan Mecklenburgische Seenplatte, welcher vorgibt, dass Eigenbedarf *vorrangig* den Bedarf der am Ort lebenden Menschen umfasst und demnach die Bedarfsdeckung aus Wanderungen nicht ganz ausgeschlossen zu sein scheint.

Die **qualitativen Vorgaben zum Maß der zulässigen gewerblichen Siedlungsentwicklung** in den Eigenentwicklungsfestlegungen, die sich neben der Wohnsiedlungsentwicklung auch auf die gewerbliche Siedlungsentwicklung beziehen, lassen neben der Deckung der Bedarfe der ortsansässigen Betriebe oft auch gewerbliche Neuansiedlungen zu. Dabei sind teilweise nur spezifische Gewerbeneuansiedlungen, wie beispielsweise Ansiedlungen zur Sicherung der örtlichen Grundversorgung oder von Betrieben mit besonderen Standortvoraussetzungen, möglich. Dahingegen stellt die Zulässigkeit von „ortsangemessenen Gewerbebetrieben" eine sehr unkonkrete Vorgabe zum Maß der zulässigen gewerblichen Siedlungsentwicklung in Eigenentwicklergemeinden dar, welche in der Eigenentwicklungsfestlegung des LEP Sachsen beinhaltet ist. Des Weiteren besteht beispielsweise auch im Regionalplan Stuttgart eine sehr unkonkrete Festlegung. In diesem Regionalplan ist festlegt, dass „keine größeren Gewerbeansiedlungen" zulässig sind. Einen Sonderstatus nimmt die Festlegung zur organischen Entwicklung im Regionalplan Schwarzwald-Baar-Heuberg ein, die gewerbliche Siedlungsentwicklung scheinbar grundsätzlich zulässt.

Die vergleichende Analyse der qualitativen Angaben zum Maß der zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung und der gewerblichen Siedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung zeigt, dass hierzu oftmals unbestimmte Rechtsbegriffe verwendet werden. Folglich müssen diese Vorgaben ausgelegt werden und lassen ein unterschiedliches Maß an Wanderungsgewinnen bzw. gewerblichen Neuansiedlungen zu, weswegen sich auch der zu deckende Bedarf unterscheidet und schlussendlich auch das Maß der zulässigen Siedlungsentwicklung in den unterschiedlichen Eigenentwicklungsfestlegungen.

Zusätzlich zu den genannten qualitativen Angaben zum Maß der zulässigen wohnbaulichen und gewerblichen Siedlungsentwicklung in den Regionalplänen der Untersuchungsregionen gibt es auch allgemein gehaltene, qualitative Vorgaben, an denen sich die Siedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung ausrichtet und die ebenfalls das Maß der Siedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung beeinflussen. Bei diesen handelt es sich um Vorgaben, die in Gemeinden beschränkt auf Eigenentwicklung weitere Entwicklungen ermöglichen, die Eigenentwicklung weiter begrenzen oder an örtliche Gegebenheiten koppeln. Die Verwendung von unbestimmten Rechtbegriffen ist hierbei ebenfalls sehr verbreitet.

Ein besonderes Augenmerk sollte sich auf die qualitativen Angaben zum Maß der zulässigen Siedlungsentwicklung im LEP Nordrhein-Westfalen richten. Dort wird Angabe „bedarfsgerechte Entwicklung“ verwendet, sodass die Entwicklung der im regionalplanerisch festgelegten Freiraum befindlichen Ortsteile sich nicht vornehmlich am eigenen, örtlichen Bedarf ausrichten muss.

Auch bestehen in vereinzelten landesweiten Raumordnungsplänen Ausnahmetatbestände hinsichtlich des Maßes der zulässigen Siedlungsentwicklung in der Eigenentwicklungsfestlegung. Im LEP Mecklenburg-Vorpommern besteht eine Vorgabe, die das Maß der zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung im Stadt-Umland-Raum erweitert, wenn hierfür ein entsprechendes Konzept erarbeitet wird.

Die qualitativen Angaben zum Maß der zulässigen Siedlungsentwicklung verdeutlichen, dass Eigenentwicklung im Großteil der Raumordnungspläne nicht als Eigenentwicklung im „engeren Wortsinn“ definiert ist und auch exogene Entwicklungen zulässt bzw. exogene Bedarfe deckt und demnach offen ist, inwieweit diese Regelungen überhaupt als *Eigen*entwicklungsregelungen gelten können. Demnach beschränkt sich die Eigenentwicklung, entgegen des Wortsinns, selten ausschließlich auf die örtlichen Bedürfnisse.

Die vergleichende Analyse der Raumordnungspläne verdeutlicht, dass nur die landesplanerischen Festlegungen zur Eigenentwicklung der Länder Brandenburg, Hessen, Saarland und Schleswig-Holstein **quantitative Berechnungsmodelle zur Ermittlung des Maßes der zulässigen Siedlungsentwicklung** im Rahmen der Eigenentwicklung aufweisen. Darüber hinaus bestehen in rund der Hälfte der untersuchten Regionalpläne quantitative Angaben zur Bestimmung des Maßes der zulässigen Siedlungsentwicklung in Eigenentwicklerorten bzw. -ortsteilen.

Der Großteil der untersuchten Berechnungsmodelle ist strikt verbindlich und als Ziel der Raumordnung festgelegt. Jedoch bestehen, wie beispielsweise in der Region Stuttgart, auch Berechnungsmodelle, die lediglich als Grundsatz der Raumordnung ausgeformt sind und somit nur Orientierungswerte darstellen.

Berechnungsmodelle beziehen sich meist ausschließlich auf die Wohnsiedlungsentwicklung und nicht auf die gewerbliche Siedlungsentwicklung. Eine Ausnahme hierbei stellt das LEP Hessen sowie der Regionalplan Hessen dar. Auch im Regionalplan Hannover besteht ein Berechnungsmodell, das neben der Wohnsiedlungsentwicklung auch die Entwicklung gemischter Bauflächen einbezieht.

Der Vergleich stellt heraus, dass zwischen Berechnungsmodellen, die einen Flächenbedarfswert sowie Berechnungsmodellen, die eine zulässige Anzahl an Wohneinheiten vorgeben, unterschieden werden kann. Dementsprechend variieren auch die Sachbezüge. Es ist zu unterscheiden zwischen Berechnungsmodellen mit einem Bezug auf die vorhandene Siedlungsfläche (x % der vorhandenen Siedlungsfläche), die vorhandenen Wohneinheiten (x % des Wohnungsbestands) und Modellen, die einen bestimmten Flächenwert oder eine bestimmte Anzahl an Wohneinheiten pro 1.000 Einwohner (x Hektar oder x Wohneinheiten / 1.000 / Jahr(e)) vorsehen und demnach einwohnerbezogen ausgeformt sind. Im LEP Hessen und im Regionalplan Mittelhessen besteht darüber hinaus ein absoluter maximaler Flächenbedarfswert für Eigenentwicklergemeinden.

Des Weiteren unterscheidet sich wie die Grundwerte „x“ eines Berechnungsmodell hergeleitet werden. Ein Vergleich der Angaben zur Art und Weise der Ermittlung der Berechnungsmodelle verdeutlicht, dass diesbezüglich Unterschiede bestehen und hierbei insbesondere zwischen der Verwendung von Erfahrungswerten oder der Verwendung von Prognosewerten unterschieden werden kann. Wesentlich ist hierbei, dass entweder prognostizierte örtliche Bedarfe oder prognostizierte regionale Bedarfe Grundlage der Herleitung der Grundwerte bilden.

Zudem soll nicht ungenannt bleiben, dass auch Berechnungsmodelle bestehen, die eine Anzahl an Wohneinheiten vorgeben, anschließend aber durch einen Dichtewert, welcher die Wohneinheiten pro Hektar angibt, in einen Flächenwert umgerechnet wird.

Des Weiteren bestehen auch Varianzen hinsichtlich des zeitlichen Bezugs der Berechnungsmodelle. Diese können für eine bestimmte Anzahl an Jahren ausgestaltet sein oder aber auch für die Geltungsdauer des Raumordnungsplans.

Die Anwendung dieser Berechnungsmodelle auf einen Modellortsteil verdeutlicht, dass diese unterschiedlich viel Siedlungsentwicklung zulassen würden. So wären in einem ländlich gelegenen Eigenentwicklermodellortsteil mit 1.000 Einwohnern und einer Siedlungsfläche von 35 Hektar bei Anwendung des wohneinheitenbezogenen Berechnungsmodells des LEP Schleswig-Holstein maximal 50 Wohneinheiten zulässig. Im Vergleich dazu würde das Berechnungsmodell des Saarlands maximal 22 Wohneinheiten bzw. 1,5 Hektar Wohnsiedlungsfläche im Modellortsteil zulassen. Infolge der Berechnung anhand des Modells des LEP Berlin-Brandenburg wären ebenfalls

1,5 Hektar Wohnsiedlungsfläche zulässig. Auffallend ist, dass die Vorgaben der Region Stuttgart im Modellortsteil mit 0,5 Hektar zulässiger Wohnsiedlungsentwicklung verhältnismäßig wenig zulassen würden. Das einzige Berechnungsmodell, das sich auf die Siedlungsfläche und nicht auf den Wohnungsbestand oder die Bevölkerungsanzahl als Basisgröße bezieht, stellt das Berechnungsmodell der Region Hannover dar. Dieses würde im Modellortsteil 1,75 Hektar Wohnsiedlungsfläche und gemischte Fläche ermöglichen.

Die vergleichende Plananalyse zeigt darüber hinaus auf, dass die Vergleichbarkeit der Anwendung der Berechnungsmodelle auf einen Modellortsteil aufgrund unterschiedlichster Faktoren erschwert wird. Hierzu zählt beispielsweise, dass einige Berechnungsmodelle einen Flächenwert vorgeben und andere eine Anzahl an zulässigen Wohneinheiten. Außerdem wird die Vergleichbarkeit durch unterschiedliche Handhabungen der Berechnungsmodelle bezüglich der Anrechnung bestehender Flächenpotenzialen im Innenbereich und in rechtskräftigen Bauleitplänen gemindert. Auch zusätzliche beschränkende Vorgaben, wie beispielsweise die Vorgabe eines gemeindlichen Wohnbauflächenbedarfs, in den sich in der Region Mittelhessen der 5-Hektar-Eigenbedarfswert der Ortsteile einfügen muss, sowie Lockerungen und Ausnahmeregelungen beeinträchtigen die Vergleichbarkeit der Rechenmodelle. Demnach besteht beispielsweise für die Stadt-Umland-Region Rostock eine abweichende und weniger restriktive quantitative Vorgabe und somit nicht für die gesamte Region ein einheitliches Berechnungsmodell, wodurch die Vergleichbarkeit relativiert wird.

Die **Angaben zur Absicht des Normgebers** weisen zwar eine große Bandbreite an möglichen Absichten aber, aber nicht alle Eigenentwicklungsfestlegungen beinhalten umfassende Erläuterungen zu den Absichten bzw. zur Steuerungsintention des Instruments. Zu den Angaben zur Absicht des Normgebers, die in den Eigenentwicklungsfestlegungen der Raumordnungspläne am meisten genannt werden, gehören unter anderem die nachhaltige Raumentwicklung, die räumliche Konzentration der Siedlungsentwicklung, sowie der Freiraumschutz. Die Angaben zu den Absichten des Normgebers sind im Großteil der untersuchten regionalen Raumordnungsplänen sehr lückenhaft. Nur in einzelnen Regionalplänen, wie beispielsweise dem Regionalplan Stuttgart, wird genauer dargelegt, was mit dem Instrument Eigenentwicklung intendiert wird. Zudem besteht mit dem Regionalplan Ostthüringen ein Regionalplan, der sehr ausführliche Erläuterungen zur Absicht der Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme durch den Grundsatz zur Eigenentwicklung bzw. zum „gemeindebezogenen Bedarf“ aufweist. Auffallend ist, dass insbesondere, wenn Festlegungen Regelungsinhalte zur verstärkten Siedlungsentwicklung und zur Eigenentwicklung vereinen, nicht deutlich herausgestellt wird, welchen Beitrag das Instrument Eigenentwicklung zur Umsetzung dieser Steuerungsintention bzw. Absicht leisten kann.

Weiterhin bestehen in einigen Festlegungen auch **Erläuterungen**, welche versuchen, einen Bezug zwischen der Eigenentwicklungsregelung und der kommunalen Planungshoheit aufzuzeigen.

Des Weiteren bestehen sich weitere Auffälligkeiten während der Durchführung der vergleichenden Plananalyse. So bestehen Festlegungen, die Regelungen zum Planelement

Eigenentwicklung mit einem Planelement zur verstärkten Siedlungsentwicklung in einer Festlegung kombinieren. Zudem bestehen auch Raumordnungspläne mit mehreren Festlegungen, die das Thema Eigenentwicklung tangieren. In manchen Raumordnungsplänen ist die Begründung der Festlegung zur Eigenentwicklung zusammen mit Begründungen anderer Festlegungen in einem Fließtext aufgeführt, ohne die Begründungen den einzelnen Festlegungen durch eine Nummerierung oder ähnliches zuzuordnen.

Bezüglich des Alters der Raumordnungspläne und der Ausgestaltung der Eigenentwicklungsfestlegung sind keine Korrelationen mit den Ausformungen der Eigenentwicklungsfestlegung erkennbar.

2 Untersuchung und Einschätzung der Steuerungswirkung des Instruments Eigenentwicklung

Die Steuerungswirkung des Instruments Eigenentwicklung wird anhand der Kriterien „Steuerungsintention", „räumlicher Umgriff" und „Maß der zulässigen Siedlungsentwicklung" eingeschätzt.

Als wesentliche Untersuchungsbereiche werden die Nachvollziehbarkeit und die Kompatibilität der Regelungsinhalte mit der Steuerungsintention des Instruments Eigenentwicklung definiert.

Nachvollziehbarkeit

Eine hohe Steuerungswirkung des Instruments Eigenentwicklung ist gegeben, wenn die Steuerungsintention und der räumliche Umgriff der Festlegung zur Eigenentwicklung im Raumordnungsplan für die Adressaten der raumordnerischen Festlegungen nachvollziehbar ist sowie einleuchtend ist, welches Maß an Siedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung zulässig ist. Hierbei sind die folgenden drei Fragen leitend:

- Ist nachvollziehbar, was mit der Festlegung zur Eigenentwicklung erreicht werden soll?
- Ist nachvollziehbar, was der räumliche Umgriff der Festlegung zur Eigenentwicklung ist?
- Ist nachvollziehbar, wie viel Siedlungsflächen im Rahmen der Eigenentwicklung zulässig sind?

Dass die Steuerungswirkung an der Nachvollziehbarkeit der genannten Regelungsinhalte festgemacht werden kann, ist dadurch bedingt, dass sich Raumordnungspläne an Gemeinden und nachgeordnete Behörden richten.[516] Demnach gehört es zu den prioritären Aufgaben dieser Pläne, die Regelungsinhalte der Eigenentwicklungsfestlegung für diese verständnisvoll darzulegen. Da derzeit nicht jeder Gemeinde klar ist, was für sie im Regionalplan relevant ist,[517] ist es von umso größerer Bedeutung, dass die Regelungsinhalte der Eigenentwicklungsfestlegung nachvollziehbar sind bzw. dass die Nachvollziehbarkeit der Festlegungen optimiert wird.

Kompatibilität mit der Steuerungsintention des Instruments

Von einer hohen Steuerungswirkung eines Instruments kann jedoch nicht die Rede sein, nur weil das Instrument im Raumordnungsplan nachvollziehbar dargelegt wird. Neben der Nachvollziehbarkeit der Festlegungen beeinflussen auch die räumlichen Auswirkungen der Regelungsinhalte der Eigenentwicklungsfestlegung die Steuerungswirkung. Demnach ist von einer hohen Steuerungswirkung auszugehen, wenn die Regelungsinhalte zudem mit der Steuerungsintention des Instruments kompatibel sind, der Steuerungsintention nicht entgegenstehen sowie einen Beitrag zur Umsetzung dieser leisten. Hierfür sind folgende Fragen relevant:

[516] Vgl. oben, Kapitel II, 2.
[517] Vgl. Telefongespräch mit der Stellvertretenden Amtsleiterin, Planungsverband Region Rostock.

- Ist der räumliche Umgriff mit der Steuerungsintention des Instruments kompatibel?
- Ist das vorgegebene Maß der zulässigen Siedlungsentwicklung mit der Steuerungsintention des Instruments kompatibel?

Die Einschätzung der Kompatibilität der Regelungsinhalte mit der Steuerungsintention gilt demnach neben der Einschätzung der Nachvollziehbarkeit als einer der zwei Untersuchungsstränge des Kapitels zur Untersuchung und Einschätzung der Steuerungswirkung des Instruments Eigenentwicklung.

Im Rahmen dieses Kapitels wird daher zunächst die Nachvollziehbarkeit der Angaben zur Steuerungsintention der Eigenentwicklungsfestlegungen eingeschätzt und diskutiert, sowie ein Vorschlag einer plausiblen Steuerungsintention des Instruments Eigenentwicklung dargelegt. Zudem wird im Rahmen der Einschätzung der Steuerungsintention auch die Relevanz der Bindungswirkung der Festlegung beurteilt.

Daraufhin werden der räumliche Umgriff sowie Vorgaben zum Maß der zulässigen Siedlungsentwicklung des Instruments Eigenentwicklung jeweils hinsichtlich der Nachvollziehbarkeit eingeschätzt und diskutiert. Zudem wird eingeschätzt, inwieweit diese Angaben mit der Steuerungsintention des Instruments Eigenentwicklung kompatibel sind.

2.1 Steuerungsintention

Die Steuerungsintention stellt einen Parameter der zu untersuchenden Steuerungswirkung des Instruments Eigenentwicklung dar. Untersucht wird die Nachvollziehbarkeit und Plausibilität der materiellen Steuerungsintention des Instruments Eigenentwicklung sowie die Steuerungsintention, die sich aus der Bindungswirkung der Festlegung zur Eigenentwicklung ableiten lässt.[518]

2.1.1 Nachvollziehbarkeit und Plausibilität der Steuerungsintention

Im Mittelpunkt dieses Unterkapitels steht die Nachvollziehbarkeit und Plausibilität der Steuerungsintention des Instruments Eigenentwicklung.

Zunächst wird auf die Nachvollziehbarkeit der Steuerungsintention eingegangen. Daraufhin werden bestehende Angaben zur Steuerungsintention der Raumordnungspläne genauer untersucht und deren Plausibilität betrachtet.

Nachvollziehbarkeit der Angaben zur Steuerungsintention

Es ist ein zentrales Anliegen, dass die landes- und regionalplanerischen Festlegungen den Adressaten klar und nachvollziehbar vermitteln, was die Intention einer Festlegung ist. Die Festlegung zur Eigenentwicklung sollte demnach einleuchtend aufzeigen, warum diese Regelung besteht und was durch diese Vorgabe beabsichtigt wird. Verstehen Gemeinden, als Adressaten der

[518] Basis dieses Kapitels (III, 2.1) stellen die Analysen zu den Angaben zur Absicht des Normgebers der Kapitel III, 1.1.5 und 1.2.5 dar und zur Verbindlichkeit der Kapitel III, 1.1.2 und 1.2.2 dar.

landes- und regionalplanerischen Festlegungen, die Intention der Vorgaben, ist es wahrscheinlich, dass bei der Umsetzung der raumordnerischen Festlegungen zur Eigenentwicklung geringeres Konfliktpotenzial besteht und der Vollzug dieser Festlegungen erleichtert wird.

Dass einige Raumordnungspläne bestehen, die in den Festlegungen zur Eigenentwicklung keine oder keine umfassenden Angaben zur Intention aufweisen, ist demnach als negativ zu bewerten. Es wird empfohlen, dass Angaben zur Steuerungsintention bzw. zu den Absichten, die mit dem Instrument einhergehen, in der Begründung der Festlegung zur Eigenentwicklung enthalten sind.

Dieser Empfehlung kann entgegengehalten werden, dass durch eine gegebene Nachvollziehbarkeit der Steuerungsintention des Instruments Eigenentwicklung das bestehende Kirchturmdenken der Gemeinden nicht bekämpft werden kann und die Überzeugung der Kommunen weiterhin besteht, dass die eigene Gemeinde sich möglichst stark entwickeln soll. Dennoch scheint es sinnvoll zu sein, durch die Darlegung der Absicht, die der Normgeber mit der Festlegung verfolgt, zu versuchen, die Akzeptanz für die Festlegung auf der kommunalen Ebene zu fördern.

Auch die Verfechter des schlanken Regionalplans mögen hier eventuell anführen, dass die Darlegung der Steuerungsintention in den raumordnerischen Festlegungen dem „Effektivieren“ der Regionalplanung und der damit verbundenen „Vorstellung, die Inhalte der Planung auf die wesentlichen raumplanerischen Aussagen zu reduzieren und den Plan stärker in Richtung „strategischer Planung“ fortzuentwickeln“[519], entgegenstehen würde. Nichtsdestotrotz bleibt die Ansicht bestehen, dass es den Adressaten der überörtlichen Planung möglich sein sollte nachzuvollziehen, was die Festlegungen zur Eigenentwicklung zu erreichen versuchen. Denn schließlich bewirken diese Festlegungen auch einen Eingriff in die kommunale Planugnshoheit[520] der betroffenen Gemeinden, weswegen eine plausible Erklärung als sinnvoll und angebracht erachtet wird.

Plausibilität der Angaben zur Steuerungsintention

Nachdem die Nachvollziehbarkeit bei fehlenden Angaben zur Steuerungsintention bereits als negativ bewertet wurde, soll nun das Augenmerk auf den bestehenden Angaben zur Steuerungsintention in den Raumordnungsplänen und der Untersuchung der Plausibilität dieser Angaben liegen.

Die Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme wird insbesondere im Entwurf des Regionalplans Ostthüringen als Steuerungsabsicht des Instruments Eigenentwicklung aufgeführt. Diese Steuerungsintention des Instruments Eigenentwicklung ist unanfechtbar und sicherlich eine der wesentlichen Steuerungsintentionen des Instruments. Grund hierfür ist, dass es sich beim Instrument Eigenentwicklung um ein Instrument zur Begrenzung der Siedlungstätigkeit handelt. Als positiv ist zudem zu bewerten, wie diese Steuerungsintention im Regionalplan Ostthüringen erläutert wird. Diese Erläuterung verdeutlicht den Adressaten der raumordnerischen Festlegung, zunächst die Problematik der Flächenneuinanspruchnahme in Deutschland sowie die Ziele der

[519] Fürst & Peithwein 1999, S. 377.
[520] Vgl. oben, Kapitel II, 2.

Bundesregierung zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme. Zudem wird heruntergebrochen, inwieweit die Flächenneuinanspruchnahme in der Region Ostthüringen zur Erfüllung des bundesweiten Zielwerts reduziert werden muss und das eben hierzu das Instrument Eigenentwicklung bzw. – wie in Thüringen bezeichnet – das Instrument zum „gemeindebezogenen Bedarf“ zielführend ist.[521]

Die nachhaltige Raumentwicklung wird in einigen Raumordnungsplänen explizit als Intention der Eigenentwicklungsfestlegung dargelegt. Diese Steuerungsintention des Instruments Eigenentwicklung ist unumstritten eine plausible Intention der Eigenentwicklungsfestlegung, da die übergeordnete Leitvorstellung der Raumordnung die nachhaltige Raumentwicklung darstellt,[522] weswegen grundsätzlich alle raumordnerischen Festlegungen der nachhaltigen Raumentwicklung beitragen sollten. Problematisch ist hierbei jedoch, dass die Adressaten der raumordnerischen Festlegungen möglicherweise nicht in Kenntnis darüber sind, was nachhaltige Raumentwicklung explizit bedeutet. Demnach bedarf es, wenn die nachhaltige Raumentwicklung als Steuerungsintention angeführt wird, einer konkretisierenden Erklärung.

In einigen Raumordnungsplänen wird dargelegt, dass durch die Eigenentwicklungsregelung eine räumliche Konzentration der Siedlungstätigkeit beabsichtigt wird. Da es sich bei der Eigenentwicklungsfestlegung um einen siedlungsstrukturellen Steuerungsansatz handelt, der die Siedlungstätigkeit in Eigenentwicklergemeinden begrenzt, ist es plausibel, dass mit der Eigenentwicklungsregelung ein Beitrag zur Konzentration der Siedlungsentwicklung beabsichtigt wird. Dass diese Intention begründet ist zeigt der Bundesgesetzgeber im §2 ROG, da hier Grundsätze formuliert wurden, die die räumliche Konzentration der Siedlungstätigkeit als siedlungsstrukturelle Vorgabe festlegen.

Die Auslastung der Infrastruktur und die Vermeidung von Verkehr wird ebenfalls als Absicht der Eigenentwicklungsregelung aufgeführt. Da eine räumliche Konzentration der Siedlungsentwicklung eine Auslastung der vorhandenen Infrastruktur bzw. die Tragfähigkeit der Infrastruktur sowie eine Verkehrsvermeidung und -reduzierung gewährt, können auch diese Aspekte als eine Steuerungsintention des Instruments angesehen werden. Im Raumordnungsplan sollten diese Intentionen der Verständlichkeit wegen in Zusammenhang mit der Absicht der räumlichen Konzentration der Siedlungsentwicklung erklären werden

Auch ökologische Belange, wie beispielsweise die Freiraumsicherung und die Sicherung von ökologischen Funktionen der Freiräume, werden als Absichten der Eigenentwicklungsregelung genannt. Da das Instrument Eigenentwicklung die Siedlungsentwicklung in den Eigenentwicklern beschränkt, ist es einleuchtend, dass durch diese Regelung ein Beitrag zur Sicherung der Freiräume und zur Sicherung der ökologischen Funktionen des Freiraums geleistet werden kann, weswegen diese Steuerungsintention nachvollziehbar und nicht anfechtbar ist.

[521] Vgl. Laufende Änderung Regionalplan Ostthüringen Entwurf 2018, Begründung zu G 2-3.
[522] Vgl. §1 Abs. 2 ROG.

Die räumliche Konzentration der Siedlungsentwicklung, der Freiraumschutz und die Auslastung der Infrastruktur werden im ROG als Grundsätze der Raumordnung aufgeführt. Diese Grundsätze der Raumordnung gemäß §2 ROG „bringen die raumstrukturellen und -funktionellen Erfordernisse zum Ausdruck, die aus Sicht der Bundesgesetzgebers im Hinblick auf eine nachhaltige Raumentwicklung des Gesamtraums zu berücksichtigten sind.“[523] Demnach handelt es sich hierbei um Belange zur Konkretisierung der nachhaltigen Raumentwicklung und somit allemal um berechtigte Steuerungsintentionen des Instruments Eigenentwicklung.

Neben der Darlegung der Absicht bzw. der Steuerungsintention des Instruments bestehen in den Festlegungen auch weitergehende Hinweise in Begründungen der Eigenentwicklungsfestlegungen. Diese beziehen sich teilweise auf die kommunale Planungshoheit oder tangieren diese Thematik. Da die Akzeptanz seitens der Gemeinden für das Instrument Eigenentwicklung teils nicht besteht und die Eigenentwicklung als unzulässiger Eingriff in die Planungshoheit empfunden wird,[524] ist es naheliegend und von Vorteil in der Begründung der Eigenentwicklungsregelung darauf einzugehen.

Schließlich sind die einzelnen, genannten, in den Raumordnungsplänen aufgeführten Steuerungsintentionen und Erläuterungen zur Eigenentwicklungsfestlegung grundsätzlich nachvollziehbar und nicht angreifbar. Dennoch kann Kritik hinsichtlich der Angaben zur Absicht des Normgebers bzw. zur Steuerungsintention des Instruments geübt werden. Grund hierfür ist, dass in vielen bzw. den meisten Raumordnungsplänen nur vereinzelte „Bausteine“ der Steuerungsintention des Instruments aufgeführt sind und die Steuerungsintention nicht umfassend in der Begründung der Festlegung beinhaltet ist. Zudem ist Kritik an fehlenden Erläuterungen der Steuerungsintentionen zu üben. Bestehen gemeinsame Festlegungen zur Eigenentwicklung und einer Festlegung zur verstärkten Siedlungsentwicklung ist meist nicht nachvollziehbar, was konkret durch das Instrument Eigenentwicklung intendiert wird. Eine argumentative Herangehensweise bei der Darlegung der Steuerungsintention und eine klare Struktur mit einem „roten Faden“ wäre hierbei angebracht.

Vor dem Hintergrund der Notwendigkeit der Angaben zur Steuerungsintention des Instruments Eigenentwicklung, der Plausibilitätsprüfung der aufgeführten Steuerungsintentionen und der Kritikpunkte der Eigenentwicklungsfestlegungen wäre zu empfehlen, dass in jeder Eigenentwicklungsfestlegung dargelegt wird, dass durch die Eigenentwicklungsregelung ein Beitrag zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme sowie zur Konzentration der Siedlungsentwicklung beabsichtigt wird. Außerdem sollte erläutert werden, warum diese Absichten bestehen und wie sie mit der Regelung der Eigenentwicklung zusammenhängen. Zudem sollte auf das Spannungsfeld zwischen kommunaler Planungshoheit und Eigenentwicklung hingewiesen werden. Zur

[523] Runkel in: Spannowsky / Runkel / Goppel 2010, Rd Nr. 48 zu §2 ROG.
[524] Vgl. Telefongespräch mit dem Zuständigen für Siedlungsstruktur, Infrastruktur, regenerative Energien, Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe.

Ausgestaltung dieser Aspekte werden nun, unterteilt in mehrere Bausteine, Ausgestaltungsmöglichkeiten aufgeführt.

Ein erster Baustein der Angaben zur Steuerungsintention sollte sich auf die **Steuerungsintention der Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme** beziehen. Hierbei sollte zunächst, wie im Entwurf des Regionalplans Ostthüringen, kurz auf die derzeitige Entwicklung der Flächenneuinanspruchnahme in Deutschland sowie die Ziele der Bundesregierung[525] diesbezüglich eingegangen werden und auf dieser Basis dargelegt werden, inwieweit die Flächeninanspruchnahme in der jeweiligen Planungsregion daher reduziert werden muss.[526]

Passend wäre hierbei außerdem eine Ausführung zur Entkoppelung der Bevölkerungsentwicklung und der Entwicklung der Wohnsiedlungsflächen, wie sie im Regionalplan Westpfalz in der Begründung zu den Schwellenwerten für die Wohnbauflächenausweisung dargestellt wird.[527] Dies könnte anhand eines Diagramms[528] veranschaulicht werden. Es würde sich anbieten, ein entsprechendes Diagramm mit Daten der jeweiligen Region zu verwenden. Hierzu sollte erläutert werden, dass der Zuwachs der Bevölkerung deutlich geringer ist als der Zuwachs der Wohnsiedlungsflächen und demnach die Zunahme der Wohnsiedlungsflächen in keiner Relation zur Bevölkerungsentwicklung steht. Auch die Tatsache, dass im ländlichen Raum die Inanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsfläche pro Kopf deutlich höher ist als in Verdichtungsräumen, sollte in diesem Kontext dargelegt werden.[529]

Daran anknüpfend sollte erklärt werden, dass es sich beim Instrument Eigenentwicklung um ein Instrument handelt, das die Siedlungsentwicklung in Gemeinden oder Gemeindeteilen, die „nicht über die entsprechenden infrastrukturellen und standortbezogenen Voraussetzungen“[530] für eine verstärkte Siedlungsentwicklung verfügen, begrenzt und somit die Flächenneuinanspruchnahme – insbesondere auch im ländlichen Raum – beschränken kann und demnach zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme zielführend ist.

Ein zweiter Baustein sollte auf die **Steuerungsintention der räumlichen Konzentration der Siedlungstätigkeit** eingehen. Eine Erklärung der Sinnhaftigkeit der räumlichen Konzentration der Siedlungstätigkeit sollte darlegen, dass eine Dezentralisierung der Siedlungsentwicklung aus Nachhaltigkeitsgründen geboten ist und dass dadurch eine hohe Leistungsfähigkeit des ÖPNV, eine Verkehrsvermeidung und Auslastung sämtlicher Infrastruktur- und Daseinsvorsorgeeinrichtungen sowie der Schutz des Freiraums gewährt werden kann und demnach auch diese Belange mittelbar zu den Absichten der Eigenentwicklungsfestlegungen zählen.

[525] Vgl. oben Kapitel II, 1.
[526] Vgl. Laufende Änderung Regionalplan Ostthüringen Entwurf 2018, Begründung zu G 2-3
[527] Vgl. Regionalplan Westpfalz 2012, Begründung zu II.1.3 Z 8, S. 21f.
[528] Vgl. oben, Kapitel II, 1, Abb. 3 (beispielhaft).
[529] Vgl. oben, Kapitel II, 1.
[530] Domhardt 2005, 194.

In einem weiteren Schritt bedarf es einer Erläuterung, warum die räumliche Konzentration der Siedlungsentwicklung eine Steuerungsintention des Instruments Eigenentwicklung darstellt, also welchen Beitrag speziell das Instrument Eigenentwicklung zur räumlichen Konzentration der Siedlungstätigkeit leisten kann. Diesbezüglich sollte angeführt werden, dass durch die Begrenzung der Siedlungsentwicklung in Eigenentwicklergemeinden die räumliche Konzentration der Siedlungsentwicklung auf Siedlungsschwerpunkte gestützt werden kann. Dabei sollte betont werden, dass es zur Umsetzung dieser Steuerungsintention demnach auch eines Instruments bedarf, dass die Siedlungsentwicklung auf Schwerpunkte konzentriert. Als weitere Erläuterung hierzu könnte aufgezeigt werden, dass eine Entwicklung der Eigenentwicklerorte über den Eigenbedarf hinaus die räumliche Konzentration der Siedlungstätigkeit auf die Siedlungsschwerpunkte konterkarieren würde. Dies würde beispielsweise die Auslastung der vorhandenen Infrastruktur in den Siedlungsschwerpunkten gefährden und weitere negative Auswirkungen, wie steigendes Verkehrsaufkommen, mit sich bringen.

Ein weiterer Baustein sollte verdeutlichen, dass die Beschränkung der Siedlungsentwicklung auf die Eigenentwicklung kein unzulässiger Eingriff in die **kommunale Planungshoheit** darstellt. Hierzu könnte kurz erläutert werden, dass eine Beschränkung der kommunalen Planungshoheit aus überörtlichen Gründen erforderlich ist, um negative Auswirkungen auf die Raum- und Siedlungsstruktur zu vermeiden.[531]

Darüber hinaus können Eigenentwicklungsfestlegungen den Anschein machen, als wäre beabsichtigt, Zuzüge in die Gemeinde auszuschließen und nur Siedlungsflächen für die Ortsansässigen bereitzustellen. Einen Diskurs zu dieser vermeintlichen Intention des Instruments Eigenentwicklung und entsprechende Empfehlungen erfolgen in Kapitel III, 2.3.1.1.[532]

2.1.2 Steuerungsintention der Bindungswirkung der Festlegung zur Eigenentwicklung

Neben den materiellen Angaben zur Steuerungsintention in den Festlegungen zur Eigenentwicklung zeigt auch die Bindungswirkung der Festlegung eine Steuerungsintention auf.

Die Festlegungen zur Eigenentwicklung werden in den untersuchten Raumordnungsplänen mit unterschiedlicher Bindungswirkung festgelegt.[533] Daher soll nun der Frage nachgegangen werden, welche Steuerungsintentionen mit den verschiedenen Bindungswirkungen einhergehen und welche Bindungswirkung demnach empfehlenswert für die Festlegung des Instruments Eigenentwicklung wäre.

Mit der Festlegung als Ziel der Raumordnung wird eine klare Steuerungsintention vermittelt. Durch die Beachtens- bzw. Anpassungspflicht der Ziele der Raumordnung[534] wird verdeutlicht,

[531] Vgl. Priebs 2013, S. 89.
[532] Vgl. unten, Kapitel III, 2.3.1.1 .
[533] Vgl. oben, Kapitel III, 1.1.2 und 1.2.2.
[534] Vgl. §4 Abs. 1 ROG und §1 Abs. 4 BauGB; oben, Kapitel II, 2.

dass die Festlegung in Form eines Ziels der Raumordnung absolute Priorität hat und die Umsetzung dieser Festlegung vom Normgeber strikt beabsichtigt wird.

Dahingegen können Grundsätze der Raumordnung in der gemeindlichen Abwägung einer Bauleitplanung überwunden werden, wenn anderen, entgegenstehenden Belangen ein höheres Gewicht zukommt.[535] Mit der Festlegung einer Vorgabe als Grundsatz der Raumordnung vermittelt der Normgeber somit, dass es sich dabei um keine abschließend abgewogene Festlegung handelt und sich die Bauleitplanungen der Gemeinden dieser Festlegung nicht bzw. nicht prioritär daran anzupassen haben und das Anliegen demnach nicht von höchster Relevanz ist. Durch die Festlegung als Grundsatz der Raumordnung wird die materielle Steuerungsintention abgemildert bzw. relativiert, da die Festlegung als Grundsatz eine Abweichung ermöglicht, wenn das Anliegen in der Abwägungs- oder Ermessensentscheidung im Planverfahren unterliegt. Somit vermitteln Festlegungen als Ziel oder als Grundsatz unterschiedliche Steuerungsintentionen.

Da mit dem Instrument Eigenentwicklung wichtige Steuerungsintentionen, wie die Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme sowie die räumliche Konzentration der Siedlungsentwicklung, einhergehen, sollte dieses Instrument strikt angewandt werden. Demnach wird empfohlen die Regelung zur Eigenentwicklung als Ziel der Raumordnung in den Regionalplänen festzulegen. Durch die Striktheit eines Ziels wird dem Adressaten die Steuerungsintention und die hohe Bedeutung der Festlegung klar vermittelt. Insbesondere für Gemeinden wird damit deutlich, dass sie sich bei ihrer Bauleitplanung an diese Festlegung strikt anzupassen haben. Dahingegen hätte die mildere Bindungswirkung der Grundsätze der Raumordnung zur Folge, dass es schlussendlich bei jeder Gemeinde selbst liegt, welches Gewicht, sie dem Belang der Eigenentwicklung beimessen und wie dieser Grundsatz sich in der gemeindlichen Abwägung durchsetzt. Demnach vermitteln Ziele der Raumordnung im Gegensatz zu Grundsätzen der Raumordnung dem Adressaten klarer, was intendiert wird.

Für die Regionalplanung kann es erschwert werden ein Ziel zur Eigenentwicklung festzulegen, wenn auf der Landesebene hierzu keine abschließende Festlegung besteht.

Beispielsweise ist im LEP Rheinland-Pfalz ein sehr „schwammiger“, unterschiedlich interpretierbarer Grundsatz zur Eigenentwicklung beinhaltet, welcher es der Regionalplanung Rheinhessen-Nahe nicht ermöglichen würde, ein strikt verbindliches Ziel der Raumordnung zur Eigenentwicklung festzulegen. Grund hierfür sei, dass die vage Formulierung des Grundsatzes im LEP Rheinland-Pfalz der Festlegung eines Ziels der Raumordnung im Regionalplan Rheinhessen-Nahe entgegenstehen würde. Ein Ziel der Raumordnung zur Eigenentwicklung im Regionalplan Rheinhessen-Nahe sei vor Gericht anfechtbar, da die Ansicht bestehen könnte, dass die Regionalplanung durch die Festlegung des Ziels zur Eigenentwicklung ihre Kompetenzen überschreitet und eine verbindliche Vorgabe zur Eigenentwicklung nicht die Intention der höheren Ebene der

[535] Vgl. §4 Abs. 1 ROG.

Landesplanung, welche lediglich einen unbestimmten und unklaren Grundsatz zur Eigenentwicklung aufweist, sei.[536]

Jedoch verletzt ein „Ziel der Regionalplanung, das im landesweiten Raumordnungsplan nicht ausdrücklich festgelegt ist, […] das raumordnungsrechtliche Entwicklungsgebot (erst), wenn es der landesplanerischen Gesamtkonzeption widerspricht oder nicht aus ihr abzuleiten ist."[537] Demnach ist die Festlegung eines Ziels der Raumordnung in einem Regionalplan nicht grundsätzlich unzulässig, wenn im übergeordneten Raumordnungsplan keine verbindliche Festlegung besteht. Es besteht aber die Notwendigkeit einer Prüfung der Übereinstimmung des Ziels zur Eigenentwicklung mit der landesplanerischen Gesamtkonzeption. Dass eine Festlegung der Eigenentwicklung als Ziel der Raumordnung im Regionalplan mit der Gesamtkonzeption der Landesplanung vereinbar sein kann, zeigen Regionalpläne des Landes Niedersachsen. In diesem Bundesland sind, obwohl auf Landesebene keine Regelungen zur Eigenentwicklung bestehen,[538] Festlegungen zur Eigenentwicklung als Ziele der Raumordnung in einigen Regionalplänen festlegt worden. Da das Ziel der Raumordnung zur Eigenentwicklung im Regionalplan Hannover bereits einige Jahre besteht, [539] kann davon ausgegangen werden, dass diese Vorgabe der landesplanerischen Gesamtkonzeption nicht entgegensteht. Demnach bestehen Regionen, in denen die Einführung von Zielen der Raumordnung zur Eigenentwicklung in den Regionalplänen grundsätzlich möglich ist, obwohl im landesweiten Raumordnungsplan keine Festlegung oder keine verbindliche Festlegung hierzu besteht.

Dass es für die Regionalplanung erschwert wird ein Ziel zur Eigenentwicklung festzulegen, wenn auf der Landesebene hierzu keine abschließende Festlegung besteht, verdeutlicht die Tatsache, dass einige Regionalplanungsträger bestehen, die die Einführung eines Ziels der Raumordnung zur Eigenentwicklung politisch nicht durchsetzen können.[540]

Um demnach zu gewähren, dass alle Regionalpläne Ziele zur Eigenentwicklung enthalten bzw. durchsetzen können, sollten in den landesweiten Raumordnungsplänen entsprechend stringente Festlegungen mit konkreten Handlungsanweisungen für die nachgeordnete Regionalplanung in Form von Zielen der Raumordnung beinhaltet sein. Aufgrund der Beachtenspflicht gemäß § 4 Abs. 1 ROG müsste in Regionalplänen dann die Bindungswirkung der Festlegung zur Eigenentwicklung der übergeordneten Landesplanung übernommen werden und die Vorgaben zur Ausformung des Ziels zur Eigenentwicklung einhaltgehalten werden.[541]

Dass sich die entsprechende Umsetzung in der Praxis als schwierig herausstellen kann, zeigen die in der Vergangenheit wechselnden Bindungswirkungen und sich verändernden Ausformungen des Instruments Eigenentwicklung im landeweiten Raumordnungsplan Nordrhein-Westfalen.

[536] Vgl. Telefongespräch mit dem Zuständigen für Siedlungsstruktur, Infrastruktur und regenerative Energien der Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe.
[537] Runkel in: Spannowsky / Runkel / Goppel 2010, Rd Nr. 49 zu §3 ROG.
[538] Vgl. oben, Kapitel III, 1.1.2 und 1.2.2.
[539] Vgl. Telefongespräch mit einer Mitarbeiterin des Teams Regionalplanung der Region Hannover.
[540] Vgl. ebenda.
[541] Vgl. § 4 Abs. 1 ROG.

In deutlicher Abhängigkeit mit der parteipolitischen Einstellung der jeweiligen Landesregierung veränderte sich die Verbindlichkeit und die Ausformung der Eigenentwicklungsregelung im landesweiten Raumordnungsplan Nordrhein-Westfalen in der Vergangenheit.[542] Das Instrument Eigenentwicklung sowie das Anliegen der nachhaltigen Raumentwicklung und der Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme sollte ein Anliegen darstellen, das unabhängig von der parteipolitischen Zusammensetzung der jeweiligen Landesregierung, von besonderer Relevanz ist und demnach als Ziel der Raumordnung festgelegt wird.

Der Empfehlung einer Zielvorgabe zur Eigenentwicklung in den landesweiten Raumordnungsplänen kann entgegengehalten werden, dass bestehende regionalplanerische Festlegungen zur Eigenentwicklung gegebenenfalls durch anderweitige landesplanerische Vorgaben zur Eigenentwicklung „weichgespült" werden könnten, so die Befürchtung in der Region Hannover. Damit ist gemeint, dass beispielsweise bestehende Berechnungsmodelle auf regionaler Ebene bestehen könnten und mit der Einführung eines Ziels zur Eigenentwicklung im landesweiten Raumordnungsplan, das anderweitige Vorgaben hinsichtlich der Berechnung des Maßes der Eigenentwicklung aufweist, durch die Beachtenspflicht dieses landesplanerischen Ziels für die Regionalplanung kein Spielraum mehr besteht, das spezifisch für die Region ausgearbeitete Berechnungsmodell anzuwenden.[543] Demnach müsste genau durchdacht sein, wie konkret das Ziel der Raumordnung zu Eigenentwicklung auf Landesebene ausgestaltet sein sollte und wie viel Regelungsmöglichkeiten der Regionalplanung überlassen werden. Aufgrund der bestehenden Bedenken wird empfohlen, dass in den landesweiten Raumordnungsplänen Ziele zur Eigenentwicklung festgelegt werden, die beinhalten, dass Eigenentwicklung ein Sachbestand darstellt, der in den Regionalplänen als Ziel der Raumordnung festgelegt werden soll sowie dass der räumliche Umgriff und das Maß der zulässigen Siedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung durch die Regionalplanung abschließend festzulegen ist. Konkrete Festlegungen zum räumlichen Umgriff sowie zum Maß der Siedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung sind demnach im Ziel zur Eigenentwicklung im landesweiten Raumordnungsplan nicht vorgesehen. Die Steuerungsintention selbst sollte im Ziel zur Eigenentwicklung in den landesweiten Raumordnungsplänen aufgeführt sein, um gewähren zu können, dass auf Ebene der Regionalplan nachvollziehbar ist, was mit der landesplanerischen Vorgabe der Festlegung eines Ziels zur Eigenentwicklung erreicht werden soll.

Diese Empfehlung, den räumlichen Umgriff sowie das Maß der zulässigen Siedlungsentwicklung der Eigenentwicklungsregelung im landesweiten Raumordnungsplan nicht abschließend zu regeln, sondern die Regionalplanung zur verbindlichen Festlegung dieser Regelungsinhalte zu verpflichten, scheint auch deshalb angebracht zu sein, da die Regionalplanung die Planungsebene darstellt, die „näher" am Raum ist.[544] Demnach vermag diese es, passgenauere Regelungen zum

[542] Vgl. Telefongespräch mit dem Hauptdezernenten des Dezernats 32 Regionalplanung, Bezirksregierung Münsterland.
[543] Vgl. Telefongespräch mit einer Mitarbeiterin des Teams Regionalplanung der Region Hannover.
[544] Vgl. oben, Kapitel II, 2.

räumlichen Umgriff sowie zum Maß der zulässigen Siedlungsentwicklung zur Eigenentwicklung festzulegen als die übergeordnete Landesplanung.

Darüber hinaus soll in diesen Kapitel, dass sich mit der Bindungswirkung der Eigenentwicklungsfestlegungen auseinander setzt, darauf hingewiesen werden, dass derzeit in den Regionen Münsterland sowie Schwarzwald-Baar-Heuberg trotz Festlegungen als Ziele der Raumordnung auf der übergeordneten Ebene der Landesplanung Grundsätze zur Eigenentwicklung im regionalen Raumordnungsplan bestehen.[545] Im Regionalplan Münsterland besteht derzeit zwar noch ein Grundsatz der Raumordnung. Dieser wird jedoch in Bälde in ein Ziel der Raumordnung verändert oder gegebenenfalls aufgrund des hohen Konkretisierungsgrads der neuen Ziele zur „bedarfsgerechten Entwicklung“ auf der Landesebene nicht im Regionalplan aufgeführt. Grund für die unterschiedliche Bindungswirkung im LEP Nordrhein-Westfalen sowie im Regionalplan Münsterland ist, das während der Aufstellung des Regionalplans Münsterland auf Landesebene noch kein Ziel der Raumordnung zur Eigenentwicklung bestand.[546] Da der Regionalplan Schwarzwald-Baar-Heuberg jedoch aktueller ist als der LEP Baden-Württemberg,[547] scheint hier die Beachtungspflicht der Regionalplanung nicht eingehalten worden zu sein.

2.2 Räumlicher Umgriff

Für eine hohe Steuerungswirkung der Festlegung zur Eigenentwicklung bedarf es einer nachvollziehbaren Darlegung des räumlichen Umgriffs der Eigenentwicklungsfestlegung. Weiterhin muss hierfür der räumliche Umgriff der Festlegung zur Eigenentwicklung so konzipiert sein, dass ein Beitrag zur Steuerungsintention der Festlegung, also zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme sowie der räumlichen Konzentration der Siedlungstätigkeit, geleistet wird.[548]

2.2.1 Nachvollziehbarkeit des räumlichen Umgriffs

Die Nachvollziehbarkeit des räumlichen Umgriffs der Eigenentwicklungsfestlegung ist ein wesentlicher Bestandteil für eine hohe Steuerungswirkung des Instruments Eigenentwicklung. Schließlich ist es ein zentralen Anliegen und eine Grundvoraussetzung für die Steuerungswirkung des Instruments, dass Gemeinden, die von der Eigenentwicklungsregelung erfasst werden, auch darüber in Kenntnis sind bzw. sich durch die Festlegung zur Eigenentwicklung darüber in Kenntnis setzen können.

In Kapitel 2.1.2 wurde herausgearbeitet, dass die Eigenentwicklungsfestlegung in allen Raumordnungsplänen als Ziel der Raumordnung festgelegt werden sollte. Die Begriffsbestimmung der Ziele der Raumordnung beinhaltet, dass Ziele der Raumordnung „verbindliche Vorgaben in Form von räumlich […] bestimmten oder bestimmbaren […] Festlegungen“[549] enthalten müssen.

[545] Vgl. oben, Kapitel III, 1.1.2 und 1.2.2.
[546] Vgl. Telefongespräch mit dem Hauptdezernenten des Dezernats 32 Regionalplanung, Bezirksregierung Münsterland.
[547] Vgl. oben, Kapitel III, 1.1.1 und 1.2.1.
[548] Vgl. Basis dieses Kapitels (III, 2.2) stellen die Analysen zum räumlichen Umgriff der Kapitel III, 1.1.3 und 1.2.3 dar.
[549] §3 Abs. 1 Nr. 2 ROG.

Demnach „muss aus der Festlegung im Raumordnungsplan mit hinreichender Sicherheit ermittelbar sein, auf welchen Teilraum, Bereich oder Standort sich die Festlegung bezieht.“[550] Diese Begriffsbestimmung der Ziele der Raumordnung verdeutlicht die Relevanz der Vorgaben zum räumlichen Umgriff und bestärkt die Auswahl des Bewertungskriteriums der Nachvollziehbarkeit räumlicher Umgriff im Rahmen der Einschätzung der Steuerungswirkung des Instruments Eigenentwicklung.

Nun soll zunächst auf die Nachvollziehbarkeit des räumlichen Umgriffs eingegangen werden. Infolgedessen wird eingeschätzt, wie komfortabel die Angaben zum räumlichen Umgriff für Gemeinden sind und ob einleuchtend ist, warum dieser räumliche Umgriff gewählt wurde.

Zur Untersuchung und Einschätzung der Nachvollziehbarkeit und des Komforts der bestehenden Angaben zum räumlichen Umgriffs der Eigenentwicklungsfestlegungen sind folgende Fragestellungen leitend:

- Ist nachvollziehbar, welche Gemeinden bzw. Gemeindeteile auf die Eigenentwicklung zu begrenzen sind?
- Ist nachvollziehbar, ob Gemeinden oder Gemeindeteile auf die Eigenentwicklung zu begrenzen sind?
- Ist es für die Gemeinden komfortabel zu ermitteln, ob sie vom dargelegten räumlichen Umgriff erfasst werden oder nicht?
- Ist nachvollziehbar, warum diese Gemeinden bzw. Gemeindeteile auf die Eigenentwicklung zu begrenzen sind?

Ist nachvollziehbar, *welche* Gemeinden bzw. Gemeindeteile auf die Eigenentwicklung zu begrenzen sind?

Es ist nachvollziehbar, *welche* Gemeinden bzw. Gemeindeteile auf die Eigenentwicklung zu begrenzen sind, wenn hierzu Angaben in der Eigenentwicklungsfestlegung bestehen. Bestehen jedoch keine oder keine klaren Angaben diesbezüglich, kann nicht oder nur erschwert und vage nachvollzogen werden, auf welchen räumlichen Umgriff sich die Festlegung bezieht.

Beispielhaft hierfür ist der Regionalplan Ostthüringen. In diesem Plan wird nicht vorgegeben, welche Gemeinden ihre Entwicklung auf den „gemeindebezogenen Bedarf“ zu begrenzen haben.[551] Vor diesem Hintergrund wird empfohlen, den räumlichen Umgriff dieser Festlegung in der Festlegung klar zu definieren, sodass Gemeinden direkt prüfen können, ob sie sich über den „gemeindebezogenen Bedarf“ hinaus entwickeln dürfen oder nicht.

Zu beispielhaften vagen und unklaren Angaben zum räumlichen Umgriff gehören beispielsweise die Angaben in den Regionalplänen Main-Rhön und Harz. In diesen Raumordnungsplänen werden die Begriffe „übrige Gemeinden“ oder „übrige Orte“ zur Beschreibung des räumlichen

[550] Runkel in: Spannowsky / Runkel / Goppel 2010, Rd Nr. 23 zu §3 ROG.
[551] Vgl. oben, Kapitel III, 1.2.3.2.

Umgriffs der Festlegung verwendet.[552] Ähnliche Vorgaben zum räumlichen Umgriff der Eigenentwicklungsregelung finden sich im Regionalplan Cuxhaven. Darin heißt es schlichtweg: „*Ansonsten* hat sich die Siedlungsentwicklung grundsätzlich nur auf den Rahmen der sogenannten Eigenentwicklung bezogen zu vollziehen“[553]. Um die Nachvollziehbarkeit der genannten Angaben zum räumlichen Umgriff zu optimieren, sollte der räumliche Umgriff der Eigenentwicklung in der Festlegung selbst abschließend aufgeführt sein.

Eine weitere vage Angabe zum räumlichem Umgriff der organischen Siedlungsentwicklung besteht im Regionalplan Oberland, in dem festgelegt ist, dass „geeignete zentrale Orte“ sich über die organische Entwicklung hinaus entwickeln dürfen.[554] Demnach müssten sich die nicht-zentralen Orte sowie die zentralen Orte, die keine Eignung für eine überorganische Siedlungsentwicklung aufweisen, im Rahmen der organischen Entwicklung entwickeln. Der räumliche Umgriff im Regionalplan Oberland ist durch die Voraussetzung der Eignung unbestimmt und demnach auch schwer nachvollziehbar. Aufgrund dessen ist zu empfehlen, unbestimmte Rechtsbegriffe in den Angaben zum räumlichen Umgriff zu vermeiden, um die Nachvollziehbarkeit dieser Angaben gewähren zu können.

Ist nachvollziehbar, ob Gemeinden oder Gemeindeteile auf die Eigenentwicklung zu begrenzen sind?

In der vergleichenden Plananalyse wurde die räumliche Bezugsgröße dargelegt. Hierbei konnte zwischen der räumlichen Bezugsgröße „Gemeinde“ und „Gemeindeteil“ in den Eigenentwicklungsfestlegungen differenziert werden.[555]

Problematisch stellt sich diese Differenzierung für den Adressaten der Eigenentwicklungsfestlegung dann dar, wenn der Begriff „Ort“ zur Beschreibung des räumlichen Umgriffs verwendet wird. In der vergleichenden Plananalyse wurde angenommen, dass mit dem Begriff „Ort“ die Gemeinde gemeint ist und nicht ein Gemeindeteil.[556] Diese Vermutung ist jedoch vage. Die Festlegung und die entsprechende Begründung im Regionalplan Harz verdeutlicht nämlich, dass ein räumlicher Umgriff der Eigenentwicklungsfestlegung mit dem Begriff „Ort“ auch so ausgelegt werden kann, dass der Begriff „Ort“ als Siedlung bzw. Ortsteil angesehen wird.[557] Folglich zeigt dies, dass es für den Adressaten der raumordnerischen Festlegungen zur Eigenentwicklung schwierig ist, beispielsweise dem räumlichen Umgriff „nicht-zentrale Orte“ zu entnehmen, ob hiermit schlussendlich auf Gemeinde- oder Gemeindeteilebene angesetzt wird. Demnach sollte, wie auch im Regionalplan Harz, genau erläutert werden, ob unter dem Begriff „Ort“ eine gesamte Gemeinde

[552] Vgl. ebenda.
[553] Regionalplan Cuxhaven 2012, 2.1 07 S. 8, Hervorhebung durch die Verfasserin.
[554] Vgl. oben, Kapitel III, 1.2.3.2.
[555] Vgl. oben, Kapitel III, 1.1.3.1 und 1.2.3.1.
[556] Vgl. ebenda.
[557] Vgl. Regionalplan Harz Teilfortschreibung 2018, Begründung zu Z 19, S.22.

verstanden wird, oder lediglich eine Siedlung bzw. ein Ortsteil darunter zu verstehen ist.[558] Vorteilhaft wäre, wenn der räumliche Umgriff mit Begriffen, die nicht interpretierbar sind, festgelegt wird.

Dass derartige Unklarheiten jedoch nicht nur mit der Verwendung des Begriffs „Ort" einhergehen, zeigen Expertengespräche. Beispielsweise wird in der Region Rostock der räumliche Umgriff „Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung" verwendet. Demnach dürften sich Gemeinden, die keinen zentralörtlichen Status aufweisen, *nicht* über die Eigenentwicklung hinaus und Gemeinden mit zentralörtlicher Einstufung sowie deren Gemeindeteile über die Eigenentwicklung hinaus entwickeln. Obwohl es in den Festlegungen nicht explizit beinhaltet ist, dass die Ortsteile zentralörtlich eingestufter Gemeinden auf die Eigenentwicklung zu beschränken sind, wird dies in der Praxis jedoch vergleichbar in der Region Rostock angewandt. Das heißt, in der Region Rostock haben sich, obwohl dies textlich nicht so festgelegt ist, Ortsteile zentralörtlich eingestufter Gemeinden „in etwa" an der Eigenentwicklung zu orientieren. Nennenswert ist, dass seitens der Regionalplanungsstelle Rostock nicht ausgeschlossen wird, dass in der Festlegung zur Eigenentwicklung im fortgeschriebenen Regionalplan Rostock in Zukunft hierzu auch eine entsprechende konkrete, textliche Regelung integriert wird.[559]

Dies verdeutlicht, dass Defizite in den Eigenentwicklungsfestlegungen diesbezüglich bestehen bzw. bestehen können und es wesentlich ist, dass in der Eigenentwicklungsfestlegung klar dargelegt wird, ob sich diese an Gemeindeteile richtet oder an Gemeinden. Es sollte insbesondere darauf geachtet werden, dass eine Übereinstimmung der Festlegungen sowie der praktischen Anwendung des Instruments besteht.

Ist es für die Gemeinden komfortabel zu ermitteln, ob sie vom dargelegten räumlichen Umgriff erfasst werden oder nicht?

Ist der räumliche Umgriff einer Eigenentwicklungsfestlegung nachvollziehbar, heißt das nicht unmittelbar, dass es für Gemeinden komfortabel ist, sich darüber in Kenntnis zu setzen, ob die eigene Gemeinde von der Eigenentwicklungsregelung erfasst ist. Komfortabel ist eine Festlegung hinsichtlich des räumlichen Umgriffs dann, wenn der Festlegung direkt entnommen werden kann, ob eine Gemeinde eine Eigenentwicklergemeinde ist oder nicht.

Viele Angaben zum räumlichen Umgriff sind derzeit so konzipiert, dass nur mit Hilfe von anderen Festlegungen im Raumordnungsplan im Umkehrschluss darauf geschlossen werden kann, welche Gemeinden Eigenentwicklergemeinden sind und welche nicht. Beispielsweise muss demnach, wenn der räumliche Umgriff „nicht-zentrale Orte" ist, der Festlegung zu den Zentralen Orten entnommen werden, was die Zentralen Orte sind, um rückschließen zu können, welches nicht-zentrale Orte sind und demnach als Eigenentwickler festgelegt sind. Gleiches gilt auch für weitere

[558] Vgl. ebenda.
[559] Vgl. Telefongespräch mit der Stellvertretenden Amtsleiterin, Planungsverband Region Rostock.

Eigenentwicklungsfestlegungen, die eine Negativdefinition anderer raumordnerischer Festlegungen als räumlichen Umgriff der Eigenentwicklungsregelung bestimmen.[560]

Hingegen sind in den untersuchten Regionalplänen auch Eigenentwicklungsfestlegungen enthalten, deren räumlicher Umgriff sich für Gemeinden komfortabler darstellt. Der räumliche Umgriff der Eigenentwicklungsfestlegung des Regionalplans Münsterland bezieht sich auf die „im Freiraum gelegenen, zeichnerisch nicht festlegten Ortsteile unter 2.000 Einwohner“[561]. Da Kenntnis darüber besteht, wie viele Einwohner eine Gemeinde aufweist, stellt dieser räumlichen Umgriff für die Gemeinden eine komfortable Variante dar.

Um es für Gemeinden möglichst komfortabel zu gestalten, festzustellten, ob sie von der Eigenentwicklungsfestlegung erfasst werden oder nicht, ist eine Auflistung der auf die Eigenentwicklung beschränkten Gemeinden oder Gemeindeteile sowie eine kartographische Darstellung der Eigenentwickler in einer Plankarte des jeweiligen Regionalplans empfehlenswert. Erforderlich ist hierbei, dass in der Eigenentwicklungsfestlegung auf die Auflistung der Eigenentwickler sowie die zeichnerische Verortung der Eigenentwickler in einer Karte verwiesen wird. Beispielhaft hierfür ist der Regionalplan der Region Stuttgart. Die Eigenentwicklungsfestlegung dieser Region weist darauf hin, dass die Eigenentwicklergemeinden in der Raumnutzungskarte als schwarze Dreiecke gekennzeichnet sind. Zudem weist das Ziel zur Eigenentwicklung im Regionalplan Stuttgart eine Auflistung der auf die Eigenentwicklung begrenzten Gemeinden auf.[562]

Eine Kritik an dieser Empfehlung ist, dass die kartographische Darstellung womöglich schwierig ist, wenn die räumliche Bezugsgröße der Eigenentwicklungsfestlegung nicht Gemeinden, sondern Gemeindeteile darstellen, da diese Verortung aufgrund der Maßstabsebene der Plankarten nicht darstellbar sein könnte.

Weiterhin kann der räumliche Umgriff in Nordrhein-Westfalen für die Gemeinden komfortabler gestaltet werden, wenn Angaben zum Stichtag der Einwohnerzahlen gemacht werden und somit auch Gemeindeteile, deren Einwohnerzahl leicht schwankt und derzeit „ein wenig mehr oder weniger“ als 2.000 Einwohner aufweist, sicher sein können, ob sie nun zu den Eigenentwicklerortsteilen zählen oder nicht.

Ist nachvollziehbar, warum diese Gemeinden bzw. Gemeindeteile auf die Eigenentwicklung zu begrenzen sind?

Die Eigenentwicklungsfestlegung sollte auch Ausführungen zum „warum“ enthalten. Warum wurde dieser räumliche Umgriff der Eigenentwicklungsregelung gewählt und warum ist dieser vor dem Hintergrund der Steuerungsintention des Instruments geeignet? Diese Frage sollte durch die Eigenentwicklungsfestlegung bzw. die zugehörige Begründung kurz beantwortet werden. Hierbei sollte begründet werden, warum die Gemeinden oder Gemeindeteile, die auf die

[560] Vgl. oben, Kapitel III, 1.1.3.1 und 1.2.3.1.
[561] Regionalplan Münsterland 2014, III.1 G 8.4, S. 25; Begründung zu III.1 G 8.4, S. 27.
[562] Vgl. Regionalplan Stuttgart 2009, Z 2.4.2, S. 79ff.

Eigenentwicklung zu beschränken sind, keine Eignung für eine Siedlungsentwicklung über die Eigenentwicklung hinaus aufweisen.

In der Region Stuttgart wird die Festlegung jeder einzelnen Eigenentwicklergemeinde begründet, sodass in dieser Region gut nachvollziehbar ist, warum diese Gemeinden auf die Eigenentwicklung zu begrenzen sind.[563]

2.2.2 Beitrag zur Steuerungsintention

Wie muss der räumliche Umgriff der Eigenentwicklungsfestlegung konzipiert sein, damit ein möglichst großer Beitrag zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme sowie der räumlichen Konzentration der Siedlungstätigkeit gewährt ist? Diese Frage steht im Fokus dieses Kapitels. Demzufolge gilt es insbesondere einzuschätzen, ob der Bezug auf Gemeinden oder Gemeindeteile hierfür zielführender ist sowie zu bewerten, welche Art der Bestimmung der Eigenentwickler, also welcher räumliche Umgriff, am besten mit der Steuerungsintention dieser Festlegung kompatibel ist.

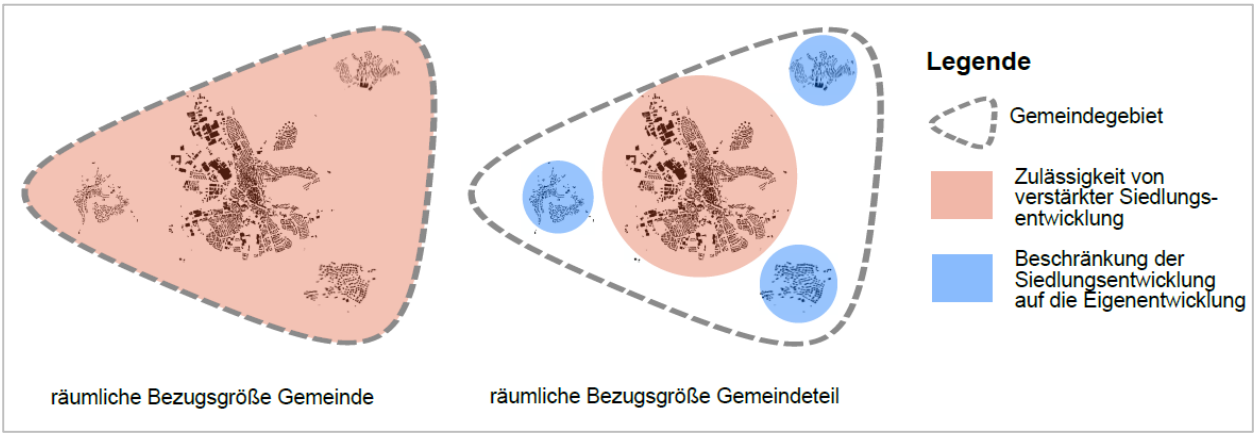
2.2.2.1 Gemeinden oder Gemeindeteile?

In den untersuchten Raumordnungsplänen bestehen sowohl räumliche Umgriffe der Eigenentwicklung, die auf Gemeindeebene als auch auf Gemeindeteilebene ansetzen.[564] Auf welcher Ebene müssen die Vorgaben zum räumlichen Umgriff aber ansetzen, um einen bestmöglichen Beitrag zur Steuerungsintention des Instruments Eigenentwicklung leisten zu können?

Es besteht die Annahme, dass der Bezug auf Gemeindeteile eher im Sinne der Steuerungsintention des Instruments Eigenentwicklung ist. Grund hierfür ist, dass somit beispielsweise auch Gemeindeteile von der Eigenentwicklungsfestlegung erfasst werden können, die Gemeinden mit verstärkter Siedlungsentwicklung angehören, aber keine Eignung für eine Entwicklung über die Eigenentwicklung hinaus aufweisen. Basiert der räumliche Umgriff lediglich auf der räumlichen Bezugsgröße Gemeinde, besteht keine Möglichkeit bei Gemeinden mit mehreren Gemeindeteilen zwischen den Ortsteilen zu differenzieren. Diese Vorgehensweise könnte die Steuerungsintention der Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme sowie der räumlichen Konzentration der Siedlungsentwicklung konterkarieren, weil diese räumliche Bezugsgröße nicht verhindern kann, dass sich Ortsteile von Gemeinden mit verstärkter Siedlungsentwicklung, insbesondere die Ortsteile ohne städtebauliche Anbindung an den Hauptort, die über keine Voraussetzungen für eine über die Eigenentwicklung hinausgehende Siedlungsentwicklung verfügen, über die Eigenentwicklung hinaus entwickeln können und sich dadurch Zersiedlungstendenzen ergeben.

[563] Vgl. ebenda, Begründung zu Z 2.4.2, S. 84ff.
[564] Vgl. oben, Kapitel 1.1.3.2 und 1.2.3.2.

Abb. 10: Vergleich der räumlichen Bezugsgrößen „Gemeinde“ und „Gemeindeteil“ der Festlegung zur Eigenentwicklung



Entwurf: Eigene Darstellung
Quelle: Grundlagendaten: Geofabrik GmbH Karlsruhe 2018.

Abb. 10 zeigt beispielhaft, dass bei einer Gemeinde mit einem Hauptort und drei weiteren Ortsteilen bei der Anwendung eines räumlichen Umgriffs mit Gemeindebezug keine Differenzierung innerhalb einer Gemeinde, die als Gemeinde mit verstärkter Siedlungsentwicklung festgelegt wird, erfolgen kann. Dahingegen kann durch einen Bezug auf Gemeindeteile ebenfalls innerhalb einer Gemeinde zwischen der Beschränkung auf die Eigenentwicklung der umliegenden Ortsteile und verstärkter Siedlungstätigkeit des Hauptorts unterschieden werden.

Dass die Anwendung der räumlichen Bezugsgröße Gemeindeteile vorteilhaft sein kann, verdeutlicht der Vollzug der Eigenentwicklungsfestlegung in der Region Rostock. Trotz festgelegtem räumlichen Umgriff „Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung“ haben sich in dieser Region auch Gemeindeteile Zentraler Orte an der Eigenentwicklung auszurichten.[565] Auch der Standpunkt der Regionalen Planungsgemeinschaft Harz zeigt, dass diese Herangehensweise vorteilhaft ist, um zu gewährleisten, dass auch Ortsteile von Gemeinden mit zentralörtlichen Status auf die Eigenentwicklung begrenzt werden können und so negativen Umweltauswirkungen und potenziellen Zersiedlungstendenzen entgegengewirkt werden kann.[566]

Diese Ausführungen zeigen, dass es sinnvoll zu sein scheint, auch Ortsteile auf die Eigenentwicklung zu beschränken und sich bei der Eigenentwicklungsfestlegung nicht nur auf die Bezugsgröße der Gemeinden zu stützen. Diese Annahme wird dadurch bestärkt, dass immerhin annähernd die Hälfte der untersuchten Raumordnungspläne auch eine solche Bezugsgröße in der Eigenentwicklungsfestlegung verwendet.[567]

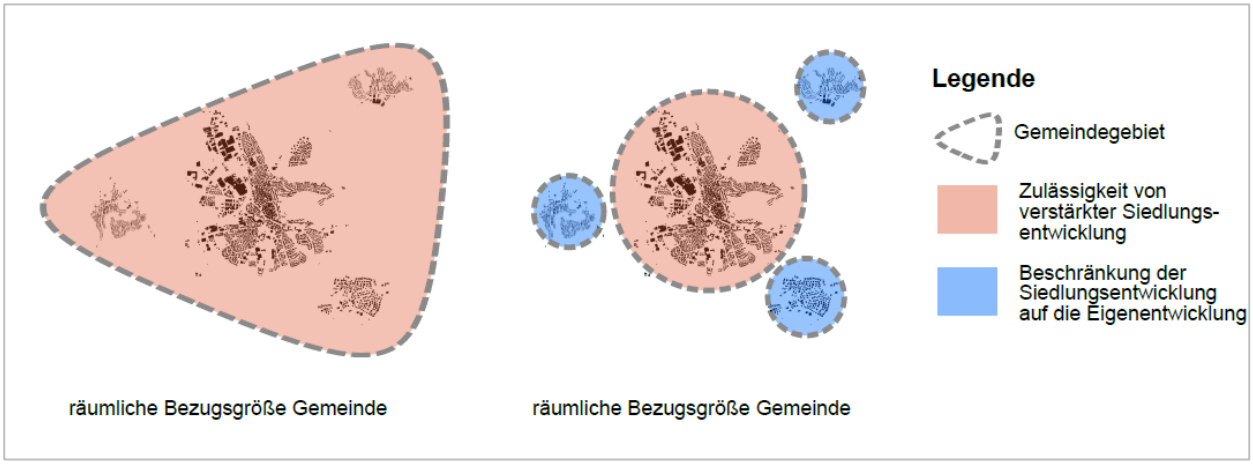
Dass daraus jedoch keine bundesweite Empfehlung für die Bezugsgröße Gemeindeteil abgeleitet werden kann, ragt von den unterschiedlichen Gemeindestrukturen in Deutschland. In der

[565] Vgl. Telefongespräch mit der Stellvertretende Amtsleiterin, Planungsverband Region Rostock.
[566] Vgl. Telefongespräch mit der Sachbearbeiterin für Regionalplanung, Regionale Planungsgemeinschaft Harz.
[567] Vgl. oben, Kapitel 1.1.3.2 und 1.2.3.2.

Begründung des Regionalplans Harz wird diese Problematik folgendermaßen veranschaulicht: „Konnte man vor der Gemeindegebietsreform in Sachsen-Anhalt vielfach den Ort[568] mit der Gemeinde räumliche gleichsetzen [vgl. Abb. 11, rechts], ist dieses angesichts der deutlich vergrößerten Gemeindestrukturen [vgl. Abb. 11, links] nun nicht mehr möglich.“[569] Demnach wurde es infolge der Veränderung der Gemeindestrukturen in Sachsen-Anhalt erforderlich, die räumliche Bezugsgröße Gemeindeteile zu verwenden, um sämtliche Siedlungen durch die Eigenentwicklungsfestlegung erfassen zu können (vgl. Abb. 10, rechts).

Diesen Ausführungen zufolge ist davon auszugehen, dass es in Rheinland-Pfalz aufgrund der kleinteiligen Struktur der rheinland-pfälzischen Ortsgemeinden nicht erforderlich wäre die Bezugsgröße der Gemeindeteile anzuwenden. Selbst kleinste Orte mit nur ca. 10 Einwohnern sind in Rheinland-Pfalz als Ortsgemeinden eingestuft,[570] weswegen in Rheinland-Pfalz auch mit der räumlichen Bezugsgröße Gemeinde Orte erfasst werden können, die in anderen Bundesländern Ortsteile darstellen und nicht als Gemeinden eingestuft sind. Dass bezüglich der Gemeindestrukturen große bundesweite Unterschiede bestehen, verdeutlicht die Regelung zum räumlichen Umgriff in Nordrhein-Westfalen. Hier sind die Ortsteile, die weniger als 2.000 Einwohner aufweisen, in ihrer Siedlungstätigkeit beschränkt. Siedlungen mit 2.000 Einwohnern sind in Nordrhein-Westfalen Ortsteile.[571] Wohingegen in Rheinland-Pfalz bereits Ortsgemeinden mit nur einem Bruchteil der Einwohnerzahl dieser Nordrhein-Westfälischen Ortsteile bestehen. Dieser Aufführungen zufolge kann keine generalisierende Aussage über die optimale räumliche Bezugsgröße für eine Eigenentwicklungsfestlegung getroffen werden.

Abb. 11: Anwendung der räumlichen Bezugsgröße „Gemeinde“ der Festlegung zur Eigenentwicklung bei unterschiedlichen Gemeindestrukturen



Entwurf: Eigene Darstellung
Quelle: Grundlagendaten: Geofabrik GmbH Karlsruhe 2018

[568] Mit „Ort“ wird hier „Siedlung“ gemeint.
[569] Regionalplan Harz 2018, Begründung zu 3.2.4 Z 19, S. 22
[570] Vgl. Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz 2018.
[571] Vgl. oben, Kapitel III, 1.1.3.2.

Abb. 11 zeigt beispielhaft, dass sich die Anwendung der räumlichen Bezugsgröße Gemeinde je nach Gemeindestrukturen unterschiedlich auswirkt. Besteht demnach eine kleinteilige Gemeindestruktur, wie in Rheinland-Pfalz, kann auch trotz der räumlichen Bezugsgröße Gemeinde gesteuert werden, dass auch kleinste Siedlungen auf die Eigenentwicklung beschränkt werden (vgl. Abb. 11, rechts). Dahingegen kann bei einer Gemeindestruktur, die nicht so kleinteilig aufgebaut ist, die Bezugsgröße „Gemeinde" kleinere Siedlungen nicht differenziert erfassen (vgl. Abb. 11, links) und ist demnach in solchen Fällen als negativ zu beurteilen.

Dieser Diskurs zeigt, dass individuell für jedes Bundesland bzw. jede Region, beurteilt werden muss, ob es notwendig ist, dass der räumliche Umgriff auf Ebene der Gemeindeteile ansetzt, um den Steuerungsintentionen des Instruments Eigenentwicklung bestmöglich gerecht zu werden. Ziel bei der Auswahl der räumlichen Bezugsgröße „Gemeinde" oder „Gemeindeteile" sollte es sein, all die Gemeinden und Gemeindeteile zu erfassen, die keine Eignung für eine verstärkte Siedlungsentwicklung aufweisen.[572] Dadurch kann eine räumliche Konzentration der Siedlungsentwicklung garantiert und eine Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme bewirken werden. Dass hierfür die räumliche Bezugsebene „Gemeindeteile" bei Gemeindestrukturen, die nicht kleinteilig sind, Vorteile aufweisen könnte und die Bezugsebene Gemeinde der Steuerungsintention entgegenstehe könnte, wurde bereits ausgeführt.

2.2.2.2 Welche Gemeinden oder Gemeindeteile?

In den untersuchten Raumordnungsplänen bestehen verschiedenste räumliche Umgriffe.[573] Ziel des folgenden Abschnitts ist es daher einzuschätzen, welcher räumliche Umgriff am zielführendsten ist und den größten Beitrag zur Umsetzung der Steuerungsintentionen leistet.

Zunächst wird unabhängig von den räumlichen Umgriffen in den bestehenden Festlegungen zur Eigenentwicklung geprüft, welche Siedlungen für die verstärkte Siedlungsentwicklung geeignet sind und welche im Umkehrschluss hierfür nicht geeignet sind und auf die Eigenentwicklung zu begrenzen sind. Um Gemeinden und Gemeindeteile für verstärkte Siedlungsentwicklung zu definieren, bedarf es entsprechender Kriterien.

Ein geeignetes Kriterium hierzu bezieht sich auf die vorhandenen Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen. Geeignete Gemeinden oder Gemeindeteile für eine verstärkte Siedlungstätigkeit sind demnach diejenigen, die bereits über umfangreiche infrastrukturelle Angebote und Versorgungsangebote, verfügen. Durch eine verstärkte Siedlungsentwicklung in diesen Gemeinden und Gemeindeteilen wird die Tragfähigkeit der vorhandenen Einrichtungen gewährt.[574] Würden sich Gemeinden verstärkt entwickeln, die über keine oder nur geringfügige Versorgungseinrichtungen oder infrastrukturelle Ausstattung verfügen, würde damit gegebenenfalls „eine Verschiebung der Nachfrage erreicht mit der Folge, dass der Bestand von vorhandenen Einrichtungen [in anderen Orten] gefährdet und anderweitig neue, möglicherweise nur kurzfristig tragfähige Einrichtungen

[572] Vgl. unten, Kapitel III, 2.2.2.2.
[573] Vgl. oben, Kapitel III 1.1.3.2 und 1.2.3.2.
[574] Vgl. LEP Saarland 2006, Begründung zu 2.2.2, S. 21f.

errichtet werden müssten."[575] Demnach könnte die verstärkte Entwicklung von Gemeinden ohne Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen die Tragfähigkeit der vorhandenen Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen anderer Gemeinden konterkarieren.

Auch ist die Anbindung an den ÖPNV sowie SPNV ein wesentliches Kriterium für die Festlegung von Gemeinden oder Gemeindeteilen mit verstärkter Siedlungsentwicklung. Durch die Konzentration von Siedlungsentwicklung auf Standorte mit vorhandenen ÖPNV- und SPNV-Angeboten kann Verkehr vermieden oder vermindert werden.[576] Würden hingegen Gemeinden oder Gemeindeteile ohne ausreichende ÖPNV- und SPNV-Angebote und Versorgungseinrichtungen über die Eigenentwicklung hinaus entwickelt werden, hätte dies einen Verkehrsanstieg zur Folge, „da deren Bevölkerungsdichte trotzdem keine Tragfähigkeit für eigene Versorgungseinrichtungen in ausreichendem Maß sichern würde"[577] und demnach die Einwohner dieser Gemeinden oder Gemeindeteilen sich in anderen Gemeinden, bspw. in Gemeinden mit zentralörtlicher Einstufung, versorgen müssten. Dass Erreichbarkeits- und Mobilitätskriterien essenziell bei der Bestimmung von Gemeinden mit verstärkter Siedlungsentwicklung sind, betont auch der Leitende Technische Direktor des Verbands Region Stuttgart. In der Region Stuttgart ist die Festlegung der Siedlungsbereiche, die eine verstärkte Siedlungsentwicklung vorsehen, eng an die vorhandenen Möglichkeiten des SPNV geknüpft. Grund hierfür ist, dass die Abstimmung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung wesentlich für eine nachhaltige Raumentwicklung ist.[578] Demnach sollten bei der Festlegung der Gemeinden mit verstärkter Siedlungsentwicklung Mobilitäts- und Erreichbarkeitskriterien beachtet werden, um eine nachhaltige, verkehrsreduzierende und verkehrsvermeidende Siedlungsentwicklung zu erreichen.

Darüber hinaus besteht die Möglichkeit natürliche und naturräumliche Einschränkungen, wie Schutzgebiete oder topographische Gegebenheiten als limitierende Kriterien einzubeziehen, um Standorte für verstärkte Siedlungsentwicklung zu bestimmen.[579] Dies wird als sinnvoll erachtet, da dadurch bei der Bestimmung der Standorte für verstärkte Siedlungsentwicklung auch ökologischen Belangen Rechnung getragen werden kann.

Auch Kriterien mit Bezug auf die Bevölkerungs- und Arbeitsplatzstrukturen könnten gegebenenfalls sowohl als Positiv- als auch als Negativkriterien für die Bestimmung von Räumen für verstärkte Siedlungsentwicklung geeignet sein. So könnte beispielsweise ein bestehendes Arbeitsplatzangebot ein Kriterium bei der Bestimmung der Eignung für eine verstärkte Siedlungsentwicklung darstellen.

[575] Ebenda, S. 22.
[576] Vgl. ebenda.
[577] Ebenda.
[578] Vgl. Telefongespräch mit dem Leitenden Technischen Direktor, Verband Region Stuttgart.
[579] Vgl. Regionalplan Stuttgart 2009, Begründung zu Z 2.4.2, S. 83.

All die genannten Kriterien stellen mögliche, geeignete Kriterien zur Bestimmung der Standorte mit verstärkter Siedlungsentwicklung dar. Demnach sollten Gemeinden, die diese Voraussetzungen nicht erfüllen, als Eigenentwicklergemeinden und -gemeindeteile festgelegt werden.

Da der räumliche Umgriff der Eigenentwicklungsfestlegung oftmals eine Negativdefinition von Festlegungen zur verstärkten Siedlungsentwicklung darstellen[580], könnte auf Basis der ausgearbeiteten Kriterien nun beurteilt werden, ob diese Kriterien bei den Festlegungen zur verstärkten Siedlungsentwicklung zugrunde lagen und demnach auch der räumliche Umgriff der Eigenentwicklungsfestlegung diesen Kriterien entspricht. Eine umfassende Überprüfung der Raumordnungspläne hierzu würde den Umfang dieser Arbeit jedoch überschreiten. Daher bleibt den Regionalplanungsstellen nur zu empfehlen, den räumlichen Umgriff so auszugestalten, dass Eigenentwicklergemeinden bzw. Eigenentwicklergemeindeteile die Standorte sind, die insbesondere aufgrund von infrastruktureller Ausstattung und Daseinsvorsorgeeinrichtungen, aufgrund von Mobilitäts- und Erreichbarkeitskriterien sowie aufgrund von natürlichen und naturräumlichen Belangen *nicht* für eine verstärkte Siedlungsentwicklung geeignet sind.

In der Region Stuttgart ist der räumliche Umgriff der Eigenentwicklungsregelung dahingegen nicht als Negativdefinition von Festlegungen zur verstärkten Siedlungsentwicklung formuliert. Im Regionalplan Stuttgart bestehen Kriterien für die Einstufung als Gemeinde mit Beschränkung auf die Eigenentwicklung. Diese Kriterien umfassen ebenfalls die genannten Kriterien, sodass dieser räumliche Umgriff als mit den Steuerungsintentionen kompatibel einzuschätzen ist.[581]

Dahingegen besteht beispielsweise in Nordrhein-Westfalen eine Regelung, die vorsieht, dass Ortsteile unter 2.000 Einwohner in ihrer Siedlungsentwicklung zu begrenzen sind.[582] Dabei handelt es sich um eine pauschale Bestimmung, die sich an der Einwohnerzahl orientiert und auf der Annahme basiert, dass „unterhalb dieser Größe […] i.d.R. keine zentralörtlich bedeutsamen Versorgungsfunktionen ausgebildet werden [können]“[583] und die Gemeinden unter 2.000 Einwohner demnach „i.d.R. nicht über ein räumlich gebündeltes Angebot an öffentlichen und privaten Dienstleistungs- und Versorgungseinrichtungen [verfügen].“[584] Zu kritisieren ist hierbei, dass die Festlegung der Ortsteile mit begrenzter Siedlungsentwicklung in Nordrhein-Westfalen auf einer Annahme basiert und nicht auf eine Analyse der aufgeführten, einschlägigen Kriterien zurückgeht und somit als weniger stichhaltig bewertet wird.

Eine generelle Antwort auf die Frage, wie der räumliche Umgriff einer Eigenentwicklungsfestlegung im Optimalfall konzipiert sein sollte, um den Steuerungsintentionen bestmöglich zu entsprechen, kann nicht formuliert werden. Denn schließlich kann nicht verallgemeinernd vorgegeben werden, „ab wann“ das Infrastruktur- und Daseinsvorsorgeangebot sowie die ÖPNV- bzw. SPNV-Angebote einer Gemeinde oder eines Gemeindeteils genügen, damit die Gemeinde bzw. der

[580] Vgl. oben, Kapitel III, 1.1.3.2 und 1.2.3.2.
[581] Vgl. Regionalplan Stuttgart 2009, Begründung zu Z 2.4.2, S. 83.
[582] Vgl. oben, Kapitel III, 1.1.3.2.
[583] LEP Nordrhein-Westfalen Änderung 2019, Begründung zu Z 2-3.
[584] Ebenda, Begründung zu Z 2-4.

Gemeindeteil sich verstärkt entwickeln kann und nicht auf die Eigenentwicklung begrenzt sein musss. Grund hierfür ist, dass das für die Einstufung als Gemeinde oder Gemeindeteil mit verstärkter Siedlungsentwicklung erforderliche „Maß“ der der Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen und der ÖPNV-Angebote sich immer in Relation zu den Strukturen des entsprechenden Raums ergibt. Demnach bleibt nur zu empfehlen, dass die Einstufung von Gemeinden oder Gemeindeteilen als Gemeinden oder Gemeindeteile mit verstärkter Siedlungsentwicklung oder mit Beschränkung auf die Eigenentwicklung auf einem Analyseraster basiert, dem insbesondere Kriterien der infrastrukturellen Ausstattung und Daseinsvorsorgeeinrichtungen sowie Mobilitäts- und Erreichbarkeitskriterien und Kriterien mit Bezug auf natürliche und naturräumliche Belange zugrunde liegt. Empfehlenswert ist darüber hinaus den „Schwellenwert“, ab welchem eine verstärkte Siedlungsentwicklung zulässig ist, so hoch wie möglich anzusetzen, sodass nicht zu viele Gemeinden und Gemeindeteile für eine verstärkte Siedlungsentwicklung zugelassen wären. Dies würde nämlich beiden Steuerungsintentionen zuwiderlaufen, sowohl der Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme als auch der Dezentralisierung der Siedlungstätigkeit. Selbstverständlich ist es aber auch kontraproduktiv, wenn dieser „Schwellenwert“ der Eignung für eine über die Eigenentwicklung hinausgehende Siedlungsentwicklung zu hoch angesetzt wird, denn dann könnte gegebenenfalls die Tragfähigkeit bestehender Infrastruktureinrichtungen gefährdet sein.

Hierbei spielt es demnach keine Rolle, ob in den Raumordnungsplänen der räumliche Umgriff der Eigenentwicklungsfestlegung eine Negativdefinition der zentralen Orte, Siedlungsbereiche oder Vorranggebiete Siedlung darstellt oder aber mittelbar in der Eigenentwicklungsfestlegung bestimmt wird, wie im Regionalplan Stuttgart.[585]

2.2.2.3 Aktualität des räumlichen Umgriffs

Um gewähren zu können, dass es sich bei Eigenentwicklern immer um Gemeinden oder Gemeindeteile handelt, die im Regionsvergleich eine verhältnismäßig geringe Eignung für eine verstärkte Siedlungsentwicklung aufweisen, bedarf es einer regelmäßigen Überprüfung, ob sich Eigenentwicklergemeinden strukturell verändert haben und folglich die Kriterien für Gemeinden mit verstärkter Siedlungsentwicklung erfüllen würden. In jeder Region sollten regionsspezifische „Schwellenwerte“ hierzu bestehen und anhand der einschlägigen Kriterien[586] bewertet werden, ob eine Gemeinde oder ein Gemeindeteil aufgrund der Ausstattung kein Eigenentwickler mehr darstellt und zu einer Gemeinde bzw. einem Gemeindeteil mit verstärkter Siedlungsentwicklung aufgestuft werden sollte. In der Region Stuttgart erfolgt eine solche Aufstufung beispielsweise, wenn eine Gemeinde eine S-Bahn-Haltestelle bekommt.[587] In Nordrhein-Westfalen können sich Ortsteile mit begrenzter Siedlungsentwicklung „zu einem Allgemeinen Siedlungsbereich [entwickeln], wenn ein hinreichend vielfältiges Infrastrukturangebot zur Grundversorgung sichergestellt wird.“[588] Auch in der Region Hannover werden die ländlichen Siedlungen mit Funktion

[585] Vgl. oben, Kapitel III, 1.2.3.2.
[586] Vgl. oben, Kapitel III, 2.2.2.2.
[587] Vgl. Telefongespräch mit dem Leitenden Technischen Direktor, Verband Region Stuttgart.
[588] LEP Nordrhein-Westfalen Änderung 2019, Z 2-4.

Eigenentwicklung vor einer Neuaufstellung des Regionalplans überprüft und gegebenenfalls aufgestuft. Derzeit würde in diesen Siedlungen teilweise eine Dynamik bestehen, die eine infrastrukturelle Ausstattungen bewirkt, und daher eine Aufstufung erforderlich macht.[589] Den räumlichen Umgriff der Eigenentwicklungsregelung dynamisch zu gestalten und bei strukturellen Veränderungen anzupassen gilt als Empfehlung an die Träger der Regionalplanung. Darunter fällt sowohl die Aufstufung von Eigenentwicklern zu Gemeinden oder Gemeindeteilen mit verstärkter Siedlungsentwicklung als auch die Abstufung von Gemeinden oder Gemeindeteilen mit verstärkter Siedlungsentwicklung zu Eigenentwicklern, sofern diese keine Eignung mehr für verstärkte Siedlungsentwicklung aufweisen sollten.

Empfohlen wird in diesem Zusammenhang, dass in regelmäßigen Abständen eine Überprüfung der Gemeinden bzw. Gemeindeteile mit verstärkter Siedlungsentwicklung mit Beschränkung auf die Eigenentwicklung durchgeführt wird, um zu gewähren, dass Gemeinden oder Gemeindeteile jeweils entsprechend ihrer Eignung als Eigenentwickler bzw. Gemeinden oder Gemeindeteile mit verstärkter Siedlungsentwicklung eingestuft werden.

2.2.2.4 Vorgaben zur Verortung der Eigenentwicklung

Im Regionalplan Stuttgart werden Ortsteile für eine bevorzugte Siedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung empfohlen.[590] Es ist sinnvoll festzulegen, dass sich die Eigenentwicklung in Gemeinden mit mehreren Ortsteilen auf den Hauptort konzentrieren soll. Damit wird gewährt, dass auch innerhalb der Eigenentwicklergemeinden eine räumliche Konzentration der Siedlungsentwicklung stattfindet. Daher wird zu einer verbindlichen Vorgabe zur räumlichen Konzentration der Eigenentwicklung auf dem Hauptort geraten, wenn eine gesamte Gemeinde auf die Eigenentwicklung beschränkt ist.

In einigen der untersuchten Raumordnungspläne werden Vorgaben zur vorrangigen Innenentwicklung in der Eigenentwicklungsfestlegung integriert.[591] Diese Vorgabe in der Eigenentwicklungsfestlegung kann entfallen, sofern eine separate, verbindliche Festlegung zur vorrangigen Innenentwicklung im Regionalplan besteht. Die Vermeidung einer solchen Dopplung würde auch dem Anliegen eines schlanken Regionalplans besser gerecht werden. In diesem Zusammenhang ist dazu zu raten, eine verbindliche Regelung zu „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ im Kapitel zur Siedlungsstruktur und -entwicklung im Regionalplan festzulegen, da diese Vorgabe als eine wesentliche Vorgabe zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme eingeschätzt wird und nicht nur auf die Eigenentwicklung zu beziehen ist.

[589] Vgl. Telefongespräch mit einer Mitarbeiterin des Teams Regionalplanung der Region Hannover.
[590] Vgl. Regionalplan Stuttgart 2009, Z 2.3.2, S. 79ff.
[591] Vgl. oben, Kapitel III, 1.1.3.4 und 1.2.3.3.

2.3 Maß der zulässigen Siedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung

Neben der Steuerungsintention und dem räumlichen Umgriff weist das Maß der zulässigen Siedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung eine Bedeutung für die Steuerungswirkung des Instruments auf. Hinsichtlich des Maßes der zulässigen Siedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung ist dann von einer hohen Steuerungswirkung auszugehen, wenn die Angaben hierzu für die Adressaten nachvollziehbar sind. Verständliche Angaben hierzu sind wesentlich, damit betroffene Gemeinden in Kenntnis darüber sind, wie viel Siedlungsentwicklung für ihre Gemeinde zulässig ist. Darüber hinaus wird in diesem Kapitel untersucht, ob die Angaben zum Maß der Siedlungsentwicklung im Sinne der Steuerungsintentionen des Instruments Eigenentwicklung ausgestaltet sind.

Dabei wird insbesondere eingeschätzt, ob Modelle zur Berechnung der zulässigen Eigenentwicklung hinsichtlich der Nachvollziehbarkeit sinnvoll sind, wie die Berechnungsmodelle vor dem Hintergrund der Steuerungsintentionen zu bewerten sind sowie ob diese praktisch umsetzbar sind.[592]

2.3.1 Nachvollziehbarkeit des Maßes der zulässigen Siedlungsentwicklung

Die Einschätzung der Nachvollziehbarkeit der Angaben zum Maß der zulässigen Siedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung teilt sich in drei Abschnitte auf. Zunächst soll sich etwas allgemeiner mit der Nachvollziehbarkeit des Instruments und dem Maß der zulässigen Siedlungsentwicklung auseinandergesetzt werden, in einem zweiten Schritt sollen die qualitativen Vorgaben zum Maß der zulässigen Siedlungsentwicklung hinsichtlich der Nachvollziehbarkeit eingeschätzt werden und zuletzt gilt es die Nachvollziehbarkeit der Berechnungsmodelle zu beurteilen.

2.3.1.1 Nachvollziehbarkeit der Angaben zum Maß der zulässigen Siedlungsentwicklung und des Instruments Eigenentwicklung im Allgemeinen

Der Begriff „Eigenentwicklung“ und insbesondere die qualitativen Angaben zum Maß der zulässigen Siedlungsentwicklung können zu Verständnisproblemen führen.

Eigenentwicklung im engeren Wortsinn zielt auf die Bedarfsdeckung der ortsansässigen Bevölkerung und Betriebe ab und sieht keine Wanderungsgewinne und gewerblichen Neuansiedlungen vor.[593] Hierbei können sich zwei Verständnisprobleme ergeben. Einerseits ist es schwierig nachzuvollziehen, was beispielsweise mit Kindern ist, die zur Ausbildung wegziehen und danach wieder in ihren Heimatort zurückkommen möchten. Zählen diese dann zu Wanderungsgewinnen und sind folglich in Gemeinden mit Beschränkung auf die Eigenentwicklung unzulässig? Offen ist darüber hinaus, warum eine raumordnerische Regelung besteht, die vorsieht, dass im Rahmen der Eigenentwicklung insbesondere Bedarfe für Ortsansässige gedeckt werden sollen, obwohl letztlich durch die Landes- und Regionalplanung nicht steuerbar ist, wer die neuen

[592] Basis dieses Kapitels (III, 2.3) stellen die Analysen zum Maß der zulässigen Siedlungsentwicklung der Kapitel III, 1.1.4 und 1.2.4 dar.
[593] Vgl. Schmidt-Eichstaedt et al. 2001, S. 11.

Siedlungsflächen beanspruchen wird. Warum besteht also ein Instrument, das auf den Eigenbedarf der Ortsansässigen abstellt, wenn raumordnerisch nicht sichergestellt werden kann, dass neu geschaffene Bauflächen auch von der ortsansässigen Bevölkerung in Anspruch genommen werden?[594]

Die einzige, nachvollziehbare Erklärung und Rechtfertigung des Instruments Eigenentwicklung und der Vorgaben zum Maß der zulässigen Siedlungsentwicklung dieses Instruments ist, dass es sich hierbei um ein Instrument zur abstrakten Bestimmung von Siedlungsflächenbedarf handelt und dass damit letztlich untergeordnet ist, *wer* die neuen Siedlungsflächen in Anspruch nimmt. Es geht folglich nicht darum, dass keiner mehr in die Gemeinde ziehen darf oder alle Grundstücke nur an Ortsansässige vergeben werden dürfen. Schlussendlich stellt es demnach einen bloßen Rechenmodus dar,[595] mit dem Ziel, die Siedlungsentwicklung in Eigenentwicklern steuernd zu begrenzen, um eine räumliche Konzentration der Siedlungsentwicklung sowie eine Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme zu gewähren. Hierbei dient der örtliche Bedarf nur als Orientierung für die Größenordnung der zulässigen Siedlungsentwicklung. Daher ergibt sich die zulässige Siedlungsentwicklung in Eigenentwicklergemeinden zwar aus dem Bedarf der eigenen Bevölkerung, die Sicherung von Wohnbauflächen für den örtlichen Bedarf kann durch die regionalplanerische Eigenentwicklungsregelung damit aber nicht gewährt werden und wird somit durch diese Regelung auch nicht intendiert.

Warum aber wird das zulässige Maß der Siedlungsentwicklung am Eigenbedarf der ortsansässigen Bevölkerung und Betriebe festgemacht, wenn es in erster Linie gar nicht darum geht, Wohnraum und gewerbliche Siedlungsentwicklung für die Ortsansässigen zu schaffen, sondern diesem Ziel übergeordnet ist, dass die Flächenneuinanspruchnahme gesteuert und reduziert sowie eine räumliche Konzentration der Siedlungsentwicklung erreicht wird?

Um den Zielen der räumlichen Konzentration der Siedlungsentwicklung sowie der Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme gerecht zu werden, sollen die Gemeinden, die keine Eignung für eine verstärkte Siedlungsentwicklung aufweisen, möglichst geringe Entwicklungsmöglichkeiten erhalten. Eine Untergrenze der Siedlungsentwicklung in diesen Gemeinden wird durch das GG vorgegeben, wonach jeder Gemeinde das Recht zusteht, die eigenen Belange zu regeln.[596] Demnach muss der „lokale Bedarf der einheimischen Bevölkerung bei der Wohnraumversorgung […] gewährleistet werden können. Alle darüber hinaus gehenden Flächenentwicklungen, die sich aus Zuzug ergeben, können raumordnerisch untersagt werden, falls dieses das Ergebnis eines sachlich begründbaren Steuerungskonzepts ist. Es ist davon auszugehen, dass auch mit der Steuerung der Eigenentwicklung ein der Rechtsprechung des BVerfG entsprechender überörtlicher Belang von höherem Gewicht vorliegt, der eine Einschränkung der gemeindlichen Planungshoheit[597] insbesondere für Siedlungen ohne ausreichende Infrastruktur und den Status eines

[594] Vgl. Telefongespräch mit der Stellvertretenden Amtsleiterin, Planungsverband Region Rostock.
[595] Vgl. Telefongespräch mit dem Leitenden Technischer Direktor, Verband Region Stuttgart.
[596] Vgl. Art 28 Abs. 2 GG.
[597] Vgl. oben, Kapitel II, 2.

Zentralen Orts zulässig macht."[598] Die Festlegung von Gemeinden, die auf die Deckung des Eigenbedarfs beschränkt sind, ragt demnach daher, dass eine Gemeinde die Möglichkeit haben muss, mindestens diesen Bedarf decken zu können. Daher wird das zulässige Maß der Siedlungsentwicklung der Gemeinden, die für eine verstärkte Siedlungsentwicklung nicht geeignet sind, am Eigenbedarf festgemacht. Demnach können die Festlegungen zur Eigenentwicklung zwar den Anschein machen, dass es vorderstes Ziel dieser Festlegungen ist, den Eigenbedarf zu decken. Jedoch ist es eher so, dass diese Gemeinden deshalb auf den Eigenbedarf beschränkt sind, weil eine räumliche Konzentration der Siedlungsentwicklung sowie die Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme beabsichtigt ist und die Entwicklung in den Gemeinden, die keine Eignung für eine verstärkte Siedlungsentwicklung aufweisen, so weit, wie möglich begrenzt werden sollte und die Deckung des Eigenbedarfs hierbei eben eine Untergrenze darstellt.

Dennoch bleibt die Nachvollziehbarkeit der Grundkonzeption des Instruments sicherlich auch vor diesem Hintergrund kritisch. Der Begriff Eigenentwicklung und die Definition dieses Begriffs könnten irreführend erscheinen, da diese den Anschein machen, als wären Zuzüge in Eigenentwicklergemeinden unzulässig und als würde das Instrument intendieren zu steuern, dass neue Siedlungsflächen nur von Ortsansässigen in Anspruch genommen werden.

In der Region Rostock wurde im Stadt-Umland-Konzept der Begriff „Eigenentwicklung" durch den Begriff „Grundbedarf" ersetzt, um stärker klar zu machen, dass zusätzlich zum Eigenbedarf auch ein gewisser Zuzug zugelassen wird.[599] Eine Umbenennung des Begriffs Eigenentwicklung bzw. Eigenbedarf in Grundbedarf zur Verbesserung der Nachvollziehbarkeit des Instruments wird als kritisch angesehen, weil dieser Begriff sehr abstrakt ist und die Befürchtung besteht, dass Gemeinden argumentieren könnten, exogene Nachfragen würde zum Grundbedarf zählen und dies die Steuerungsintention des Instruments konterkarieren könnte. Vor dem Hintergrund der obigen Ausführungen, dass Eigenentwicklung einen abstrakten Rechenmodus darstellt, könnte eine bloße Erläuterung hierzu genügen, um die Nachvollziehbarkeit zu optimieren.

Diese Erläuterung zur Eigenentwicklungsfestlegung sollte beinhalten, dass die Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme und die räumliche Konzentration der Siedlungsentwicklung die zentralen Steuerungsintentionen des Instruments sind[600] und daher die Siedlungsentwicklung in Eigenentwicklergemeinden, also Gemeinden, die nicht für eine verstärkte Siedlungsentwicklung geeignet sind, möglichst zu begrenzen ist. Weiterhin sollte erklärt werden, warum der Bedarf der ortsansässigen Bevölkerung und Betriebe als Mindestmaß der Siedlungsentwicklung in diesen Gemeinden gilt und daher als Rechengrundlage zur Ermittlung der zulässigen Siedlungsentwicklung in Eigenentwickler verwendet wird.

Zusätzlich könnte angebracht werden, dass damit aber nicht einher geht, dass beabsichtigt ist, gar keine Zuzüge zuzulassen, zumal die Landes- und Regionalplanung dies nicht zu steuern

[598] BMVBS 2012, S. 34f.
[599] Vgl. Telefongespräch mit der Stellvertretenden Amtsleiterin, Planungsverband Region Rostock.
[600] Vgl. oben, Kapitel III, 2.1.1.

vermag. Jedoch wird es als kritisch und missverständlich angesehen, darauf hinzuweisen, dass Zuzüge in der Praxis in Eigenentwicklergemeinden nicht ausgeschlossen sind, sich aber die Berechnung des Bedarfs dieser Gemeinden nur am Bedarf der ortsansässigen Bevölkerung orientiert und Zuzüge hier nicht rechnerische einfließen. Demnach sollte die Erläuterung lediglich, wie im vorangegangenen Abschnitt aufgeführt, erklären, warum der Bedarf der ortsansässigen Bevölkerung als Rechenmodus für die zulässige Siedlungsentwicklung in Gemeinden, die keine Eignung für eine verstärkte Siedlungsentwicklung aufweisen, verwendet wird, um irreführende Formulierungen zu vermeiden.

Würde eine solche Erläuterung in die Begründung der Eigenentwicklungsfestlegung aufgenommen werden, wäre die Nachvollziehbarkeit des Instruments Eigenentwicklung und des Maßes der Eigenentwicklung, das sich an der Bezugsgröße „Bedarf der ortsansässigen Bevölkerung“ orientiert, verbessert. Die am Anfang dieses Kapitels geschilderten Verständnisprobleme wären dadurch zumindest in Ansätzen gelöst.

2.3.1.2 Nachvollziehbarkeit qualitativer Angaben zum Maß der zulässigen Siedlungsentwicklung

Qualitative Vorgaben zum Maß der zulässigen Siedlungsentwicklung sind Vorgaben, die ohne zahlenmäßige Angaben das Maß der zulässigen Siedlungsentwicklung vorgeben. Gewähren diese Vorgaben, dass den Gemeinden verständlich ist, wie viel Siedlungsentwicklung zulässig ist?

Bei den qualitativen Angaben zum Maß der zulässigen Siedlungsentwicklung wird bei der folgenden Bewertung der Nachvollziehbarkeit dieser Vorgaben zwischen Vorgaben zum zulässigen Maß der wohnbaulichen Siedlungsentwicklung und zum zulässigen Maß der gewerblichen Siedlungsentwicklung unterschieden.

Nachvollziehbarkeit qualitativer Angaben zum Maß der zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung

Die zulässige Wohnsiedlungsentwicklung wird oftmals durch den Wohnungsbedarf der ortsansässigen Bevölkerung und durch den Bedarf aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung bestimmt.[601] Hierbei handelt es sich um definierte Begriffe, da diese Bedarfe durch Gemeinden prinzipiell ermittelt werden können. Wird zudem angegeben, wie sich der Wohnungsbedarf der ortsansässigen Bevölkerung zusammensetzt, wird es Gemeinden erleichtert nachzuvollziehen, wie viel Wohnsiedlungsentwicklung in ihrer Gemeinde zulässig ist. Konkretisierende Angaben zum Wohnungsbedarf können Angaben sein, die verdeutlichen, wie sich der Wohnungsbedarf der ortsansässigen Bevölkerung zusammensetzt. Hierbei sind Angaben, wie sie beispielsweise im LEP Berlin-Brandenburg beinhaltet sind, sinnvoll. Im LEP Berlin-Brandenburg wird erklärt, dass sich der örtliche Bedarf an Wohnungen aus dem Neubedarf, Ersatz- und Nachholbedarf

[601] Vgl. oben, Kapitel III, 1.1.4.1 und 1.2.4.1.

zusammensetzt, sowie, was unter diesen Bedarfen jeweils zu verstehen ist.[602] Vor dem Hintergrund der Nachvollziehbarkeit ist diese Erklärung zur Zusammensetzung des Wohnungsbedarfs der ortsansässigen Bevölkerung zusätzlich zu den qualitativen Angaben der Deckung der Bedarfe der ortsansässigen Bevölkerung und aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung zu empfehlen.

Dahingegen wird die Nachvollziehbarkeit der zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung für Gemeinden mit Beschränkung auf die Eigenentwicklung erschwert, wenn unbestimmte Rechtsbegriffe zur Definition der zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung verwendet werden. „Nicht unverhältnismäßige Zuwanderung“[603] oder „ortsangemessene Zuwanderung“[604] sind nur zwei der unbestimmten Rechtsbegriffe, die in den Eigenentwicklungsfestlegungen verwendet werden, um zu beschreiben, welche Bedarfe neben dem Eigenbedarf in Eigenentwicklergemeinden zulässig sein sollen. Ein unbestimmter Rechtsbegriff „bezeichnet im deutschen Recht einen Terminus innerhalb […] einer Norm der vom Gesetzgeber bewusst nicht abschließend definiert wird.“[605] Unbestimmte Rechtsbegriffe weisen daher eine gewisse Unschärfe und Uneindeutigkeit auf und bedürfen der individuellen Auslegung. Welche Zuwanderung nicht unverhältnismäßig bzw. ortsangemessen ist, muss demnach argumentativ vor dem Hintergrund der örtlichen Situation abgewogen werden. Da wahrscheinlich ist, dass die Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe die Gemeinden überfordern könnte, wird die Verwendung und Nachvollziehbarkeit von unbestimmten Rechtsbegriffen zur Beschreibung der Zulässigkeit der Bedarfsdeckung aus Wanderungsgewinnen in Gemeinden mit Beschränkung auf die Eigenentwicklung als negativ eingeschätzt.

Empfehlenswert wäre eine Vorgabe, die einerseits aufführt, welche Entwicklungen im Rahmen der Eigenentwicklung zulässig sind und zudem aufführt, dass darüber hinausgehende Entwicklungen bzw. Bedarfsdeckungen in Eigenentwicklergemeinden ausgeschlossen sind.

Wenn auch die Berechnung der zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung bei Vorgabe konkreter qualitativer Angaben zum Maß der Wohnsiedlungsentwicklung und bei Verzicht unbestimmter Rechtsbegriffe möglich ist und demnach diese nachvollziehbar ausgestaltet sein können, weisen qualitative Angaben zum Maß der zulässigen Siedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung mehrere Nachteile auf, die sich im Vollzug einer solchen Festlegung zeigen.

Ein Nachteil dieser Variante ist die Fehleranfälligkeit, die unter anderem daher ragt, dass Gemeinden dazu tendieren, die Berechnung der Bedarfe zu beschönigen, um einen höheren Wert der zulässigen Wohnsiedlungsfläche zu ermitteln.

602 Vgl. LEP Berlin-Brandenburg 2019, Begründung zu 5.5, S. 62.
603 Regionalplan Main-Rhön 2008, Begründung zu B II Z 1.8, S. 7.
604 Laufende Fortschreibung LEP Schleswig-Holstein Entwurf 2018, Begründung zu 3.6.1, Z 3, S. 80.
605 Mayr 2019.

Weiterer Nachteil ist der große Aufwand der Erstellung von Einzelgutachten bzw. -prognosen, die bei qualitativen Angaben zum Maß der Wohnsiedlungsentwicklung erforderlich sind. Insbesondere bei kleineren Gemeinden erscheint dieser Aufwand nicht verhältnismäßig.[606]

Dass die Verwendung von verbindlichen, qualitativen Vorgaben zum Maß der Eigenentwicklung in der Praxis schwerwiegende Folgen haben kann, zeigt ein Beispielvorhaben aus der Region Münsterland. In der Region Münsterland wurde die Eigenentwicklung zu diesem Zeitpunkt im Regionalplan restriktiv definiert und strikt verbindlich definiert. Folglich beschränkte sich die Siedlungsentwicklung auf den Bedarf der ortsansässigen Bevölkerung. Quantitative Angaben bestanden im Regionalplan nicht. Vor diesem Hintergrund wurde in der Region Münsterland ein geplantes Baugebiet mit einer Größe von 39 Bauplätzen im Ortsteil Everswinkel der Gemeinde Alverskirchen, einem Eigenentwicklerortsteil zugelassen, ohne hierzu ein entsprechendes Gutachten über die Bedarfe zu fordern. Das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen hat daraufhin einem Kläger recht gegeben, dass dieses Baugebiet mit den Zielen der Raumordnung nicht vereinbar ist und diese Siedlungsentwicklung über die Eigenentwicklung des Ortsteils hinausgeht.[607] Dieses Beispiel zeigt die große Relevanz und Erforderlichkeit von Einzelnachweisen zum örtlichen Bedarf jeder Gemeinde bei verbindlichen, qualitativen Vorgaben zum Maß der Siedlungsentwicklung in Eigenentwicklungsfestlegungen.

Darüber hinaus sei auf weitere Herausforderungen hingewiesen, die sich beim Vollzug der qualitativen Angaben zum Maß der zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung in der Praxis ergeben. Qualitative Vorgaben erfordern, dass jede Gemeinde von der Regionalen Planungsstelle individuell betrachtet wird, was sich im Vollzug als arbeits- und zeitintensiv herausstellt. Zudem würde es sich als schwierig herausstellen Gegenargumente zu finden, wenn in Eigenentwicklergemeinden eine umfangreiche Wohnsiedlungsentwicklung vorgesehen wird und diese sich auf – gegebenenfalls beschönigten – Einzelgutachten stützt.[608]

Da durch abschließend abgewogene Berechnungsmodelle, also quantitative Angaben zum Maß der Wohnsiedlungsentwicklung, in den Eigenentwicklungsfestlegungen sowohl die Nachvollziehbarkeit des Maßes der zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung für die Gemeinden weiter optimiert werden kann als auch die aufgeführten Probleme beim Vollzug qualitativer Festlegungen zur Eigenentwicklung gelöst werden können, werden quantitative Angaben hierzu wärmstens empfohlen.

Durch quantitative Berechnungsmodelle kann die maximal zulässige Siedlungsentwicklung jeder Gemeinde berechnet werden. Auf diese Weise erübrigen sich Einzelgutachten oder -prognosen und das Risiko wird minimiert, dass geplante Wohnsiedlungsvorhaben sich außerhalb des Zulässigen bewegen. Es besteht dann für die Regionalplanung auch eine Argumentationsgrundlage und eine Einzelfallbetrachtung sowie die Veranlassung von Einzelgutachten ist nicht mehr

606 Vgl. Telefongespräch mit dem Hauptdezernenten, Dezernat 32 Regionalplanung, Bezirksregierung Münsterland.
607 Vgl. ebenda.
608 Vgl. Telefongespräch mit der Stellvertretenden Amtsleiterin, Planungsverband Region Rostock.

erforderlich.[609] Demnach wird der Vollzug der Eigenentwicklungsfestlegung für die Gemeinde als auch für die zuständige Regionalplanungsstelle erleichtert, wenn auch quantitative Angaben zur Eigenentwicklung bestehen.

Wenn auch die Nachvollziehbarkeit bei restriktiven, qualitativen Vorgaben ohne die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe grundsätzlich gegeben sein kann, wird es Gemeinden enorm erleichtert nachzuvollziehen, wie viel Wohnsiedlungsentwicklung für ihre Gemeinde zulässig ist, wenn hierfür bereits ein Berechnungsmodell besteht, anhand dessen das zulässige Maß der Wohnsiedlungsentwicklung berechenbar ist. Unabhängig von der Nachvollziehbarkeit des Maßes der zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung spricht auch die Planungssicherheit der Gemeinden und die Investitionssicherheit für Investoren zu den Vorteilen einer quantitativen Festlegung des Maßes der zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung.

Zusammenfassend wird, um eine maximale Nachvollziehbarkeit des Maßes der Siedlungsentwicklung demnach von der bloßen Verwendung von qualitativen Vorgaben hierzu abgeraten und empfohlen zusätzlich quantitative Vorgaben zur Eigenentwicklung im Regionalplan festzulegen. Hierbei sollte es sich um verbindliche, quantitative Vorgaben in Form eines Ziels der Raumordnung handeln. Grund hierfür ist, dass damit gewährt ist, dass für Gemeinden eindeutig ist, in welchem Maß sie sich im Rahmen der Eigenentwicklung entwickeln dürfen und welche Entwicklungen die Grenze des Zulässigen überschreitet. Die Aufführung im ROG, dass insbesondere durch quantifizierte Vorgaben die Flächenneuinanspruchnahme reduziert werden soll[610], legitimiert die Festlegung von quantitativen Vorgaben für Eigenentwickler. Gleichsam bezichtigt der Bundesgesetzgeber damit die Sinnhaftigkeit und Erfordernis eine Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme durch die Festlegung von quantitativen Vorgaben zu bewirken.

Die Empfehlung von quantitativen Angaben zum Maß der Wohnsiedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung soll nicht bedeuten, dass die Verwendung von quantitativen Vorgaben zur Eigenentwicklung die qualitativen ersetzen würden. Für eine optimale Nachvollziehbarkeit wird dazu geraten, auch durch bestimmte qualitative Angaben[611] das Maß der Wohnsiedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung zu beschreiben.

Nachvollziehbarkeit qualitativer Vorgaben zum Maß der zulässigen gewerblichen Siedlungsentwicklung

Auch hinsichtlich der gewerblichen Siedlungsentwicklung stellt sich die Frage, ob Eigenentwicklergemeinden nachvollziehen können, in welchem Ausmaß sie gewerbliche Siedlungsentwicklung betreiben dürfen.

609 Vgl. ebenda.
610 §2 Abs. 2 Nr. 6 ROG.
611 Vgl. oben, Kapitel III, 2.3.1.2.

Für die gewerbliche Siedlungsentwicklung ist es im Gegensatz zur Wohnsiedlungsentwicklung nicht möglich, passende quantitativen Obergrenzen zu erarbeiten und dadurch die Nachvollziehbarkeit zu erhöhen. Grund dafür, dass keine verallgemeinernde, quantitative Obergrenze auszuarbeiten ist, sind die unterschiedlichsten Bedarfe der verschiedenen Gewerbeformen. Weiterhin beeinflusst auch die jeweilige betriebliche Situation der ansässigen Gewerbebetriebe, wie beispielsweise die Notwendigkeit von Betriebsverlagerungen oder Erweiterungen, die Bedarfe.[612] Daher stellt die 5-Hektar-Regelung für die gewerbliche Siedlungsentwicklung in der Eigenentwicklungsfestlegung im Regionalplan Mittelhessen[613] auch keine geeignete Festlegung zur Steuerung der gewerblichen Siedlungsentwicklung dar.

Demzufolge muss allein durch qualitative Angaben das Maß der zulässigen gewerblichen Siedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung klar und nachvollziehbar beschrieben werden. Wie bereits die Ausführungen zur wohnbaulichen Siedlungsentwicklung zeigen, sollten auch bei den Angaben zur gewerblichen Siedlungsentwicklung möglichst keine unbestimmten Rechtsbegriffe zur Definition der gewerblichen Eigenentwicklung verwendet werden, um eine hohe Nachvollziehbarkeit garantieren zu können. Demnach sollten unbestimmte Rechtsbegriffe wie „keine größeren Gewerbeansiedlungen“ [614] oder „ortsangemessene Gewerbeansiedlungen“ [615] vermieden werden. Sinnvoll erscheint es, Angaben zu formulieren, welche die Deckung des Bedarfs ortsansässiger Betriebe zulassen, weitere Konkretisierungen dieses Bedarfs vornehmen und aufführen, dass sowohl die Erweiterung als auch die innerörtliche Verlagerung eines ortsansässigen Betriebs zum Bedarf der ortsansässigen Betriebe zählt. Zudem sollten, wie es bereits in einigen Raumordnungsplänen festgelegt ist, auch spezifische, klar definierte Neuansiedlungen zugelassen werden, die sinnvollerweise auch in Eigenentwicklergemeinden realisierbar sein sollen. Hierzu sollten Neuansiedlungen zur Sicherung der Grundversorgung sowie Neuansiedlungen, die an besondere Standortvoraussetzungen vor Orte gebunden sind, zulässig sein.

Kontrovers können Vorgaben zur Zulässigkeit von Ansiedlungen zur Strukturverbesserung und zur Verbesserung des Arbeitsplatzangebots diskutiert werden. Einerseits ist diese Vorgabe vor dem Hintergrund des Anliegens der Stärkung der ländlichen Räume zu begrüßen, andererseits kann befürchtet werden, dass Neuansiedlungen von Gewerbe und der Schaffung von Arbeitsplätzen in Eigenentwicklergemeinden, den Steuerungsintentionen des Instruments entgegenstehen und beispielsweise ein erhöhtes Verkehrsaufkommen bewirken könnten, da Arbeitnehmer dann von außen in die Eigenentwicklergemeinde einpendeln würden. Daher wäre hierbei auf die Verhältnismäßigkeit zwischen gewerblicher Neuansiedlung und der Gemeindestruktur zu achten. Da vermutet werden kann, dass seitens der Wirtschaft ein eher geringes Interesse besteht, sich in Eigenentwicklergemeinden anzusiedeln, wird diese genannte Befürchtung relativiert. Da es sich hierbei jedoch um eine Annahme handelt, sollte durch raumordnerische Festlegungen sichergestellt werden, dass insbesondere großflächige, gewerbliche Neuansiedlungen an

[612] Vgl. Schmidt-Eichstädt et al. 2001, S. 23f.
[613] Vgl. oben, Kapitel III, 1.2.4.2.
[614] Vgl. Regionalplan Stuttgart 2009, Begründung zu Z 2.4.2, S. 83.
[615] Vgl. Laufende Fortschreibung LEP Schleswig-Holstein Entwurf 2018, Begründung zu 3.6.1, Z 3, S. 80.

Standorte mit verstärkter Siedlungsentwicklung gekoppelt werden bzw. in Eigenentwicklergemeinden unzulässig sind. Ob gegebenenfalls „kleinere“ Gewerbebetriebe in Eigenentwicklergemeinden zulässig sein sollten, wird an dieser Stelle nicht weiter vertieft und kann daher nicht abschließend bewertet werden. Voraussetzung für eine solche Festlegung wäre jedoch, dass die Zulässigkeit der Neuansiedlung von „kleineren“ Gewerbebetrieben mit bestimmten Rechtsbegriffen beschrieben werden würde. Beispielhafte Neuansiedlungen die das Grundkonzept der Eigenentwicklung gegebenenfalls nicht konterkarieren würden, wären Betriebe, die aufgrund ihrer Größenordnung keine negativen Auswirkungen bewirken würden. Hierbei könnte es sich um Landmaschinenmechaniker, Schreiner, Schlosser und ähnliche handwerkliche Betriebe handeln.

Es sei darauf hingewiesen, dass der Fokus dieser Arbeit auf der Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung durch das Instrument Eigenentwicklung liegt und daher auf die Steuerung der gewerblichen Siedlungsentwicklung durch raumordnerische Festlegungen zur Eigenentwicklung in der vorliegenden Arbeit nicht vertieft eingegangen wird.

2.3.1.3 Nachvollziehbarkeit quantitativer Angaben zum Maß der zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung

Da einige Raumordnungspläne zur Bestimmung des Maßes der zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung Berechnungsmodelle aufweisen und im vorangegangenen Kapitel auch dazu geraten wurde, quantitative Festlegungen zur Eigenentwicklung vorzusehen, ist fraglich, ob für die Adressaten der Eigenentwicklungsregelung die bestehenden Berechnungsmodelle verständlich sind. Hierbei stellen sich folgende Fragen:

- Können Gemeinden nachvollziehen, wie das jeweilige Berechnungsmodelle ermittelt wurde?
- Ist es plausibel, wie das jeweilige Berechnungsmodell hergeleitet bzw. ermittelt wurde?
- Können die Gemeinde nachvollziehen, wie viel Siedlungsflächen sie entwickeln dürfen?
- Ist es für Gemeinden komfortabel, nachzuvollziehen, wie viel Wohnsiedlungsentwicklung zulässig ist?

Nachvollziehbarkeit der Herleitung der Berechnungsmodelle

Die Ermittlung oder Herleitung der Berechnungsmodelle bzw. des jeweiligen Grundwerts ist dann nachvollziehbar, wenn hierzu Angaben im Raumordnungsplan bestehen. In den meisten der untersuchten Eigenentwicklungsfestlegungen sind derartige Informationen den Begründungen der Eigenentwicklungsfestlegungen zu entnehmen. Diese variieren zwar hinsichtlich der Ausführlichkeit, jedoch kann jeder dieser Eigenentwicklungsregelung zumindest entnommen werden, ob die Berechnungsmodelle auf Prognosewerten oder auf Erfahrungswerten basiert. Lediglich dem LEP Hessen sowie dem Regionalplan Mittelhessen kann nicht entnommen werden, warum die maximal zulässige Entwicklung in Eigenentwicklerortsteilen 5 Hektar umfasst.[616]

[616] Vgl. oben, Kapitel III, 1.1.4.2 und 1.2.4.2, Angaben zur Herleitung der Berechnungsmodelle.

In diesem Kontext bleibt nur zu empfehlen, dass aufgeführt wird, wie die Berechnungsmodelle hergeleitet wurden bzw. wie einzelne Werte des Berechnungsmodell ermittelt wurden. Grund hierfür ist, dass es als akzeptanzsteigernd eingeschätzt wird, wenn Angaben zur Herleitung der Berechnungsmodelle bestehen und Gemeinden die Möglichkeit haben, einzuschätzen, ob ein Berechnungsmodell aus ihrer Sicht plausibel ist.

Plausibilität der Ermittlung der Berechnungsmodelle

Eng mit der Nachvollziehbarkeit der Ermittlung der Berechnungsmodelle geht die Plausibilität der Herleitung der Berechnungsmodelle einher. Zentrale Frage ist demnach, ob es plausibel ist, wie das jeweilige Berechnungsmodell ermittelt wurde.

Hierbei gilt es einzuschätzen, ob ein Berechnungsmodell zur Bestimmung des Maßes der zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung plausibler ist, wenn es sich auf Erfahrungs- oder Prognosewerte stützt. Beide dieser Varianten sind in den Festlegungen zur Eigenentwicklung der untersuchten Raumordnungspläne vertreten.[617]

Bevölkerungs- und Wohnungsbedarfsprognosen als Basis von Berechnungsmodellen

Grundsätzlich erscheint es als adäquat, wenn sich ein Berechnungsmodell zur Bestimmung der künftig zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung auch an *künftigen* Entwicklungen der Gemeinde orientiert.

Jedoch ist es nicht nachvollziehbar, warum es sich bei den den Berechnungsmodellen zugrunde liegenden Prognosen in Schleswig-Holstein sowie in Rostock nicht um Prognosen des Eigenbedarfs handelt.[618] Um die Plausibilität der Berechnungsmodelle zu optimieren, sollten diese den künftigen, *örtlichen* Bedarf berechnen.[619]

Erfahrungswerte als Basis von Berechnungsmodellen

Dahingegen ist die Verwendung von Erfahrungswerten als Grundlage eines Berechnungsmodells als fragwürdig einzuschätzen. Denn warum sollten vergangene Entwicklungen Aufschluss über die künftig erforderlichen Flächenbedarfe geben können?

Einziger, plausibler Grund für die Verwendung von Bedarfswerten als Basis für Berechnungsmodelle könnten mögliche Defizite der Bevölkerungs- und Wohnungsbedarfsprognosen als Basis von Berechnungsmodellen[620] und mangelnde Alternativen darstellen.

Auf eine differenzierte Bewertung der Nachvollziehbarkeit der verschiedenen, verwendeten Erfahrungswerte[621] wird verzichtet, da es eine Herausforderung darstellt zu bewerten, welche

[617] Vgl. ebenda.
[618] Vgl. ebenda.
[619] Vgl. unten, Kapitel III, 2.3.2.2, Wohnungsbedarfsprognosen als Basis der Berechnungsmodelle der Eigenentwicklung.
[620] Vgl. unten, Kapitel III, 2.3.3.2.
[621] Vgl. oben, Kapitel III, 1.1.4.2 und 1.2.4.2.

Erfahrungswerte hierbei vorteilhafter einzuschätzen sind. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass all diese Vorgehensweisen grundsätzlich aufgrund der Tatsache, dass es sich dabei um Erfahrungswerte und somit um Werte der Vergangenheit handelt und daher ein Berechnungsmodell auf Basis von Erfahrungswerten möglicherweise mit den künftigen Bedarfen nicht übereinstimmend ist, als nicht nachvollziehbar einzustufen sind und somit negativ bewertet werden.

Bemängelt können darüber hinaus die Angaben zur Ermittlung der Berechnungsmodelle werden, wenn diese keine konkreten Angaben enthalten und lediglich darlegen, dass die Berechnungsmodelle auf Erfahrungswerten oder Prognosen basieren.

Nachvollziehbarkeit des Maßes der zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung

Neben der Nachvollziehbarkeit der Herleitung der Berechnungsmodelle muss für Gemeinden auch nachvollziehbar sein, wie viel Wohnsiedlungsflächen sie im Rahmen der Eigenentwicklung entwickeln dürfen. Bereits im Rahmen der Beurteilung der Nachvollziehbarkeit qualitativer Vorgaben[622] zum Maß der zulässigen Siedlungsentwicklung wurde herausgestellt, dass bei Bestehen eines Berechnungsmodells als Ziel der Raumordnung grundsätzlich nachvollziehbar ist, wie viel Wohnsiedlungsentwicklung für eine Eigenentwicklergemeinde zulässig ist.

Da es jedoch Berechnungsmodelle gibt, deren zeitliche Bezugsgröße unbestimmt ist[623], bestehen Defizite bei der Nachvollziehbarkeit des zulässigen Maßes der Wohnsiedlungsentwicklung. Demnach wird dazu geraten, dass die zeitliche Bezugsgröße eine genaue Anzahl von Jahren umfasst und nicht die zeitliche Bezugsgröße „Geltungsdauer des Raumordnungsplans“ verwendet wird.

Darüber hinaus könnte die Nachvollziehbarkeit auch dann beschränkt werden, wenn im Berechnungsmodell nicht angegeben ist, auf welche Daten sich dieses beziehen soll. Hiermit ist gemeint, dass die Nachvollziehbarkeit beeinträchtigt ist, wenn ein Berechnungsmodell, welches beispielsweise 3 % der bestehenden Wohneinheiten zulässt, keinen Stichtag für den dem Berechnungsmodell zugrundeliegenden Wohnungsbestand vorgibt. Dies gilt gleichermaßen für Berechnungsmodelle, die sich auf die Siedlungsfläche oder Bevölkerung beziehen.

In diesem Kontext stellt sich darüber hinaus die Frage, wie komfortabel es für Gemeinden ist, einer quantitativen Festlegung zu Eigenentwicklung zu entnehmen, wie viel Siedlungsentwicklung für eine Eigenentwicklergemeinde jeweils zulässig ist. Dies ist für Eigenentwicklergemeinden dann als komfortabel einzuschätzen, wenn beispielsweise zusätzlich zum Berechnungsmodell auch eine Beispielrechnung besteht, an derer sie sich orientieren können, um anhand des Berechnungsmodells die zulässige Siedlungsentwicklung für die eigene Gemeinde zu berechnen. Auflistungen im Raumordnungsplan, welche die, anhand des Berechnungsmodells ermittelten, zulässigen Wohnsiedlungsentwicklungen aller Eigenentwicklergemeinden bzw. -gemeindeteilen aufführen, erscheinen als besonders komfortabel, da auf die Eigenentwicklung beschränkten

[622] Vgl. oben, Kapitel III, 2.3.1.3.
[623] Vgl. oben, Kapitel III, 1.1.4.2 und 1.2.4.2.

Gemeinden dann auf eine eigene Berechnung anhand des Berechnungsmodells verzichten können. Jedoch ist hierbei nicht zu vergessen, dass diese Listen mit den Berechnungen für jede einzelne Eigenentwicklergemeinde, wie sie unter anderem in den Regionalplänen Hannover und Rheinhessen-Nahe vorhanden sind,[624] mit Sicherheit zwei bis drei Jahre vor Inkrafttreten des Regionalplans angefertigt werden müssen, da das Verfahren zur Aufstellung des Regionalplans entsprechend Zeit in Anspruch nimmt und somit bei Inkrafttreten des Regionalplans die berechneten Werte nicht aktuell sind. Diese Problematik ergibt sich sowohl bei Berechnungsmodellen, die auf Erfahrungswerten als auch bei Berechnungsmodellen, die auf Prognosewerten basieren. Daher empfiehlt es sich im Regionalplan keine entsprechenden Listen mit den anhand des jeweiligen Berechnungsmodells berechneten zulässigen Siedlungsentwicklungen zu integrieren. Um es aber den Gemeinden möglichst zu vereinfachen, sollte auf derartige Auflistungen mit berechneten zulässigen Siedlungsentwicklungen nicht gänzlich verzichtet werden. Eine Möglichkeit wäre demnach, dass im Regionalplan ein Querverweis (Hyperlink), welcher auf die Homepage der jeweiligen Regionalen Planungsstelle führt, enthalten ist. Mittels dieses Links sollten Auflistungen der berechneten zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung in den jeweiligen Eigenentwicklergemeinden anhand der Berechnungsmodelle zur Eigenentwicklung abrufbar sein, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens und somit auf Basis der aktuellsten Erfahrungs- und Prognosewerten berechnet werden. Auf diese Weise gestaltet es sich einerseits für Gemeinden besonders komfortabel, sich über ihre zulässige Siedlungsentwicklung in Kenntnis zu setzen, andererseits ist bei dieser vorgeschlagenen Variante auch die Aktualität der Berechnungen nicht zu kritisieren.

2.3.2 Kompatibilität der Angaben zum Maß der zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung mit der Steuerungsintention

Die Vorgaben zum Maß der zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung sollten mit der Steuerungsintention des Instruments kompatibel sein.

Im Folgenden wird in aller Kürze die Kompatibilität der qualitativen Angaben zum Maß der zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung mit der Steuerungsintention eingeschätzt. Zudem werden die quantitativen Angaben, sprich die unterschiedlichen Berechnungsmodelle, auf ihre Kompatibilität mit der Steuerungsintention der Instruments Eigenentwicklung hin geprüft.

2.3.2.1 Kompatibilität der qualitativen Angaben zum Maß der zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung mit der Steuerungsintention

Zur Umsetzung der Steuerungsintentionen des Instruments Eigenentwicklung sind restriktive Angaben zum Maß der zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung angebracht. Grund hierfür ist, dass die Zulässigkeit von Siedlungstätigkeiten in Eigenentwicklerorten, die über den örtlichen Bedarf hinausgehen, grundsätzlich weniger zur Umsetzung der Steuerungsintentionen des Instruments beitragen, als qualitative Angaben, die in Eigenentwicklerorten ausschließlich die Deckung des örtlichen Bedarfs vorsehen. Denn je mehr Bedarfe im Rahmen der Eigenentwicklung gedeckt

[624] Vgl. oben, Kapitel III, 1.2.4.2.

werden dürfen, desto mehr Siedlungsentwicklung ist möglich. Und je mehr Siedlungsentwicklung ermöglicht wird, desto weniger stimmen die qualitativen Angaben mit den Steuerungsintentionen der Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme sowie der räumlichen Konzentration der Siedlungsentwicklung überein. Qualitative Regelungsinhalte zum Maß der Wohnsiedlungsentwicklung tragen demnach am besten zur Umsetzung der Steuerungsintentionen des Instruments Eigenentwicklung bei, wenn restriktive Angaben hierzu bestehen.

Demnach relativieren weniger restriktive Angaben zum Maß der Wohnsiedlungsentwicklung die Umsetzung der Steuerungsintentionen der Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme sowie der räumlichen Konzentration der Siedlungsentwicklung. Daher wird empfohlen, diese qualitativen Angaben lediglich auf die Zulässigkeit der Deckung des Bedarfs der ortsansässigen Bevölkerung und der Bedarfe aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung zu beschränken.[625] Demzufolge wird vor dem Hintergrund der Kompatibilität der Regelungsinhalte mit den Steuerungsintentionen des Instruments Eigenentwicklung von der Zulässigkeit der Bedarfsdeckung von Wanderungsgewinnen abgeraten.

2.3.2.2 Kompatibilität der quantitativen Angaben zum Maß der zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung mit der Steuerungsintention

Quantitative Angaben zum Maß der zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung weisen unterschiedlichste Ausformungen auf. Nun soll versucht werden die folgenden, wesentlichen Aspekte von quantitativen Vorgaben hinsichtlich der Kompatibilität mit der Steuerungsintention zu untersuchen:

- Wohnungsbedarfsprognosen als Basis der Berechnungsmodelle
- Berechnungsmodelle ohne Bezug zur Bevölkerungs- oder Wohnungsbedarfsentwicklung
- Absolute Größe als quantitative Vorgabe
- Vorgabe der Anzahl der maximal zulässigen Wohneinheiten
- Vorgabe eines maximal zulässigen Flächenwerts
- Räumliche Differenzierung beim Berechnungsmodell
- Ausnahmeregelungen
- Umgang mit bestehenden Flächenreserven
- Zeitliche Bezugsgröße

Wohnungsbedarfsprognosen als Basis der Berechnungsmodelle der Eigenentwicklung

Im vorangegangenen Kapitel[626] wurde bereits kurz darauf eingegangen, dass Berechnungsmodelle zur Bestimmung des Maßes der zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung nicht plausibel sind, wenn diese nicht auf örtlichen Bedarfsprognosen der Eigenentwicklerorte basieren. Nun soll genauer auf Herleitung einiger Berechnungsmodelle

[625] Vgl. oben, Kapitel III, 2.3.1.2.
[626] Vgl. oben, Kapitel III, 2.3.1.3, Plausibilität der Ermittlung der Berechnungsmodelle.

eingegangen und die Vereinbarkeit dieser mit der Steuerungsintentionen des Instruments Eigenentwicklung bewertet werden.

In der Begründung des Entwurfs des LEP Schleswig-Holstein ist beinhaltet, dass „die Werte [des Berechnungsmodells] […] unter Berücksichtigung einer vorrangigen Entwicklung in den Schwerpunkten aus dem aktuell absehbaren Wohnungsneubaubedarf abgeleitet [wurde].“[627] Demnach dienen, wie im Expertengespräch verifiziert wird, zur Ermittlung des Berechnungsmodells Bevölkerungsprognosen, aus welchen Wohnungsbedarfsprognosen abgeleitet werden. Dabei handelt es sich nicht um Wohnungsbedarfsprognosen für den Eigenbedarf der Eigenentwicklerortsteile, sondern um Wohnungsbedarfsprognosen für den gesamten Planungsraum. Einem Expertengespräch zufolge wird in Schleswig-Holstein bei der Ermittlung des Berechnungsmodelles für Gemeinden, die keine Schwerpunkte für den Wohnungsbau darstellen, so vorgegangen, dass der ermittelte künftige Wohnungsbedarf des Gesamtraums zunächst auf die Schwerpunkte des Wohnungsbaus verteilt wird. Die Wohnungsbedarfe, die nicht in diesen Schwerpunkten gedeckt werden können, werden im Anschluss daran in Relation zum Wohnungsbestand auf die Eigenentwicklerortsteile verteilt. Auf diese Weise ergibt sich in Schleswig-Holstein ein wohnbaulicher Entwicklungsrahmen für die Eigenentwickler von 10-15 % bezogen auf den Wohnungsbestand.[628] In der Region Rostock geht die 3 %-Regelung ebenfalls auf Bevölkerungs- und Wohnraumnachfrageprognosen zurück. Hier wurde dem Berechnungsmodell ebenfalls nicht der Eigenbedarf der Eigenentwicklergemeinden zugrunde gelegt, sondern anhand der künftigen Wohnraumnachfragen im Stadt-Umland-Raum Rostock auf die Wohnungsbedarfe in der gesamten Region geschlossen. [629] Die prognostizierten, regionalen Bedarf wurden dann, ebenfalls wie im Land Schleswig-Holstein, auf die Region „verteilt“.[630]

Bei diesen Berechnungsmodellen steht die Deckung des regionalen Wohnungsbedarfs im Mittelpunkt, es sind folglich keine Berechnungsmodelle, die sich an der Eigenentwicklung bzw. am Eigenbedarf orientieren. Im Hinblick auf die Steuerungsintentionen des Instruments Eigenentwicklung wird dies negativ bewertet, da diese Vorgehensweise der bestmöglichen Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme und räumlichen Konzentration der Siedlungsentwicklung nicht gerecht werden kann. Da Eigenentwicklergemeinden keine Eignung für eine verstärkte Siedlungsentwicklung aufweisen, sollte deren Siedlungsentwicklung „soweit wie möglich“ beschränkt werden. Daher sollte im Sinne der Steuerungsintentionen in diesen Gemeinden nur das Mindestmaß an Siedlungsentwicklung, also der örtliche Bedarf, gedeckt werden und sich das Berechnungsmodell folglich an diesem Bedarf ausrichten. Das Berechnungsmodell der Eigenentwicklung sollte die prognostizierte, natürliche Bevölkerungsentwicklung sowie den künftigen inneren Bedarf abbilden, welcher sich aus Ersatz-, Neu-, und Nachholbedarf zusammensetzt.[631]

[627] Laufende Fortschreibung LEP Schleswig-Holstein Entwurf 2018, Begründung zu 3.6.1, Z 3, S. 80.
[628] Vgl. Telefongespräch mit einer Mitarbeiterin der Abteilung Landesplanung und ländliche Räume, Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration Schleswig-Holstein.
[629] Vgl. Regionalplan Rostock 2011, 4.1 Z 2, S. 37; Begründung zu 4.1 Z 2, S. 38f.
[630] Vgl. Telefongespräch mit der Stellvertretenden Amtsleiterin, Planungsverband Region Rostock.
[631] Vgl. oben, Kapitel III, 2.3.1.2.

Vor diesem Hintergrund ist die Vorgehensweise in der Region Stuttgart zu begrüßen. Hier liegt dem Orientierungswert für Gemeinden mit Beschränkung auf Eigenentwicklung eine Wohnungsbedarfsprognose zugrunde, welche lediglich die Eigenentwicklung und den inneren Bedarf der Gemeinden und keine Wanderungsgewinne mit einberechnet und demnach das Berechnungsmodell auch auf dem prognostizierten Eigenbedarf basiert und nicht auf dem prognostizierten Gesamtbedarf für die gesamte Region.[632] In der Region Stuttgart wird demnach bei der Herleitung des Berechnungsmodells von der örtlichen Ebene ausgegangen, was vor dem Hintergrund der Bedeutung des Begriffs Eigenentwicklung als nachvollziehbar eingeschätzt wird sowie mit den Steuerungsintentionen des Instruments übereinstimmt.

Um aber auch zu gewähren, dass der prognostizierte Gesamtbedarf an Wohnungen einer Region gedeckt wird und kein Wohnungsmangel entsteht, empfiehlt es sich zusätzlich zu einem Eigenentwicklungsberechnungsmodell, das von der örtlichen Ebene ausgeht, ein Berechnungsmodell einzuführen, welches der Wohnungsbedarfsdeckung der gesamten Region dient und demnach „top-down“ konzipiert ist. Diese beiden Berechnungsmodelle müssten ineinandergreifen. Hiermit ist gemeint, dass sich das Berechnungsmodell zur Deckung des Gesamtbedarfs an Wohnungen in der Region wie folgt ergeben sollte: vom Gesamtbedarf der Wohnungen einer Region sind die Wohnungsbedarfe, die gemäß des Eigenentwicklungsberechnungsmodells in den Eigenentwicklerorten gedeckt werden könnten, zu subtrahieren, sodass sich der zu deckende Bedarf in den Schwerpunkten für den Wohnungsbaus ergibt und darauf aufbauend ein entsprechendes Berechnungsmodell zur Deckung des Wohnungsbedarfs der gesamten Region in den Schwerpunkten für den Wohnungsbau erarbeitet werden kann. Somit wäre garantiert, dass diese zwei Berechnungsmodelle einerseits den Steuerungsintentionen des Instruments Eigenentwicklung gerecht werden und andererseits auch einem regionalen Wohnraummangel entgegengewirkt wird und zudem auch die Wohnsiedlungsentwicklung in den Schwerpunkten begrenzend gesteuert werden kann.

Die mangelnde Kompatibilität von Berechnungsmodellen für Eigenentwickler, die „top-down“ konzipiert sind und nicht den örtlichen Bedarf abbilden, mit den Steuerungsintentionen verdeutlicht auch der Vergleich der berechneten zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung in einem Modellortsteil. Demnach würde das Berechnungsmodell des Landes Schleswig-Holstein, das „top-down“ konzipiert ist, in einem Modellortsteil mit 1.000 Einwohnern für einen Zeitraum von 15 Jahren 50 Wohneinheiten zulassen, wohingegen das auf den örtlichen Bedarf ausgerichtete Berechnungsmodell für die Eigenentwicklergemeinden der Region Stuttgart nur 15 Wohneinheiten zulassen würde. Auch das Eigenentwicklungsberechnungsmodell der Region Rostock ergibt sich aus dem Ziel der Deckung der regional bestehenden Bedarfe. Dass dieses Berechnungsmodell der Region Rostock jedoch ebenfalls nur 15 Wohneinheiten im Modellortsteil zulassen,[633] würde geht

[632] Vgl. Regionalplan Stuttgart 2009, Begründung zu G 2.4.0.4.1 und Z 2.4.0.5, S. 58f.
[633] Vgl. oben, Kapitel III, 1.1.4.2 und 1.2.4.2.

lediglich auf die negativ ausfallende Bevölkerungsprognose, die diesem Berechnungsmodell zugrunde liegt, zurück.[634]

Berechnungsmodelle ohne Bezug zur Bevölkerungsentwicklung

Kritik kann an Berechnungsmodellen geübt werden, wenn weder die Herleitung dieser noch die Ausgestaltung dieser einen Bezug zum künftigen, örtlichen Bedarf aufweist. Beispielhaft hierfür ist das Berechnungsmodell der Region Hannover. Dieses Berechnungsmodell basiert auf Erfahrungswerten. Das heißt, dass die planerische Inanspruchnahme des bisherigen Berechnungsmodells evaluiert wurde und anhand dessen ein Berechnungsmodell für den neuen Regionalplan erarbeitet wurde. Zudem bezieht sich dieses Berechnungsmodell auf die bestehende Siedlungsfläche.[635] Da dieses Berechnungsmodell vollkommen losgelöst vom künftigen, örtlichen Bedarf ist, also nicht bedarfsbezogen ist, und demnach nicht gesichert ist, dass dieses den künftigen örtlichen Bedarf genau abbildet, ist dieses Berechnungsmodell auch nicht vollkommen kompatibel mit den Steuerungsintentionen.

Absolute Größe als quantitative Vorgabe

In der vergleichenden Plananalyse wurde bereits dargelegt, dass es sich bei fast allen Berechnungsmodelle zur Eigenentwicklung um relative Größen handelt. Lediglich im LEP Hessen und im Regionalplan Mittelhessen besteht eine absolute Zahl hierfür. Unabhängig von der Flächengröße des Ortes, der Einwohnerzahl oder der Anzahl der Wohneinheiten des Ortsteils, besteht eine pauschale maximale Flächengröße, die in Eigenentwicklerortsteilen in Anspruch genommen werden kann. Auch wenn diese Fläche in der Region Mittelhessen nur vor der Voraussetzung der Bedarfsorientierung realisiert werden darf und sich zudem in den festgelegten Wohnbausiedlungsbedarf der Gemeinde einfügen muss[636], werden absolute Zahlen zur Bestimmung der maximal zulässigen Siedlungsflächen in Ortsteilen generell als negativ bewertet, da diese sich nicht in Abhängigkeit von örtlichen Strukturen und Entwicklungen verhalten. Die 5-Hektar-Regelung in Hessen ist somit nicht vereinbar mit der Steuerungsintention der Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme sowie der räumlichen Konzentration der Siedlungsentwicklung, da es unverhältnismäßig ist, dass in verschieden großen Ortsteilen mit unterschiedlichen Bevölkerungszahlen und Wohneinheiten dieselbe maximale Fläche möglich ist.

Vorgabe der Anzahl der maximal zulässigen Wohneinheiten

Durch Berechnungsmodelle, die eine zulässige Anzahl an Wohneinheiten vorgeben, wie sie in Schleswig-Holstein, der Region Rostock[637] und der Region Cuxhaven angewandt werden, wird lediglich vorgegeben, wie viele Wohneinheiten in einem bestimmten Zeitraum geschaffen werden

634 Vgl. Telefongespräch mit der Stellvertretenden Amtsleiterin, Planungsverband Region Rostock.
635 Vgl. oben, Kapitel III, 1.2.4.2.
636 Vgl. oben, Kapitel III, 1.1.4.2 und 1.2.4.2.
637 Zwar wird im Regionalplan Rostock ein Orientierungswert zur Umrechnung der Wohneinheiten in Wohnfläche angegeben, dabei handelt es sich jedoch um keinen verbindlichen Wert, sodass dieses Berechnungsmodell nur eine die Anzahl an Wohneinheiten verbindlich vorgibt.

dürfen. Eine Aussage darüber, wie viel Fläche für diese Wohneinheiten in Anspruch genommen werden darf bzw. soll und wie die Fläche schlussendlich genutzt wird, sprich, wie dicht auf einer Fläche gebaut wird, kann dadurch nicht erfolgen. Daher ergibt sich insbesondere für kleinere Gemeinden, die nur wenig Wohneinheiten realisieren dürfen, ein Anreiz diese wenigen Wohneinheiten als Einfamilienhäuser zu realisieren. Daher können diese Modelle der eigentlichen Intention des Instruments, die Flächenneuinanspruchnahme zu reduzieren, nicht bzw. nur sehr bedingt gerecht werden. Jedoch könnte eventuell eine Weiterentwicklung der bestehenden Berechnungsmodelle, die zulässige Wohneinheiten vorgeben, diesem Problem Abhilfe verschaffen. So könnte beispielsweise in die Berechnungsmodelle, die eine Anzahl an Wohneinheiten vorgeben, ein Anreiz integriert werden Geschosswohnungsbau zu realisieren. Dies würde einerseits der Steuerungsintention der Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme entsprechen und wäre andererseits auch vereinbar mit der derzeitigen Entwicklung des Anstiegs der Einpersonenhaushalte sowie der Abnahme der familiären Haushalte. Ein erster Gedanke hierbei wäre, ob Wohnungen im Geschosswohnungsbau als keine ganze Wohneinheit im Berechnungsmodell angerechnet werden sollten, um die Umsetzung von Wohnungen im Geschosswohnungsbau attraktiver zu gestalten. Eine andere Variante wäre, festzulegen, dass eine Gemeinde, die einen bestimmten Prozentsatz ihres Wohnungsbaus in Geschosswohnungsbau realisiert hat, ein zusätzliches Kontingent bekommt.[638] Diese Ansätze sind derzeit noch nicht abschließend durchdacht. Sie zeigen jedoch auf, dass die Modelle, die Wohneinheiten als Maß der Eigenentwicklung angeben, eventuell so modifiziert werden könnten, dass sie der Steuerungsintention besser gerecht werden würden. Grundsätzlich müsste bei einem solchen Ansatz selbstverständlich sichergestellt sein, dass das zusätzliche Kontingent an Wohnungen, dass einer Gemeinde zugestanden werden würde, wenn diese viele Wohneinheiten in Form von Geschosswohnungsbau realisiert hat, mit den Steuerungsintentionen noch vereinbar wäre.

Eine einfachere Lösung, um eine verdichtete Bauweise trotz Berechnungsmodell, das Wohneinheiten vorgibt, zu garantieren, wäre die zusätzliche Vorgabe von verbindlichen Bruttowohndichten. Bruttowohndichten ermöglichen eine Umrechnung der zulässigen Wohneinheiten in eine Flächengröße, sodass die oben aufgeführten Nachteile, die mit der Vorgabe der zulässigen Anzahl an Wohneinheiten einhergehen, nicht mehr relevant sind. In der Region Stuttgart sowie in der Region Rheinhessen-Nahe erfolgt beispielsweise eine vergleichbare Vorgehensweise.[639] Um die Flächenneuinanspruchnahme zu reduzieren, sollten die Bruttowohndichten möglichst hoch sein. Jedoch sollten diese aber dennoch mit der jeweiligen Ortsstruktur der verschiedenen Raumkategorien vereinbar sein.

Vorgabe eines maximal zulässigen Flächenwerts

Eine Steuerungsintention des Instruments Eigenentwicklung ist die Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme. Daher ist es sinnvoll und liegt auch nahe, dass dementsprechende

[638] Vgl. Telefongespräch mit der Referatsleitung Regionalentwicklung und Regionalplanung, Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration - Landesplanung Schleswig-Holstein.
[639] Vgl. oben, Kapitel III, 1.2.4.2.

Berechnungsmodelle auch Flächenwerte vorgeben. Denn somit wird die Flächeninanspruchnahme durch das Berechnungsmodell begrenzend gesteuert und demnach das geschützt, was das Instrument zu schützen beabsichtigt. Im Gegensatz zur Vorgabe von zulässigen Wohneinheiten hat die Vorgabe eines Flächenwerts zur Folge, dass Gemeinden versuchen, die Fläche, die sie beplanen dürfen, möglichst effizient zu nutzen und möglichst viele Wohneinheiten auf dieser Fläche zu realisieren.

Dass eine dichte Bebauung in manchen, kleineren Gemeinden dem Ortsbild nicht entsprechen würde, kann hierbei als Gegenargument für die Vorgabe eines Flächenwerts angeführt werden.[640]

Summa summarum ist dennoch offensichtlich, dass ein vorgegebener maximaler Flächenwert besser sicherstellt, dass flächensparend gebaut wird und somit der Steuerungsintention besser gerecht wird, als durch die Vorgabe von maximalen Wohneinheiten.

Grundsätzlich kann jedoch nicht davon ausgegangen werden das Gemeinden bei einer Vorgabe eines Flächenwerts diese Fläche immer effizient nutzen. Daher wird dringendst empfohlen – sofern der Flächenwert nicht bereits durch einen verbindlichen Dichtewert aus einem Wohneinheitenwert ermittelt wurde – einen verbindlichen Dichtewert festzulegen, um eine dichte Bauweise zu garantieren.

Räumliche Differenzierung beim Berechnungsmodell

Teilweise bestehen räumlich differenzierte Berechnungsmodelle. Diese sind teils so konzipiert, dass für Eigenentwickler in ländlichen Räumen weniger Siedlungsentwicklung möglich ist, als für Eigenentwickler in Verdichtungsräumen. Als Argumente für diese Modelle werden der höhere Siedlungsdruck und die höhere Dynamik in den Verdichtungsräumen, welche höhere Bedarfe als in den ländlichen Räumen bewirken, aufgeführt.[641] Diese Begründung für eine räumliche Differenzierung des Berechnungsmodells ist kritisch zu beäugen, denn schließlich geht es bei Eigenentwicklung gerade eben darum, die Siedlungsentwicklung am örtlichen Bedarf auszurichten und nicht an den überörtlichen Nachfragen zu orientieren. Zudem ist es demnach schwierig zu begründen, warum Gemeinden des ländlichen Raums „aus sich heraus“ einen anderen Bedarf haben sollten als Gemeinden, die sich im Umfeld von Verdichtungsräumen befinden. Der örtliche Bedarf einer Gemeinde, also der Wohnungsbedarf der *ortsansässigen* Bevölkerung hängt schließlich nicht von der jeweiligen Raumkategorie ab.

Um der bestehenden, höheren Dynamik in den Verdichtungsräumen und den dortigen, höheren Bedarfen gerecht werden zu können, sollte nicht das Instrument Eigenentwicklung aufgeweicht werden und das Maß der zulässigen Siedlungsentwicklung erweitert werden, um hohem Siedlungsdruck gerecht zu werden. Vielmehr wäre es plausibel, eine restriktive

[640] Vgl. Telefongespräch mit der Referentin für den Planungsraum II, Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration - Landesplanung Schleswig-Holstein.
[641] Vgl. Telefongespräch mit der Referatsleitung Regionalentwicklung und Regionalplanung, Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration - Landesplanung Schleswig-Holstein.

Eigenentwicklungsregelung zu erhalten, welche nur auf den örtlichen Bedarf abstellt. Zudem sollte geprüft werden, ob zur Deckung dieses hohen Bedarfs, der beispielsweise im Umfeld von Verdichtungsräumen besteht, gegebenenfalls einzelne Gemeinden, die als Eigenentwickler festgelegt sind, als Gemeinden mit verstärkter Siedlungsentwicklung aufgestuft werden sollten[642] und in diesen aufgestuften Gemeinden gezielter Infrastrukturausbau betrieben werden sollte. Dies wäre einerseits mit der Steuerungsintention vereinbar und würde andererseits auch die Deckung der regionalen Bedarfe erleichtern.

Eine restriktivere Ausgestaltung des Berechnungsmodells für die ländlichen Räume könnte vor dem Hintergrund des vorgegebenen Ziels der Stärkung des ländlichen Raums gegebenenfalls kritisiert werden bzw. dieses konterkarieren. Auch deswegen sollte auf eine Abstufung beim Berechnungsmodell nach Raumkategorien verzichtet werden.

Ausnahmeregelungen

Die vergleichende Plananalyse zeigt auf, dass Regelungen bestehen, die es unter verschiedenen Voraussetzungen erlauben, von den quantitativen Vorgaben zur Eigenentwicklung abzusehen.[643]

Nun soll ein genauerer Blick auf einige der Ausnahme- und Überschreitungsmöglichkeiten der quantitativen Vorgaben geworfen und ein Versuch einer Einschätzung der Kompatibilität mit der Steuerungsintention des Instruments Eigenentwicklung angestellt werden. Zudem soll am Ende dieser Einschätzung auch geprüft werden, wie sich eine etwas gelockerte Festlegung zur Eigenentwicklung auf die Akzeptanz auswirkt und ob daher, Ausnahmeregelungen sinnvoll sind.

Interkommunale Kooperation

Wie ist eine Ausnahmeregelung zu bewerten, die ein Absehen vom vorgegebenen Berechnungsmodell ermöglicht, wenn Gemeinden interkommunal kooperieren? Grundsätzlich ist der Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit nichts entgegenzuhalten. Die interkommunale Kooperation zwischen Gemeinden bei der Siedlungsentwicklung kann zu einer flächensparenden Entwicklung beitragen. Grund hierfür ist, dass durch eine interkommunale Zusammenarbeit „der Suchraum vergrößert, Fehlnutzungen minimiert, Planungen an mehreren kleinen, suboptimalen Standorten vermieden, Flächenverbrauch reduziert sowie unnötige Bodenbevorratung verhindert werden.“[644] Demnach könnte es vor dem Hintergrund der beabsichtigten Steuerung des Instruments vertretbar sein, dass eine interkommunale Kooperation zwischen Gemeinden die zahlenmäßige Vorgabe zur zulässigen Entwicklung ablöst.

Innenentwicklungsmaßnahmen

Im Entwurf des LEP Schleswig-Holstein besteht eine Überschreitungsmöglichkeit des wohnbaulichen Entwicklungsrahmens in Gemeinden oder Gemeindeteilen, die keine Schwerpunkte für

642 Vgl. oben, Kapitel III, 2.2.2.3.
643 Vgl. oben, Kapitel III, 1.1.4.2 und 1.2.4.2., Grenzen der Vergleichbarkeit der Anwendung der Berechnungsmodelle.
644 Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung GmbH 2011, S. 15.

den Wohnungsbau darstellen, durch Maßnahmen der Innenentwicklung. Diese Ausnahme- bzw. Überschreitungsregelung wird anhand des folgenden Beispiels versucht zu rechtfertigen: Eine Gemeinde hat den wohnbaulichen Entwicklungsrahmen, also die maximal zulässigen Wohneinheiten, bereits vollends durch ein Wohngebiet ausgeschöpft und hat somit während der aktuellen Geltungsdauer des Raumordnungsplans keine Möglichkeiten mehr Siedlungstätigkeiten durchzuführen. Anschließend zieht innerörtlich in dieser Gemeinde eine Firma ab, sodass eine Brachfläche entsteht, auf welcher eine wohnbauliche Nutzung vorgesehen wird. In diesem Fall sei es auch aus städtebaulichen Gründen geboten, eine Umnutzung durchzuführen und den wohnbaulichen Rahmen zu überschreiten.[645] Einerseits ist diese Ausnahmeregelung hinsichtlich der Steuerungsintention des Flächensparens als unbedenklich zu bewerten, da es sich hierbei ohnehin um eine bereits bebaute Fläche handelt. Andererseits steht dieses Vorgehen aber mit der Intention der räumlichen Konzentration der Siedlungsentwicklung auf Gemeinden mit verstärkter Siedlungsentwicklung nicht im Einklang.

Darüber hinaus wird die zweite Überschreitungsmöglichkeit vom wohnbaulichen Entwicklungsrahmen im Entwurf des LEP Schleswig-Holstein damit gerechtfertigt, dass oftmals der wohnbauliche Entwicklungsrahmen in Gemeinden nur durch die Realisierung von Innenentwicklungsmaßnahmen bereits ausgeschöpft wurde und für diese Fälle eine Überschreitung ermöglicht werden sollte. Die Tatsache, dass der wohnbauliche Entwicklungsrahmen in Gemeinden nur durch Innenentwicklungsmaßnahmen bereits ausgeschöpft wurde, sei beispielgebend für die Einführung der Überschreitungsmöglichkeit gewesen.[646] Diese Argumentation wird hinterfragt, da es sich nicht erschließt, warum eine Überschreitungsmöglichkeit aufgrund der Ausschöpfung des wohnbaulichen Entwicklungsrahmens durch Maßnahmen der Innenentwicklung begründet wird. Denn der wohnbauliche Entwicklungsrahmen ermöglicht Wohnungen im Umfang des örtlichen Bedarfs zu errichten. Ist diese Entwicklungsmöglichkeit ausgeschöpft, sei es durch Innenbereichsmaßnahmen oder Siedlungstätigkeiten im Außenbereich, besteht keine Rechtfertigung für eine Überschreitung des quantitativen Rahmens, da genügend Entwicklungsmöglichkeiten zur Deckung des örtlichen Bedarfs zur Verfügung gestellt wurden. Diese Überschreitungsmöglichkeit im LEP Schleswig-Holstein wird an den Nachweis eines dringenden Wohnungsneubaubedarf für die örtliche Bevölkerung gekoppelt.[647] Dies wirft wiederum Fragen auf, da bei der Herleitung des wohnbaulichen Entwicklungsrahmens der Wohnungsbedarf der örtlichen Bevölkerung bereits eingeflossen ist. Darüber hinaus ist der wohnbauliche Entwicklungsrahmen für Eigenentwickler im Entwurf des LEP Schleswig-Holstein vergleichsweise besonders hoch angesetzt, dass dieser allemal den örtlichen Bedarf decken sollte. Zusammenfassend ist diese Möglichkeit der Überschreitung des wohnbaulichen Entwicklungsrahmens im Entwurf des LEP Schleswig-Holstein nicht vollends plausibel. Auch die Vereinbarkeit dieser Ausnahmeregelung mit der Steuerungsintention wird als

[645] Vgl. Telefongespräch mit der Referentin für den Planungsraum II, Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration - Landesplanung Schleswig-Holstein.
[646] Vgl. Telefongespräch mit einer Mitarbeiterin der Abteilung Landesplanung und ländliche Räume, Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration Schleswig-Holstein.
[647] Vgl. Laufende Fortschreibung LEP Schleswig-Holstein Entwurf 2018, 3.6.1, Z 4, S. 78.

negativ eingeschätzt. Genauere Erläuterungen hierzu, kann dem Abschnitt „Berechnungsmodelle und Flächenreserven“ dieses Kapitels entnommen werden.

Trotz kritischer Hinterfragung liegt diesem Ansatz eine unanfechtbare Intention zugrunde. Beabsichtigt wird durch solch einen Ansatz nämlich, dass die Innenentwicklung in Gemeinden forciert wird. Dies wäre grundsätzlich sicherlich im Sinne der Steuerungsintention der Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme. Zielführender wäre jedoch ein separates Ziel der Raumordnung zur vorrangigen Innenentwicklung festzulegen. Auf diese Weise wäre gewährleistet, dass Innenentwicklung stets Vorrang vor der Außenentwicklung hat und es müsste keine erweiterte Eigenentwicklung zugelassen werden.

Ermessenszuschlag für Sonderbedarfe

Ermessenszuschläge für Sonderbedarfe zusätzlich zum Basiszuschlag für die Eigenentwicklung sind im Regionalplan Hannover festgelegt. Sonderbedarfe können hierbei unter anderem aufgrund von ausreichender Infrastrukturausstattung der Gemeinde gegeben sein. Weiterhin sind unter anderem Sonderbedarfe bei „Zuwanderungsdruck aufgrund besonderer Entwicklungen“ zulässig.[648]

Grundsätzlich ist es nicht angreifbar, dass eine Ausnahmeregelung besteht, die Gemeinden mit ausreichender Infrastrukturausstattung einen Ermessenszuschlag eröffnet. Anstatt jedoch ausreichende Infrastrukturkapazitäten als Anlass für einen Ermessenszuschlag zu nehmen, sollte vielmehr sichergestellt werden, dass Gemeinden, die eine Infrastrukturausstattung für eine über die Eigenentwicklung hinausgehende Siedlungsentwicklung aufweisen, aufgestuft werden und nicht mehr als Eigenentwicklergemeinden gelten. Auf diese Weise könnte gegebenenfalls darauf verzichtet werden eine Ausnahmeregelung zu formulieren. Zumal diese aufgrund der Verwendung der unbestimmten Rechtsbegriffe „ausreichend vorhandene Infrastrukturkapazitäten“ problematisch ist, da einer Auslegung dieser unbestimmten Rechtsbegriffe notwendig ist und demnach im Einzelfall zu entscheiden ist, ob ein Sonderbedarf vorhanden ist.

Der Sonderbedarf „Zuwanderungsdruck aufgrund von besonderen Entwicklungen“ kann vor dem Hintergrund der Flüchtlingswellen im vergangenen Jahrzehnt nachvollzogen werden. Fraglich ist hierbei jedoch, ob es für solche Sonderfälle einer Ausnahmeregelung im Raumordnungsplan bedarf, oder, ob die Schaffung von Wohnraum für die Flüchtlingsunterbringung abweichend von der bestehenden Eigenentwicklungsfestlegung durchsetzbar ist. Empfehlenswert wäre eine abschließende Auflistung der „besonderen Entwicklungen“.

Summa summarum zeigt die durchgeführte Einschätzung bestehender Ausnahmeregelungen der quantitativen Regelungsinhalte der Eigenentwicklungsfestlegungen, dass keinesfalls

[648] Vgl. Regionalplan Hannover 2016, Begründung zu 2.1 Ziffer 7, S. 95.

pauschal beurteilt werden kann, inwieweit Ausnahmeregelungen mit der Steuerungsintention des Instruments Eigenentwicklung vereinbar sind oder nicht.

Dass Ausnahmeregelungen eine große Bedeutung für die Akzeptanz der quantitativen Vorgaben zur Eigenentwicklung zukommen kann, verdeutlicht die Tatsache, dass es den Gemeinden der Region Hannover während des Aufstellungsprozesses des Regionalplans äußerst wichtig war, dass eine Abweichungsregelung von der quantitativen Vorgabe besteht. Dass diese Abweichungsmöglichkeit nun rückblickend (fast) nicht in Anspruch genommen wurde, zeigt, dass Ausnahmeregelungen dazu führen können, die Akzeptanz der Gemeinden zu erhöhen, ohne dass diese negative Auswirkungen mit sich bringen.[649] Demnach sollte bei der Entscheidung, ob Ausnahmeregelungen zur quantitativen Festlegung zur Eigenentwicklung in den Raumordnungsplan Eingang finden sollen oder nicht, auf der einen Seite die Kompatibilität mit der Steuerungsintention geprüft werden und auf der anderen Seite auch berücksichtigt werden, dass solche Ausnahmemöglichkeiten zu einer willkommenen Akzeptanzsteigerung des Instruments Eigenentwicklung führen können.

Anbieten würde sich hierbei eventuell die genannte Ausnahmeregelung für interkommunale Kooperation. Diese würde Gemeinden unter der Voraussetzung der interkommunalen Zusammenarbeit die Möglichkeit eröffnen das Maß der Eigenentwicklung zu überschreiten und somit Akzeptanz auf kommunaler Ebene befördern. Durch die Voraussetzung der interkommunalen Zusammenarbeit wäre gleichzeitig sichergestellt, dass diese Ausnahmeregelung die Steuerungsintention nicht zuwiderlaufen könnte.

Auch eine Überschreitungsmöglichkeit der quantitativen Vorgaben für Eigenentwicklergemeinden oder -gemeindeteilen mit einem bestehenden Infrastrukturangebot könnte in diesem Zusammenhang eine geeignete Ausnahmeregelung in der Eigenentwicklungsfestlegung darstellen, da eine vorhandene Infrastrukturausstattung ohnehin ein Eignungskriterium einer Gemeinde bzw. eines Gemeindeteils mit verstärkter Siedlungsentwicklung darstellt.[650] Welcher Umfang an infrastruktureller Ausstattung für eine solche Ausnahme in einer Gemeinde vorhanden sein müsste, wäre bei der Einführung einer solchen Ausnahmeregelung zu definieren.

Berechnungsmodelle und bestehende Flächenreserven

In den untersuchten Raumordnungsplänen wird bei den Berechnungsmodellen auf unterschiedliche Art und Weise mit bestehenden Flächenreserven umgegangen.[651] Nun gilt es einzuschätzen, inwieweit diese verschiedenen Vorgehensweisen mit den Steuerungsintentionen der Festlegung zur Eigenentwicklung übereinstimmend sind.

Werden vorhandene Flächenreserven, verfügbare Innenbereichsflächen sowie bestehende Bebauungsplanreserven vom errechneten Bedarfswert abgezogen bzw. auf diesen angerechnet, so

[649] Vgl. Telefongespräch mit einer Mitarbeiterin des Teams Regionalplanung der Region Hannover.
[650] Vgl. oben, Kapitel III, 2.2.2.2.
[651] Vgl. oben, Kapitel III, 1.1.2.4 und 1.2.4.2, Grenzen der Vergleichbarkeit der Anwendung der Berechnungsmodelle.

ist ein maximaler Beitrag zur Steuerungsintention der Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme sowie der räumlichen Konzentration der Siedlungsentwicklung gesichert. Grund hierfür ist, dass bei dieser Vorgehensweise Wohnbauflächen nur in dem Maß realisierbar sind, wie sie zur Deckung des örtlichen Bedarfs notwendig sind.

Inwieweit sind jedoch die Steuerungsintentionen erfüllt, wenn bestehende Potenzialflächen nicht vom Bedarfswert der Eigenentwicklung abgezogen werden und demnach *zusätzlich* zum errechneten Bedarfswert realisierbar sind? Hinsichtlich der Steuerungsintention der räumlichen Konzentration der Siedlungsentwicklung ist dies als negativ zu bewerten, da somit in den Eigenentwicklergemeinden Wohnbauflächen entstehen, die über den Bedarf der ortsansässigen Bevölkerung hinaus gehen und damit der Konzentration der Siedlungsentwicklung auf die Orte, die für eine verstärkte Siedungsentwicklung geeignet sind, widersprechen würde.

Hinsichtlich der Übereinstimmung des Umgangs der Berechnungsmodelle mit bestehenden Flächenreserven mit der Steuerungsintention der Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme muss zwischen bestehenden Potenzialflächen des Innenbereichs sowie Reserven im Bereich von rechtskräftigen Bebauungsplänen, also vormaligem Außenbereich, unterschieden werden.

Bestehen Reserveflächen in rechtskräftigen Bebauungsplänen, die derzeit unbebaute Flächen darstellen, so sollten diese auf den Bedarfswert angerechnet werden, um der Steuerungsintention der Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme bestmöglich zu entsprechen. Andernfalls wäre eine erhöhte Flächenneuinanspruchnahme möglich.

Werden Innenbereichspotenziale nicht vom Bedarfswert, der durch das Berechnungsmodell ermittelt wird, abgezogen, könnte vermutet werden, dass dies mit der Steuerungsintention Flächensparen bzw. Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme dennoch vereinbar ist, da Innenbereichspotenziale Flächen innerhalb der bereits im Zusammenhang bebauten Ortsteile darstellen. Anhand des folgenden Beispiels kann jedoch verdeutlicht werden, dass der Beitrag zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme eines Berechnungsmodell erhöht ist, wenn alle Innenbereichspotenziale in dieses einbezogen werden: Für eine Gemeinde wird ein Bedarfswert für die Eigenentwicklung von einem Hektar berechnet. Die Gemeinde weist 0,5 Hektar verfügbare Innenbereichspotenziale auf. Wenn das Berechnungsmodell vorsieht, diese Innenbereichspotenziale vom Bedarfswert abzuziehen, wären 0,5 Hektar Innenbereichspotenziale sowie zusätzliche 0,5 Hektar neue Siedlungsflächen realisierbar. Erfolgt dahingegen keine Anrechnung der verfügbaren Innenbereichspotenziale auf den Bedarfswert so könnten einerseits die 0,5 Hektar Innenbereichspotenziale realisiert werden sowie zusätzlich 1 Hektar neue Wohnsiedlungsfläche. Dieses Beispiel veranschaulicht, dass die Anrechnung von Innenbereichspotenzialen auch im Sinne der Steuerungsintention der Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme ist.

Demzufolge sollte ein Berechnungsmodell, damit es bestmöglich mit den Steuerungsintentionen kompatibel ist, sämtliche bestehenden Potenziale mit einbeziehen. Das bedeutet, dass einige der untersuchten Berechnungsmodelle anzupassen wären. Beispielsweise müsste auch die

bestehende Siedlungsfläche in der Region Hannover genauer abgegrenzt werden und auch verfügbare Innenbereichspotenziale, die kleiner als ein Hektar sind, von der bestehenden Siedlungsfläche abgezogen werden.[652]

Unter anderem die Vorgehensweisen in der Region Stuttgart sowie in der Region Westpfalz ist vor diesem Hintergrund als positiv zu bewerten, da in diesen Regionalplänen in den Berechnungsmodellen verfügbare Baulücken sowie bereits ausgewiesene Flächenreserven berücksichtigt werden bzw. einfließen.[653]

Adressat der Festlegung zur Eigenentwicklung

Das Berechnungsmodell des Regionalplans Rheinhessen-Nahe setzt auf der Ebene der Flächennutzungsplanung an und ist nur anzuwenden, wenn „ein Flächennutzungsplan aufgestellt, geändert oder ergänzt wird, in dem erstmals Freiflächen im Außenbereich als Wohnbauflächen oder Wohngebiete […] dargestellt werden."[654] Demnach ist dieses Berechnungsmodell nicht im Generellen an die Gemeinde und ihre Bauleitplanung adressiert. Bebauungspläne müssen nicht an dieses Ziel des Berechnungsmodells zur Eigenentwicklung angepasst sein. Mit einer solchen Festlegung ist verbunden, dass dieses Instrument nicht steuernd auf die Siedlungsentwicklung wirken kann, wenn beispielsweise alte Reserven im Flächennutzungsplan bestehen und keine Aufstellung, Änderung oder Ergänzung des Flächennutzungsplans durchgeführt wird. Daher wird empfohlen, dass das Instrument Eigenentwicklung sich nicht an die vorbereitende, sondern an die verbindliche Bauleitplanung richtet. Da mit der Bebauungsplanung die Schaffung von Baurecht und damit die Flächenneuinanspruchnahme verbunden ist, gilt diese Planungsebene als optimale Bezugsebene der Festlegung zur Eigenentwicklung.

Aufgrund dieser Empfehlung ist die Vorgabe des Regionalplans Rheinhessen-Nahe, die dargestellten Reserveflächen des Flächennutzungsplans vom Eigenentwicklungsbedarfswert abzuziehen, nicht sinnvoll.[655] Denn wird die Einhaltung des vorgegebenen Eigenentwicklungsbedarfs auf Ebene der Bebauungsplanung überprüft, ist es widersinnig, dass dargestellte Reserveflächen im Flächennutzungsplan auf den Eigenentwicklungsbedarfswert angerechnet werden.

Zeitliche Bezugsgröße

Darüber hinaus ist fraglich, für welchen Zeitraum ein solches Berechnungsmodell angesetzt werden sollte. Die bestehenden Berechnungsmodelle weisen verschiedene zeitliche Bezüge auf. Demnach gibt es sowohl Berechnungsmodelle, die für die Geltungsdauer des Regionalplans konzipiert sind als auch welche, die für eine bestimmte Anzahl an Jahren die zulässige Eigenentwicklung berechnen. Die „Geltungsdauer des Regionalplans" ist eine unbestimmte Zeitangabe, da Regionalpläne zwar in aller Regel alle 15 Jahre neu aufgestellt werden, hierbei jedoch Verzögerungen im Aufstellungsverfahren auftreten können. Daher wird von dieser zeitlichen

[652] Vgl. unten, Kapitel III, 2.3.3.1.
[653] Vgl. oben, Kapitel III, 1.2.4.2.
[654] Vgl. Laufende Teilfortschreibung Regionalplan Rheinhessen-Nahe Entwurf 2016, Z 20 , S. 19f.
[655] Vgl. oben, Kapitel III, 1.2.4.2.

Bezugsgröße abgeraten. Um möglichen Veränderungen des inneren Bedarfs gut gerecht werden zu können, sollte der vorgesehene Zeitraum nicht zu groß sein. Die Wirtschaftlichkeit der Planung und Erschließung könnte hingegen dafür sprechen, dass der Zeitraum nicht zu kurz festgelegt wird und Gemeinden auch die Möglichkeit haben, den Eigenentwicklungsbedarf eines größeren Zeitraums gebündelt in Anspruch zu nehmen. Eine genaue Empfehlung zu einer zeitlichen Bezugsgröße kann aufgrund mangelnder Informationen zur Umsetzung nicht gemacht werden.

Darüber hinaus bestehen regelmäßige Gesamtevaluierungen zur regionsweiten bzw. landesweiten Ausschöpfung des zulässigen Eigenbedarfs beispielsweise in der Region Hannover und in Schleswig-Holstein nicht. In der Region Hannover wurde die letzte Gesamtevaluierung hierzu im Jahr 2014 durchgeführt.[656]

Unabhängig von der zeitlichen Bezugsgröße wird zu einer Gesamtevaluierung der Ausschöpfung des zulässigen Eigenbedarfs alle 5 Jahre angeraten, sodass ein Gesamtüberblick über die planerische Inanspruchnahme des Eigenbedarfs möglich ist und dieser gegebenenfalls an einen aktualisierten örtlichen Bedarf angepasst werden kann.[657]

2.3.3 Praktische Umsetzung der quantitativen Angaben zur Eigenentwicklung (Berechnungsmodelle)

Es sollte nicht außer Acht gelassen werden, inwieweit ein Berechnungsmodell auch in der Praxis umsetzbar ist. Daher wird herausgearbeitet, welche Schwierigkeiten und Herausforderungen bei der praktischen Umsetzung bestehen können. Hierbei wird differenziert zwischen der Einführung und dem Vollzug der Berechnungsmodelle. Obwohl bereits herausgestellt wurde, dass Berechnungsmodelle, welche einen Flächenwert vorgeben, zielführender sind,[658] sollen in diesem Kapitel dennoch die möglichen Berechnungsmodelle umfassend hinsichtlich ihrer praktischen Umsetzung eingeschätzt werden.

Im Anschluss wird aufgezeigt, inwieweit die Vorgaben der Berechnungsmodelle in verschiedenen Räumen in der Vergangenheit eingehalten wurden.

2.3.3.1 Einführung der Berechnungsmodelle

Die Einführung der Berechnungsmodelle ist mit unterschiedlichen Aufwänden bzw. verschiedenen Herausforderungen verbunden. Zunächst soll eingeschätzt werden, was für die Einführung der jeweiligen Berechnungsmodelle erforderlich ist, bevor anschließend darauf eingegangen wird, wie praktikabel sich die Ermittlung des jeweiligen Grundwerts „x“ darstellt.

---

[656] Vgl. Email vom 16.01.2020 einer Mitarbeiterin des Teams Regionalplanung der Region Hannover; Email vom 27.01.2020 der Referentin für den Planungsraum II, Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration - Landesplanung Schleswig-Holstein.

[657] Bei dieser Empfehlung wird von einem Berechnungsmodell, das einen Flächenwert vorgibt und einem kontinuierlichen Siedlungsflächenmonitoring ausgegangen (vgl. unten, Kapitel III, 2.3.3.2).

[658] Vgl. oben, Kapitel III, 2.3.2.2.

x % der vorhandenen Siedlungsfläche

Wird bezogen auf die vorhandene Siedlungsfläche einer Gemeinde oder eines Gemeindeteils ein bestimmter Prozentsatz an Siedlungsfläche zugelassen, muss zur Einführung des Berechnungsmodells die bestehende Siedlungsfläche ermittelt werden. Dass zur Ermittlung dieser Ausgangsfläche Innenbereichssatzungen durchgeführt werden müssten, um eine Außengrenze des Siedlungskörpers einer Gemeinde zu generieren und dies sehr vollzugsintensiv sei, wird hierbei als Gegenargument aufgeführt sowie darauf hingewiesen, dass dies von den Gemeinden, insbesondere von den kleineren Gemeinden, nicht verlangt werden könnte.[659] In der Region Hannover wird ein solches Berechnungsmodell bereits angewandt. Der hohe Aufwand, der mit diesem Berechnungsmodell einher geht, wird nicht bestritten. In der Region Hannover wurde die erste Ermittlung der Siedlungsflächen der Gemeinden in Auftrag gegeben. Über Luftbilder wurden so die Siedlungsflächen aller Gemeinden der Region in enger Abstimmung mit dem Team Regionalplanung der Region Hannover ermittelt. Diese Abgrenzung erfolgte an der Außengrenze des jeweiligen Ortsteils. Innerörtlichen Freiflächen, größer als ein Hektar, wurden von der Ausgangssiedlungsfläche ausgenommen, kleinere Freiflächen wurden jedoch nicht ausgespart und bleiben somit im Ausgangsflächenwert beinhaltet.[660] „Zur Abgrenzung der bestehenden Siedlungsfläche wurden die Kriterien der Klarstellungssatzung nach §34 Absatz 4 Nr. 4 BauGB sinngemäß auf die Ebene und Maßstäblichkeit der Regionalplanung übertragen, um anhand nachvollziehbarer und erprobter Kriterien den Basiswert für die ländlich strukturierten Siedlungen festlegen zu können.“[661] Demnach wurde in der Region Hannover lediglich eine Abgrenzung der bestehenden Siedlungen „im Sinne einer überschlägigen Klarstellungssatzung“[662] durchgeführt und somit war nicht, wie oben vermutet, die Durchführung von Innenbereichs- bzw. Klarstellungssatzungen erforderlich. Wesentlich dabei war, dass die ermittelten Flächenwerte mit den Gemeinden eng abgestimmt wurden. Zusammenfassend bleibt demnach zu sagen, dass die Ermittlung der bestehenden Siedlungsflächen der auf die Eigenentwicklung zu begrenzenden Gemeinden bzw. Gemeindeteile möglich ist, wie die Region Hannover zeigt. Jedoch erfordert die Einführung eines solchen Berechnungsmodells entsprechende Ressourcen.

Kritik kann hierbei an der Tatsache geübt werden, dass die bestehende Siedlungsfläche nur sehr grob erfasst wurde und Innenbereichsflächen, kleiner als ein Hektar, in der Ausgangssiedlungsfläche beinhaltet sind. Demnach wäre zu empfehlen, dass von der Siedlungsfläche alle bestehenden Flächenreserven abgezogen werden.

x % der vorhandenen Wohneinheiten

Basieren Berechnungsmodelle dahingegen auf den bestehenden Wohneinheiten eines Ortsteils bzw. einer Gemeinde muss der Ausgangswert anders, als beim Berechnungsmodell mit

[659] Vgl. Telefongespräch mit der Referatsleitung Regionalentwicklung und Regionalplanung, Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration - Landesplanung Schleswig-Holstein.
[660] Vgl. Telefongespräch mit einer Mitarbeiterin des Teams Regionalplanung der Region Hannover.
[661] Region Hannover 2009, S. 31.
[662] Ebenda.

Flächenausgangswert, nicht zwangsweise selbst ermittelt werden. Denn den bestehenden offiziellen Statistiken zu den Baufertigstellungen kann in der Regel der Ausgangswert für das wohneinheitenbezogene Berechnungsmodell entnommen werden.[663] Es zeigt sich jedoch, dass die offiziellen Statistiken oftmals unvollständig und ungenau sind.[664] Die Richtigkeit dieser Daten ist jedoch sowohl bei der Einführung als auch insbesondere beim Vollzug[665] essenziell, sodass hier ein wesentlicher Kritikpunkt eines solchen Berechnungsmodells bestehen kann.

Im Regionalplan Rostock besteht ein solches Berechnungsmodell. Dieser Regionalplan ist seit 2011 rechtskräftig. Jedoch ergab der Zensus, der ebenfalls im Jahr 2011 durchgeführt wurde, Zahlen des Wohnungsbestands, die stark von den alten Zahlen, die dem Berechnungsmodell des Regionalplans zugrunde lagen, abwichen. Demnach bestand keine Klarheit über den derzeitigen Wohnungsbestand und es war unklar, welche Basisgröße richtig ist bzw. dem Berechnungsmodell zu Grunde liegen sollte.[666] Da der Zensus alle zehn Jahre durchgeführt wird,[667] ist dies ein gegenwärtiges und wiederkehrendes Problem, dass die praktische Umsetzung und wie das Beispiel zeigt insbesondere die Einführung dieses Berechnungsmodells erschweren kann.

Demnach zeigt sich in der Praxis, dass die Einführung eines Berechnungsmodells, das sich auf den Wohnungsbestand bezieht, einerseits aufgrund des Zensus als auch andererseits aufgrund nicht belastbarer Daten der offiziellen Wohnungsstatistiken erschwert werden kann.

Problematisch wäre die Einführung eines solchen Berechnungsmodells auch dann, wenn diese Statistiken zum Wohnungsbestand nicht jährlich erscheinen würden, somit nur in sehr großen Abständen verfügbar wären und bei der Einführung des Berechnungsmodells nicht die aktuellsten Zahlen zum Wohnungsbestand zugrunde liegen könnten.

In der Region Stuttgart wird ein Orientierungswert für Eigenentwicklergemeinden auf Grundlage des Rechenmodells „x % der vorhandenen Wohneinheiten“ ermittelt. Demnach sind auch bei der Einführung dieses Berechnungsmodells die oben aufgeführten Probleme, die mit einem solchen Berechnungsmodell einhergehen, gegeben. Jedoch erfolgt in dieser Region durch die verbindliche Vorgabe von Bruttowohndichten zudem eine Umrechnung der zulässigen Anzahl an Wohneinheiten in einen Flächenwert. Um den Flächenbedarfswert für die Eigenentwicklergemeinden zu erhalten, werden zudem die bestehenden Reserven und Baulücken vom ermittelten Flächenwert abgezogen. Dieses Verfahren wird als aufwendiger als die bloße Vorgabe einer Anzahl an zulässigen Wohneinheiten eingeschätzt, da hierfür zudem ein Dichtewert vorgegeben werden muss und die bestehenden Reserven ermittelt werden müssen. Für die Ermittlung der Reserveflächen und Baulücken bietet sich ein Siedlungsflächenmonitoring[668] an.

---

[663] Vgl. Telefongespräch mit der Referentin für den Planungsraum II, Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration - Landesplanung Schleswig-Holstein.
[664] Vgl. Telefongespräch mit der Stellvertretenden Amtsleiterin, Planungsverband Region Rostock.
[665] Vgl. unten, Kapitel III, 2.3.3.2.
[666] Vgl. Telefongespräch mit der Stellvertretenden Amtsleiterin, Planungsverband Region Rostock.
[667] Vgl. Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat 2020.
[668] vgl. unten, Kapitel III, 2.3.3.1, x Wohneinheiten / 1000 EW und Jahr & x Hektar / 1000 EW und Jahr.

x Wohneinheiten / 1000 EW und Jahr & x Hektar / 1000 EW und Jahr

Zur Einführung der bevölkerungsbezogenen Berechnungsmodelle, welche „x Wohneinheiten bzw. Hektar pro 1000 Einwohner und Jahr“ festlegen, bedarf es neben der Ermittlung des Grundwerts x lediglich die Bevölkerungszahl bzw. die prognostizierte Bevölkerungszahl. Dies sollte keine große Herausforderung darstellen, da sowohl Bevölkerungsprognosen als auch der aktuelle Bevölkerungsstand über das jeweilige Statistische Landesamt in aller Regel in jährlichem Turnus verfügbar sind. Oftmals bestehen die Prognosen jedoch nicht auf Gemeindeebene, sodass die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung durch die Regionale Planungsstelle auf die Ortsebene heruntergebrochen werden müsste.[669]

Die Berechnungsmodelle der Regionen Rheinhessen-Nahe und Westpfalz basieren zwar auf dem Berechnungsmodell „x Wohneinheiten / 1000 Einwohner und Jahr", jedoch wird im Regionalplan dieser Regionen ebenfalls vorgesehen durch einen Dichtewert die zulässigen Flächenwerte der Eigenentwicklergemeinden zu berechnen. Dies bedeutet einen zusätzlichen Aufwand bei der Einführung des Berechnungsmodells. Des Weiteren werden bei der Einführung dieser Berechnungsmodelle bestehende Flächenpotenziale in das Berechnungsmodell einbezogen. Diese werden in diesen Regionen über Raum+Monitor erfasst und vom Flächenbedarfswert abgezogen.[670] Bei Raum+Monitor handelt es sich um eine Erhebungsplattform für Siedlungsflächenreserven. Im Rahmen des Projekts „Raum+ Rheinland-Pfalz 2010“ wurde eine Ersterhebung der Siedlungsflächenpotenziale für alle Gemeinden in Rheinland-Pfalz durchgeführt und hierfür eine Internetplattform eingerichtet. Diese internetgestützte Erhebungsplattform wurde nach der Ersterhebung für alle Gemeinden in Rheinland-Pfalz zugänglich gemacht. Gemeinden haben einen passwortgeschützten Zugang zu dieser Erhebungsplattform erhalten. Auf diese Weise ist es den Gemeinden mit nur wenig Aufwand möglich, die Ersterhebungsdaten der Siedlungsflächenreserven ihrer Gemeinde zu aktualisieren, zu pflegen und auszuwerten. Durch Raum+Monitor können Außenreserven, die Reserven im rechtskräftigen Flächennutzungsplan darstellen, die größer als 2.000 m² sind, erhoben werden. Zudem können Innenpotenziale von weniger als 2.000 m² erfasst werden, die sich innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortslagen befinden. Darüber hinaus stellt die Plattform ein Modul zum Aufbau eines Baulückenkatasters zur Verfügung, welches baureife Reserveflächen von weniger als 2.000 m² erfassen soll.[671] In der Region Westpfalz werden sowohl Innen- als auch Außenpotenziale vom berechneten Eigenentwicklungsbedarf abgezogen.[672] Dies zeigt, dass es durch ein Siedlungsflächenmonitoring grundsätzlich möglich ist, auch die Bauflächenreserven im Innenbereich zu erheben und in den Bedarfswert der Eigenentwicklergemeinden einfließen zu lassen.

[669] vgl. Telefongespräch mit der Zuständigen für die Themenfelder Siedlungs- und Gewerbeflächen, Dezernat 31 – Regionalplanung, Geschäftsführung der Regionalplanung, Wirtschaft Bauleitplanung, Regierungspräsidium Gießen

[670] Vgl. oben, Kapitel III, 1.2.4.2.

[671] Vgl. Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung Rheinland-Pfalz 2016, S. 1f.

[672] Vgl. oben, Kapitel III, 1.2.4.2.

Ermittlung des Grundwerts x

Im Kapitel zur Kompatibilität der quantitativen Vorgaben zur Eigenentwicklung[673] wurde bereits herausgearbeitet, dass Berechnungsmodelle zur Eigenentwicklung auf dem örtlichen Bedarf der Gemeinden basieren sollten und sich nicht aus dem regionalen Gesamtbedarf an Wohnungen ableiten lassen sollten. Allein aus Sicht der Praktikabilität bei der Umsetzung wird es als vorteilhafter eingeschätzt, wenn der Grundwert des Berechnungsmodells auf umfassenden Bevölkerungsprognosen basiert, da diese vom Statistischen Landesamt zur Verfügung gestellt werden und damit keine weiteren Mühen verbunden wären. Gleiches gilt für Erfahrungswerte, die teilweise als Basis für die Berechnungsmodells verwendet werden. Diese sind ebenfalls, beispielsweise durch die Wohnungsbaufertigstellungsstatistik, leicht generierbar. Nichtsdestotrotz weisen diese Vorgehensweisen hinsichtlich der Übereinstimmung mit den Steuerungsintentionen des Instruments Eigenentwicklung Defizite auf.

Zur Herleitung und Ermittlung von Bedarfswerten, die den künftigen örtlichen Bedarf abbilden, müsste die prognostizierte natürliche Entwicklung sowie der künftige innere Bedarf abgebildet werden. Um einen Wert für den inneren Wohnungsbedarf zu generieren, müssten die Ersatz-, Neu- und Nachholbedarfe abgebildet werden. Der Ersatzbedarf umfasst den Bedarf der sich infolge von Sanierungs-, Umbau- oder Umnutzungsmaßnahmen ergibt. Der Wohnungsneubedarf ergibt sich aus der sich verändernden Haushaltsstruktur und der damit verbundenen abnehmenden Belegungsdichte. Der Nachholbedarf ergibt sich aus der Entwicklung der steigenden Wohnbauflächennachfrage pro Person.[674] Demnach ist zur Herleitung des Neubedarfs eine Prognose der künftigen Haushaltsentwicklung erforderlich. Ebenfalls muss abgeschätzt werden, wie hoch der Nachhol- und Ersatzbedarf von Gemeinden ist, um auch diese Bedarfe dem Berechnungsmodell zugrunde legen zu können. Folglich stellt die Ermittlung des inneren Bedarfs eine Herausforderung dar und somit ist auch die Ermittlung eines Grundwerts auf Basis des örtlichen Bedarfs generell mit mehr Aufwand verbunden, als die Ermittlung von Grundwerten, die umfassende Bevölkerungsprognosen oder Erfahrungswerten darstellen.

2.3.3.2 Vollzug der Berechnungsmodelle

Darüber hinaus soll neben der Einführung der Berechnungsmodelle ebenfalls eingeschätzt werden, wie der Vollzug, der Berechnungsmodelle einzuschätzen ist. Hierbei soll das Hauptaugenmerk darauf liegen, wie in den verschiedenen Regionen sichergestellt wird bzw. werden kann, dass das durch Berechnungsmodelle vorgegebene Maß der Wohnsiedlungsentwicklung eingehalten wird.

Vorgabe von zulässigen Flächenwerten

In der Region Hannover wird das Berechnungsmodell „x % der vorhandenen Siedlungsfläche“ verwendet und somit ein maximal zulässiger Flächenwert in Eigenentwicklergemeinden

673 Vgl. oben, Kapitel III, 2.3.2.2.
674 Vgl. LEP Berlin-Brandenburg 2019, Begründung zu Z 5.5, S. 62.

vorgegeben. In dieser Region wird durch die Verwendung eines Siedlungsflächenmonitorings sichergestellt, dass der vorgegebene Flächenwert für die ländlich strukturierten Siedlungen mit der Funktion Eigenentwicklung eingehalten wird. Bei der Regionalplanungsstelle Hannover wurde für jede Gemeinde der Region ein Kataster eingeführt. Im Rahmen der Beteiligung der Regionalplanung Hannover als untere Landesplanungsbehörde im Aufstellungsverfahren für die kommunalen Bauleitplanungen der ländlich strukturierten Siedlungen mit der Funktion Eigenentwicklung wird durch die Regionalplanung Hannover geprüft, ob der vorgegebene maximale Flächenwert, an den sich die Bauleitplanungen der ländlich strukturierten Siedlungen mit der Funktion Eigenentwicklung anzupassen haben, bei deren Planungen eingehalten wird. Neue Bebauungsplanungen der ländlich strukturierten Siedlungen mit der Funktion Eigenentwicklung werden bereits im Aufstellungsverfahren in das Kataster eingetragen und das Aufstellungsverfahren wird dann weiterverfolgt. Dadurch ist in der Region Hannover gewährt, dass das Kataster stets aktuell ist und jederzeit Aussagen über noch zulässige Siedlungsflächenentwicklung einer ländlich strukturierten Siedlung mit der Funktion Eigenentwicklung getroffen werden können. Zudem kann diesem Monitoringsystem zu Beginn der nächsten Regionalplanperiode auf einfache Art und Weise der neue Basisflächenwert für das Berechnungsmodell dieser Gemeinden entnommen werden. Da in der Region Hannover alle Innenbereichsflächen, die größer als ein Hektar sind, aus der Ausgangssiedlungsfläche ausgespart werden, wird die Regionalplanung Hannover daher auch beteiligt, wenn Innenbereichsflächen, welche größer als ein Hektar sind, beplant werden, sodass diese Planungen auch im Kataster erfasst werden können.[675] Eine kontinuierliches Monitoringsystem, das zudem „up-to-date“ ist, wie in der Region Hannover, ist von Vorteil bei der Anwendung von Berechnungsmodellen, die einen zulässigen Flächenwert vorgeben. Zudem ist positiv, dass Innenentwicklungsflächen, die größer als ein Hektar sind, ebenfalls von der Regionalplanungsstelle erfasst werden und demnach ein Berechnungsmodell besteht, das nicht vollkommen losgelöst von der Entwicklung im Innenbereich ist. Wie bereits im Rahmen der Einschätzung zur Einführung der Berechnungsmodelle im vorangegangenen Kapitel erwähnt, wäre wünschenswert, dass auch kleinere, verfügbare Innenbereichsflächen in der Region Hannover vom Ausgangsflächenwert abgezogen werden und nicht nur die Flächen, die größer als ein Hektar sind. Hierbei ist jedoch fraglich, ob und wie in der Praxis umgesetzt werden könnte, dass die Regionale Planungsstelle bei allen Maßnahmen der Innenentwicklung beteiligt, bzw. darüber in Kenntnis gesetzt wird, um diese dann auch im Siedlungsflächenmonitoring erfassen zu können.

Vor dem Hintergrund dieser Einschätzung des Vollzugs des Berechnungsmodells in der Region Hannover stellt sich die Frage, wie die praktische Umsetzung von Berechnungsmodellen einzuschätzen ist, die ebenfalls ein Flächenbedarfswert vorgeben und sämtliche, bestehende Baulücken und Flächenreserven einfließen lassen, sich jedoch nicht auf die bestehende Siedlungsfläche beziehen.

[675] Telefongespräch mit einer Mitarbeiterin des Teams Regionalplanung der Region Hannover & sowie Email vom 16.01.2020 einer Mitarbeiterin des Teams Regionalplanung der Region Hannover

Zunächst ist es für ein solches Berechnungsmodell notwendig, dass ein umfassendes Siedlungsflächenmonitoringsystem besteht, durch welches sowohl alle Reserveflächen rechtskräftiger Bebauungspläne als auch des Innenbereichs erfasst werden. Um die Einhaltung des Eigenentwicklungsbedarfs sicherzustellen, wäre es darüber hinaus empfehlenswert, dass dieses Siedlungsflächenmonitoringsystem Aussagen über die Ausschöpfung der zulässigen Eigenentwicklung ermöglicht.

Hierbei stellt sich die Frage, durch wen dieses umfassende Siedlungsflächenmonitoring betrieben werden sollte, das einerseits alle neuen Bebauungspläne und andererseits die Realisierung von bestehenden Reserven im Innenbereich oder in rechtskräftigen Bebauungsplänen erfasst. Gemeinden scheinen grundsätzlich am geeignetsten zu sein, um diese Aufgabe zu übernehmen, da diese über alle notwendigen Informationen verfügen und demnach die Aktualität und Richtigkeit des Siedlungsflächenmonitorings gewährt werden kann. Hingegen wäre es vor dem Hintergrund der Innenbereichsmaßnahmen, die bei der Regionalplanung nicht anzeigepflichtig sind,[676] nicht sinnvoll dieses umfassende Siedlungsflächenmonitoring, das eben auch die Innenentwicklungsmaßnahmen erfassen soll, auf der regionalen Ebene anzusetzen, wie in der Region Hannover.

Dass die Einführung eines Siedlungsflächenmonitorings auf kommunaler Ebene grundsätzlich möglich ist, zeigt Raum+Monitor in Rheinland-Pfalz[677]. Dabei handelt es sich, wie oben bereits dargelegt, um ein Siedlungsflächenmonitoring zur Erfassung der bestehenden Siedlungspotenziale, das für Gemeinden zugänglich ist und durch diese aktualisiert werden kann.

Vor diesem Hintergrund bietet es sich an ein solches Monitoring, wie in Rheinland-Pfalz bereits besteht, auch für die Überprüfung der Inanspruchnahme des vorgegebenen Flächenbedarfswerts der Eigenentwicklergemeinden zu nutzen bzw. ein solches Monitoring gegebenenfalls so zu modifizieren, dass dies möglich ist.

Fraglich ist hierbei, wie genau sichergestellt werden kann, dass der berechnete, zulässige Eigenbedarf durch die Gemeinden nicht überschritten wird, wenn das Siedlungsflächenmonitoring auf der kommunalen Ebene selbst ansetzt.

Hierfür sollte das kommunale Siedlungsflächenmonitoring zur Ermittlung von Siedlungsflächenreserven, zur Erfassung neuer Planungen sowie zur Überprüfung der Einhaltung der zulässigen Eigenentwicklung verbindlich als Ziel der Raumordnung vorgeschrieben sein. Auch die Aktualität dieses Monitorings sollte durch ein Ziel der Raumordnung verbindlich vorgegeben sein. Somit könnte gewährt werden, dass die Gemeinden alle Planungen und Maßnahmen, einschließlich Innenentwicklungsmaßnahmen, in das Siedlungsflächenmonitoringsystem einpflegen. Hierzu sollten ebenfalls Kriterien als Ziel der Raumordnung festgelegt werden um, eine landesweit einheitliche Verwendung des Siedlungsflächenmonitorings garantieren zu können. Die Regionale Planungsstelle sollte einen Zugriff auf dieses Monitoringsystem haben und bei jeder Beteiligung

[676] Vgl. oben, Kapitel II, 2, Maßnahmen im Innenbereich.
[677] Vgl. oben, Kapitel III, 2.3.3.1.

zu Bebauungsplanverfahren im Monitoringsystem überprüfen, inwieweit der Bedarfswert bereits ausgeschöpft ist, ob die vorgesehene Planung zulässig ist und eine entsprechende Stellungnahme abgeben. Darüber hinaus ist es nicht erforderlich, dass durch die Regionalplanung geprüft wird, inwieweit der Bedarfswert ausgeschöpft wurde, da zu Beginn der Laufzeit des Berechnungsmodells ohnehin die verfügbaren Reserven auf den zulässigen Bedarfswert angerechnet werden, sodass keine unvorhergesehenen Entwicklungen zu erwarten sind.

Eine geeignete Alternative zum Flächenmonitoring auf regionaler Ebene ist demnach ein einheitliches Flächenmonitoring, das für alle Gemeinden der Region verbindlich vorgegeben ist und demnach durch diese zu pflegen ist. Dies stellt einen wesentlichen Vorteil dar, da Gemeinden verpflichtet werden könnten, sämtliche Siedlungsflächen und Siedlungsflächenpotenziale zu erfassen und stets zu aktualisieren. Im Gegensatz zum Flächenmonitoring auf regionaler Ebene wäre dann die Erfassung von Innenbereichsmaßnahmen nicht fragwürdig oder problematisch. Dass in Rheinland-Pfalz mit Raum+Monitor ein Monitoringsystem für Siedlungsflächenreserven besteht, dass durch Gemeinden aktualisiert werden kann, zeigt, dass es grundsätzlich möglich ist ein Monitoringsystem auf Gemeindeebene zu integrieren. Vorteilhaft erscheint eine zentrale Ersterfassung.

Als Kritikpunkt eines Berechnungsmodells, das einen Flächenwert vorgibt, und des empfohlenen Siedlungsflächenmonitorings wird angeführt, dass dadurch der zeitliche Verzug zwischen Rechtskraft und tatsächlicher baulicher Realisierung nicht abgebildet werden kann und dass daher ein Monitoring anhand von Wohneinheiten vorteilhaft wäre, da die Wohnbaufertigstellungsstatistiken die tatsächliche bauliche Realisierung aufzeigen.[678] Da durch die Ausschöpfung des vorgegebenen Flächenwerts durch Bebauungspläne gesichert ist, dass es zu keiner Überschreitung des vorgegebenen Eigenbedarfs kommt, scheint es zweitrangig, dass dadurch die bauliche Realisierung nicht unmittelbar aufgezeigt wird. Demnach kann diesem Kritikpunkt vor dem Hintergrund der Steuerungsintentionen der Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme und der räumlichen Konzentration der Flächenneuinanspruchnahme keine größere Bedeutung beigemessen werden.

Vorgabe der Anzahl der maximal zulässigen Wohneinheiten

Wie wird bzw. wie kann bei Berechnungsmodellen, welche die Anzahl der maximal zulässigen Wohneinheiten vorgeben, sichergestellt werden, dass das vorgegebene Maß von den Gemeinden mit Beschränkung auf die Eigenentwicklung eingehalten wird?

In der Region Rostock bildet ein Monitoring anhand der Baufertigstellungen die wesentliche Grundlage, um die Ausschöpfung des zulässigen Entwicklungsrahmens der

[678] Vgl. Email vom 29.01.2020 der Stellvertretenden Amtsleiterin, Planungsverband Region Rostock.

Eigenentwicklergemeinden beurteilen zu können.[679] Hierbei können einige positive als auch negative Kritikpunkte aufgeführt werden.

Wie bereits in Bezug auf die Einführung der Berechnungsmodelle aufgeführt wurde, ist es kritisch, dass die offiziellen Statistiken oftmals unvollständig und ungenau sind. Zusätzlich wird ein Monitoring durch den regelmäßigen Zensus[680] erschwert. Daher stellt die Durchführung eines Monitorings der Entwicklung der Eigenentwicklergemeinden und die Überprüfung der Ausschöpfung des vorgegebenen Entwicklungsrahmens bei einem Wohneinheitenbezug, wenn die offiziellen Statistiken unpräzise sind oder im Rahmen des Zensus korrigiert werden, eine Herausforderung dar. In der Region Rostock werden daher nicht nur die offiziellen Statistiken zugrunde gelegt. Hier wird eine separate Zählung der Wohneinheiten im Umland von Rostock durchgeführt bzw. in Auftrag gegeben, sodass gewährt ist, dass die Regionalplanung auf verlässliche Daten zur Entwicklung der Wohneinheiten zurückgreifen kann.[681] Die Eignung von Wohnungsbaufertigstellungsstatistiken für ein Monitoring steht und fällt damit mit der Verfügbarkeit von belastbaren Daten.

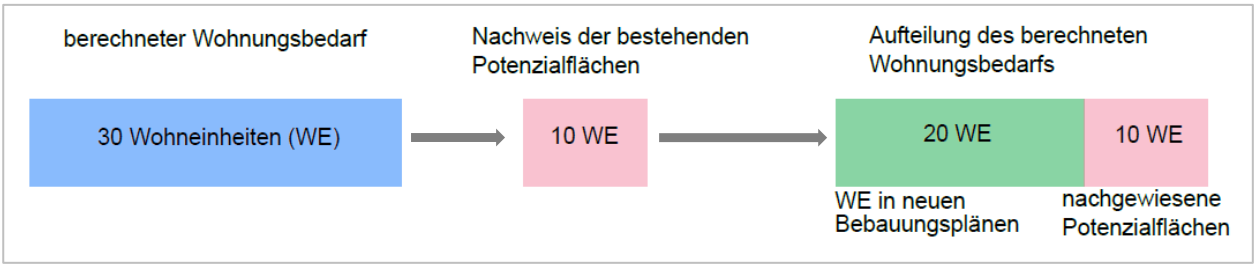
Die Regionalplanung Rostock wird bei Bebauungsplanverfahren beteiligt. Die Beurteilung der Zulässigkeit eines Wohnungsbauvorhabens basiert in dieser Region auf der vorgegebenen maximalen Anzahl an Wohnungen für die Eigenentwicklergemeinde und der Anzahl an Wohneinheiten, die seit dem Inkrafttreten des Regionalplans in der Gemeinde bereits realisiert wurde und der Wohnbaufertigstellungsstatistik entnommen werden kann. Zudem werden hierbei auch bestehende Reserven in Bebauungsplänen berücksichtigt.[682] Diese Vorgehensweise ist als positiv zu bewerten, da dadurch versucht wird, zu gewähren, dass die vorgegebenen Entwicklungsobergrenzen nicht überschritten werden. Kritikwürdig ist hierbei jedoch, dass Bebauungspläne nicht immer Aufschluss über die vorgesehenen Wohneinheiten geben. Denn in § 9 BauGB heißt es: „Im Bebauungsplan […] [*kann*] aus städtebaulichen Gründen […] die höchstzulässige Zahl der Wohnungen in Wohngebäuden [festgesetzt werden].“[683] Demnach kann bei der Beurteilung der Zulässigkeit von Bebauungsplänen nur überschlägig eingeschätzt werden, ob mit der Planung voraussichtlich die vorgegeben Obergrenze an *Wohnungen* eingehalten wird. Grund hierfür ist, dass eben nicht genau beurteilt werden kann, wie viel Wohneinheiten im Bereich von Bebauungsplänen realisiert werden. Hilfreich wäre hierbei die Festlegung eines Dichtewerts, welcher die Umrechnung dieser Werte ermöglicht.

In der Region Rostock werden die vorgegebenen Entwicklungsrahmen für Eigenentwicklergemeinden regelmäßig infolge von Innenentwicklungsmaßnamen überschritten.[684] Auch in Schleswig-Holstein haben in der Vergangenheit vermehrt Gemeinden die zulässige Entwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung aufgrund von Innenentwicklungsmaßnahmen überschritten.[685] Um

[679] Vgl. ebenda.
[680] Vgl. oben, Kapitel III, 2.3.3.1.
[681] Vgl. Telefongespräch mit der Stellvertretenden Amtsleiterin, Planungsverband Region Rostock.
[682] Vgl. Email vom 29.01.2020 der Stellvertretenden Amtsleiterin, Planungsverband Region Rostock.
[683] §9 Abs. 1 Nr. 6 BauGB.
[684] Vgl. Telefongespräch mit der Stellvertretenden Amtsleiterin, Planungsverband Region Rostock.
[685] Vgl. Telefongespräch mit einer Mitarbeiterin der Abteilung Landesplanung und ländliche Räume, Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration Schleswig-Holstein.

eine Überschreitung des berechneten Wohnungsbedarfswert durch die Daten der Baufertigstellungsstatistik, welche sowohl Wohnungen im Bereich von Bebauungsplänen als auch im unbeplanten Innenbereich aufzeigt, zu vermeiden, müssten auch Wohnungspotenziale der Innenentwicklung sowie aus Bebauungsplanreserven in den Wohnungsbedarfswert einfließen (vgl. Abb. 12). Damit ist gemeint, dass der berechnete Wohnungsbedarfswert sich aus Wohnungen in neuen Bebauungsplänen und nachgewiesenen, bestehenden Wohnungsflächenreserven im Innenbereich oder im Bereich von rechtskräftigen Bebauungsplänen zusammensetzen müsste. Um die Anrechnung der bestehenden Reserveflächen auf den Bedarfswert zu ermöglichen, müsste ein Dichtewert bestehen. Sowohl in der Region Rostock als auch im Land Schleswig-Holstein, die jeweils ein Berechnungsmodell aufweisen, das einen Wohneinheitenwert vorgibt, sind solche Werte nicht festgelegt. Die geschilderte Berücksichtigung der Innentwicklungspotenziale bei der Ausschöpfung des Eigenentwicklungsbedarfs kann daher nur sehr überschlägig erfolgen. Zudem wäre, um belastbare Aussagen über Reserveflächen treffen zu können, ein Siedlungsflächenmonitoring erforderlich.

Abb. 12: Vorschlag zur Anrechnung bestehender Potenzialflächen des Innenbereichs und rechtskräftiger Bebauungspläne auf den berechneten Wohnungsbedarfswert



Entwurf: Eigene Darstellung

In der Region Rostock wurden die bestehenden Wohnbaupotenziale im Bereich von bestehenden Bebauungsplänen und im Innenbereich bei der Herleitung des Grundwerts des Berechnungsmodells berücksichtigten. Aufgrund der bestehenden Flächenreserven im Stadt-Umland-Raum Rostock wurde das Berechnungsmodell sehr restriktiv konzipiert, sprich die Anzahl der künftig zulässigen Wohneinheiten geringer gehalten. Hierbei handelte es sich um keine mathematische genaue Berechnung, sondern um eine überschlägige Überlegung auf Grundlage der bestehenden Flächenpotenziale im Stadt-Umland-Raum Rostock.[686] Aus Sicht der Umsetzung der Steuerungsintention ist diese Herangehensweise positiv zu bewerten. Jedoch ist zu kritisieren, dass es sich dabei um eine überschlägige Abschätzung der bestehenden Wohnbaupotenziale auf regionaler Ebene handelt. Durch diese Vorgehensweise werden Gemeinden mit vielen bestehenden Reserven besser gestellt, als Gemeinden mit wenig bestehenden Reserven. Des Weiteren ist nachteilig, dass dadurch ebenfalls einer Überschreitung des vorgegebenen Entwicklungsrahmens durch die Daten der Baufertigstellungsstatistik nicht vermieden werden kann.

[686] Vgl. Telefongespräch mit der Stellvertretenden Amtsleiterin, Planungsverband Region Rostock.

Zusammenfassend weisen demnach die Berechnungsmodelle, die Wohneinheiten als zulässige Bedarfswerte vorgeben mehrere Defizite im Vollzug auf. Zum einen kann die Statistik unpräzise sein, sodass ein entsprechendes Monitoring erschwert wird. Zum anderen besteht auch Herausforderungen hinsichtlich der Anrechnung der bestehenden Wohnflächenreserven auf den Wohnungsbedarfswert aufgrund der unterschiedlichen Einheiten Hektar und Wohneinheiten. Dies führt zu Überschreitungen des vorgegebenen Wohnungsbedarfswerts, sodass ein zweckmäßiges Monitoring nicht ermöglicht wird.

Bevölkerungsprognosen als Basis von Berechnungsmodellen

Einige Berechnungsmodelle, die bezogen auf den Wohnungsbestand einen bestimmten Prozentsatz neuer Wohnungen im Rahmen der Eigenentwicklung für einen vorgegebenen Zeitraum zulassen, basieren auf einer Bevölkerungsprognose, aus der eine Wohnungsbedarfsprognose abgeleitet wird, woraus sich wiederum ergibt, dass **x % des Wohnungsbestands** an Wohnungen im festgelegten Zeitraum erforderlich sind und im Rahmen der Eigenentwicklung zulässig sein sollen.[687] Auch andere Berechnungsmodelle, wie beispielsweise das Berechnungsmodell der Region Rheinhessen-Nahe beziehen die prognostizierte Bevölkerungsanzahl ein.[688] Grundsätzlich besteht bei Prognosen ein Risiko, dass sich die Bevölkerung unvorhergesehen anders entwickelt, als prognostiziert wurde. Dies zeigt die Entwicklung in der Region Rostock beispielhaft. Die Bevölkerungsvorausberechnung für die Region Rostock ging 2009 von einer Stagnation sowie von einem Bevölkerungsrückgang in der Region aus, sodass dementsprechend im Regionalplan von 2011 der Region Rostock das Berechnungsmodell mit Wohneinheitenbezug konzipiert wurde. Jedoch hat sich die Bevölkerung der Region Rostock unerwarteter Weise positiv entwickelt, sodass das bestehende Berechnungsmodell nicht mehr adäquat war und sich vor dem Hintergrund der tatsächlichen Bevölkerungsentwicklung als viel zu restriktiv herausstellte.[689] Schlechte Erfahrungen wurden auch in der Region Hannover mit solchen Berechnungsmodellen gemacht. Dort bestand bis zur Einführung des flächenbezogenen Modells ebenfalls ein auf Einwohnerprognosen basierendes System, dessen praktische Anwendung ebenfalls Probleme bereitete.[690]

Hierbei muss darauf hingewiesen werden, dass die genannten Berechnungsmodelle auf Bevölkerungsvorausberechnungen basieren, die sowohl die natürliche Bevölkerungsentwicklung als auch die Wanderungsgewinne und -verluste miteinschließen. In den Kapiteln 2.3.1 und 2.3.2 wurde bereits im Rahmen der Einschätzung der Nachvollziehbarkeit der Berechnungsmodelle sowie im Rahmen der Kompatibilität der Berechnungsmodelle mit den Steuerungsintentionen erarbeitet, dass Berechnungsmodellen zur Bestimmung der zulässigen Siedlungsentwicklung in Eigenentwicklergemeinden nicht auf Bevölkerungsvorausberechnungen basieren sollten, die neben dem künftigen örtlichen Bedarf auch Wanderungsbewegungen einschließen.

[687] Vgl. Telefongespräche mit der Stellvertretenden Amtsleiterin, Planungsverband Region Rostock und Telefongespräch mit einer Mitarbeiterin der Abteilung Landesplanung und ländliche Räume, Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration Schleswig-Holstein.
[688] Vgl. oben, Kapitel III, 1.2.4.2.
[689] Vgl. Telefongespräch mit der Stellvertretenden Amtsleiterin, Planungsverband Region Rostock.
[690] Vgl. Telefongespräch mit einer Mitarbeiterin des Teams Regionalplanung der Region Hannover.

Eigenentwicklungsberechnungsmodelle sollten nur den künftigen Eigenbedarf abdecken, also die natürliche Bevölkerungsentwicklung sowie den inneren Bedarf.

Des Weiteren ist anzumerken, dass naturgemäß die Prognose des Eigenbedarfs keine so hohe Fehleranfälligkeit aufweisen kann, wie allumfassende Bevölkerungsprognosen, die auch Wanderungsbewegungen abbilden. Demnach kann in diesem Kontext nur wiederholt werden, dass Bevölkerungsprognosen, die einem Eigenentwicklungsberechnungsmodell zugrunde liegen, nur Prognosen für die endogene Entwicklung darstellen sollten, damit das Berechnungsmodell kompatibel mit der Steuerungsintention ist. Vor diesem Hintergrund geht die oben angeführte Problematik von Bevölkerungsprognosen ins Leere.

Die geschilderte Problematik der Bevölkerungsprognosen sollte folglich allenfalls ein Problem der Berechnungsmodelle sein, die zur Wohnungsbedarfsdeckung der Region konzipiert werden und nicht zur Beschränkung auf die Eigenentwicklung.

2.3.3.3 Räumliche Differenzierung hinsichtlich des Vollzugs der Festlegung zur Eigenentwicklung

Die Anwendung des Instruments Eigenentwicklung zeigt, dass die Steuerungswirkung dieses Instruments räumlich differenziert gesehen werden muss.

In den Untersuchungsregionen wird des Öfteren die maximal zulässige Siedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung deutlich unterschritten und nicht annähernd ausgeschöpft. Bei den Gemeinden, die die zulässige Siedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung nicht ausschöpfen, handelt es sich insbesondere um Gemeinden des ländlichen Raums.[691] Demnach besteht die Annahme, dass das Instrument Eigenentwicklung in peripher gelegenen Gemeinden, in denen die Nachfrage sehr gering ist, keine hohe Steuerungswirkung hat.[692] Jedoch kann eben nur angenommen werden, dass sich die Siedlungsentwicklung dieser Gemeinden auch ohne Eigenentwicklungsfestlegungen nur im Rahmen des örtlichen Bedarfs vollzieht. Denn schließlich ist nicht absehbar, wie sich eine Gemeinde zukünftig, beispielsweise infolge eines Bürgermeisterwechsels, entwickeln wird. Zu betonen ist, dass bei deutlicher Unterschreitung der quantitativen Vorgaben durch die ländlich gelegenen Gemeinden die Steuerungsintentionen des Instruments Eigenentwicklung – unter der Voraussetzung, dass die Berechnungsmodelle den örtlichen Bedarf berechnen – erfüllt sind. Es sollte kein voreiliger Schluss gezogen werden und angenommen werden, das Instrument Eigenentwicklung erübrige sich für den ländlichen Raum, da diese Gemeinden den vorgegebenen maximalen Bedarfswert weit unterschreiten. Grund hierfür ist, wie gesagt, da nicht absehbar ist, welche Entwicklungen zukünftig beabsichtigt werden.

[691] Vgl. Telefongespräch mit der Stellvertretenden Amtsleiterin, Planungsverband Region Rostock; Telefongespräch mit einer Mitarbeiterin der Abteilung Landesplanung und ländliche Räume, Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration, Schleswig-Holstein.

[692] Vgl. Telefongespräch mit der Referatsleitung Regionalentwicklung und Regionalplanung, Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration - Landesplanung Schleswig-Holstein.

In diesem Kontext sei auf Statistiken hingewiesen, die aufzeigen, dass die Flächenneuinanspruchnahme pro Kopf im ländlichen Raum höher als in Verdichtungsräumen ist und zudem die Bevölkerungsentwicklung in diesen Räumen deutlich von der Gebäudeflächenentwicklung losgelöst ist.[693] Daher ist es überraschend, dass berichtet wird, dass die Siedlungsentwicklung peripher gelegener Gemeinden die quantitativen Eigenentwicklungsfestlegungen deutlich unterschreiten und durch das Instrument Eigenentwicklungsregelung dort derzeit keine Siedlungsentwicklung vermieden wird. Diese statistisch belegten Entwicklungen bestärken, dass das Instrument Eigenentwicklung von großer Relevanz ist – trotz der aufgeführten Aussagen der Experten zur Entwicklung der Gemeinden des ländlichen Raums.

Bei Unterschreitungen des vorgegebenen quantitativen Rahmens in ländlichen Gemeinden stellt sich die Frage, ob der quantitative Rahmen nicht zu locker ist und etwas restriktiver gefasst werden sollte. Hierbei können zwei Gegenargumente aufgeführt werden. Einerseits ist es, wie schon öfter im Rahmen dieses Bewertungskapitels der Steuerungswirkung beschrieben, schwierig zu begründen, dass Gemeinden des ländlichen Raums einen anderen Bedarf „aus sich heraus“ haben sollen als Gemeinden, die sich im Umfeld von Verdichtungsräumen befinden. Weiterhin könnte bei einer zu restriktiven Vorgabe für die Gemeinden des ländlichen Raums kritisiert werden, dass dies dem Ziel der Stärkung des ländlichen Raums widersprechen würde. Zudem stellt der örtliche Bedarf aufgrund des Art. 28 Abs. 2 GG eine Untergrenze dessen dar, was in einer Gemeinde zulässig sein muss.

Dahingegen wird durch das Instrument Eigenentwicklung im Umfeld von Verdichtungsräumen Siedlungsentwicklung vermieden. In diesen Räumen würden die Gemeinden mehr Siedlungsflächen entwickeln, wenn sie nicht durch das Instrument Eigenentwicklung in ihrer Siedlungsentwicklung beschränkt wären. Demnach hat das Instrument Eigenentwicklung in diesen Räumen derzeit eine viel stärker steuernde Wirkung als in peripher gelegenen Gemeinden.[694] Wenn auch die steuernde Wirkung in diesen Regionen ausgeprägter zu sein scheint, muss ebenso erwähnt sein, dass in den Gemeinden im Umfeld von Verdichtungsräumen teilweise der vorgegebene quantitative Rahmen auch überschritten wird.[695] Demnach ist einerseits als positiv zu bewerten, dass durch das Instrument Eigenentwicklung in Gemeinden Siedlungsentwicklung vermieden werden kann. Andererseits muss hervorgehoben werden, dass das Instrument Eigenentwicklung die Intention nur bedingt erfüllt, wenn Gemeinden die quantitativen Vorgaben nicht einhalten.

Ein Sonderfall stellt das Umland einiger Verdichtungsräume dar. Beispielsweise sind Gemeinden des Stuttgarter oder Hamburger Umlands vermehrt trotz großem Siedlungsdruck nicht bereit

---

693 Vgl. oben, Kapitel II, 2.

694 Vgl. Telefongespräch mit einer Mitarbeiterin der Abteilung Landesplanung und ländliche Räume, Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration Schleswig-Holstein; Telefongespräch mit der Referatsleitung Regionalentwicklung und Regionalplanung, Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration - Landesplanung Schleswig-Holstein; Telefongespräch mit dem Zuständigen für die Themenbereiche Siedlungsstruktur, Infrastruktur und regenerative Energien, Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe.

695 Vgl. Telefongespräch mit einer Mitarbeiterin der Abteilung Landesplanung und ländliche Räume, Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration Schleswig-Holstein; Telefongespräch mit der Stellvertretenden Amtsleiterin, Planungsverband Region Rostock.

neue Siedlungsflächen auszuweisen. Wenn Gemeinden sich nicht entwickeln wollen, kann das Instrument Eigenentwicklung nicht steuernd wirken.[696] Obwohl daraus geschlossen werden könnte, dass das Instrument Eigenentwicklung in diesen Regionen als Planelement bei der nächsten Änderung oder Neuaufstellung aus dem Regionalplan entfernt werden könnte, bleibt dennoch zu empfehlen, dass das Instrument im Regionalplan bestehen bleiben sollte. Würde sich die Entwicklung im Umfeld dieser Verdichtungsräume umkehren, könnte dann dennoch auf das Instrument zurückgegriffen werden.

[696] Vgl. Telefongespräch mit einer Mitarbeiterin der Abteilung Landesplanung und ländliche Räume, Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration Schleswig-Holstein; Telefongespräch mit dem Leitenden Technischen Leiter, Verband Region Stuttgart.

3 Empfehlungen zur Optimierung des Instruments Eigenentwicklung

Im Rahmen der Untersuchung und Einschätzung der Steuerungswirkung des Instruments Eigenentwicklung wurden bereits einige Empfehlungen zur Optimierung der Steuerungswirkung des Instruments ausgesprochen. Diese sollen nun in aller Kürze und stichpunktartig zusammengefasst werden. Detailliertere Ausführungen sind in Kapitel III, 2 nachzulesen.

3.1 Empfehlungen – Steuerungsintention

Empfehlungen zur Verbesserung der Nachvollziehbarkeit der Steuerungsintentionen des Instruments Eigenentwicklung

Angaben zu folgenden Steuerungsintentionen in der Begründung der Eigenentwicklungsfestlegung:

- Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme:
  - > Ziel der Bundesregierung zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme
    - > Bedeutung des Flächensparziels für die Planungsregion
  - > Entkoppelung der Wohnsiedlungsflächen- und Bevölkerungsentwicklung
  - > hohe Flächeninanspruchnahme pro Person im ländlichen Raum
  - > Eigenentwicklung als Instrument zur Begrenzung der Siedlungsentwicklung in infrastrukturell schlecht ausgestatteten Gemeinden und Gemeindeteilen als zielführendes Instrument zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme

- Räumliche Konzentration der Siedlungsentwicklung:
  - > Erklärung zur Sinnhaftigkeit der räumlichen Konzentration der Siedlungsentwicklung
    - > Nachhaltige Raumentwicklung (Tragfähigkeit und Auslastung der vorhandenen Infrastruktur, Leistungsfähigkeit des ÖPNV, Verkehrsreduzierung und -vermeidung, Freiraumschutz)
  - > Erklärung des Beitrags des Instruments Eigenentwicklung zur räumlichen Konzentration der Siedlungsentwicklung
    - > Instrument Eigenentwicklung stützt die Konzentration der Siedlungsentwicklung auf Siedlungsschwerpunkte

- Weitergehende Erklärungen:
  - > Instrument Eigenentwicklung als zulässiger Eingriff in die kommunale Planungshoheit
  - > Zulässigkeit von Eingriffen in die kommunale Planungshoheit aufgrund von überörtlichen Belangen (Raum- und Siedlungsstruktur)

Empfehlungen zur Bindungswirkung des Instruments Eigenentwicklung

- Festlegung der Eigenentwicklung als Ziel der Raumordnung auf Landesebene mit folgenden Regelungsinhalten:
  - > Verbindliche Vorgabe zur Festlegung eines Ziels zur Eigenentwicklung in den Regionalplänen
  - > Verbindliche Vorgaben zu folgenden Regelungsinhalten in den regionalplanerischen Zielen zur Eigenentwicklung:
    - > Abschließende Festlegung des räumlichen Umgriffs durch die Regionalplanung
    - > Abschließende Festlegung des Maßes der zulässigen Siedlungsentwicklung durch die Regionalplanung (qualitative und quantitative Vorgaben)
  - > Angaben zur Steuerungsintention der Festlegung zur Eigenentwicklung
    - > Begründung: Gewährleistung der Nachvollziehbarkeit des Instruments Eigenentwicklung auf Ebene der Regionalplanung
- Festlegung der Eigenentwicklung als Ziel der Raumordnung in den Regionalplänen:
  - > verbindliche und abschließende Regelungsinhalte zum räumlichen Umgriff und zum Maß der zulässigen Siedlungsentwicklung (qualitative und quantitative Vorgaben)
  - > Übernahme und Konkretisierung der Angaben zur Steuerungsintention des Ziels zur Eigenentwicklung auf Landesebene

3.2 Empfehlungen - Räumlicher Umgriff

Empfehlungen zur Verbesserung der Nachvollziehbarkeit des räumlichen Umgriffs Instruments Eigenentwicklung

- Begründung des räumlichen Umgriffs (Warum haben diese Gemeinden oder Gemeindeteile keine Eignung für eine verstärkte Siedlungsentwicklung?)
- abschließende Angabe des räumlichen Umgriffs
- Vermeidung unbestimmter Rechtsbegriffe bei der Beschreibung des räumlichen Umgriffs
- Auslistung der Gemeinden und kartographische Darstellung im Anhang mit entsprechendem Verweis in der Festlegung zur Eigenentwicklung
- abschließende Angabe der räumlichen Bezugsgröße (Gemeinden oder Gemeindeteile)
- Vermeidung des Begriffs „Ort“ als räumliche Bezugsgröße
- Kompatibilität der räumlichen Bezugsgröße in der Festlegung und im Vollzug des Instruments

Empfehlungen zur Verbesserung bzw. Sicherung der Kompatibilität des räumlichen Umgriffs mit den Steuerungsintentionen

- Verwendung der räumlichen Bezugsgröße „Gemeinde“ oder „Gemeindeteile“ in Abhängigkeit der jeweiligen Gemeindestruktur
  - > Ziel: Erfassung aller Siedlungen durch die Eigenentwicklungsfestlegung, die keine Eignung für eine verstärkte Siedlungsentwicklung aufweisen

- Festlegung von Gemeinden bzw. Gemeindeteilen ohne Eignung für verstärkte Siedlungsentwicklung als Eigenentwickler
  - > geeignete Kriterien zur Festlegung der Gemeinden mit bzw. ohne Eignung für verstärkte Siedlungsentwicklung:
    - > Mobilitäts- und Erreichbarkeitskriterien
    - > infrastrukturelle Ausstattung und Versorgungseinrichtungen
    - > natürliche und naturräumliche Restriktionen
    - > ggf. Arbeitsplatzangebot
    - > etc.

- Aufstufung von Gemeinden und Gemeindeteilen mit Beschränkung auf die Eigenentwicklung zu Gemeinden und Gemeindeteilen mit verstärkter Siedlungsentwicklung bei gegebener Eignung
- Abstufung von Gemeinden und Gemeindeteilen mit verstärkter Siedlungsentwicklung zu Gemeinden und Gemeindeteilen mit Beschränkung auf die Eigenentwicklung bei nicht vorhandener Eignung für eine verstärkte Siedlungsentwicklung

- Verbindliche Vorgabe zur räumlichen Konzentration der Eigenentwicklung im Hauptort bei Festlegung ganzer Gemeinden mit mehreren Ortsteilen als Eigenentwickler

- Ziel der Raumordnung zur „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ mit Bezug auf die Siedlungsentwicklung im Allgemeinen

3.3 Empfehlungen – Maß der zulässigen Siedlungsentwicklung

Empfehlungen zur Verbesserung der Nachvollziehbarkeit des Maßes der zulässigen Siedlungsentwicklung des Instruments Eigenentwicklung

<u>Verbesserung der Nachvollziehbarkeit der Angaben zum Maß der zulässigen Siedlungsentwicklung und des Instruments Eigenentwicklung im Allgemeinen</u>

- Kurze Beantwortung folgender Frage: Warum orientiert sich das Maß der Siedlungsentwicklung in Gemeinden, die keine Eignung für eine verstärkte Siedlungsentwicklung aufweisen, am örtlichen Bedarf?
  - > Deckung örtlicher Bedarfe gilt gemäß Art 28 Abs. 2 GG als Mindestmaß der Siedlungsentwicklung

- Beibehaltung des Begriffs „Eigenentwicklung“
- Begriff „Grundbedarf“ stellt keine adäquate Alternative zur Beschreibung des Instruments dar

<u>Nachvollziehbarkeit qualitativer Angaben zum Maß der zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung</u>

- Verwendung folgender qualitativer Angaben zum Maß der zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung:
  - > Deckung des Wohnungsbedarfs aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung
  - > Deckung des Wohnungsbedarfs der ortsansässigen Bevölkerung
    - > Zusammensetzung des Wohnungsbedarfs der ortsansässigen Bevölkerung aus Neu-, Ersatz- und Nachholbedarf
    - > Definition der Begriffe Neu-, Ersatz- und Nachholbedarf
    - > Keine Verwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen
  - > Zulässigkeit der Deckung von Bedarfen aus Wanderungsgewinnen
    - > Ausschluss von Zuwanderungen
    - > Keine Verwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen

- Einführung quantitativer Angaben zum Maß der zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung als Ziele der Raumordnung (Berechnungsmodelle)
  - > Begründung:
    - > Verbesserung der Nachvollziehbarkeit des Maßes der Wohnsiedlungsentwicklung
    - > Verbesserter Vollzug der Angaben zum Maß der Wohnsiedlungsentwicklung in der Praxis

Nachvollziehbarkeit qualitativer Angaben zum Maß der gewerblichen Siedlungsentwicklung

- Verwendung folgender qualitativer Angaben zum Maß der zulässigen gewerblichen Siedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung:
  - > Deckung des Bedarfs der ortsansässigen Gewerbebetriebe
    - > Erweiterungen und innerörtliche Verlagerungen von ortsansässigen Gewerbebetrieben
    - > Keine Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe
  - > Zulässigkeit von gewerblichen Neuansiedlungen folgenden Betriebe:
    - > Betriebe zur Verbesserung der örtlichen Grundversorgung
    - > Gewerbebetriebe mit besonderen örtlichen Standortvoraussetzungen (Rohstoffe etc.)
    - > ggf. kleine Gewerbebetriebe (Notwendigkeit der abschließenden Bestimmung/Festlegung)
    - > Ausschluss von darüber hinausgehenden gewerblichen Neuansiedlungen
    - > Keine Verwendung von unbestimmten Rechtsbegriffen
- Keine Einführung quantitativer Angaben zum Maß der zulässigen gewerblichen Siedlungsentwicklung (Berechnungsmodelle)

Nachvollziehbarkeit quantitativer Angaben zum Maß der Wohnsiedlungsentwicklung (Berechnungsmodelle)

- Verbesserung der Nachvollziehbarkeit & Plausibilität der Herleitung der Berechnungsmodelle
  - > Angaben zur Herleitung der Berechnungsmodelle
  - > Höhere Plausibilität bei Verwendung von Prognosewerten für den örtlichen Bedarf für Herleitung der Berechnungsmodelle als bei Verwendung von Erfahrungswerten

- Verbesserung der Nachvollziehbarkeit der zulässigen Siedlungsentwicklung bei bestehendem Berechnungsmodell
  - > Angabe einer zeitliche Bezugsgröße in Jahren im Berechnungsmodell
  - > Angabe eines Stichtags für die Basisgröße (vorhandene Siedlungsfläche / vorhandene Wohneinheiten / Bevölkerungsstand) im Berechnungsmodell

- Empfehlung für eine komfortable Ermittlung der zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung
  - > Angabe einer bespielhaften Berechnung der zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung anhand des Berechnungsmodells
  - > Tabelle mit den aktuellen, anhand des Berechnungsmodells berechneten, Werten für jede Eigenentwicklergemeinde bzw. -gemeindeteil auf der Homepage des Trägers der Regionalplanung und entsprechender Verweis im Regionalplan (Hyperlink)

Empfehlungen zur Verbesserung der Kompatibilität der Angaben zum Maß der zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung mit der Steuerungsintention

Kompatibilität qualitativer Angaben zum Maß der Wohnsiedlungsentwicklung mit der Steuerungsintention

– Ausgestaltung der qualitativen Angaben zum Maß der zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung siehe oben → Nachvollziehbarkeit qualitativer Angaben zum Maß der zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung

Kompatibilität quantitativer Angaben zum Maß der Wohnsiedlungsentwicklung mit der Steuerungsintention

– *örtliche* Wohnungsbedarfsprognosen als Basis der Berechnungsmodelle der Eigenentwicklung (= Bedarf aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung und der ortsansässigen Bevölkerung (Ersatz-, Neu- und Nachholbedarf))

– zusätzliches Berechnungsmodell zur Wohnungsbedarfsdeckung der gesamten Region:

  Wohnungsgesamtbedarf der Region
  – Wohnungsbedarf, der in den Eigenentwicklungsgemeinden gedeckt wird

  = zu deckender Bedarf in den Schwerpunkten für Wohnsiedlungsentwicklung als Basis für die Herleitung eines Berechnungsbedarfs zur Wohnungsbedarfsdeckung der gesamten Region

– keine Vorgabe von absoluten Werten durch das Eigenentwicklungsberechnungsmodell
– Berechnungsmodells, das das Maß der Eigenentwicklung als Flächenwert vorgibt
– Vorgabe eines verbindlichen Dichtewerts in Form von x WE / ha für Eigenentwicklergemeinden
– keine Differenzierung beim Eigenentwicklungsberechnungsmodell nach Raumkategorien
  > Gezielte Aufstufung von Eigenentwicklergemeinden zu Gemeinden mit verstärkter Siedlungsentwicklung bei Siedlungsdruck im Umfeld von Verdichtungsräumen, anstatt der generellen Lockerung des Berechnungsmodells für diese Raumkategorie
– Begrenzte Ausnahmeregelung von den quantitativen Angaben zur Akzeptanzsteigerung des Instruments auf kommunaler Ebene
– Einberechnung bestehender Wohnsiedlungsflächenpotenziale im Innenbereich und im Bereich von rechtskräftigen Bebauungsplänen im Berechnungsmodell
– Anpassungspflicht der verbindlichen Bauleitplanung an das Eigenentwicklungsberechnungsmodell
– Festlegung einer zeitlichen Bezugsgröße (in Jahren)
  > Gesamtevaluierung der Ausschöpfung des vorgegebenen Eigenentwicklungsbedarfs alle 5 Jahre: Überprüfung des örtlichen Bedarfs und ggf. Anpassung des Eigenentwicklungsberechnungsmodells

Empfehlungen zur Sicherstellung einer reibungslosen praktischen Umsetzung eines Berechnungsmodells, das einen Flächenwert vorgibt

- Raumordnerische Festlegung in Form eines Ziels der Raumordnung zur Durchführung eines (Wohn-)Siedlungsflächenmonitorings auf Gemeindeebene
  - > Zentrale Ersterfassung der Siedlungsflächen
  - > Vorgabe von einheitlichen Kriterien zur Durchführung des (Wohn-)Siedlungsflächenmonitorings
  - > Verpflichtung zur Erfassung von:
    - > Reserveflächen rechtskräftiger Bebauungspläne und Flächennutzungspläne
    - > Reserveflächen im Innenbereich
    - > Ausschöpfung der zulässigen Wohnsiedlungsflächen im Rahmen der Eigenentwicklung
  - > Aktualität des (Wohn-)Siedlungsflächenmonitorings

- Beteiligung der Regionalplanungsstellen bei allen Bauleitplanverfahren
  - > Zugang zum kommunalen (Wohn-)Siedlungsflächenmonitoringsystem
  - > Prüfung der Einhaltung der zulässigen Wohnsiedlungsflächenentwicklung in Eigenentwicklergemeinden
  - > Formulierung einer Stellungnahme zur Zulässigkeit des Vorhabens

3.4 Empfehlungen – Ausgestaltung von Zielen der Raumordnung

Grundlegende Empfehlungen zur Optimierung der Nachvollziehbarkeit von Zielen der Raumordnung im Raumordnungsplan

- Kennzeichnung von Zielen der Raumordnung mit „Ziel“ oder „Z“
- Überschriften zu den Zielen der Raumordnung
- Verwendung von strikten Formulierungen im Ziel zur Eigenentwicklung („ist“- und „sind“-Formulierungen)
- Pro Planelement / Instrument eine Festlegung im Raumordnungsplan und keine Festlegung, die mehrere Planelemente vereint
- Nur eine Festlegung pro Planelement / Instrument oder entsprechender Verweis, falls mehrere Festlegungen zu einem Planelement bestehen
- (numerische) Zuordnung der Begründung zu den einzelnen Zielen und Grundsätzen des Raumordnungsplans

4 Fazit

Die hohe Dynamik, die derzeit bei der Ausgestaltung der Festlegungen zur Eigenentwicklung besteht, verdeutlicht die Aktualität und Brisanz der vorliegenden Arbeit, welche sich zum Ziel gesetzt hat, einen Vergleich der verschiedenen Ausformungen der Festlegung zur Eigenentwicklung und Empfehlungen zur Optimierung der Steuerungswirkung dieses Instruments zu erarbeiten. Darüber hinaus verdeutlichen auch die Expertengespräche mit Regionalplanern, dass ein Vergleich der Festlegungen zur Eigenentwicklung in Deutschland im Rahmen einer wissenschaftlichen Arbeit angezeigt ist. Grund hierfür ist, dass Interesse an einer Zusammenstellung der Regelungsinhalte der Eigenentwicklungsfestlegungen besteht und diese bei der Optimierung des Planelements Eigenentwicklung im eigenen Regionalplan hilfreich sein könnte.[697]

Die unterschiedlichsten Ausgestaltungsmöglichkeiten des Instruments, welche bei der vergleichenden Plananalyse deutlich werden, stellen eine Basis für positive, wie auch negative Kritik an einzelnen Regelungsinhalten des Instruments Eigenentwicklung dar und ermöglichen auf diese Weise die Formulierung von Empfehlungen zur Optimierung der Steuerungswirkung des Instruments Eigenentwicklung. Diese setzen bei der Steuerungsintention, dem räumlichen Umgriff und dem Maß der zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung der Festlegung zur Eigenentwicklung an und sollen der verbesserten Nachvollziehbarkeit des Instruments Eigenentwicklung auf kommunaler Ebene dienen. Darüber hinaus sollen Optimierungsvorschläge zur Ausgestaltung der Regelungsinhalte des Instruments eine verbesserte Umsetzung der Steuerungsintentionen ermöglichen. Aufgrund der Beschränkung der Siedlungsentwicklung der Gemeinden, die nicht für eine verstärkte Siedlungsentwicklung geeignet sind, zählen insbesondere die Verringerung der Flächenneuinanspruchnahme sowie das siedlungsstrukturelle Ziel der polyzentrischen Siedlungsentwicklung zu den Steuerungsintentionen des Instruments Eigenentwicklung.

Die Empfehlungen zur Verbesserung der Steuerungswirkung des Instruments Eigenentwicklung gehen teils mit ausführlicheren Beschreibungen und Erläuterungen zum Planelement Eigenentwicklung einher. Diese Tatsache könnte sicherlich von den Verfechtern des „schlanken Regionalplans“ kritisiert werden. Bei einer Abwägung zwischen dem Anliegen einer hohen Steuerungswirkung des Instruments und eines schlanken Regionalplans kann sich aber im Sinne des Sprichworts „des kleinere Übels“ sicherlich gegen einen schlanken Regionalplan und für ein optimiertes Eigenentwicklungsinstrument entschieden werden.

Die empfohlene restriktive Ausformung der Festlegung zur Eigenentwicklung erfordert eine besondere Rechtfertigung des Instruments auf kommunaler Ebene. Um mangelnde Akzeptanz bei Gemeinden hinsichtlich dieses, die Siedlungsentwicklung beschränkenden, Instruments zu fördern, ist es grundlegend die Festlegung eines verbindlichen Ziels zur Eigenentwicklung mit entsprechenden Kommunikationsformaten zu stützen.

[697] Vgl. u.a. Telefongespräch mit der Stellvertretenden Amtsleiterin, Planungsverband Region Rostock.

Mit der empfohlenen Einführung quantitativer Festlegungen zur Eigenentwicklung und der Durchführung eines Siedlungsflächenmonitorings zur Sicherstellung der Einhaltung der vorgegebenen Eigenentwicklung geht ein erhöhter Aufwand einher. Gleichzeitig wird dadurch aber auch eine verbesserte Steuerung der Wohnsiedlungsentwicklung in Gemeinden mit Beschränkung auf die Eigenentwicklung ermöglicht, welche wesentlich ist, um den Zielen der Bundesregierung zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme annähernd gerecht werden zu können. Dabei ist klar, dass nicht nur die Siedlungsentwicklung der Eigenentwicklergemeinden eine derartige Steuerung bedarf, sondern ebenso die Siedlungsentwicklung der Siedlungsschwerpunkte einer Region. Daher wird neben der quantitativen Steuerung der Wohnsiedlungsflächenentwicklung der Gemeinden mit Beschränkung auf die Eigenentwicklung auch empfohlen die Wohnsiedlungsentwicklung der gesamten Region bedarfsgerecht zu gestalten und flächenmäßig zu begrenzen.

Die „Lücke in der Verknüpfung“ zwischen Raumordnung und Bauleitplanung[698], welche sich dadurch ergibt, dass „der unbeplante Innenbereich den Zielen der Raumordnung und damit der Einbindung in das hierarchische System der räumlichen Planung schlechthin entzogen [ist]“[699], äußert sich bei der vorliegenden Arbeit negativ. Die Einbeziehung von Innenbereichspotenzialen in die Berechnung des Eigenentwicklungsbedarfs wird als wesentlich für eine hohe Steuerungswirkung des Instruments Eigenentwicklung angesehen, durch die beschriebene „Lücke in der Verknüpfung“ wird dies jedoch erschwert.

Vor dem Hintergrund der oftmals wenig restriktiven Festlegungen zur Eigenentwicklung in den Raumordnungsplänen, die teilweise auch über den örtlichen Bedarf hinaus Entwicklungen zulassen, würde das Instrument Eigenentwicklung durch die empfohlene Ausgestaltung der Festlegung auch wieder seinem Namen gerecht werden können.

Das Zitat im Eingangskapitel, in welchem das Instrument Eigenentwicklung als unwirksam dargestellt wird, kann widerlegt werden. Die Untersuchung und Einschätzung der Steuerungswirkung des Instruments Eigenentwicklung sowie die Empfehlungen zur Optimierung dieses Instruments zeigen, dass dieses so ausgestaltet werden kann, dass eine hohe Steuerungswirkung gegeben ist. Zudem können Festlegungen, die weniger restriktiv konzipiert sind und nicht nur auf den örtlichen Bedarf ausgerichtet sind, ebenso – wenn auch *sehr* eingeschränkt – steuernd und begrenzend auf die Siedlungsentwicklung Einfluss nehmen. Dies verdeutlichen die Festlegungen in Schleswig-Holstein, die nicht restriktiv konzipiert sind und dennoch im Umfeld von Verdichtungsräumen Siedlungstätigkeiten vermeiden. Somit ist der bloße Bestand einer verbindlichen Festlegung zur Eigenentwicklung mit einem quantitativen Ansatz bereits positiv zu bewerten. Zweifellos kann sich die Steuerungswirkung des Instruments nicht voll entfalten, wenn dieses nicht verbindlich festgelegt wird, unbestimmte Angaben zum räumlichen Umgriff und zum Maß der Siedlungsentwicklung beinhaltet oder auch exogene Bedarfe zulässt.

[698] Vgl. Goppel 2011, S. 448.
[699] Ebenda.

5 Ausblick

Mit der Empfehlung der Ausrichtung der Eigenentwicklergemeinden am künftigen *endogenen* Bedarf geht die Frage einher, ob sich dadurch überhaupt rein rechnerisch ein Bedarf ergeben kann. Grund hierfür ist, dass es einen „"Bedarf" aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung […] in vielen Gemeinden vor allem in ländlichen Räumen kaum noch geben [wird]."[700] Zudem ist fraglich, inwieweit diese, durch die natürliche Bevölkerungsentwicklung bedingten, Bevölkerungsrückgänge durch innere Bedarfe einer Eigenentwicklergemeinde, wie Ersatz-, Neu- und Nachholbedarfe, kompensiert werden könnten. Es kann nur vermutet werden, dass „die zu erwartenden Bevölkerungsrückgänge in diesen Gemeinden so groß sein [werden], dass […] auch eine Kompensation durch einen größeren Nachhol- bzw. Ersatzbedarf kaum mehr möglich sein wird."[701]

Gäbe es keinen örtlichen Bedarf aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung und dem inneren Bedarf einer Gemeinde, wäre das Instrument Eigenentwicklung jedoch nicht überflüssig oder obsolet. Auch „in Zukunft [bleibt] in regionalplanerischen Konzeptionen die Differenzierung zwischen Gemeinden mit besonderen Funktionen für die regionale Siedlungsentwicklung und Gemeinden mit Beschränkung auf die Eigenentwicklung andererseits sachgerecht und zielführend."[702] Grund hierfür ist, dass das Instrument Eigenentwicklung auch dann seine Steuerungswirkung erbringen, die Steuerungsintentionen des Instruments erfüllen und die Siedlungsentwicklung dieser Gemeinden begrenzen könnte. Gerade vor dem Hintergrund der deutlichen Entkoppelung der negativen Bevölkerungsentwicklungen in schrumpfenden, ländlichen Gemeinden und dortigen, weitaus positiveren Siedlungsflächenentwicklung erlangt die Begrenzung der Siedlungstätigkeit dieser Gemeinden eine besondere Relevanz.

In diesem Kontext stellt sich jedoch die Frage, ob es rechtmäßig wäre, wenn sich für Gemeinden kein örtlicher Bedarf ermitteln lässt und folglich in diesen *keine* Siedlungstätigkeiten zugelassen werden würden. Im Rahmen der kommunalen Planungshoheit ist „den Gemeinden das Recht […], alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln, [zu gewähren]"[703]. Demnach kann auf einen ersten Blick kein Widerspruch mit der kommunalen Planungshoheit erkannt werden, wenn keine örtlichen Bedarfe bestehen und Siedlungstätigkeiten folglich gänzlich unterbunden werden würden.

Dennoch bleibt offen, inwieweit bei *keinem* vorhandenen örtlichen Bedarf, das Instrument Eigenentwicklung die Siedlungsentwicklung begrenzen darf und ob ein Mindestmaß an Eigenentwicklung möglich sein muss, um eine Vereinbarkeit mit der kommunalen Planungshoheit zu garantieren.

Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels und des damit verbundenen Rückgangs der natürlichen Bevölkerungsentwicklung, bleibt es allemal spannend, welchen Stellenwert das

[700] Domhardt 2005, S. 197
[701] Ebenda.
[702] Ebenda.
[703] Art. 28 Abs. 2 GG.

Instrument Eigenentwicklung künftig einnehmen wird.[704] Hierbei müsste der Frage nachgegangen werden, was das Mindestmaß der Eigenentwicklung darstellt, wenn rein rechnerisch kein örtlicher Bedarf ermittelt werden kann.

Weitergehende Forschungsergebnisse, die über die Vergleichsergebnisse der Plananalysen der vorliegenden Arbeit hinausgehen, wären gegebenenfalls bei einer noch umfangreicheren Plananalyse mit allen verfügbaren Raumordnungsplänen Deutschlands möglich. Möglicherweise wären dann stichhaltige Korrelationen zwischen der Ausformung der Eigenentwicklungsfestlegung und der Raumstruktur der Planungsregion, der Organisationsform der Regionalplanung, dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Raumordnungsplans o.ä. erkennbar. Zudem hätte auch die Analyse der Entwicklung der nicht als Siedlungsschwerpunkte festgelegten Standorte in den Planungsregionen, die über keine Festlegung zur Eigenentwicklung verfügen, weitere Aufschlüsse geben können. Bei der Analyse der Ausformung der Eigenentwicklung und insbesondere der quantitativen Angaben in Form von Berechnungsmodellen hierzu hätte auch geprüft werden können, ob neben den Raumordnungsplänen weitergehende Verordnungen zur Quantifizierung von Wohnungsbedarfswerten bestehen. Von dieser Untersuchung wurde im Rahmen dieser Arbeit aus Zeitgründen abgesehen. Darüber hinaus war es in der vorliegenden Arbeit nur möglich, eine grobe Empfehlung für die Ausgestaltung eines Rechenmodells zu formulieren. Hier würde ein weiterer Forschungsbedarf bestehen, um regionsspezifisch auf der Basis von Strukturdaten konkrete, adäquate Berechnungsmodelle vorschlagen zu können und auch den Grundwert dieses Modells bestimmen zu können. Letztlich wäre auch die Ausarbeitung geeigneter Kommunikationsformate zur Akzeptanzsteigerung einer restriktiv ausgestalteten Eigenentwicklungsfestlegung erforderlich, um die formale Festlegung auch durch informelle Ansätze zu stützen. Offen bleibt die Frage, ob es zielführend wäre neben den Standorten mit verstärkter Siedlungsentwicklung und Standorten mit Beschränkung auf die Eigenentwicklung eine weitere Abstufung einzuführen, die mehr Siedlungsentwicklung als in Eigenentwicklergemeinden, aber weniger als in Schwerpunkten zulassen würde.

[704] Vgl. Domhardt 2005, S. 197.

IV Literaturverzeichnis

Bayerisches Landesamt für Statistik (2018a): Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung für Bayern bis 2037 – Demographisches Profil für die Region Oberland. Fürth.

Bayerisches Landesamt für Statistik (2018b): Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung für Bayern bis 2037 – Demographisches Profil für die Region Main-Rhön. Fürth.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2015): Wachsen oder schrumpfen?, in: BBSR-Analysen KOMPAKT 12/2015. Bonn.

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2012): Regionalplanerische Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. BMVBS-Online-Publikation, Nr. 20/2012, Bonn.

Bovet, Jana (2009): Rechtliche Steuerungsoptionen des Siedlungsflächenverbrauchs. Eine vergleichende Untersuchung zur regionalplanerischen Praxis. In: Raumplanung 142. Dortmund, S. 16-20.

BPW baumgart+partner (2014): RROP 2015 Fortschreibung des Regionalen Siedlungsstrukturkonzepts Region Hannover, Teil A – Analyse. Hannover.

Domhardt, Hand-Jörg; Benzel, Lothar; Kiwitt, Thomas; Proske, Matthias; Scheck, Christoph; Weick, Theophil (2011): Konzepte und Inhalte der Raumentwicklung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover. S. 206-272.

Domhardt, Hans-Jörg (2005): Eigenentwicklung, in: Akademie der Raumforschung und Landesplanung: Handwörterbuch der Raumordnung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover. S. 192ff.

Fürst, Dietrich; Peithwein, Ortwin (1999): „Schlanker Regionalplan“ – ein neuer Weg?, in: Raumforschung und Raumordnung, Nr. 57, S. 377-385.

Goppel, Konrad (2011): Programme und Pläne, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover. S. 425-449.

Greiving, Stefan (2011): Gesamtplanung auf überörtlicher und örtlicher Ebene, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover. S. 385-387.

Hessisches Statistisches Landesamt (2016): Statistische Berichte – Bevölkerung in Hessen 2060; Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung für Hessen bis 2030. Wiesbaden.

Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung GmbH (2011): Interkommunale Gewerbegebiete in Deutschland. Dortmund.

Langhagen-Rohrbach, Christian (2010): Raumordnung und Raumplanung. Darmstadt.

Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung Mecklenburg-Vorpommern (o.J.): 5. Bevölkerungsprognose Mecklenburg-Vorpommern bis 2040 – Regionalisierung für die Landkreise, kreisfreien Städte sowie die Mittelbereiche der Zentralen Orte. Schwerin.

Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung Rheinland-Pfalz (2016): Raum+Monitor – Ein Instrument zur nachhaltigen Siedlungsentwicklung in Rheinland-Pfalz. Mainz.

Ministerkonferenz der Raumordnung (2016): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland. Berlin.

Priebs, Axel (2013): Raumordnung in Deutschland. Braunschweig.

Region Hannover (Hrsg.) (2009): Steuerung der Eigenentwicklung in ländlichen Siedlungen – Baustein einer nachhaltigen Flächenhaushaltspolitik in der Region Hannover. Hannover.

Schmidt-Eichstaedt, Gerd; Reitzig, Frank; Habermann-Nieße, Klaus; Klehn, Kirsten (2001): Eigenentwicklung in ländlichen Siedlungen als Ziel der Raumordnung – Rechtsfragen, praktische Probleme und ein Lösungsvorschlag. Hannover.

Schwabedal, Felix Jakob (2009): Die (fehlende) regionalplanerische Steuerung des Wachstums kleiner Ortschaften – ein Vergleich der Festlegungen zur Eigenentwicklung in den Regionalen Raumordnungsprogrammen Niedersachsens. Lüneburg.

Schwabedal, Felix Jakob (2011): Das regionalplanerische Instrument Eigenentwicklung – Ein systematischer Vergleich der Festlegungen in den Raumordnungsprogrammen Niedersachsens, in: Raumforschung und Raumordnung, 2/2011. Berlin / Heidelberg.

Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2015): Statistische Analysen, Rheinland-Pfalz 2060, Vierte regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung (Basisjahr 2013), Bad Ems.

Umweltbundesamt (Hrsg.) (unveröffentlicht): Kompakte, umweltverträgliche Siedlungsstrukturen im regionalen Kontext - Potenziale, Hemmnisse und Handlungsansätze einer integrierten Siedlungs- und Verkehrsplanung im Zusammenhang von Stadt und Region, Dessau-Roßlau.

Vallée, Dirk (2011): Umsetzung der Raumordnung, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover. S. 567-602.

Zaspel (2012): Gewerbeentwicklung und Regionalplanung, Eine vergleichende Evaluation der Steuerungsansätze, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1/2.2012. Bonn.

Internetquellen

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2020): Lexica Stichwort Eigenentwicklung, unter: https://www.arl-net.de/de/lexica/de/eigenentwicklung (abgerufen am 12.01.2020).

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (o.J.a): Die Grundprinzipien der Landesplanung, unter: https://www.arl-net.de/de/commin/deutschland-germany/12-die-grundprinzipien-des-planungssystems (abgerufen am 05.02.2020).

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (o.J.b): Hauptelemente der räumlichen Planung, unter: https://www.arl-net.de/de/commin/deutschland-germany/15-hauptelemente-der-r%C3%A4umlichen-planung (abgerufen am 05.02.2020).

Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie (2019a): Flächennutzung – Flächenverbrauch, unter: https://www.landesentwicklung-bayern.de/daten-zur-raumbeobachtung/flaechenverbrauch/ (abgerufen am 29.01.2020).

Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie (2019b): Regionalpläne, unter: https://www.landesentwicklung-bayern.de/instrumente/regionalplaene/ (abgerufen am 01.02.2019).

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2008): Regionalplanung, unter: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumentwicklung/RaumentwicklungDeutschland/Projekte/Regionalplanung/regionalplanung.html?nn=411742 (abgerufen am 29.01.2020).

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2016): Siedlungs- und Verkehrsfläche 2014 in m² je Einwohner, unter https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Home/Topthemen/Grafiken/suv_doppelkarte.jpg?__blob=poster&v=3, (abgerufen am 29.01.2020).

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (o.J.): Große regionale Unterschiede beim Flächenverbrauch in Deutschland, unter: https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Home/Topthemen/flaechenverbrauch_deutschland.html (abgerufen am 29.01.2020).

BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (2019): Flächenverbrauch – Worum geht es?, unter: https://www.bmu.de/themen/nachhaltigkeit-internationales/nachhaltige-entwicklung/strategie-und-umsetzung/reduzierung-des-flaechenverbrauchs/ (abgerufen am 29.01.2020).

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2020): Zensus 2012, unter: https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/statistik/zensus-2021/zensus-2021-artikel.html (abgerufen am 04.02.2020).

Der Ministerpräsident des Landes Schleswig-Holstein – Staatskanzlei (o.J.): Landesentwicklungsplan Fortschreibung, unter: https://www.schleswig-holstein.de/DE/Schwerpunkte/Fortschreibung_LEP/Projekt/projekt_node.html#doc2219502bodyText3 (abgerufen am 16.01.2020).

Geofabrik GmbH Karlsruhe (2018): Download OpenStreetMap data Regierungsbezirk Tübingen. Karlsruhe, unter: https://download.geofabrik.de/europe/germany/baden-wuerttemberg/tuebingen-regbez.html (abgerufen am 03.01.2020).

Mayr, Viktoria (2019): Unbestimmte Rechtsbegriffe im Öffentlichen Recht, unter: http://www.juraindividuell.de/artikel/unbestimmte-rechtsbegriffe-im-oeffentlichen-recht/ (abgerufen am 03.02.2020).

Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz (o.J.): Landesentwicklungsprogramm, unter: https://mdi.rlp.de/de/unsere-themen/landesplanung/landesentwicklungsprogramm/ (abgerufen am 12.02.2020).

Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung Mecklenburg-Vorpommern (o.J.): Landesentwicklungsprogramm, unter: https://www.regierung-mv.de/Landesregierung/em/Raumordnung/Landesraumentwicklungsprogramm/, (03.01.2020).

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg (2019): Regionalplanung, unter: https://wm.baden-wuerttemberg.de/de/bauen/landes-und-regionalplanung/regionalplanung/, (abgerufen am 01.01.2020).

Niedersächsische Staatskanzlei (o.J.): Der demographische Wandel in Niedersachen, unter: https://www.niedersachsen.de/startseite/themen/demografie_und_regionalentwicklung/dynamisches_niedersachsen/demografie_niedersachsen/demografischer-wandel-in-niedersachsen-146677.html (abgerufen am 07.02.2020).

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2016): Flächeninanspruchnahme in Baden-Württemberg und Deutschland, unter: https://www.statistik-bw.de/Service/Veroeff/Monatshefte/20160606 (abgerufen am 29.01.2020).

Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2018): Mein Dorf, meine Stadt. Dierfeld, unter: http://infothek.statistik.rlp.de/MeineHeimat/content.aspx?tp=2&id=103&g=0723108021&l=3, (abgerufen am 15.02.2020).

Verband Region Stuttgart (2017): Powerpoint-Präsentation Ermittlung und Begründung der Wohnbauflächenbedarfe – Fachtagung Stuttgart, 26. Juli 2017, unter: https://www.region-stuttgart.org/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=5939&token=c252c8537106238b3f50a8549bc0eb73db81e88d (abgerufen am 09.02.2020).

Verband Region Stuttgart (2019): Basisinformation zu Politik & Organisation, unter: https://www.region-stuttgart.de/die-region-stuttgart/politik-organisation/basisinformationen.html (abgerufen am 01.10.2020).

<u>Landesweite Raumordnungspläne</u>

Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie (2006): Landesentwicklungsprogramm Bayern 2006. München.

Bayerisches Staatsministerium für der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (2018): Landesentwicklungsprogramm Bayern 2018 Anhang 2 Strukturkarte. München.

Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen (2016): Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW). Düsseldorf.

Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg (2009): Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B). Berlin/Potsdam.

GVBl. – Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Brandenburg Teil II – Nr. 35 vom 13. Mai 2019, Anlage zur Verordnung über den Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg (LEP HR).

GVBl. – Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen, Nr. 19 vom 10.September 2018. Dritte Verordnung zur Änderung der Verordnung über den Landesentwicklungsplan Hessen 2000. Wiesbaden.

GVBl. LSA 2011, 160, Gliederungs-Nr: 230.10, Verordnung über den Landesentwicklungsplan 2010 des Landes Sachsen-Anhalt vom 16. Februar 2011.

GV.NRW. – Gesetz- und Verordnungsblatt (GV. NRW.) Ausgabe 2019 Nr. 15 vom 23.7.2019 Seite 341 bis 376, Verordnung zur Änderung der Verordnung über den Landesentwicklungsplan vom 12. Juli 2019.

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (2000): Landesentwicklungsplan Hessen 2000. Wiesbaden.

Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein (2010): Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein 2010. Kiel.

Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz (2008): Landesentwicklungsprogramm (LEP IV). Mainz.

Ministerium für Bau, Landesentwicklung und Verkehr Thüringen (2014): Landesentwicklungsprogramm Thüringen 2025 – Thüringen im Wandel. Erfurt.

Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern (2016): Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern. Schwerin.

Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration Schleswig-Holstein (2018): Entwurf 2018 – Fortschreibung Landesentwicklungsplan Schleswig-Holstein. Kiel.

Ministerium für Umwelt Saarland (2006): Landesentwicklungsplan Teilabschnitt „Siedlung“ 2006. Saarbrücken.

Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2017): Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen. Hannover.

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin & Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung Brandenburg (2009): Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B). Berlin / Potsdam.

Staatsministerium des Innern Sachsen (2013): Landesentwicklungsplan 2013. Dresden.

Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP) vom 22. August 2013, geändert durch die Verordnung vom 21. Februar 2018. München.

Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (2002): Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg. Stuttgart.

Regionale Raumordnungspläne

Amtsblatt für Brandenburg – Nr. 43 vom 30. Oktober 2015, BEKANNTMACHUNGEN DER LANDESBEHÖRDEN, Ministerium für Infrastruktur und Landwirtschaft, Regionalplan „Havelland-Fläming 2020“

Bezirksregierung Düsseldorf (2018): Regionalplan Düsseldorf. Düsseldorf

Bezirksregierung Münster (2014): Regionalplan Münsterland. Münster.

Landkreis Cuxhaven (2012): Regionales Raumordnungsprogramm für den Landkreis Cuxhaven. Cuxhaven.

Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe (2014): Regionaler Raumordnungsplan Rheinhessen-Nahe 2014. Mainz.

Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe (2016): Regionaler Raumordnungsplan Rheinhessen-Nahe 2014 – Zweite Teilfortschreibung des ROP 2014 für die Sachgebiete Siedlungsentwicklung und -struktur sowie für das Sachgebiet Rohstoffsicherung in der Fassung der Teilfortschreibung vom 20.06.2016. Mainz.

Planungsgemeinschaft Westpfalz (2012): Regionaler Raumordnungsplan Westpfalz IV. Kaiserslautern.

Planungsverband Region Chemnitz (2015): Regionalplan – Regionalplan Re

gion Chemnitz Entwurf für das Beteiligungsverfahren gemäß §§9 und 10 ROG in Verbindung mit §6 Abs. 2 SächsLPlG. Zwickau.

Planungsverband Region Oberland (2001): Regionalplan Oberland. Bad Tölz.

Planungsverband Region Rostock (2018): Lesefassung der Fortschreibung des Stadt-Umland-Entwicklungsrahmens Rostock im Kapitel II.A.1 Wohnentwicklung für den Zeitraum 01/2017 bis 12/2015. Rostock.

Planungsverband Region Rostock (2019): Raumentwicklungsprogramm Region Rostock – Fortschreibung des Kapitels 3.1.2 – Stadt-Umland-Raum – Entwurf zur zweiten Stufe des Beteiligungsverfahrens. Rostock.

Regierungspräsidium Darmstadt (2010): Regionalplan Südhessen/Regionaler Flächennutzungsplan 2010. Darmstadt.

Regierungspräsidium Gießen (2010): Regionalplan Mittelhessen 2010. Gießen.

Regierungspräsidium Kassel (2010): Regionalplan Nordhessen 2009. Kassel.

Region Hannover (2016): Regionales Raumordnungsprogramm Region Hannover 2016. Hannover.

Regionale Planungsgemeinschaft Altmark (2019): Regionaler Entwicklungsplan für die Planungsregion Altmark (REP Altmark). o.O.

Regionale Planungsgemeinschaft Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg (2018): Regionaler Entwicklungsplan für die Planungsregion Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg mit Planinhalten zu „Raumstruktur, Standortpotenziale, technische Infrastruktur und Freiraumstruktur“. Köthen (Anhalt).

Regionale Planungsgemeinschaft Halle (2017): Regionaler Entwicklungsplan für die Planungsregion Halle, Entwurf zur Planänderung gemäß § 7 Absatz 7 ROG. Halle (Saale).

Regionale Planungsgemeinschaft Harz (2009): Regionaler Entwicklungsplan für die Planungsregion Harz. Quendlinburg.

Regionale Planungsgemeinschaft Harz (2018): Teilfortschreibung des Regionalen Entwicklungsplans für die Planungsregion Harz – Sachlicher Teilplan „Zentralörtliche Gliederung“. Quendlinburg.

Regionale Planungsgemeinschaft Lausitz-Spreewald (1997): Teilregionalplan zentralörtliche Gliederung – Region Lausitz-Spreewald. Cottbus

Regionale Planungsgemeinschaft Lausitz-Spreewald (o.J.): Der integrierte Regionalplan (Entwurf), unter: https://www.region-lausitz-spreewald.de/de/regionalplanung/integrierter-regionalplan.html (abgerufen am 07.02.2020)

Regionale Planungsgemeinschaft Magdeburg (2016): Regionaler Entwicklungsplan für die Planungsregion Magdeburg, 1. Entwurf. Magdeburg.

Regionale Planungsgemeinschaft Mittelthüringen (2019): Regionalplan Mittelthüringen. Änderung (1. Entwurf) zur Anhörung / Öffentlichen Auslegung. o.O.

Regionale Planungsgemeinschaft Nordthüringen (2018): Regionalplan Nordthüringen Entwurf zur Anhörung / Öffentlichen Auslegung. o.O.

Regionale Planungsgemeinschaft Oderland-Spree (2019): Regionalplan, unter: http://www.rpg-oderland-spree.de/regionalplan.htm (abgerufen am 07.02.2010)

Regionale Planungsgemeinschaft Ostthüringen (2012): Regionalplan Ostthüringen. Gera.

Regionale Planungsgemeinschaft Ostthüringen (2018): Regionalplan Ostthüringen Entwurf zur Anhörung / Öffentliche Auslegung. o.O.

Regionale Planungsgemeinschaft Prignitz-Oberhavel (o.J.): Regionalpläne, unter: https://www.prignitz-oberhavel.de/regionalplaene.html#section-id-442 (abgerufen am 07.02.2020)

Regionale Planungsgemeinschaft Südwestthüringen (2018): Regionalplan Südwestthüringen Entwurf zur Anhörung / Öffentlichen Auslegung. o.O.

Regionale Planungsgemeinschaft Uckermark-Barnim (1996): Sachlicher Teilplan „Zentralörtliche Gliederung, Siedlungsschwerpunkte und Ländliche Versorgungsorte. Eberswalde.

Regionaler Planungsverband Leipzig-Westsachsen (2017): Regionalplan Leipzig-Westsachsen 2017. Leipzig.

Regionaler Planungsverband Main-Rhön (2008): Regionalplan Region Main-Rhön (3). Haßfurt.

Regionaler Planungsverband Mecklenburgische Seenplatte (2011): Regionales Raumentwicklungsprogramm Mecklenburgische Seenplatte. Neubrandenburg.

Regionaler Planungsverband Mittleres Mecklenburg/Rostock (2011): Regionales Raumentwicklungsprogramm Mittleres Mecklenburg/Rostock. Rostock.

Regionaler Planungsverband Oberes Elbtal / Osterzgebirge (2019): Regionalplan Oberes Elbtal/Osterzgebirge 2. Gesamtfortschreibung beschlossen als Satzung gemäß §7 Abs. 2 SächsLPlG am 24.06.2019. Radebeul.

Regionaler Planungsverband Oberlausitz-Niederschlesien (2010): Regionalplan Region Oberlausitz-Niederschlesien. Bautzen.

Regionalverband Schwarzwald-Baar-Heuberg (2003): Regionalplan Schwarzwald-Baar-Heuberg 2003. Villingen-Schwenningen.

Verband Region Rhein-Neckar (2014): Einheitlicher Regionalplan Rhein-Neckar. Mannheim

Verband Region Stuttgart (2009): Regionalplan. Stuttgart.

Rechtsquellen, Kommentare zu Rechtsquellen, Verordnungsentwürfe sowie Urteile

BauGB – Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634)

BauNVO - Baunutzungsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. November 2017 (BGBl. I S. 3786)

GG – Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. November 2019 (BGBl. I S. 1546) geändert worden ist.

HLPG – Hessisches Landesplanungsgesetz i.d.F. des Gesetzes zur Neuregelung des Hessischen Landesplanungsgesetzes vom 06.Sept. 2002 (GVBl. I 23/2002 S. 548), zuletzt geändert am 16.12.2011 (GVBl. NR26/2011, Seite 803).

ROG – Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 15 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808) geändert worden ist.

Spannowsky, Willy.; Runkel, Peter; Goppel, Konrad (2010): Raumordnungsgesetz (ROG) Kommentar. München.

Tettinger, P; Erbguth, W.; Mann, T. (2009): Besonderes Verwaltungsrecht – Kommunalrecht, Polizeirecht- und Ordnungsrecht, Baurecht. Heidelberg.

V Anhang

1 Übersichtstabelle zur vergleichenden Analyse der landesweiten Raumordnungspläne

Vergleichskriterien		Landesweite Raumordnungspläne												
		Baden-Württemberg	**Bayern**	**Berlin-Brandenburg**	**Hessen**	**Mecklenburg-Vorpommern**	**Niedersachsen**	**Nordrhein-Westfalen**	**Rheinland-Pfalz**	**Saarland**	**Sachsen**	**Sachsen-Anhalt**	**Schleswig-Holstein**	**Thüringen**
Zeitpunkt des Inkrafttretens des LEP*		2002	2013	2019	2018*	2016	2017	2019*	2008	2006	2013	2010	Laufendes Verfahren*	2014
Festlegung zur Eigenentwicklung	Festlegung zur Eigenentwicklung	✓	×	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Verbindlichkeit	Z		Z	G	Z		Z/Z	G	Z/Z	Z	Z	Z	G
	Verwendete Begrifflichkeiten	EE		EE	EE	Eigenbedarf		Bedarfsbezogene Entwicklung	EE	Eigenentwicklungsbedarf	EE	EE	Örtlicher Bedarf	Gemeindebezogener Bedarf
Räumliche Bezugsgröße	Bezugsgröße „Gemeinde“	✓		✓	×	✓		×	✓	×	✓	✓	✓	✓
	Bezugsgröße „Gemeindeteile“	×		✓	✓	×		✓	×	✓	×	×	✓	×
Räumlicher Umgriff	Negativdefinition positivplanerischer Festlegungen	×		✓	✓	✓		×	×	✓	✓	✓	✓	×
	Direkte Bestimmung in der Eigenentwicklungsfestlegung	✓		×	×	×		✓	×	×	×	×	×	×
	Keine Differenzierung	×		×	×	×		×	✓	×	×	×	×	✓
Inhaltlicher Umgriff	Wohnsiedlungsentwicklung	✓		✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Gewerbliche Siedlungsentwicklung	✓		×	✓	×		✓	✓	✓	✓	✓	×	✓
Qualitative Angaben zum Maß der Siedlungsentwicklung	Deckung des Bedarfs aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung	✓		✓	–	✓		✓	–	–	✓	✓	–	✓
	Bedarfsdeckung der ortsansässigen Bevölkerung	–		✓	✓	–		–	✓	✓	–	–	✓	–
	Zulässigkeit der Deckung von Bedarfen aus Wanderungsgewinnen	✓		×	–	✓		✓	?	×	×	–	✓	–
	Deckung der Bedarfe der ortsansässigen Gewerbebetriebe	✓			✓			✓	✓	–	–	✓		✓
	Zulässigkeit der Deckung von Bedarfen aus Gewerbeneuansiedlungen	✓			✓			✓	✓	×	✓	–		–
Quantitative Angaben zum Maß der Siedlungsentwicklung	Quantitative Angaben	×		✓	✓	×		×	×	✓	×	×	✓	×
	Verbindlichkeit			Z	G					Z			Z	
	Berechnungsmodelle			1 ha / 1.000 EW und 10 Jahre	Bis maximal 5 ha (Geltungszeitraum LEP)					1,5 WE / 1.000 EW und Jahr & Umrechnung in Bedarfsfläche			15 % des Wohnungsbestands (OR) 10% des Wohnungsbestands (LR) (2018 bis 2030)	
	Zulässige Entwicklung im Modellortsteil (1.000 EW, 35 ha Siedlungsfläche) für 15 Jahre			Wohnsiedlungsfläche: 1,5 ha	Siedlungsfläche: 5 ha					Wohnsiedlungsfläche: OR: 1,13 ha LR:1,5 ha			OR: 75 WE LR: 50 WE	
	Erfahrungswerte als Basis des Berechnungsmodells			✓	–					✓			×	
	Prognosewerte als Basis des Berechnungsmodells			×	–					×			✓	
Angaben zu den Absichten und Erläuterungen	Absichten der Beschränkung der Siedlungstätigkeit	✓		✓	✓	✓		✓	–	✓	✓	–	✓	–
	Erläuterungen zur Eigenentwicklung mit Bezug zur kommunalen Planungshoheit	–		–	–	–		–	✓	–	✓	✓	✓	✓

✓ = trifft zu × = trifft nicht zu Z = Ziel der Raumordnung G = Grundsatz der Raumordnung EE= Eigenentwicklung EW=Einwohner WE=Wohneinheiten OR= Ordnungsraum LR= Ländlicher Raum *Informationen siehe III, 1.1.1, Abb. 5.

Entwurf: Eigene Darstellung
Quelle: Eigene Erhebungen auf Basis der landesweiten Raumordnungspläne, Quellen siehe Kapitel III, 1.1.

2 Übersichtstabelle zur vergleichenden Analyse der Regionalpläne der Untersuchungsregionen

Vergleichskriterien		Regionalpläne														
		Stuttgart	Schwarzw.-Baar-H.	Oberland	Main-Rhön	Mittel-hessen	Rostock	Mecklenb. Seeplatte	Hannover	Cuxhaven	Düssel-dorf	Münster-land	Rheinhes-sen-Nahe	Westpfalz	Harz	Ostthürin-gen
Zeitpunkt des Inkrafttretens des LEP*		2009	2003	2001	2008	2010	2019*	2011	2016	2012	2018	2014	2016*	2012	2018*	2018*
Festlegung zur Eigen-entwicklung	Festlegung zur Eigenentwicklung	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Verbindlichkeit	Z/G	G	Z	Z	Z/Z	Z	Z/G	Z	Z	Z	G	G/Z	?/Z	Z	G
	Verwendete Begrifflichkeiten	EE	OE	OE	OE	EE	Eigenbedarf	Eigen-bedarf	EE	EE	EE	Bedarf der ortsansäs-sigen EW & Betriebe	EE	EE	EE	Ge-mein-debe-zoge-ner Be-darf
Räumliche Bezugs-größe	Bezugsgröße „Gemeinde“	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✗	✗	✓	✓	✗	✓
	Bezugsgröße „Gemeindeteile“	✓	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✓	✗
Räumlicher Umgriff	Negativdefinition positivplanerischer Festlegungen	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✗
	Direkte Bestimmung in der Eigenent-wicklungsfestlegung	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✗	✗	✗	✗
	Keine Differenzierung	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓
Inhaltlicher Umgriff	Wohnsiedlungsentwicklung	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Gewerbliche Siedlungsentwicklung	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Qualitative Angaben zum Maß der Sied-lungsent-wicklung	Deckung des Bedarfs aus der natürli-chen Bevölkerungsentwicklung	✓	✓	✓	–	–	✓	–	–	–	✓	–	✓	–	–	✓
	Bedarfsdeckung der ortsansässigen Bevölkerung	–	–	✓	✓	✓	–	✓	–	–	✓	✓	✓	–	–	–
	Zulässigkeit der Deckung von Bedarfen aus Wanderungsgewinnen	✓	✓	✓	✓	–	✗	✓	–	–	✗	✓	–	–	–	–
	Deckung der Bedarfe der ortsansässi-gen Gewerbebetriebe	–	–	✓	✓	✓		✓	✓		–	✓	✓	–	–	✓
	Zulässigkeit der Deckung von Bedarfen aus Gewerbeneuansiedlungen	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓		–	–	✓	–	–	–
Quantitative Angaben zum Maß der Sied-lungsent-wicklung	Quantitative Angaben	✓	✗	✗	✗	✓	✓	✗	✓	✓	✗	✗	✓	✓	✗	✗
	Verbindlichkeit	G				Z	Z		Z	B			Z	Z		
	Berechnungsmodelle	1 % des Woh-nungsbestands je 5 Jahre & Umrechnung in Bedarfsfläche				Je max. 5 ha Wohnsiedlungsfläche und gewerbliche Siedlungsfläche (2002-2020)	3 % des Woh-nungsbe-stands (Gel-tungsdauer Regionalplan)		5 % der vorhandenen Siedlungsfläche (Gel-tungsdauer Regional-plan)	1,5 bzw. 3,5 WE 1.000 EW / Jahr			2,4 – 2,0 WE / 1.000 EW und Jahr & Umrech-nung in Be-darfsfläche	2 WE / 1.000 EW / Jahr & Umrech-nung in Be-darfsfläche		
	Zulässige Entwicklung im Modellortsteil (1.000 EW, 35 ha Siedlungsfläche) für 15 Jahre	Wohnbau-flächen VR: 0,6 ha LR: 0,5 ha				4,1 ha für Wohnbau-flächen 4,1 ha gewerbliche Flächen	15 WE		1,75 ha für Wohnbau-flächen und gem. Flä-chen	Typ 1: 52 WE Typ 2: 22 WE			2 ha für Wohnbauflää-chen	2 ha für Wohnbauflää-chen		
	Erfahrungswerte als Basis des Berech-nungsmodells	✗				–	✗		✓	✓			✓	✓		
	Prognose des Wohnungsbedarfs als Basis des Berechnungsmodells	✓				–	✓		✗	✗			✗	✗		
Angaben zu den Absich-ten und Er-läuterungen	Absichten der Beschränkung der Sied-lungstätigkeit auf die Eigenentwicklung	✓	–	✓	–	–	–	✓	✓	–	✓	–	–	–	✓	✓
	Erläuterungen zur Eigenentwicklung mit Bezug zur kommunalen Planungsho-heit	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	✓	–	–	–

✓ = trifft zu ✗ = trifft nicht zu Z = Ziel d.R. G = Grundsatz d.R. EE= Eigenentwicklung OE= organische Entwicklung EW=Einwohner WE=Wohneinheiten OR= Ordnungsraum LR= Ländlicher Raum *Informationen siehe III, 1.2.1, Abb. 6.

Entwurf: Eigene Darstellung
Quelle: Eigene Erhebungen auf Basis der Regionalpläne der Untersuchungsregionen, Quellen siehe Kapitel III, 1.2.

3 Liste der Gesprächspartner & Email-Kontakte

Name	Position	Zeitpunkt
Matthias Schmied	Hauptdezernent, Dezernat 32 Regionalplanung, Bezirksregierung Münsterland	07.11.2019, 14:00 Uhr
Annette Eichmann	Sachbearbeiterin für Regionalplanung, Regionale Planungsgemeinschaft Harz	11.11.2019, 11:30 Uhr
Klaus Einig	Referatsleitung Regionalentwicklung und Regionalplanung, Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration - Landesplanung Schleswig-Holstein	12.11.2019, 13:00 Uhr
Dr. Jamill Sabbagh	Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe	13.11.2019, 10:00 Uhr
Sabine Groß	Referentin für den Planungsraum II, Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration - Landesplanung Schleswig-Holstein	13.11.2019, 14:30 Uhr & Email vom 27.01.2020
Antje te Molder	Zuständige für die Themenfelder Siedlungs- und Gewerbeflächen, Dezernat 31 – Regionalplanung, Geschäftsführung der Regionalplanung, Wirtschaft Bauleitplanung, Regierungspräsidium Gießen	14.11.2019, 10:00 Uhr
Kristina Schuhoff	Mitarbeiterin der Abteilung Landesplanung und ländliche Räume, Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration Schleswig-Holstein	14.11.2019, 13:30 Uhr
Katja Klein	Stellvertretende Amtsleiterin, Planungsverband Region Rostock	18.11.2019, 13:00 Uhr & E-Mail vom 16.01.2020
Kirsten Fellmer	Mitarbeiterin im Team Regionalplanung Region Hannover	21.11.2019, 10:00 Uhr & E-Mail vom 29.01.2020
Dr. Matthias Schuh	Vertreter der Regionsbeauftragten, Sachgebiet 24.1 – Raumordnung, Landes- und Regionalplanung, Regierung von Oberbayern	21.11.2019, 14:00 Uhr
Thomas Kiwitt	Leitender Technischer Direktor, Verband Region Stuttgart	10.12.2010, 16:00 Uhr

4 Leitfaden Experteninterviews

Akzeptanz der Vorgaben der Landesebene

- Sind Sie als Regionaler Planungsverband mit den Vorgaben zur Eigenentwicklung der Landesebene einverstanden?
- Würden sie sich mehr Spielraum bei Regelung der Eigenentwicklung wünschen?

Akzeptanz der Kommunen

- Wie wird die Festlegung als Eigenentwicklergemeinde von den betroffenen Gemeinden akzeptiert?
- Wie wurde das Instrument in der Aufstellungsphase des Regionalplans diskutiert?

Steuerungswirkung des Instruments Eigenentwicklung

- Hat die Regelung zur Eigenentwicklung in Ihrer Planungsregion in der Vergangenheit Ihrer Ansicht nach gegriffen?
- Wie haben sich die Eigenentwicklergemeinden in der Vergangenheit entwickelt?
- Wurden quantitative Vorgaben durch die Eigenentwicklergemeinden überschritten / unterschritten?
- Gab es in der Vergangenheit Regionalplanänderungen zur Änderung des Planelements Eigenentwicklung?

Gründe für die entfaltete Steuerungswirkung

- Was sind ihrer Meinung nach die Gründe für die entfaltete Steuerungswirkung der Regelung?
- Gab es besondere Vorkommnisse, sodass die Regelungen zur Eigenentwicklung nicht greifen konnten (bspw. aufgrund der Aufnahme von Flüchtlingen)?
- Schätzen Sie den Einwohnerbezug/Flächenbezug/Wohneinheitenbezug ihres Berechnungsmodells zur Eigenentwicklung als zielführend ein?

Vorschläge zur Optimierung des Instruments Eigenentwicklung

- Haben Sie konkrete Vorschläge zur Optimierung der Regelung zur Eigenentwicklung in ihrer Region für die nächste Planaufstellung?

Festlegungen zur Eigenentwicklung in der Landes- und Regionalplanung - vergleichende Plananalyse und Empfehlunge zur Optimierung

Vor dem Hintergrund des Ziels der Bundesregierung, bis 2030 die Flächenneuinanspruchnahme auf 30 Hektar pro Tag zu reduzieren, erlangen raumordnerische Instrumente zur Steuerung der Siedlungsentwicklung eine besondere Bedeutung. Zur Beschränkung der Siedlungsentwicklung in Gemeinden mit geringer infrastruktureller Ausstattung und folglich mangelnder Eignung für eine verstärkte Siedlungsentwicklung steht der Raumordnung das Instrument „Eigenentwicklung" zur Verfügung. In sogenannten Eigenentwicklerorten bzw. -ortsteilen ist die Deckung von Siedlungsflächenbedarfen aus Wanderungsgewinnen und größerer gewerblicher Neuansiedlungen weitgehend ausgeschlossen und lediglich auf den „Eigenbedarf" beschränkt. Da sich insbesondere in kleineren, ländlich gelegenen Orten die Siedlungsflächenentwicklung unverhältnismäßig und deutlich losgelöst von der dortigen Bevölkerungsentwicklung gestaltet, vermag das Instrument Eigenentwicklung einen wesentlichen Beitrag zur Verringerung der Flächenneuinanspruchnahme zu leisten.

Das Instrument Eigenentwicklung hat einerseits in einigen Regionalplänen mit großer Regelungsintensität und strikten Vorgaben Eingang gefunden. Andererseits wird es in anderen Regionalplänen nicht aufgegriffen. Zudem unterscheidet sich die Ausgestaltung der Festlegung zur Eigenentwicklung länder- sowie bundesweit unter anderem hinsichtlich der Verbindlichkeit sowie hinsichtlich qualitativer und quantitativer Regelungsinhalte. In diesem Kontext wird seitens der Wissenschaft bereits ein Forschungsdefizit bekundet und die Erforderlichkeit eines deutschlandweiten Vergleichs des Instruments Eigenentwicklung betont. Daher widmet sich diese Arbeit im Rahmen des ersten Arbeitsschritts einer vergleichenden Plananalyse der Festlegungen zur Eigenentwicklung, welche in den landesweiten Raumordnungsplänen und den Regionalplänen der 15 Untersuchungsregionen enthalten sind. Insgesamt verdeutlicht diese Vergleichsanalyse der Raumordnungspläne eine hohe Dynamik und Heterogenität bei der Ausgestaltung der Regelungsinhalte der bestehenden Eigenentwicklungsfestlegungen.

Auf Basis der analysierten Festlegungen zur Eigenentwicklung sowie vor dem Hintergrund der Informationen zum Vollzug der Eigenentwicklung aus Expertengesprächen wird die Steuerungswirkung des Instruments in einem zweiten Arbeitsschritt untersucht. Diese Untersuchung und daraus ableitbare Empfehlungen zur Optimierung der Steuerungswirkung setzen bei den Angaben zur Steuerungsintention, zum räumlichen Umgriff und dem Maß der zulässigen Siedlungsentwicklung der Festlegung an und zielen auf eine verbesserte Nachvollziehbarkeit des Instruments Eigenentwicklung, insbesondere auf kommunaler Ebene, ab. Darüber hinaus dienen diese Empfehlungen einer verbesserten Umsetzung der Steuerungsintentionen des Instruments, der Verringerung der Flächenneuinanspruchnahme sowie der räumlichen Konzentration der Siedlungsentwicklung, und zeigen gleichsam auf, welches Potenzial raumordnerische Eigenentwicklungsfestlegungen bei einer restriktiven Ausformung und Anwendung für die Steuerung einer nachhaltigen Wohnsiedlungsentwicklung aufweisen.

Arbeitspapiere zur Regionalentwicklung
Elektronische Schriftenreihe des Lehrstuhls Regionalentwicklung und Raumordnung
Band 21, Oktober 2020
ISSN 1869-3814