

Hans-Jörg Domhardt
Eigenentwicklung

S. 457 bis 462

URN: urn:nbn:de: 0156-5599410



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-55993>

Eigenentwicklung

Gliederung

- 1 Definition/Begriff und Bedeutung in der Planungspraxis
 - 2 Landesplanerische Vorgaben
 - 3 Festlegungen in Regionalplänen
 - 4 Ansätze für flächenbezogene Festlegungen zur Eigenentwicklung
 - 5 Ausblick
- Literatur

Für kleinere Orte wird im Regionalplan häufig festgelegt, dass ihre Siedlungsentwicklung auf Eigenentwicklung beschränkt ist. Die Bestimmung der Deckung des örtlichen Bedarfs ist teilweise nicht unproblematisch und kann über auf Siedlungsflächen bezogene Regelungen erfolgreich gesteuert werden.

1 Definition/Begriff und Bedeutung in der Planungspraxis

In der deutschen Landes- und > *Regionalplanung* wird zur Steuerung der regionalen Siedlungsentwicklung (> *Siedlung/Siedlungsstruktur*) zwischen Gemeinden mit verstärkter Siedlungsentwicklung und Gemeinden, die auf Eigenentwicklung beschränkt sind, differenziert. Hierbei bedeutet Eigenentwicklung, dass eine Gemeinde die Ausweisung neuer Baugebiete nur so weit vornehmen kann, wie es für den örtlichen Bedarf erforderlich ist. Ein solcher Bedarf resultiert in erster Linie aus dem veränderten Wohnverhalten und den höheren Wohnansprüchen der ortsansässigen Bevölkerung. Zusätzlich ist noch der Flächenbedarf der örtlichen gewerblichen Betriebe hinzuzurechnen.

Diese bereits in verschiedenen Handbüchern der Planungsbegriffe der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (vgl. ARL 1999, 2001) sowie in den beiden Handwörterbüchern der Raumordnung (vgl. Münzer 1995: 199 f.; Domhardt 2005: 193 ff.) vorzufindende Definition umreißt im Wesentlichen die Bedeutung und die instrumentelle Wirkung der Eigenentwicklung. Der Begriff der Eigenentwicklung hat somit zwei Dimensionen:

- Zum einen hat jede Gemeinde Anspruch auf die aus der örtlichen Bevölkerung und den ortsansässigen Unternehmen resultierende Eigenentwicklung, d. h. „das Recht, die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“ (Art. 28 Grundgesetz (GG)).
- Zum anderen ist die Festlegung einer Gemeinde als sogenannte Eigenentwicklungsgemeinde ein regionalplanerisches Instrument zur Beschränkung gemeindlicher Flächenentwicklungen für Wohnen und Gewerbe.

2 Landesplanerische Vorgaben

Nicht in allen Raumordnungsplänen der Länder finden sich Aussagen zu dem Begriff *Eigenentwicklung*. Bei einer Abfrage nach diesem Begriff in allen Raumordnungsplänen der Flächenbundesländer im Sommer 2014 wurde deutlich, dass in den Plänen und Programmen einiger Länder keine Aussagen vorhanden sind (Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen), während in denen anderer Länder (Baden-Württemberg, Berlin-Brandenburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen) in Art und Umfang unterschiedliche rahmensetzende Vorgaben für die Anwendung in den Regionalplänen formuliert sind. Hier gibt es auch erste Hinweise auf den der Eigenentwicklung zugrunde liegenden Eigenbedarf und die möglichen Parameter für dessen Bestimmung.

So wird im Landesentwicklungsplan 2002 von Baden-Württemberg als ein wichtiger Grund für die Beschränkung der Siedlungsentwicklung einzelner Gemeinden auf die Eigenentwicklung, die in den Regionalplänen konkretisiert werden soll, die Rücksichtnahme auf Naturgüter genannt. Darüber hinaus sind Hinweise auf den Eigenbedarf zu finden, der sich im Wesentlichen auf die natürliche Bevölkerungsentwicklung und den „inneren Bedarf“ stützen soll, welcher sich insbesondere durch Verbesserungen der Wohn- und Wohnumfeldverhältnisse, die Erweiterung ortsansässiger Betriebe und die Weiterentwicklung der technischen und sozialen Infrastruktur ergeben kann. Weitere konkrete Angaben erfolgen allerdings nicht.

In ähnlicher Weise wird im Landesentwicklungsplan Sachsen-Anhalt 2010 der Begriff definiert: „Eigenentwicklung ist die für den Bauflächenbedarf zu Grunde zu legende Entwicklung einer Gemeinde, die sich aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung und aus den Ansprüchen der örtlichen Bevölkerung an zeitgemäße Wohnverhältnisse, der ortsansässigen Gewerbebetriebe und der Dienstleistungseinrichtungen ergibt“ (MLV Sachsen-Anhalt 2011: 13).

3 Festlegungen in Regionalplänen

Die eigentliche Anwendung und die konkrete Ausgestaltung des Instrumentes *Eigenentwicklung* erfolgt in den Regionalplänen.

- Einerseits findet hier eine differenzierte Qualifizierung von Gemeinden hinsichtlich ihrer besonderen Funktion für die zukünftige Siedlungsentwicklung im regionalen Kontext statt. Je nach raumstruktureller Situation und nach spezifischen Kriterien werden Gemeinden bestimmt, die sich besonders für verstärkte Siedlungsentwicklungen im Bereich Wohnen und/oder Gewerbe eignen.
- Andererseits werden die Gemeinden, die nicht über die entsprechenden infrastrukturellen oder standortbezogenen Voraussetzungen verfügen, in der Regel auf ihre Eigenentwicklung beschränkt.

In den Plansätzen der Regionalpläne werden teilweise unterschiedliche Aussagen zur Eigenentwicklung getroffen. Neben allgemein gehaltenen Formulierungen finden sich in einigen Regionalplänen differenzierte Formulierungen mit konkreten Hinweisen auf den Eigenbedarf und in anderen Plänen, insbesondere aus Baden-Württemberg, sehr detaillierte Angaben, vor allem zu Kriterien für die Bestimmung des Eigenbedarfs.

So definiert der Regionalplan des Verbandes Region Stuttgart 2009 verbindliche Eckpunkte (vgl. Verband Region Stuttgart 2010). Insgesamt wird in Gemeinden, die auf Eigenentwicklung beschränkt sind, als Orientierungswert ein Zuwachs von 1 % der Wohneinheiten (WE) für jeweils fünf Jahre zugrunde gelegt. In diesen Gemeinden gründet sich die Ermittlung des Wohnbauflächenbedarfs auf die prognostizierte natürliche Bevölkerungsentwicklung, den Ersatzbedarf für abgängigen Wohnraum sowie den Erweiterungsbedarf aufgrund soziodemografischer Veränderungen und verbesserter Wohn- bzw. Wohnumfeldverhältnisse.

Als Kriterien („besondere Gründe“) für die Einstufung als Gemeinde, beschränkt auf Eigenentwicklung, gelten u. a.:

- Freiraumbelange wie Natur-, Landschafts-, Biotop- und Gewässerschutz,
- Naturräumliche Gegebenheiten wie Landschaft, Landschaftsbild, Gewässer und Topografie,
- Lage im Raum: z. B. zwischen den Entwicklungsachsen,
- Entwicklungspotenzial wie bauliche Siedlungserweiterung.

In einer Tabelle wird für die einzelnen Städte und Gemeinden die Festlegung als Gemeinde, beschränkt auf Eigenentwicklung, wiedergegeben. Hierzu werden auch eine stichwortartige Begründung sowie besondere Ausstattungsmerkmale bzw. Funktionen dargestellt, die in der Raumnutzungskarte durch ein Symbol (schwarzes Dreieck) gekennzeichnet werden.

Eigenentwicklung

In vielen anderen Regionalplänen wird ebenfalls mit dem Begriff *Eigenentwicklung* gearbeitet. Exemplarisch seien hier nur der Regionalplan Nordhessen sowie der Regionalplan Westpfalz 2004 angeführt, in dem für Gemeinden mit Eigenentwicklung eine Entwicklungsmöglichkeit von 3,5 Wohneinheiten (WE) pro Jahr und pro 1.000 Einwohner (E) bei einer Dichte von 15 WE/ha als quantitative Vorgabe festgelegt wird.

Somit wird versucht, über Berechnungsfaktoren die quantitative Größenordnung der einzelnen gemeindlichen Eigenentwicklungen zu bestimmen, indem die Bevölkerungsentwicklung als Basiswert angenommen wird, aus dem dann mithilfe zusätzlicher Faktoren ein Wohnflächenbedarf und daraus abschließend ein Siedlungsflächenbedarf errechnet wird. Dadurch verbleibt den Gemeinden ein großer Ermessensspielraum, der zu Problemen bei der Abstimmung mit der Regionalplanung über die zukünftig zulässigen Siedlungsflächenausweisungen im Rahmen der Eigenentwicklung führen kann. In einer solchen Fokussierung auf die künftige Einwohnerentwicklung liegt latent die Gefahr einer überhöhten Erwartungshaltung durch die politischen Entscheidungsträger in diesen Gemeinden, die sich hierdurch mehr Flexibilität bei der Ausweisung neuer Bauflächen erhoffen.

4 Ansätze für flächenbezogene Festlegungen zur Eigenentwicklung

Einen weiterentwickelten Ansatz verfolgt seit längerer Zeit die Region Hannover. Dort wurde erstmals im Regionalen Raumordnungsprogramm 2005 für die Region die Eigenentwicklung als regionalplanerisches Instrument – auch als ein Baustein für eine nachhaltige Flächenhaushaltspolitik – eingesetzt (vgl. Prieb/Wegner 2008).

Aufbauend auf eine Untersuchung zur Siedlungsentwicklung in der Region Hannover wurde ein sogenanntes Eigenentwicklungsmodell erarbeitet, durch das die erlaubte Siedlungsentwicklung in das Verhältnis zur Ausgangsfläche gesetzt wurde. Festgelegt wurde ein Regel-Basiszuschlag in Höhe von 5 % sowie zusätzlich ein Ermessenszuschlag von 2 % (abhängig von bestimmten Kriterien) für das weitere Siedlungsflächenwachstum aller 137 Ortsteile (in insgesamt 21 Kommunen) mit der Funktion *Eigenentwicklung* in der Region Hannover für den zehnjährigen Geltungszeitraum des Regionalplans. Durch diesen Ansatz soll die Bereitstellung von Siedlungsflächen in den Eigenentwicklungsgemeinden besser gesteuert und eine effektivere Lenkung der Siedlungstätigkeit auf die regionalplanerisch geeigneten Gemeinden mit ausreichender Infrastruktur und guter verkehrlicher Erreichbarkeit erfolgen. Auch die Eindämmung eines unverhältnismäßig hohen Siedlungsflächenwachstums soll damit erreicht werden. Wichtige Voraussetzung für diesen Steuerungsansatz ist ein laufendes *Monitoring* der Siedlungsflächenentwicklung. Dies wurde durch ein Kataster über die Entwicklung der Siedlungsfläche in den ländlich strukturierten Siedlungen realisiert (vgl. Prieb/Wegner 2008: 124).

Nach drei Jahren konnte eine erste positive Bilanz hinsichtlich dieses Instrumentes gezogen werden. So wurde die Möglichkeit dieser Eigenentwicklung von einem Drittel aller Kommunen gar nicht erst in Anspruch genommen. Bezogen auf die Ortsteile ließ sich feststellen, dass in 75 % aller 137 Ortsteile mit Eigenentwicklung keine zusätzlich zu beurteilende Siedlungsentwicklung stattgefunden hat (Prieb/Wegner 2008: 126).

Auch die weitere Entwicklung bis 2013 unterstreicht die erfolgreiche Anwendung dieses Modells. So wurde bisher nur in 47 % der 137 Ortsteile die Eigenentwicklung überhaupt in Anspruch genommen, und dies auch nur in geringem Maße (im Schnitt unter 3 %). Wichtige Basis für die erfolgreiche Anwendung des Modells war das konsequente > *Monitoring* durch das Flächenkataster bei der Region Hannover. Als Konsequenz soll auch bei dem neuen Regionalen Raumordnungsprogramm eine Reduzierung der Quantitäten beim zukünftigen Basiswert geprüft werden.

5 Ausblick

Auch in Zukunft wird in Regionalplänen die Differenzierung zwischen Gemeinden mit besonderen Funktionen für die regionale Siedlungsentwicklung einerseits und Gemeinden mit Beschränkung auf Eigenentwicklung andererseits – selbst unter Berücksichtigung des demografischen Wandels – sachgerecht und zielführend sein.

Wie die Erfahrungen in der Region Hannover zeigen, ist ein konsequenter Ansatz mit einem Flächenbezug zielführender als ein ausschließlicher Bezug auf die Bevölkerungszahlen. Das Modell kann als bewährt, zielorientiert und pragmatisch und somit insgesamt als erfolgreich beurteilt werden, wobei offenbleibt, ob und wie eine Übertragbarkeit auf andere ähnlich strukturierte Regionen möglich ist. Trotz seines Best-Practice-Charakters ist es in dieser Form noch in keiner anderen Planungsregion angewendet worden, obwohl es zeigt, wie eine erfolgreiche Anwendung des Instrumentes *Eigenentwicklung* möglich ist. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass viele Gemeinden mit Verweis auf die kommunale Planungshoheit die mit einer Ausweisung der Eigenentwicklung verbundenen Entwicklungsbeschränkungen ablehnen. Somit werden nur Länder mit einer politisch starken Regionalplanung in der Lage sein, dieses Instrument wirksam einzusetzen.

Literatur

- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (1999): Deutsch-schweizerisches Handbuch der Planungsbegriffe. Hannover.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2001): Deutsch-österreichisches Handbuch der Planungsbegriffe. Hannover.
- Domhardt, H.-J. (2005): Eigenentwicklung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 192-197.
- MLV Sachsen-Anhalt – Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt (Hrsg.) (2011): Landesentwicklungsplan 2010 des Landes Sachsen-Anhalt. Magdeburg.
- Münzer, E. (1995): Eigenentwicklung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 199-200.
- Priebs, A.; Wegner, C. (2008): „Eigenentwicklung“ als Baustein nachhaltiger Flächenhaushaltspolitik. In: RaumPlanung 141, 122-127.
- Verband Region Stuttgart (Hrsg.) (2010): Regionalplan für die Region Stuttgart vom 22.07.2009. Stuttgart.

Weiterführende Literatur

Bielenberg, W.; Runkel, P.; Spannowsky, W. (2010): Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder. Band 2: Kommentar. Berlin.

Wahl, R. (1992): Eigenentwicklung von Gemeinden. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Notwendigkeit, Möglichkeiten und Grenzen interkommunaler Zusammenarbeit. Hannover, 13-36. = Arbeitsmaterial der ARL 191.

Bearbeitungsstand: 12/2016