

Wettbewerb um Einwohner – versus Regionalplanung

Gerichtsurteil stärkt Instrument der Eigenentwicklung

August 2015



Nach wie vor findet der prozentual größte Flächenzuwachs dort statt, wo es aus raumplanerischer Sicht nicht vorgesehen ist – in kleinen und kleinsten Gemeinden. Diese Ortschaften ohne zentralörtliche Funktion sollen nur im Rahmen des Bedarfes der ortsansässigen Bevölkerung Bauland ausweisen. In Regionalplänen wird dies über das Instrument der Eigenentwicklung geregelt, welches bereits im NABU Impuls Stadt Land Fläche vorgestellt wurde. Der folgende Artikel zeigt auf, wie Gerichte entscheiden, wenn gegen Neuausweisungen auf der grünen Wiese juristisch vorgegangen wird – und zwar im Sinne des Instruments der Eigenentwicklung! Lesen Sie im Folgenden die Hintergründe zu dem Gerichtsurteil und wie durch persönliches Engagement Freifläche geschützt werden kann.

Das Instrument Eigenentwicklung

Um weiteren Zersiedelungstendenzen und den dazugehörigen negativen Umweltauswirkungen vorzubeugen, setzt die öffentliche Hand raumplanerische Instrumente ein.

Die „Eigenentwicklung“ ist ein solches Instrument. Sie beschränkt die Entwicklung der Orte ohne zentralörtliche Funktionen auf ihren „Eigenbedarf“. Zusätzliches Bauland soll ausschließlich für die örtliche Bevölkerung bereitgestellt werden. Kleine Orte des ländlich strukturierten Raums sollen aus Sicht der Raumordnung nicht stärker wachsen als es der eigene Bedarf rechtfertigt. Es soll also den Kindern der EinwohnerInnen ermöglicht werden in der Heimatgemeinde zu siedeln. Im Idealfall geht dies mit einer Stärkung der bestehenden Siedlungsstrukturen einher.

Angewandt wird die „Eigenentwicklung“ als Instrument der Raumordnung in unterschiedlicher Ausgestaltung in Landesentwicklungs- und Regionalplänen. Es ist jedoch gemeinhin aus der Flächenentwicklung bekannt, dass der prozentual größte Flächenzuwachs auf die Gemeinden ohne zentralörtliche Funktionen entfällt (vgl. Raumordnungsbericht S. 124). Die Regelungen Eigenentwicklung werden folglich nicht implementiert.

Anwendung von Eigenentwicklung in Raumordnungsprogrammen

Die Steuerung der „Eigenentwicklung“ kann insbesondere dann einen substanziellen Beitrag zur Begrenzung des Flächenverbrauchs leisten, wenn in den Landesentwick-

Kontakt

Alfred Wolk
Mitglied Bundesfachausschuss Siedlungs-
entwicklung

alfred-wolk@web.de

lungs- und Regionalplänen einheitliche Regelungen für die quantitative Ableitung der Eigenentwicklung vorhanden sind.

Als positives Beispiel für eine verbindliche Regelung kann hier auf die klaren Zielformulierungen in dem seit 2005 gültigen Regionalen Raumordnungsprogramm für die Region Hannover verwiesen werden. Dort haben die für ca. 150 Ortsteile mit der Funktion „Eigenentwicklung“ gefassten Zielaussagen, die die Siedlungsfläche als objektive Bezugsgröße in den Vordergrund stellen, zu mehr Planungssicherheit und Transparenz geführt.

Aber auch in Raumordnungsprogrammen, in denen zusätzliche Siedlungsfläche für „Eigenentwicklungsortsteile“ nicht mit einem konkreten Flächenfaktor, sondern anhand von Bevölkerungsprognosen ermittelt wird, hat das Instrument der „Eigenentwicklung“ praktische Relevanz.

So ist z. B. in Nordrhein-Westfalen für Siedlungsflächenerweiterungen in „Eigenbedarfsortslagen“ eine ortsteilscharfe Bevölkerungs- und Wohnflächenbedarfsprognose erforderlich. Diese Prognosen sind von den Gemeinden vorzulegen und von der für die Einhaltung des Regionalplans zuständigen Bezirksregierung einer Plausibilitätsprüfung zu unterziehen.

Sowohl im Landesentwicklungsplan des Landes NRW als auch im Regionalplan Münsterland werden Orte mit einer Aufnahmefähigkeit von weniger als 2.000 Einwohnern, die nicht als Siedlungsbereiche dargestellt werden, dem Freiraum zugeordnet. In diesen, dem Freiraum zugeordneten „Eigenentwicklungsortsteilen“ ist die Ausweisung zusätzlichen Baulands nur möglich, wenn der plausible Nachweis des Bedarfs der ortsansässigen Bevölkerung vorliegt.

Die Wirksamkeit des Instruments der „Eigenentwicklung“ ist in NRW entscheidend davon abhängig, wie ernsthaft die jeweilige Bezirksregierung als „Hüterin des Regionalplans“ die erforderliche Plausibilitätsprüfung durchführt.

„Eigenentwicklung“ in der kommunalen Praxis – dargestellt am Beispiel des Münsterlandes

Während einige Bezirksregierungen in NRW bei unzulänglichen Bedarfsnachweisen die beantragte Genehmigung mit Hinweis auf § 6 Abs. 2 BauGB (fehlende Voraussetzungen) seit einigen Jahren verweigern, führte die Bezirksregierung Münster die Plausibilitätsprüfungen in der Vergangenheit entweder gar nicht oder nur unzureichend durch.

So hat die Bezirksregierung Münster einer Änderung des Flächennutzungsplans der Gemeinde Everswinkel zur Ausweisung eines Baugebietes im Ortsteil Alverskirchen (unter 2.000 Einwohner) im Jahre 2009 zugestimmt, ohne den hierfür erforderlichen Nachweis des Bedarfs der ortsansässigen Bevölkerung einzufordern.

Alverskirchen ist der kleinere der beiden Ortsteile der Gemeinde Everswinkel, idyllisch gelegen im landwirtschaftlich geprägten Kreis Warendorf im Münsterland. Ein Blick auf die Entwicklung der Einwohnerzahlen des Ortsteils Alverskirchen hätte aufgezeigt, dass die von der Gemeinde beantragte Siedlungsfläche in einem deutlichen Missverhältnis zu dem Bedarf der ortsansässigen Bevölkerung steht.

Der Verzicht auf den plausiblen Nachweis des Bedarfs der ortsansässigen Bevölkerung ist umso unverständlicher, da das OVG NRW bereits 2006 in einem Urteil festgestellt

hat, dass von Gemeinden, die der Eigenentwicklung unterliegen, ein Bedarfsnachweis verlangt werden kann. Die Bezirksregierung hielt es jedoch weiterhin für ausreichend, die beantragten Genehmigungen jeweils mit dem Hinweis zu erteilen, die der Eigenentwicklung unterliegenden Gemeinden mögen doch bitte die Bestimmungen des Regionalplans beachten.

Vor dem Hintergrund des oben beschriebenen Umgangs der Bezirksregierung Münster mit dem Instrument der Eigenentwicklung, sah die Gemeinde Everswinkel bisher keine Veranlassung, die Bestimmungen des Regionalplans im Interesse des Freiraumschutzes einzuhalten. Mit der jahrzehntelang betriebenen Ausweisung überdimensionierter Baugebiete im Ortsteil Alverskirchen wollte die Mehrheit der politischen Entscheidungsträger den Folgen des demographischen Wandels im ländlichen Raum begegnen ohne zu berücksichtigen, dass dadurch neben dem Schaden für die Natur auch eine Zunahme der Infrastrukturkosten auf die langfristig sinkende Bevölkerung zukommt.

Hier wird sehr gut die Schwachstelle bei der Umsetzung des Regionalplans Münsterland im Hinblick auf die Wirksamkeit des Instruments der „Eigenentwicklung“ deutlich.



Bisher: Grünland am Ortsrand von Alverskirchen (Foto: Alfred Wolk)

OVG-Urteil stärkt das raumplanerische Instrument der Eigenentwicklung

Die weitere Missachtung der Bestimmungen des Regionalplans im Ortsteil Alverskirchen hat das OVG NRW mit seinem Urteil vom 18.10.2013 vorerst verhindert. Im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens hatte NABU-Mitglied und Autor dieses Artikels Alfred Wolk das Urteil erwirkt.

Alfred Wolk hatte zuvor in seiner über zwanzigjährigen kommunalpolitischen Tätigkeit immer wieder an den Gemeinderat der Gemeinde Everswinkel appelliert, eine behutsame Siedlungsentwicklung zu betreiben, die in Einklang steht mit den raumordnerischen Zielsetzungen. Die Mehrheit der Mitglieder des Gemeinderates war jedoch der Ansicht, sich im Rahmen der „kommunalen Planungshoheit“ über landes- und regionalplanerische Vorgaben hinwegsetzen zu können. Als in unmittelbarer Nachbarschaft zu dem eigenen Grundstück von Alfred Wolk das überdimensionierte Baugebiet „Königskamp“ ausgewiesen werden sollte, reichte er vor dem Oberverwaltungsgericht Münster einen Normenkontrollantrag ein. Voraussetzung für die Zulässigkeit eines solchen Normenkontrollantrags ist der Nachweis der persönlichen Betroffenheit. Da Alfred Wolk substantiiert die möglicherweise fehlerhafte Behandlung seiner persönlichen Belange bei der Abwägung durch den Gemeinderat darlegen konnte, sah das OVG die Zulässigkeit als gegeben an.

Das OVG hat mit seinem Urteil den Bebauungsplan Nr. 52 „Königskamp“ der Gemeinde Everswinkel im Ortsteil Alverskirchen für unwirksam erklärt, weil er nicht mit der Regionalplanung vereinbar ist. Die Schaffung von 2,6 ha Wohnbauflächen im bisher un bebauten siedlungsnahen Freiraum mit 38 Bauplätzen ist nach Ansicht des OVG nicht am Bedarf der ansässigen Bevölkerung ausgerichtet.

Das Gericht stellt fest, dass der Rat der Gemeinde Everswinkel den maßgeblichen Bedarf der ortsansässigen Bevölkerung nicht nachgewiesen hat. *„Auf eine belastbare Feststellung des behaupteten Bedarfs gänzlich zu verzichten hieße, die Eigenentwicklung der im Freiraum gelegenen Ortsteile allein auf der Grundlage eines politischen Willensaktes der Gemeinde und damit losgelöst von den Zielen des Regionalplans zuzulassen“* (OVG-Urteil).

In dem vor dem OVG NRW durchgeführten Normenkontrollverfahren hat die Gemeinde Everswinkel ausdrücklich darauf hingewiesen, dass eine ortsteilspezifische Bevölkerungsprognose für den Ortsteil Alverskirchen nicht existiere. Aufgrund verschiedener Bevölkerungsprognosen für die Gesamtgemeinde Everswinkel ist aber erkennbar, dass die Bevölkerung seit 2004 zurückgeht und dieser Rückgang bis zum Prognosezeitraum 2030 anhält. Das OVG ist der Ansicht, dass die prognostizierten Rückgänge der Einwohner für den Ortsteil Alverskirchen noch deutlicher ausfallen könnten. Diese negative Entwicklung der Bevölkerung für den Ortsteil Alverskirchen ließe sich wohl nur dann aufhalten, *„wenn – wie in der Vergangenheit offenbar geschehen – entgegen den Zielen des Regionalplans Bauwillige durch günstiges Bauland motiviert würden, nach Alverskirchen zu ziehen“* (OVG-Urteil).

Nach Ansicht des OVG ist die von der Gemeinde im Normenkontrollverfahren *„hervorgehobene positive Entwicklung der Bevölkerung in Alverskirchen – die Einwohnerzahl lag nach ihren Angaben 1990 bei 1.536 und liegt derzeit bei circa 2.000 - allem Anschein nach hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass dort seit 1990 etwa 200 Bauplätze ausgewiesen worden sind, ohne dass das Ziel der Raumordnung, die Siedlungsentwicklung der Gemeinden grundsätzlich auf den Flächen zu vollziehen, die im Regionalplan als Siedlungsbereich dargestellt sind, hinreichend Beachtung gefunden hat“* (OVG-Urteil). Das OVG stellt fest, dass die in den letzten Jahren im Ortsteil Alverskirchen *„baureif gemachten Grundstücke tatsächlich ganz überwiegend nicht von Ortsansässigen genutzt werden“*.

Vor diesem Hintergrund sieht das OVG keine Rechtfertigung für die Ausweisung von weiteren 38 Bauplätzen.



Streubstwiese mit zahlreichen seltenen Apfelsorten in Alverskirchen

„Dem verständlichen Wunsch des Rates, die im Ortsteil Alverskirchen vorhandene Infrastruktur durch eine Vergrößerung der ansässigen Bevölkerung zu erhalten, zu stärken und zu verbessern, und dem damit verbundenen Wunsch, attraktive Baugrundstücke vorzuhalten, um den Zuzug Ortsfremder zu befördern, stehen die Ziele der Regionalplanung entgegen.“

Der Ortsteil Alverskirchen ist insoweit kein Sonderfall. Vielmehr dürften die Überlegungen der Gemeinde Everswinkel auf viele im Geltungsbereich des Regionalplans gelegenen Gemeinden und ihre im Freiraum gelegenen Ortsteile zutreffen. Eine gegebenenfalls konkurrierende flächenmäßige Erweiterung dieser Ortsteile mit dem vorrangigen Ziel, dem Trend des Bevölkerungsrückganges entgegenzuwirken, würde – zumindest in ihrer gedachten Häufung – die übergeordnete Regionalplanung, die mit der gewollten Siedlungskonzentration nicht zuletzt dem fortschreitenden Flächenverbrauch entgegengetreten und dem Umweltgedanken Rechnung tragen will, zwangsläufig scheitern lassen“ (OVG-Urteil).

Schlussfolgerungen und Ausblick

Mit seinem Urteil hat das OVG NRW die Rechtmäßigkeit und Sinnhaftigkeit des Instruments der „Eigenentwicklung“ in aller Deutlichkeit bestätigt.

Der vor allem von vielen ländlichen Gemeinden betriebenen „Kirchturmpolitik“ wird mit dem OVG-Urteil eine klare Absage erteilt. Eine Politik, die die Konkurrenz zwischen den Kommunen um die weniger werdenden jungen Familien durch die Ausweisung neuer Baugebiete auf der „grünen Wiese“ verschärft, widerspricht dem anerkannten Ziel der Flächenreduzierung. Das Vorhalten von Baugrundstücken, um Ortsfremde „anzulocken“, ist mit der Zielsetzung des Instruments der „Eigenentwicklung“ unvereinbar. Das ist die klare Aussage des OVG-Urteils.

Das Gericht sieht es im Interesse der Ziele der übergeordneten Regionalplanung als gerechtfertigt an, die Ausweisung von zusätzlicher Siedlungsfläche in den „Eigenentwicklungsortsteilen“ von dem plausiblen Nachweis des Bedarfs der ortsansässigen Bevölkerung abhängig zu machen.

Um der Gefahr der subjektiv geschönten Darstellung der künftigen Entwicklung seitens der politischen Entscheidungsträger zu begegnen, hat das OVG Kriterien genannt, die eine Bedarfsprognose zu erfüllen hat. Grundsätzlich muss eine Prognose, die einer gerichtlichen Überprüfung standhalten soll, zumindest methodisch unbedenklich und insgesamt plausibel sein. Darüber hinaus ist nach Ansicht des OVG bei der Erstellung einer Bedarfsprognose zu berücksichtigen, in welchem Umfang gebrauchte Immobilien zur Deckung eines etwaigen Bedarfs künftig zur Verfügung stehen werden (Bestandsimmobilien im Generationenwechsel). Vor einer weiteren Ausdehnung der Wohnbauflächen in den unbebauten Freiraum wird des Weiteren zu prüfen sein, ob für eine Nachverdichtung geeignete Flächen Ortsansässigen zur Bebauung angeboten werden können.



Bisher: Kleingartenidylle in Alverskirchen

Wird der ordnungsgemäße Nachweis des Wohnbedarfs der ortsansässigen Bevölkerung in den „Eigenentwicklungsortsteilen“ nicht erbracht, liegt ein Verstoß gegen die Ziele der Raumordnung vor. Der Bebauungsplan ist dann unwirksam. Insbesondere Landwirte, die durch die Ausweisung des Baugebietes in ihren Entwicklungsmöglichkeiten beeinträchtigt werden und anerkannte Naturschutzverbände, die unnötige Eingriffe in die Natur sehen, können sich darauf berufen, dass die Ziele der Regional- und Landesplanung eingehalten werden.

Die im OVG-Urteil genannten Vorgaben sollten durch eine landesweit einheitliche Berechnungsmethode zur Ermittlung des Bedarfs der ortsansässigen Bevölkerung modifiziert und damit ein gleicher Standard und Transparenz im Hinblick auf den zu erbringenden Bedarfsnachweis geschaffen werden. Die Berechnungsmethode muss jedoch nicht nur eingeführt, sondern auch konsequent angewandt werden, um somit die Bestimmungen der raumplanerischen Festsetzungen zu implementieren.

Die Erfahrungen in Alverskirchen sind sicherlich kein Einzelfall, so dass Landes- und Bezirksregierungen noch eine große Aufgabe vor sich haben, wenn sie die bestehenden Vollzugsdefizite bezogen auf das Instrument der „Eigenentwicklung“ beseitigen wollen.

Gerichtsurteil:

Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 18.10.2013, Az. 10 D 4/11. NE.

(http://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/ovg_nrw/j2013/10_D_4_11_NE_Urteil_20131018.html)

Weiterführende Literatur:

- Bovet, Jana: Rechtliche Steuerungsoptionen des Siedlungsflächenverbrauchs, in: Zeitschrift RaumPlanung Nr 142, Februar 2009
- Bundesministerium für Verkehr-, Bau und Stadtentwicklung, Online-Publikation Nr. 20/2012: Regionalplanerische Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme.
- Priebes, Axel und Wegner, Christiane: „Eigenentwicklung“ als Baustein nachhaltiger Flächenhaushaltspolitik, in: Zeitschrift RaumPlanung Nr. 141, Dezember 2008