

ID: Stellungnahme:

2017 Ziel 2-3 Siedlungsraum und Freiraum

Das Ziel fordert die planerische Unterscheidung von Siedlungsraum und Freiraum. Grundsätzlich erfolgt die Siedlungsentwicklung vorrangig in den in Regionalplänen festgelegten Siedlungsbereichen.

In kleineren, dem regionalplanerischen Freiraum zugeordneten Ortsteilen (<2.000 Einwohner) darf sich die Siedlungsentwicklung ausnahmsweise nur vollziehen, wenn sie auf den Bedarf der ansässigen Bevölkerung ausgerichtet ist (sog. "Eigenentwicklung").

Mit der Beschränkung auf die "Eigenentwicklung" der im Freiraum gelegenen Ortsteile soll nach dem Willen des Plangebers insbesondere ein unlauterer Wettbewerb um Einwohner zu Lasten der Freiraumfunktion verhindert werden.

Obwohl das raumordnerische Instrument der Eigenentwicklung seit langem im Landesentwicklungsplan NRW und in den verschiedenen Regionalplänen verankert ist, hat in der Vergangenheit der prozentual größte Flächenverbrauch dort stattgefunden, wo er aus raumplanerischer Sicht nicht vorgesehen ist - in kleinen und kleinsten Gemeinden. Aufgrund vorhandener Vollzugsdefizite hatte das Instrument der Eigenentwicklung bisher kaum praktische Relevanz.

Zwar hat das Oberverwaltungsgericht NRW bereits 2006 in einem Urteil (OVG NRW, 7 A 1862/06) festgestellt, dass für die Ausweisung zusätzlicher Siedlungsfläche in Eigenentwicklungsortsteilen der Nachweis des Bedarfs der ortsansässigen Bevölkerung zwingende Voraussetzung ist. Ganz offensichtlich wurde dieser Bedarfsnachweis von den Bezirksregierungen als zuständige Genehmigungsbehörde in der Vergangenheit entweder gar nicht oder nur in unzulänglicher Weise eingefordert. Mit Urteil vom 18.10.2013 (OVG NRW, 10 D 4/11.NE) hat das Oberverwaltungsgericht NRW den Bebauungsplan "Königskamp" der Gemeinde Everswinkel im Eigenentwicklungsortteil Alverskirchen aufgehoben, da ein überdimensioniertes Baugebiet ausgewiesen wurde, obwohl überhaupt kein Bedarfsnachweis vorlag. In seinem Urteil stellt das OVG ernüchternd fest: "Der Ortsteil Alverskirchen ist insoweit kein Sonderfall". Das OVG führt weiter aus, dass viele im Geltungsbereich des Regionalplans Münsterland gelegene Gemeinden und ihre im Freiraum gelegenen Ortsteile in ähnlicher Weise wie die Gemeinde Everswinkel gegen die Ziele der Raumordnung verstoßen haben dürften.

Die Regelungen zur Eigenentwicklung können nur dann einen substantiellen Beitrag zur

Steuerung der Siedlungsentwicklung leisten, wenn im Landesentwicklungsplan und in den Regionalplänen einheitliche Regelungen für die quantitative Ableitung des Bedarfs der ortsansässigen Bevölkerung vorhanden sind und die bestehenden Vollzugsdefizite konsequent beseitigt werden.

Der Plangeber ist aufgefordert, präzise Vorgaben für die von den Eigenentwicklungskommunen zu erbringenden Bedarfsnachweise zu machen. Ohne konkretisierende Hinweise, welche Anforderungen an eine belastbare, nachvollziehbare und plausible Bedarfsprognose zu stellen sind, ist der Manipulation Tür und Tor geöffnet.

Durch die Formulierung präziser Vorgaben an die regionalen Planungsträger wird nicht nur eine tendenzielle Verlagerung des Problems auf die Regionalplanung vermieden, sondern es werden auch die Möglichkeiten verringert, dass aufgrund des politischen Einflusses der Kommunen auf Regionalplanungsebene über beantragte Flächen "gedeckt" wird.

Die erneute Ausweisung eines Baugebietes auf der "grünen Wiese" im Eigenentwicklungsortteil Alverskirchen durch die Gemeinde Everswinkel zeigt in erschreckender Weise die nach wie vor bestehenden Unzulänglichkeiten im Hinblick auf die beabsichtigte Steuerung der Siedlungsentwicklung der im Freiraum liegenden kleineren Ortsteile. Das Beispiel des Baugebiets "Königskamp" in Alverskirchen dokumentiert eindrucksvoll, dass in der geübten Praxis der beanspruchte Flächenbedarf nicht sachlich erhoben und begründet wird, sondern allein politische Mehrheitsverhältnisse darüber entscheiden, ob und in welchem Umfang Flächen als neue Baugebiete ausgewiesen werden.

Zwar hat die Gemeinde Everswinkel als Konsequenz aus dem OVG-Urteil nunmehr ein Bedarfsgutachten bei der Bezirksregierung vorgelegt. Jedoch entspricht dieses Gutachten nicht den rechtlichen Anforderungen und den im OVG-Urteil vom 18.10.2013 formulierten Kriterien, die an eine belastbare Bedarfsprognose zu stellen sind.

Vor dem Hintergrund einer rückläufigen und stark überalternden Bevölkerung im Ortsteil Alverskirchen ist von der Gemeinde Everswinkel der Bedarf für die Ausweisung eines weiteren Baugebietes unter Beachtung der durch höchstrichterliche Rechtsprechung für eine ordnungsgemäße Bedarfsprognose entwickelten Kriterien nicht zu belegen.

Um trotzdem einen zusätzlichen Siedlungsbedarf auf der "grünen Wiese" deklarieren zu können, hat die Gemeinde Everswinkel ein Bedarfsgutachten erstellen lassen, das nicht nur auf fehlerhaftem Datenmaterial und willkürlich angenommenen Hypothesen beruht, sondern das insbesondere fiktive Größen beinhaltet, mit denen die landes- und regionalplanerischen Zielsetzungen unterlaufen werden.

Die den Zielsetzungen der Raumordnung zuwiderlaufenden "manipulativen Ansätze" sollen an dieser Stelle nur beispielhaft verdeutlicht werden:

1. Das OVG betont in seinem Urteil ausdrücklich, dass eine sich verändernde Verkleinerung der Haushalte nicht ausreicht, um einen konkreten Bedarf der ortsansässigen Bevölkerung festzustellen. In dem von der Gemeinde Everswinkel vorgelegten Bedarfsgutachten wird ein rechnerischer Haushaltszuwachs (=Wohneinheiten) ermittelt, der bei einer insgesamt rückläufigen Bevölkerung einzig und allein auf einer sich verändernden Altersstruktur und damit auf sich verkleinernden Haushalten basiert.

2. Durch Generationenwechsel stehen im Ortsteil Alverskirchen zukünftig in erheblichem Umfang Bestandsimmobilien zur Verfügung, mit denen der errechnete künftige Wohnungsbedarf gedeckt werden könnte.

Das Gutachten geht jedoch von der fiktiven Annahme aus, dass auf Grund vorhandener "Hürden" die ortsansässige Bevölkerung maximal 20% der frei werdenden Bestandsobjekte nachfragen wird. Die willkürliche Annahme einer sog. "Wiederbelegungsquote" in Höhe von 20% führt nicht nur zu einer künftigen Leerstandsproblematik, sondern erhöht den deklarierten zusätzlichen Siedlungsflächenbedarf in Höhe der 80% nicht berücksichtigten Bestandsimmobilien.

3. Das mit Hilfe des fehlerhaft ermittelten Haushaltszuwachses und dem Einfügen einer den siedlungsstrukturellen Entwicklungszielen entgegenstehende "Wiederbelegungsquote" ermittelte Ergebnis wird durch das Einfügen einer ebenfalls rein willkürlich festgelegten sog. "Bleibequote" weiter erhöht.

Mit dem Einfügen einer als Siedlungsflächenzuschlag wirkenden "Bleibequote" wird der Siedlungsflächenbedarf in dem von der Gemeinde Everswinkel vorgelegten Wohnungsbedarfsgutachten um 140% gesteigert.

Als Begründung für das Einfügen einer "Bleibequote" führt der Gutachter einer an keiner Stelle des Gutachtens verifizierte These an: Vor dem Hintergrund, dass in den vergangenen Jahren mehr als 200 Grundstücke im Eigenentwicklungsortteil Alverskirchen baureif gemacht und zu weit mehr als der Hälfte an Ortsfremde veräußert wurden, stellt der Gutachter die Behauptung auf, den Alverskirchenern Bürgern hätten nicht in ausreichendem Umfang "Wunschgrundstücke" zur Verfügung gestanden. Er leitet aus dieser Vermutung ab, dass es infolgedessen zu Nahabwanderungen gekommen sei.

Diese Vermutung wird zur Rechtfertigung eines in beliebiger Höhe anzusetzenden Siedlungsflächenzuschlags in Form einer "Bleibequote" herangezogen.

Das von der Gemeinde Everswinkel für den Eigenentwicklungsortteil Alverskirchen vorgelegte Wohnungsbedarfsgutachten erfüllt nicht die im OVG-Urteil vom 18.10.2013 formulierten Anforderungen, die an eine belastbare, nachvollziehbare und plausible Bedarfsprognose zu stellen sind. Durch die Berücksichtigung einer "Wiederbelegungsquote" von weit unter 100% und das Einfügen einer fiktiven "Bleibequote" werden die landes- und regionalplanerischen Zielsetzungen bewusst unterlaufen.

Trotz der Kenntnisse über die Unzulänglichkeiten des von der Gemeinde Everswinkel vorgelegten Gutachtens zur Bedarfsermittlung für den Wohnungsneubau im Ortsteil Alverskirchen hat die Bezirksregierung mit ausdrücklicher Duldung durch das Bauministerium und durch die Staatskanzlei des Landes NRW erneut einer Flächennutzungsplanänderung mit dem Ziel der Ausweisung eines zusätzlichen Baugebietes auf einer bisher landwirtschaftlich genutzten Fläche im regionalplanerisch deklarierten Freiraum zugestimmt.

Mit der Duldung der Ausweisung eines Baugebietes im Eigenentwicklungsortteil Alverskirchen auf der Grundlage eines "willkürlich" gestalteten Wohnungsbedarfsgutachtens durch Bezirksregierung, Bauministerium und Staatskanzlei werden die mit dem Entwurf des LEP angestrebten Ziele zur Siedlungsflächenreduzierung in Frage gestellt.

Auch alle anderen Eigenentwicklungsortteile in Nordrhein-Westfalen haben mit Verweis auf den "Präzedenzfall Alverskirchen" damit weiterhin die Möglichkeit, überdimensionierte Baugebiete auf der "grünen Wiese" auszuweisen.

Einzige Voraussetzung, die erfüllt werden muss: Sie lassen sich ein "Wunschgutachten" erstellen. Durch die Berücksichtigung einer willkürlich festgelegten "Wiederbelegungsquote"

und das Einfügen einer fiktiven "Bleibequote", deren Höhe ebenfalls beliebig gewählt werden kann, ist jeder vom Bürgermeister und dem Gemeinderat anvisierte Bedarf zu "belegen".

Die mit dem raumordnerischen Instrument der "Eigenentwicklung" beabsichtigte Steuerungswirkung erfordert nicht nur eine konsequente Beseitigung der bestehenden Vollzugsdefizite. Der Plangeber hat im LEP einheitliche Kriterien zu verankern, nach denen die ausnahmsweise Ausweisung zusätzlicher Siedlungsfläche in "Eigenentwicklungsortsteilen" zu beurteilen ist.

Als positive Beispiele für klare Zielformulierungen, die Rechtssicherheit und Transparenz bei der Anwendung von Bestimmungen für "Eigenentwicklungsortsteile" gewährleisten, verweise ich hier auf die verbindlichen Regelungen in dem seit 2005 gültigen Regionalen Raumordnungsprogramm für die Region Hannover und auf die in Baden-Württemberg in einem Flächensparerlass verankerten Regelungen, durch die konkrete Hinweise für die Bauflächenbedarfsnachweise im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nach §§ 6 und 10 Abs. 2 BauGB vorgegeben werden.

Ich fordere den Plangeber auf, durch eine Konkretisierung der Bestimmungen zur Eigenentwicklung im Landesentwicklungsplan die mit dem Ziel "Siedlungsraum und Freiraum" angestrebte raumordnerische Steuerung zu gewährleisten.