

# Regionalplanerische Festlegungen zur Eigenentwicklung und ihr Beitrag zum Klimaschutz

*Daniela Briegel, Kirsten Mangels*

(Daniela Briegel, Technische Universität Kaiserslautern, Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung, Pfaffenbergstraße 95, 67663 Kaiserslautern, daniela.briegel@ru.uni-kl.de)

(Kirsten Mangels, Technische Universität Kaiserslautern, Lehrstuhl Regionalentwicklung und Raumordnung, Pfaffenbergstraße 95, 67663 Kaiserslautern, kirsten.mangels@ru.uni-kl.de)

## 1 ABSTRACT

Vor dem Hintergrund des Ziels der deutschen Bundesregierung, bis 2030 die Flächenneuanspruchnahme auf weniger als 30 Hektar pro Tag zu reduzieren, erlangen raumordnerische Instrumente zur Steuerung der Siedlungsentwicklung eine besondere Bedeutung. Gleichzeitig gilt es die gesetzten Klimaziele zu erreichen. Hierfür gilt es von Seiten der Raumordnung sowohl einen Beitrag zu leisten, um Freiraum zu erhalten als auch den Ausstoß von Treibhausgasen zu verringern, die den Klimawandel auslösen und beschleunigen. Eine sparsame Siedlungsflächenentwicklung, sowie eine Eindämmung des Siedlungsflächenverbrauchs an Standorten ohne angemessene Versorgungsinfrastruktur verringern das Verkehrsaufkommen und damit insgesamt den CO<sub>2</sub>-Ausstoß.

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 Flächenneuanspruchnahme zu leisten.

Dieser Beitrag fasst die Ergebnisse einer bundesweiten Analyse von regionalen Raumordnungsplänen hinsichtlich der Verwendung und Ausgestaltung des Planelements Eigenentwicklung zusammen und leitet daraus Empfehlungen zur künftigen Ausgestaltung ab. Hierbei steht im Fokus, welche Ausformung der regionalplanerischen Festlegung zur Eigenentwicklung eine bestmögliche Umsetzung der zentralen Steuerung intentionen des Instruments der Verringerung der Flächenneuanspruchnahme und der räumlichen Konzentration der Siedlungsentwicklung erreichen kann. In diesem Kontext wird aufgezeigt, welches Potenzial raumordnerische Eigenentwicklungsfestlegungen bei einer restriktiven Ausformung und Anwendung für die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme und somit für einen Beitrag zum Klimaschutz aufweisen. 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.

Keywords: Flächenneuanspruchnahme, Eigenentwicklung, Regionalplanung, Klimaschutz, Siedlungsentwicklung

## 2 EINLEITUNG

### 2.1 Problemstellung

Regionalpläne dienen neben den landesweiten Raumordnungsplänen der Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamttraums sowie der Teilräume Deutschlands<sup>1</sup> und fungieren somit als „überörtliche und fachübergreifende Planwerke“<sup>2</sup>. Die Formulierung rahmgebender Vorgaben für die siedlungsstrukturelle Entwicklung und die anzustrebende Freiraumstruktur gilt dabei als elementare Aufgabe der Landes- und Regionalplanung.<sup>3</sup> Betraut mit dieser Koordinierungsaufgabe ist die Raumordnung demnach eine wichtige Instanz, um eine klimagerechte Raumentwicklung voranzubringen. Durch die Steuerung der Siedlungs- und

<sup>1</sup> Vgl. §1 Abs. 1 S. 1 ROG i.V.m. §13 Abs. 1 ROG.

<sup>2</sup> Runkel in: Spannowsky / Runkel / Goppel 2010, Rd Nr. 61 zu §1 ROG.

<sup>3</sup> Vgl. §13 Abs.5 ROG.

Freiraumentwicklung schafft sie Raumstrukturen, die wiederum die wesentlichen Rahmenbedingungen für die künftige Reduzierung von Treibhausgasen darstellen.<sup>4</sup>

Im Fokus des vorliegenden Beitrags ist das regionalplanerische Planelement der Eigenentwicklung. Dieses dient der Beschränkung der Siedlungsentwicklung in ausgewählten Gemeinden auf den sogenannten „Eigenbedarf“.<sup>5</sup> Die Normgeber beabsichtigen mit der Festlegung von Eigenentwicklungsgemeinden oder -gemeindeteilen in Regionalplänen, die Siedlungsentwicklung an Standorten mit unzureichender infrastruktureller Ausstattung zu beschränken und so einen Beitrag zur Konzentration der Siedlungsentwicklung auf geeignete Standorte zu leisten.<sup>6</sup> Durch die Beschränkung der Siedlungsentwicklung kann das Planelement „Eigenentwicklung“ Freiraum erhalten, die Flächenneuanspruchnahme reduzieren und dadurch nicht unwesentlich zum Klimaschutz beitragen.

Das Planelement „Eigenentwicklung“ hat in einigen Regionalplänen mit großer Regelungsintensität und strikten Vorgaben Eingang gefunden. Dabei unterscheidet sich die Ausgestaltung der Festlegung zur Eigenentwicklung jedoch länder- sowie bundesweit unter anderem hinsichtlich der Verbindlichkeit sowie hinsichtlich qualitativer und quantitativer Regelungsinhalte.<sup>7</sup> Vor diesem Hintergrund wird seitens der Wissenschaft bereits ein Forschungsdefizit bekundet und die Erforderlichkeit eines deutschlandweiten Vergleichs der Eigenentwicklungsfestlegungen betont.<sup>8</sup> Zudem zeigt sich im Rahmen von Forschungsarbeiten, dass insbesondere Einschätzungen zur Eignung verschiedener Ansätze zur rechnerischen Ermittlung der zulässigen Siedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung wesentlich wären.<sup>9</sup> Die Ausgestaltung der Festlegungen zur Eigenentwicklung hat darüber hinaus im Kontext des fortlaufenden Diskurses zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme und zum Klimaschutz höchste Aktualität.

## 2.2 Zielsetzung und Methodik

Zunächst erfolgt eine theoretische Einführung zum „Flächensparen“, bestehenden Zielen zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme in Deutschland und zu Möglichkeiten der Raumordnung, einen Beitrag zum Klimaschutz und zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme zu leisten.

Ziel des vorliegenden Beitrags ist die Darstellung eines Überblicks der Ausformung von Eigenentwicklungsfestlegungen in Regionalplänen Deutschlands. Methodisch basiert dieser Arbeitsschritt auf einer vergleichenden Analyse der Eigenentwicklungsfestlegungen ausgewählter regionaler Raumordnungspläne anhand von einschlägigen Vergleichskriterien.

Aufbauend auf der vergleichenden Plananalyse wird im Rahmen von konkreten Empfehlungen die Frage beantwortet, wie die Festlegungen zur Eigenentwicklung optimiert werden können, um einen möglichst großen Beitrag zum Klimaschutz zu leisten.

## 3 „FLÄCHENSPPAREN“ ALS BEITRAG ZUM KLIMASCHUTZ?

Die Diskussion in der Raumplanung, welche raumplanerischen Handlungsfelder identifiziert und bearbeitet werden können, um einen Fachbeitrag zur Erreichung der Klimaschutzziele zu leisten, wird nunmehr seit einigen Jahren geführt.<sup>10</sup> Neben einer räumlichen Vorsorge für den raumverträglichen Ausbau erneuerbarer Energien, werden regelmäßig auch die Handlungsfelder einer vorsorgenden Standortsicherung für Anlagen zur CO<sub>2</sub>-Speicherung sowie v.a. effiziente und verkehrsvermeidende Siedlungsstrukturen genannt.<sup>11</sup>

Ein sparsamer Umgang mit der endlichen Ressource „Fläche“ gilt dabei als eine wesentliche Aufgabe des Klimaschutzes. Grund hierfür ist, dass der „Verbrauch“ von Fläche bzw. Freiraum vielfältige negative ökologische Auswirkungen mit sich bringt, die den Klimawandel begünstigen und vorantreiben und dem primären Ziel des Klimaschutzes der Reduzierung des Ausstoßes von Treibhausgasen entgegenstehen. Hervorzuheben ist hierbei die Funktion des Freiraums als CO<sub>2</sub>-Speicher, weswegen der Freiraumerhalt zur

---

<sup>4</sup> Vgl. Umweltbundesamt 2016.

<sup>5</sup> Vgl. Schmidt-Eichstaedt et al. 2001, S. 11.

<sup>6</sup> Vgl. Schwabedal 2011, S. 19.

<sup>7</sup> Vgl. ebenda, S. 19f.

<sup>8</sup> Schwabedal 2009, S. 21.

<sup>9</sup> Vgl. Umweltbundesamt unveröffentlicht, o.S.

<sup>10</sup> Vgl. nur beispielhaft ARL (Hrsg.) 2013, BMVBS (Hrsg.) 2010

<sup>11</sup> Vgl. Fleischhauer, M.; Overbeck, G., Janssen, G., Kufeld, W. 2013, S. 95

Reduzierung des Treibhausgasausstoßes eine besondere Bedeutung hat und folglich mit einem Flächenverbrauch wichtige Kohlenstoffsenken verloren gehen. Des Weiteren bewirken ein sparsamer Umgang mit Fläche, vorrangige Innenentwicklung und eine Beschränkung der Siedlungsflächenentwicklung an Standorten ohne angemessene Versorgungs- und Verkehrsinfrastruktur eine kompakte Siedlungsstruktur, die sich durch gute Erreichbarkeiten der Daseinsgrundfunktionen auszeichnet. Dadurch sind Nutzungen fußläufig oder mit dem Fahrrad zu erreichen und Verkehrsnetze können aufgrund einer angemessenen Auslastung effizienter ausgebaut werden. Demnach kann „Flächensparen“ und die Schaffung von kompakten Siedlungsstrukturen zur Reduzierung des motorisierten Individualverkehrs und somit zu einem ökologischeren Verkehrsverhalten beitragen, wodurch der Ausstoß von CO<sub>2</sub> reduziert und dem Klimawandel entgegengewirkt werden kann.<sup>12</sup>

### 3.1 Ziele zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme der Bundesrepublik Deutschland

Vor dem Hintergrund der besonderen Relevanz des Freiraumerhalts für den Klimaschutz, verfolgt die Bundesregierung Deutschlands das Ziel, bis 2030 die Flächenneuanspruchnahme auf weniger als 30 Hektar pro Tag zu reduzieren. Die Zunahme der Flächenneuanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke pro Jahr ist zwar in Deutschland seit Jahren rückläufig, lag jedoch im Jahr 2019 noch bei 52 Hektar pro Tag.<sup>13</sup> Neben dem „30-Hektar-minus-x-Ziel“ hat sich die deutsche Bundesregierung zum Ziel gesetzt, bis zum Jahr 2050 eine Flächenkreislaufwirtschaft zu erreichen, sodass die Flächenneuanspruchnahme bei Netto-Null liegt.<sup>14</sup> Zur Einhaltung dieser Ziele bedarf es demnach zwingend einer weiteren Reduzierung der täglichen Flächenneuanspruchnahme durch Siedlungs- und Verkehrsvorhaben in Deutschland und in diesem Kontext auch eine möglichst restriktive Steuerung der Siedlungsentwicklung. Folglich erlangen raumordnerische bzw. regionalplanerische Instrumente zur Steuerung der Siedlungsentwicklung eine besondere Bedeutung.

### 3.2 Siedlungsentwicklung und Flächenneuanspruchnahme in Deutschland

Im ländlichen Raum ist die Siedlungs- und Verkehrsfläche pro Einwohner im Vergleich zu den Verdichtungsräumen besonders hoch. Die Siedlungs- und Verkehrsfläche liegt 2014 in kreisfreien Großstädten bei durchschnittlich 260 Quadratmetern pro Einwohner, wohingegen in dünn besiedelten, ländlichen Regionen die Flächenbeanspruchung pro Einwohner durchschnittlich bei 1.140 Quadratmetern lag. Demnach bestehen in den ländlichen Räumen auch die größten Flächeneinsparpotenziale. Nennenswert ist in diesem Kontext, dass von 2011 bis 2014 die Siedlungs- und Verkehrsfläche pro Einwohner in den Verdichtungsräumen abgenommen hat und im gleichen Zeitraum in den ländlichen Räumen angestiegen ist.<sup>15</sup> Darüber hinaus weisen Städte und Gemeinden Deutschlands mit Bevölkerungsrückgang eine deutliche Zunahme der Gebäudeflächen auf. Demnach sind die Gebäudeflächen- und die Bevölkerungsentwicklung in diesen Gemeinden und Städten deutlich voneinander entkoppelt. Auch in Städten und Gemeinden Deutschlands, deren Bevölkerung wachsend ist, ist die Gebäudeflächenentwicklung nicht konform mit der Bevölkerungsentwicklung, sondern steigt prozentual stärker an als die Bevölkerungszahl.<sup>16</sup> Da sich schrumpfende Städte und Gemeinden meist im ländlichen Raum befinden,<sup>17</sup> zeigt sich folglich insbesondere in ländlichen Räumen eine besonders hohe und zugleich unverhältnismäßige Inanspruchnahme von Flächen für Gebäudeflächen.

Zusammenfassend besteht demnach aufgrund der geschilderten Flächeninanspruchnahme pro Kopf und der Verhältnismäßigkeit von Bevölkerungs- und Gebäudeflächenentwicklung in städtischen und ländlichen Räumen ein deutliches Gefälle zwischen diesen Raumtypen. Um demnach zum Klimaschutz beizutragen, bedarf es insbesondere in ländlichen Räumen einer deutlichen Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme.

<sup>12</sup> Vgl. Umweltbundesamt 2016.

<sup>13</sup> Vgl. Umweltbundesamt 2021.

<sup>14</sup> Vgl. BMU 2019.

<sup>15</sup> Vgl. BBSR o.J.

<sup>16</sup> Vgl. BBSR 2015, S. 14f.

<sup>17</sup> Vgl. ebenda, S. 7.

### 3.3 Klimaschutz und Flächensparen in der Raumordnung

In den Ländern Deutschlands sind Raumordnungspläne zum einen auf Landesebene (Landesentwicklungspläne oder Landesentwicklungsprogramme), als auch zum anderen für die Teilräume der Länder (Regionalpläne) aufzustellen.<sup>18</sup> Raumordnungspläne werden definiert als „zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Pläne“<sup>19</sup>. Aufgabe der Raumordnung ist es, den „Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume [...] zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern.“<sup>20</sup> Demnach gehören die Abstimmung aller raumrelevanten Belange und die Sicherstellung einer ausgewogenen Raumnutzung zur Aufgabe der Raumordnung bzw. der Raumordnungsplanung.<sup>21</sup> Im ROG werden zudem Angaben zu Regelungsinhalten der Raumordnungspläne gemacht. Demnach sollen „Raumordnungspläne [...] Festlegungen zur Raumstruktur enthalten.“<sup>22</sup> Hierzu zählen vor allem Festlegungen zur anzustrebenden Siedlungs- und Freiraumstruktur sowie zu den zu sichernden Standorten und Trassen für Infrastruktur.<sup>23</sup> Hierfür können in Raumordnungsplänen Ziele und Grundsätze festgelegt werden.<sup>24</sup> Ziele der Raumordnung sind „verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums.“<sup>25</sup> Dahingegen sind Grundsätze der Raumordnung „Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- und Ermessensentscheidungen.“<sup>26</sup> 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*.<sup>27</sup> Für die Gemeinden besteht bei der Bauleitplanung eine verschärfte Bindungswirkung in Form einer Anpassungspflicht an die Ziele der Raumordnung.<sup>28</sup>

Das ROG gibt vor, dass „Regionalpläne [...] aus dem Raumordnungsplan für das Landesgebiet zu entwickeln [sind].“<sup>29</sup> Demnach wird die Regionalplanung als Teil der Landesplanung verstanden und dient der Konkretisierung der landesweiten Planung auf regionaler Ebene.<sup>30</sup>

Durch die Koordinierung aller raumrelevanten Belange und die Steuerung der Siedlungs- und Freiraumentwicklung kann die Raumordnung eine klimagerechte Raumentwicklung voranbringen und Raumstrukturen schaffen, die die wesentlichen Rahmenbedingungen für die künftige Reduzierung von Treibhausgasen darstellen.<sup>31</sup> Neben dieser Relevanz der Raumordnung für eine klimagerechte Raumentwicklung, die sich direkt von der (Koordinierungs-)Aufgabe der Raumordnung ableiten lässt, ist darüber hinaus im Bundesraumordnungsgesetz verankert, dass „den räumlichen Erfordernissen des Klimaschutzes Rechnung zu tragen [ist], sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen.“<sup>32</sup> Dieser Grundsatz verdeutlicht, dass der Bundesgesetzgeber die Raumordnung als wichtige Akteurin im Bereich des Klimaschutzes und auch der Klimaanpassung ansieht.

Auch im Bereich des „Flächensparens“ werden der Landes- und Regionalplanung Kompetenzen zugesprochen. Der Bundesgesetzgeber gibt vor, dass „die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke [...] zu verringern [ist], insbesondere durch quantifizierte Vorgaben zur Verringerung der Flächeninanspruchnahme sowie durch die vorrangige Ausschöpfung der Potenziale für die

<sup>18</sup> Vgl. §13 Abs. 1 ROG.

<sup>19</sup> §3 Abs. 1 Nr. 7 ROG.

<sup>20</sup> §1 Abs. 1 ROG.

<sup>21</sup> Vgl. Runkel in: Spannowsky / Runkel / Goppel 2010, Rd Nr. 49 zu §1 ROG.

<sup>22</sup> §13 Abs. 5 ROG.

<sup>23</sup> Vgl. §13 Abs. 5.

<sup>24</sup> Vgl. ebenda, Rd Nr. 62 zu §1 ROG.

<sup>25</sup> §3 Abs. 1 Nr. 2 ROG.

<sup>26</sup> Ebenda.

<sup>27</sup> Vgl. §4 Abs. 1 Nr. 3 ROG.

<sup>28</sup> Vgl. §1 Abs. 4 BauGB.

<sup>29</sup> §13 Abs. 2 ROG.

<sup>30</sup> Vgl. Goppel 2011, S. 445.

<sup>31</sup> Vgl. Umweltbundesamt 2016.

<sup>32</sup> §2 Abs. 2 Nr. 6 ROG.

Wiedernutzbarmachung von Flächen, für die Nachverdichtung und für andere Maßnahmen zur Innenentwicklung der Städte und Gemeinden sowie zur Entwicklung vorhandener Verkehrsflächen.“<sup>33</sup>

Zur Verringerung der Flächenneuanspruchnahme kann die Raumordnung durch verschiedene Festlegungen zur Siedlungs- und Freiraumentwicklung beitragen.<sup>34</sup> Zur Einordnung und zum Überblick werden im Folgenden die zentralen Planelemente zur Steuerung und Beschränkung der Siedlungsentwicklung aufgeführt. Hierbei kann grundsätzlich zwischen Planelementen zur großräumigen und kleinräumigen Standortsteuerung künftiger Siedlungsentwicklung unterschieden werden.<sup>35</sup>

Großräumige Standortsteuerung erfolgt beispielsweise durch Festlegungen zur Konzentration der Siedlungsentwicklung auf Standorte, die für eine verstärkte Siedlungsentwicklung geeignet sind. Eine solche Konzentration kann beispielsweise durch eine Festlegung zur verstärkten Siedlungsentwicklung in Zentralen Orten oder an Verkehrsachsen oder -knotenpunkten erfolgen. Gleichsam kann durch Festlegungen zur Eigenentwicklung die Siedlungsentwicklung in nicht für verstärkte Siedlungsentwicklung geeigneten Gemeinden beschränkt werden. Auch Festlegungen zur Sicherung von Freiräumen durch Vorrang- oder Vorbehaltsgebiete oder regionale Grünzüge und Grünzäsuren zählen zu den Planelementen zur Steuerung der Siedlungsentwicklung, da diese negativplanerisch eine Beschränkung der Siedlungsentwicklung bewirken. Hinsichtlich der kleinräumigen Standortsteuerung haben sich in der Raumordnungspraxis insbesondere Festlegungen zur vorrangigen Innenentwicklung sowie zur Anbindung neuer Siedlungsflächen an bestehende Siedlungskörper und somit zur Verringerung der Zersiedelung durchgesetzt.<sup>36</sup>

Quantitative Festlegungen zur Siedlungsentwicklung in Raumordnungsplänen erlangen derzeit zunehmende Aufmerksamkeit und werden vermehrt in der Raumordnungspraxis und -forschung diskutiert, da diese durch die Vorgabe von verbindlichen Schwellenwerten eine besonders restriktive Beschränkung der Siedlungsentwicklung bewirken.<sup>37</sup> Diese Festlegungen können auch mit weiteren quantitativen Vorgaben zur baulichen Dichte kombiniert werden. Quantitative Festlegungen zur Siedlungsflächenentwicklung werden oftmals mit dem Planelement Eigenentwicklung verknüpft.<sup>38</sup>

Besonders bedeutend für die letztendliche Steuerungswirkung des jeweiligen Planelements ist die Festlegung als Ziel oder Grundsatz der Raumordnung und damit die Bindungswirkung der Festlegung.<sup>39</sup>

#### **4 EIGENENTWICKLUNG ALS REGIONALPLANERISCHE FESTLEGUNG ZUR BESCHRÄNKUNG DER SIEDLUNGSENTWICKLUNG**

Das Instrument Eigenentwicklung ermöglicht es, Gemeinden festzulegen, die keine Eignung für eine verstärkte Siedlungsentwicklung aufweisen.<sup>40</sup> Der Begriff „Eigenentwicklung“ ist „weder ein per Gesetz definierter Begriff, noch auf ein anerkanntes Berechnungsmodell zurückzuführen“<sup>41</sup>. In Gemeinden mit Beschränkung auf die Eigenentwicklung besteht die Möglichkeit zur Deckung der örtlichen Siedlungsflächenbedarfe.<sup>42</sup> 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.<sup>43</sup> Das Instrument Eigenentwicklung wird meist auf der Ebene der Regionalpläne, die sich im Vergleich zu den landesweiten Raumordnungsplänen durch einen erhöhten Konkretisierungsgrad auszeichnen, ausgestaltet.<sup>44</sup>

<sup>33</sup> Ebenda.

<sup>34</sup> Vgl. BMVBS 2012.

<sup>35</sup> Vgl. Umweltbundesamt o.J., S. 304f.

<sup>36</sup> Vgl. Ebenda.

<sup>37</sup> Vgl. Landeshauptstadt München 2019, S. 6f.

<sup>38</sup> Vgl. Briegel 2020, S. 46ff., S. 87ff.

<sup>39</sup> Vgl. Ebenda, S. 124f.

<sup>40</sup> Vgl. Akademie für Raumforschung und Landesplanung 2019; Lexica Stichwort Eigenentwicklung.

<sup>41</sup> Vgl. Bovet 2009, S. 18f.

<sup>42</sup> Vgl. Priebs 2013, S. 133.

<sup>43</sup> Vgl. Schmidt-Eichstaedt et al. 2001, S. 11.

<sup>44</sup> Vgl. Priebs 2013, S. 133.

#### 4.1 Vergleichende Plananalyse der Festlegungen zur Eigenentwicklung in ausgewählten Regionalplänen Deutschlands

Für die vergleichende Plananalyse werden pro Bundesland zwei Planungsregionen mit möglichst unterschiedlichen raum- und siedlungsstrukturellen Rahmenbedingungen sowie demographischen Entwicklungen ausgewählt. 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. Im Rahmen dieses Auswahlverfahrens wird darüber hinaus geprüft, 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. 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 auszuwählen. Nach Anwendung dieses Auswahlverfahrens werden die folgenden regionalen Raumordnungspläne bzw. Regionalplanentwürfe in der vergleichenden Plananalyse untersucht<sup>45</sup>:

- Baden-Württemberg: Regionalplan Stuttgart 2009<sup>46</sup>; Regionalplan Schwarzwald-Baar-Heuberg 2003<sup>47</sup>;
- Bayern: Regionalplan Oberland 2001<sup>48</sup>; Regionalplan Main-Rhön 2008<sup>49</sup>;
- Hessen: Regionalplan Mittelhessen 2010<sup>50</sup>;
- Mecklenburg-Vorpommern: Regionales Raumentwicklungsprogramm Rostock 2011<sup>51</sup>; Laufende Teilfortschreibung des Regionalen Raumentwicklungsprogramms Rostock 2011, Entwurf 2019<sup>52</sup>; Regionales Raumentwicklungsprogramm Mecklenburgische Seenplatte 2011<sup>53</sup>;
- Niedersachsen: Regionales Raumordnungsprogramm Hannover 2016<sup>54</sup>; Regionales Raumordnungsprogramm Cuxhaven 2012<sup>55</sup>;
- Nordrhein-Westfalen: Regionalplan Düsseldorf 2018<sup>56</sup>; Regionalplan Münsterland 2014<sup>57</sup>;

<sup>45</sup> 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 beinhaltenen Planelemente zur Eigenentwicklung verwendet, um zu gewährleisten, dass die neusten Ausformungen des Instruments Eingang in die vergleichende Analyse finden.

<sup>46</sup> 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.*

<sup>47</sup> Vgl. Regionalverband Schwarzwald-Baar-Heuberg 2003, G 2.5, S. 9; Begründung zu G 2.5, S. 10. *Im Folgenden: Regionalplan Schwarzwald-Baar-Heuberg 2003.*

<sup>48</sup> Vgl. Planungsverband Region Oberland 2001, II Z 1.3, S. 1; Begründung zu II Z 1.3, S. 1f. *Im Folgenden: Regionalplan Oberland 2001.*

<sup>49</sup> 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.*

<sup>50</sup> 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.*

<sup>51</sup> 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.*

<sup>52</sup> 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.*

<sup>53</sup> 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.*

<sup>54</sup> Vgl. Region Hannover 2016, 2.1 Ziffer 07, S. 22; Begründung zu 2.1 Ziffer 07, S. 94ff. *Im Folgenden: Regionalplan Hannover 2016.*

<sup>55</sup> 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.*

<sup>56</sup> Vgl. Bezirksregierung Düsseldorf 2018, 3.1.1 Z 1, S. 49; Begründung zu 3.1.1 Z 1, S. 49. *Im Folgenden: Regionalplan Düsseldorf 2018.*



- Rheinland-Pfalz: Laufende Teilfortschreibung des Regionalen Raumordnungsplans Rheinhessen-Nahe 2014, Entwurf 2016<sup>58</sup>; Regionaler Raumordnungsplan Westpfalz 2012<sup>59</sup>;
- Sachsen-Anhalt: Regionaler Entwicklungsplan Harz Teilfortschreibung 2018<sup>60</sup>;
- Thüringen: Laufende Änderung Regionalplan Ostthüringen Entwurf 2018<sup>61 62</sup>.

Im Folgenden werden die Eigenentwicklungsfestlegungen der ausgewählten Regionalpläne anhand der Kriterien „Festlegung zur Eigenentwicklung“, „Räumlicher Umgriff“, „Maß der zulässigen Siedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung“ und „Absicht des Normgebers“ vergleichend analysiert.

#### 4.1.1 Festlegung zur Eigenentwicklung<sup>63</sup>

Im Rahmen des ersten Untersuchungskriteriums „Festlegung zur Eigenentwicklung“ werden die Bindewirkung der Festlegungen zur Eigenentwicklung der ausgewählten Regionalpläne und die verwendeten Begrifflichkeiten zur Be- bzw. Umschreibung von Eigenentwicklung vergleichend analysiert.

Die Analyse der **Bindungswirkung** der Festlegungen zur Eigenentwicklung in den ausgewählten Untersuchungsregionen ergibt, dass ein Großteil der zu untersuchenden Regionalpläne hierzu Ziele der Raumordnung aufweist (vgl. Regionalplan Stuttgart, Oberland, Main-Rhön, Mittelhessen, Rostock, Mecklenburgische Seenplatte, Hannover, Cuxhaven, Düsseldorf, Harz). Als Grundsätze der Raumordnung sind die Festlegungen zur Eigenentwicklung in vier der Untersuchungsregionen verankert (vgl. Regionalplan Schwarzwald-Baar-Heuberg, Münsterland, Rheinhessen-Nahe, Ostthüringen). In der Region Westpfalz ist die Regelung zur Eigenentwicklung im Regionalplan weder als Ziel noch als Grundsatz gekennzeichnet.<sup>64</sup> Auffallend ist, dass einige regionale Raumordnungspläne mehrere Festlegungen mit Bezug zur Eigenentwicklung mit unterschiedlichen Bindungswirkungen aufweisen. So beinhalten beispielsweise die 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 (vgl. Regionalplan Rheinhessen-Nahe, Westpfalz). Im Regionalplan Mecklenburgische Seenplatte variiert die Verbindlichkeit je nach inhaltlichem Umgriff. Hinsichtlich der Wohnsiedlungsentwicklung besteht eine verbindliche Eigenentwicklungsregelung. In Bezug auf die gewerbliche Siedlungsentwicklung jedoch nicht.<sup>65</sup>

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

<sup>57</sup> 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.*

<sup>58</sup> 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.*

<sup>59</sup> 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.*

<sup>60</sup> 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.*

<sup>61</sup> 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.*

<sup>62</sup> 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.“

<sup>63</sup> Die folgende Vergleichsanalyse (4.1.1 bis 4.1.4) basiert auf eigenen Erhebungen der Regionalpläne der Untersuchungsregionen, Quellen s. Kapitel 4.1. Werden Erkenntnisse zusammenfassend dargelegt, wird u.a. aus Lesbarkeitsgründen auf eine detaillierte Aufführung der Quellen verzichtet und auf die Quellen in Kapitel 4.1. verwiesen.

<sup>64</sup> Vgl. Regionalplan Westpfalz 2012, II.1.2, S. 18.

<sup>65</sup> Vgl. Regionalplan Mecklenburgische Seenplatte 2011, 4.1 Z 4f. S. 62.

Seenplatte), „Bedarf der ortsansässigen Bevölkerung“ (vgl. Regionalplan Münsterland) und „gemeindebezogener Bedarf“ (vgl. Regionalplan Ostthüringen) Eingang in die Regionalpläne.

#### 4.1.2 Räumlicher Umgriff

In den Regionalplänen der Untersuchungsregionen variieren 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.

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).

**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-)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 (vgl. Regionalplan Schwarzwald-Baar-Heuberg, Oberland, Main-Rhön, Rostock, Mecklenburgische Seenplatte, Hannover, Cuxhaven, Düsseldorf, Rheinhessen-Nahe, Westpfalz, Harz). Beispielhaft ist, dass Gemeinden und Gemeindeteile als Eigenentwickler festgelegt werden, die „nicht-zentrale Orte“ bzw. „Gemeinden ohne zentralörtliche Einstufung“ darstellen oder Gemeinden sind, für die keine Festlegung zur verstärkten Siedlungsentwicklung bestehen. Nur in wenigen Untersuchungsregionen werden die Eigenentwicklergemeinden und -gemeindeteile direkt bestimmt, ohne sich auf andere Festlegungen im Raumordnungsplan zu beziehen (vgl. Regionalplan Stuttgart, Münsterland). Auch besteht eine Eigenentwicklungsfestlegung, die keine weitere Erläuterung des räumlichen Umgriffs enthält (vgl. Regionalplan Ostthüringen).

**Vorgaben zur Verortung der Eigenentwicklung** sind ein unüblicher Regelungsinhalt der Festlegungen zur Eigenentwicklung der regionalen Raumordnungspläne der Untersuchungsregionen. Lediglich im Regionalplan Stuttgart sind Vorgaben zur Verortung der Eigenentwicklung innerhalb des Gemeindegebiets beinhaltet. So sind in diesem Regionalplan für einige Eigenentwicklergemeinden die empfohlenen Ortslagen für die Schwerpunktsetzung der Eigenentwicklung aufgeführt.<sup>66</sup> Darüber hinaus werden teilweise in der Festlegung zur Eigenentwicklung auch Hinweise zur vorrangigen Innenentwicklung integriert (vgl. Regionalplan Schwarzwald-Baar-Heuberg, Mittelhessen).

#### 4.1.3 Maß der zulässigen Siedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung

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 das 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. Ein Großteil der Eigenentwicklungsfestlegungen der Untersuchungsregionen bezieht sich sowohl auf die Wohnsiedlungsentwicklung als auch auf die gewerbliche Siedlungsentwicklung. Lediglich

---

<sup>66</sup> Vgl. Regionalplan Stuttgart 2009, Z 2.4.1 S. 79ff.



die Festlegungen zur Eigenentwicklung in zwei Regionalplänen beziehen sich nur auf die Wohnsiedlungsentwicklung (vgl. Regionalplan Rostock, Cuxhaven)

Die **qualitativen Angaben** zum Maß der zulässigen Siedlungsentwicklung in den Festlegungen verdeutlichen, dass Eigenentwicklung im Großteil der Regionalpläne 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 Deckung der Bedarfe aus Wanderungen in Eigenentwicklergemeinden und -gemeindeteilen werden nur in den Regionen Rostock und Düsseldorf kategorisch ausgeschlossen (vgl. Regionalplan Rostock, Düsseldorf). Dahingegen wird in sechs der Untersuchungsregionen die Deckung der Bedarfe aus Zuwanderungen nicht gänzlich ausgeschlossen (vgl. Regionalplan Mecklenburgische Seenplatte, Oberland, Schwarzwald-Baar-Heuberg, Main-Rhön, Oberland, Münsterland). Hier ist die Zulässigkeit von Zuwanderungen in Eigenentwicklergemeinden bzw. -ortteilen an unbestimmte Rechtsbegriffe gebunden. 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. In knapp der Hälfte der Untersuchungsregionen besteht in der Eigenentwicklungsfestlegung keine Angaben zur Zulässigkeit bzw. zum Ausschluss der Bedarfsdeckung über den örtlichen Wohnungsbedarf hinaus (vgl. Regionalplan Mittelhessen, Hannover, Cuxhaven, Rheinhessen-Nahe, Westpfalz, Harz, Ostthüringen).<sup>67</sup>

Die vergleichende Analyse zeigt darüber hinaus auf, dass in rund der Hälfte der untersuchten Regionalpläne auch **quantitativen Angaben** zur Bestimmung der maximal zulässigen Siedlungsentwicklung in Eigenentwicklergemeinden bzw. -gemeindeteilen bestehen (vgl. Regionalplan Stuttgart, Mittelhessen, Rostock, Hannover, Cuxhaven, Rheinhessen-Nahe, Westpfalz). Der Großteil der untersuchten Berechnungsmodelle ist strikt verbindlich und als Ziel der Raumordnung festgelegt (vgl. Regionalplan Mittelhessen, Rostock, Hannover, Rheinhessen-Nahe, Westpfalz). Jedoch bestehen, wie beispielsweise in der Region Stuttgart, auch Berechnungsmodelle, die lediglich als Grundsatz der Raumordnung ausgeformt sind und somit nur Orientierungswerte darstellen.<sup>68</sup> Berechnungsmodelle beziehen sich meist ausschließlich auf die Wohnsiedlungsentwicklung und nicht auf die gewerbliche Siedlungsentwicklung (vgl. Regionalplan Stuttgart, Rostock, Cuxhaven, Rheinhessen-Nahe, Westpfalz). Eine Ausnahme hierbei stellt der Regionalplan Mittelhessen dar.<sup>69</sup> Auch im Regionalplan Hannover besteht ein Berechnungsmodell, das neben der Wohnsiedlungsentwicklung auch die Entwicklung gemischter Bauflächen einbezieht.<sup>70</sup> Der Vergleich stellt heraus, dass grundsätzlich 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 Regionalplan Mittelhessen besteht darüber hinaus ein absoluter maximaler Flächenbedarfswert für Eigenentwicklergemeinden.<sup>71</sup> Wesentlich ist zudem, dass die Berechnungsmodelle oftmals durch die Vorgabe von baulichen Dichtewerten ergänzt werden und dadurch beispielsweise die durch das Berechnungsmodell ermittelte Anzahl an Wohneinheiten, anschließend in einen Flächenwert umgerechnet werden kann.

Darüber hinaus bestehen Unterschiedlichkeiten hinsichtlich der Herleitung der Grundwerte „x“ und der zeitlichen Bezüge. Ein Vergleich der Angaben zur Art und Weise der Ermittlung der Grundwerte „x“ der Berechnungsmodelle verdeutlicht, dass hierbei insbesondere zwischen der Verwendung von

<sup>67</sup> Die Ausgestaltung der qualitativen Vorgaben hinsichtlich der gewerblichen Eigenentwicklung werden im Rahmen dieses Beitrags nicht aufgeführt.

<sup>68</sup> Vgl. Regionalplan Stuttgart 2009, G 2.4.0.5.1, S. 55

<sup>69</sup> Vgl. Regionalplan Mittelhessen 2010, Z 5.3-3, S. 55; Begründung zu Z. 5.3-3, S. 56f.

<sup>70</sup> Vgl. Regionalplan Hannover 2016, 2.1 Ziffer 7, S. 23.

<sup>71</sup> Vgl. Regionalplan Mittelhessen 2010, Z 5.2-7, S 48f.; Begründung zu Z 5.2-7, S. 48f.

Erfahrungswerten und der Verwendung von Prognosewerten unterschieden werden kann. Wesentlich ist hierbei, dass entweder prognostizierte örtliche Bedarfe oder prognostizierte regionale Bedarfe die Grundlage der Herleitung der Grundwerte bilden. Hinsichtlich der zeitlichen Bezugsgröße der Berechnungsmodelle wird im Vergleich deutlich, dass auch hier Varianzen bestehen. Die Berechnungsmodelle 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 und dass die Vergleichbarkeit der Anwendung der Berechnungsmodelle auf den 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<sup>72</sup>, 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<sup>73</sup> und somit nicht für die gesamte Region ein einheitliches Berechnungsmodell, wodurch die Vergleichbarkeit relativiert wird.

#### 4.1.4 Angaben zur Absicht des Normgebers

Die vergleichende Plananalyse zeigt, dass hinsichtlich der Steuerungsintention des Planelements zwar eine große Bandbreite an Angaben in den Festlegungen besteht, aber nicht alle Eigenentwicklungsfestlegungen umfassende Erläuterungen hierzu aufweisen. 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 Steuerungsintentionen sind im Großteil der untersuchten regionalen Raumordnungspläne sehr lückenhaft. Nur in einzelnen Regionalplänen, wie beispielsweise dem Regionalplan Stuttgart, wird genauer dargelegt, was mit dem Planelement Eigenentwicklung intendiert wird.<sup>74</sup> Zudem besteht mit dem Regionalplan Ostthüringen ein Regionalplan, der sehr ausführliche Erläuterungen zur Absicht der Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme durch den Grundsatz zur Eigenentwicklung bzw. zum „gemeindebezogenen Bedarf“ aufweist<sup>75</sup>.

## 4.2 Empfehlungen zur Optimierung der Festlegungen zur Eigenentwicklung

Auf Basis der Erkenntnis der vergleichenden Plananalyse der hohen Heterogenität der Regelungsinhalte der bestehenden Eigenentwicklungsfestlegungen werden Empfehlungen ausgesprochen, wie die Festlegungen zur Eigenentwicklung ausgestaltet bzw. optimiert werden können, um einen möglichst großen Beitrag zum Klimaschutz zu leisten.

Zunächst sollte in der **Begründung** der jeweiligen Eigenentwicklungsfestlegung besser herausgestellt werden, dass die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme und damit auch der Klimaschutz eine zentrale Intention der Eigenentwicklungsfestlegung darstellt. Hierzu sollte in der Begründung insbesondere auf die Klimaschutzziele sowie das Ziel der Bundesregierung zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme eingegangen werden und auch die Flächenneuanspruchnahme in der Planungsregion geschildert werden, ggf. mit Hinweisen zur Entkoppelung der Wohnsiedlungsflächen- und Bevölkerungsentwicklung und zur besonders hohen Flächenanspruchnahme pro Kopf im ländlichen Raum. Ferner sollte im Zuge dessen hervorgehoben werden, dass Eigenentwicklung als Planelement zur Begrenzung der Siedlungsentwicklung in infrastrukturell schlecht ausgestatteten Gemeinden und Gemeindeteilen als zielführendes Instrument zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme gilt. Nicht zuletzt sollte deutlich gemacht werden, dass die Festlegung einer räumlichen Konzentration der Siedlungsentwicklung auf geeignete Standorte stützt und dadurch negativen Auswirkungen, wie einem

---

<sup>72</sup> Vgl. ebenda.

<sup>73</sup> Laufende Teilfortschreibung Regionalplan Rostock Entwurf 2019, 3.1.2 Z 4, S. 3.

<sup>74</sup> Regionalplan Stuttgart 2009, Begründung zu Z 2.4.2, S. 82.

<sup>75</sup> Laufende Änderung Regionalplan Ostthüringen Entwurf 2018, Begründung zu G 2-3.

erhöhten Verkehrsauskommen oder einer geringen Tragfähigkeit von Infrastrukturen und des ÖPNV, entgegengewirkt und auf diese Weise Treibhausgasemissionen reduziert und das Klima schützt.<sup>76</sup>

Empfohlen wird darüber hinaus, dass das Planelement als **Ziel der Raumordnung** in den Regionalplänen festgelegt wird. Verbindliche und abschließende Regelungsinhalte zum räumlichen Umgriff und zum Maß der zulässigen Siedlungsentwicklung (qualitative und quantitative Vorgaben) im Rahmen der Eigenentwicklung sind von Vorteil, da sich die nachgelagerte Bauleitplanung dann an diese Vorgaben strikt anzupassen hat und kein Abwägungsspielraum bleibt. Dadurch kann der Steuerungsintention der Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme und somit dem Klimaschutz bestmöglich Rechnung getragen werden.<sup>77</sup>

Um die Festlegung möglichst kompatibel mit deren Steuerungsintentionen der Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme und der räumlichen Konzentration der Siedlungsentwicklung auszugestalten, muss bei der **Festlegung des räumlichen Umgriffs** der Eigenentwicklungsfestlegung auf einige wesentliche Aspekte geachtet werden. Wichtig ist, dass in Abhängigkeit der jeweiligen Gemeindestruktur entweder die räumliche Bezugsgröße „Gemeinde“ oder „Gemeindeteile“ verwendet wird und dabei immer alle Siedlungen durch die Eigenentwicklungsfestlegung erfasst werden, die keine Eignung für eine verstärkte Siedlungsentwicklung aufweisen. Wären anderenfalls Gemeinden oder Gemeindeteile, die keine Eignung für eine verstärkte Siedlungsentwicklung aufweisen, nicht auf die Eigenentwicklung beschränkt, würde dies der Steuerungsintention des Planelements zuwiderlaufen. Bei der Festlegung der Gemeinden bzw. Gemeindeteile ohne Eignung für verstärkte Siedlungsentwicklung als Eigenentwickler ist des Weiteren darauf zu achten, dass geeignete Kriterien zur Festlegung, wie beispielsweise Mobilitäts- und Erreichbarkeitskriterien, die infrastrukturelle Ausstattung und Versorgungssituation, natürliche und naturräumliche Restriktionen und ggf. auch das Arbeitsplatzangebot, herangezogen werden. Zentral ist zudem, dass eine verbindliche Vorgabe zur Konzentration der Eigenentwicklung auf den Hauptort besteht, falls ganze Gemeinden mit mehreren Ortsteilen als Eigenentwickler festgelegt werden. Darüber hinaus sollte auch das Prinzip der Innen- vor Außenentwicklung für die Eigenentwicklergemeinden verbindlich vorgeschrieben werden, um eine kompakte Siedlungsentwicklung zu garantieren.<sup>78</sup>

Um auch die **Angaben zum Maß der zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung** kompatibel mit der Steuerungsintention der Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme auszugestalten, sollten zum einen die **qualitativen Vorgaben zur Eigenentwicklung** klar und ohne Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe ausformuliert werden. Um einen möglichst großen Beitrag zum Klimaschutz leisten zu können, sollte die Festlegung die Deckung von Bedarfen aus Wanderungsgewinnen in Eigenentwicklerortsteilen strikt ausschließen. Zusätzlich zu diesen restriktiven qualitativen Angaben zum Maß der zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung wird ein Berechnungsmodell zur **quantitativen Ermittlung der zulässigen Eigenentwicklung** als Ziel der Raumordnung empfohlen, damit das Maß der Wohnsiedlungsentwicklung für die Adressaten besser nachvollziehbar ist und auch ein verbesserter Vollzug der Angaben zum Maß der Wohnsiedlungsentwicklung in der Praxis gewährt werden kann. Quantitative Angaben sollten auf örtlichen Wohnungsbedarfsprognosen basieren, die sich aus dem Bedarf der natürlichen Bevölkerungsentwicklung und der ortsansässigen Bevölkerung (Ersatz-, Neu- und Nachholbedarf) zusammensetzen. Diese Berechnungsmodelle sollten in Kombination mit einem zusätzlichen Berechnungsmodell zur Wohnungsbedarfsdeckung der gesamten Region angewandt werden, um auch sicherzustellen, dass der Gesamtbedarf der Region trotz restriktiver Siedlungsentwicklung in den Eigenentwicklern erfüllt wird. Weiterhin sollte bei der Festlegung darauf geachtet werden, dass das Berechnungsmodell das Maß der Eigenentwicklung als Flächenwert vorgibt, denn durch eine reine Vorgabe von zulässigen Wohneinheiten wäre die Ressource „Fläche“ nicht ausreichend geschützt. Um eine effiziente Nutzung der zur Verfügung stehenden Fläche zu erreichen, sollte darüber hinaus ein Dichtewert in Form von „x Wohneinheiten pro Hektar“ für die Eigenentwicklergemeinden vorgegeben werden. Letztendlich wird auch empfohlen, die bestehenden Wohnsiedlungsflächenpotentiale im Innenbereich und im Bereich von rechtskräftigen Bebauungsplänen im Berechnungsmodell einzuberechnen, um der Intention der Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme ausreichend Rechnung zu tragen. Auch von zentraler Bedeutung ist die zeitliche Bezugsgröße. Diese sollte in Jahren vorgegeben werden, da der Zeitbezug „Planungshorizont des

<sup>76</sup> Vgl. Briegel 2020, S. 179.

<sup>77</sup> Vgl. ebenda, S. 180.

<sup>78</sup> Vgl. ebenda, S. 181.

Regionalplans“ unbestimmt ist. Um eine reibungslose praktische Umsetzung des Berechnungsmodells sicherzustellen, sollte letztendlich auch ein Siedlungsflächenmonitoring auf Gemeindeebene verbindlich vorgeschrieben werden.<sup>79</sup>

Die verschiedenen, vorgestellten **Berechnungsmodelle** zur quantitativen Bestimmung der zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung<sup>80</sup> können sich unterschiedlich auf die Qualität der Flächenneuanspruchnahme, sprich die Bautypologie und auch die bauliche Dichte, auswirken. Legt die Regionalplanung fest, dass eine bestimmte Anzahl an Wohneinheiten in einem bestimmten Zeitraum in Eigenentwicklungsgemeinden zulässig ist, ohne zusätzliche Dichtewerte vorzugeben, ist davon auszugehen, dass dadurch insbesondere in kleineren Gemeinden in ländlichen Räumen Anreize geschaffen werden, dieses Kontingent an Wohneinheiten vornehmlich für Einfamilienhäuser zu nutzen. Diese Berechnungsmodelle, die der kommunalen Planung eine Anzahl zulässiger Wohneinheiten vorgeben, können folglich dem verfolgten Ziel der Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme nur sehr bedingt gerecht werden.<sup>81</sup> Dahingegen kann durch die Vorgabe eines Flächenwerts erreicht werden, „dass Gemeinden versuchen, die Fläche, die sie beplanen dürfen, möglichst effizient zu nutzen und möglichst viele Wohneinheiten auf dieser Fläche zu realisieren.“<sup>82</sup> Demnach kann festgehalten werden, „dass ein vorgegebener maximaler Flächenwert besser sicherstellt, dass flächensparend gebaut wird und somit der Steuerungsintention [des Planelements Eigenentwicklung der Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme] besser gerecht wird, als durch die Vorgabe von maximalen Wohneinheiten.“<sup>83</sup> Gleichwohl kann allein durch die Vorgabe eines Flächenwertes und die darausfolgende effiziente Nutzung dieser Fläche durch eine dichte Bebauung nicht sichergestellt werden, dass diese Bebauung in qualitativer Hinsicht auch anderen Kriterien einer klimagerechten und energieeffizienten Siedlungsentwicklung entspricht.

## 5 BEITRAG DER EIGENENTWICKLUNGSFESTLEGUNG ZUM KLIMASCHUTZ

Die restriktive Festlegung des Planelements Eigenentwicklung ist gerade deshalb von besonderer Bedeutung für die Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme und den Klimaschutz, da durch dieses Planelement Gemeinden und Gemeindeteile im ländlichen Raum in ihrer Siedlungsentwicklung begrenzt werden können. Diese weisen einerseits eine vergleichsweise hohe Flächeninanspruchnahme pro Kopf und somit ein hohes Flächeneinsparpotential und andererseits eine sehr deutliche Abkopplung ihrer Bevölkerungs- und Gebäudeflächenentwicklung auf. Die Begrenzung der Siedlungsentwicklung dieser Gemeinden und Gemeindeteile ist daher wesentlich, um den Zielen der Bundesregierung zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme annähernd gerecht werden zu können. Im Diskurs zu raumordnerischen Planelementen zur Steuerung der Siedlungsentwicklung und zum Schutz des Klimas sollte das Planelement Eigenentwicklung künftig demnach einen hohen Stellenwert einnehmen. Dabei geht die Argumentation, das Planelement „Eigenentwicklung“ würde zu einem weiteren „Ausbluten“ des ländlich-strukturschwachen Raumes und demnach zur Verstärkung der räumlichen Disparitäten zwischen ländlichen Räumen und Verdichtungsräumen beitragen, gänzlich ins Leere. Die Vorgabe der Eigenentwicklung fördert in eben diesen Räumen durch die Beschränkung der Wohnsiedlungsentwicklung auf bislang unbebauten Arealen vielmehr deren Innenentwicklung und damit die (Wieder-)Belebung verödeter Ortskerne in ländlichen Räumen.

Die Empfehlungen zur Optimierung des Planelements Eigenentwicklung zeigen, dass dieses so ausgestaltet werden kann, dass eine hohe Steuerungswirkung gegeben ist und ein wesentlicher Beitrag zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme und zum Klimaschutz leisten kann. Zweifellos kann sich die Steuerungswirkung des Planelements 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.

Dabei ist klar, dass nicht nur die Siedlungsentwicklung der Eigenentwicklungsgemeinden eine derartige Steuerung bedarf, sondern ebenso die Siedlungsentwicklung der Siedlungsschwerpunkte einer Region. Daher wird neben der quantitativen Steuerung der Wohnsiedlungsflächenentwicklung der Gemeinden mit

---

<sup>79</sup> Vgl. ebenda, S. 182ff.

<sup>80</sup> Vgl. oben, S. 9.

<sup>81</sup> Vgl. Briegel, S. 156f.

<sup>82</sup> Ebenda, S. 158.

<sup>83</sup> Ebenda.

Beschränkung auf die Eigenentwicklung auch empfohlen die Wohnsiedlungsentwicklung der gesamten Region bedarfsgerecht zu gestalten und flächenmäßig zu begrenzen.

## 6 LITERATUR

- AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (ARL) (Hrsg.) (2013): Raumentwicklung im Klimawandel, Forschungsberichte 2, Hannover
- AKADEMIE FÜR RAUMFORSCHUNG UND LANDESPLANUNG (ARL): Lexica Stichwort Eigenentwicklung, unter: <https://www.arl-net.de/de/lexica/de/eigenentwicklung> (abgerufen am 12.01.2020), 2020.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung: Große regionale Unterschiede beim Flächenverbrauch in Deutschland, unter: [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Home/Topthemen/flaechenverbrauch\\_deutschland.html](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Home/Topthemen/flaechenverbrauch_deutschland.html) (abgerufen am 29.01.2020), o.J.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung: Wachsen oder schrumpfen?, in: BBSR-Analysen KOMPAKT 12/2015. Bonn, 2015.
- BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit: 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), 2019.
- BMVBS (Hrsg.): KlimaMORO, Raumentwicklungsstrategien zum Klimawandel, Berlin, 2010.
- BMBVS (Hrsg.): Regionalplanerische Instrumente zur Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme, Berlin, 2012.
- BOVET, Jana: Rechtliche Steuerungsoptionen des Siedlungsflächenverbrauchs. Eine vergleichende Untersuchung zur regionalplanerischen Praxis. In: Raumplanung 142. Dortmund, S. 16-20, 2009.
- BRIEGEL, Daniela: Festlegungen zur Eigenentwicklung in der Landes- und Regionalplanung – vergleichende Plananalyse und Empfehlungen zur Optimierung. Arbeitspapier zur Regionalentwicklung, Elektronische Schriftenreihe des Lehrstuhls Regionalentwicklung und Raumordnung Band 21 (Hrsg. Troeger-Weiß, Gabi; Mangels, Kirsten), [https://regionalentwicklung-raumordnung.de/wp-content/uploads/2020/10/10\\_2020\\_AzR\\_E-Paper\\_Band-21.pdf](https://regionalentwicklung-raumordnung.de/wp-content/uploads/2020/10/10_2020_AzR_E-Paper_Band-21.pdf), (abgerufen am 29.05.2021), 2020.
- DOMHARDT, Hans-Jörg: Eigenentwicklung, in: Akademie der Raumforschung und Landesplanung: Handwörterbuch der Raumordnung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover. S. 192ff, 2005.
- FLEISCHHAUER, M.; Overbeck, G., Janssen, G., Kufeld, W. (2013): Raumplanung und Klimaschutz – ein Überblick; in ARL (Hrsg.): Raumentwicklung im Klimawandel, Forschungsberichte 2, Hannover, 2013
- LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN: Stellungnahme der Landeshauptstadt München; Umsetzung des 5-Hektar-Ziels in Bayern; Gesetzesentwurf der Bayerischen Staatsregierung zum Flächensparen; Sitzungsvorlagen Nr. 14-20 / V 16307, <https://www.ris-muenchen.de/RII/RII/DOK/SITZUNGSVORLAGE/5644036.pdf>, (abgerufen am 29.05.2021), 2019.
- PRIEBES, Axel: Raumordnung in Deutschland. Braunschweig, 2019.
- 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.
- UMWELTBUNDESAMT: Flächensparen im Klimaschutz, URL: <https://aktion-flaechen.de/node/53>. 2016.
- UMWELTBUNDESAMT: Kompakte, umweltverträgliche Siedlungsstrukturen im regionalen Kontext - Potenziale, Hemmnisse und Handlungsansätze einer integrierten Siedlungs- und Verkehrsplanung im Zusammenhang von Stadt und Region, Dessau-Roßlau, unveröffentlicht.
- UMWELTBUNDESAMT: Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsfläche, URL: [de\\_indikator\\_terr-03\\_suv\\_2021-05-04\\_0.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/de/indikator/terr-03_suv_2021-05-04_0.pdf) (umweltbundesamt.de) (abgerufen am 24.05.2021), 2021.
- SCHMIDT-EICHSTAEDT, Gerd; REIZIG, Frank; HABERMANN-NIEBE, Klaus; KLEHN, Kirsten: Eigenentwicklung in ländlichen Siedlungen als Ziel der Raumordnung – Rechtsfragen, praktische Probleme und ein Lösungsvorschlag. Hannover, 2001.
- SCHWABEDAL, Felix Jakob: Das regionalplanerische Instrument Eigenentwicklung – Ein systematischer Vergleich der Festlegungen in den Raumordnungsprogrammen Niedersachsens, in: Raumforschung und Raumordnung, 2/2011. Berlin / Heidelberg, 2011.
- SCHWABEDAL, Felix Jakob: Die (fehlende) regionalplanerische Steuerung des Wachstums kleiner Ortschaften – ein Vergleich der Festlegungen zur Eigenentwicklung in den Regionalen Raumordnungsprogrammen Niedersachsens. Lüneburg, 2009.
- SPANNOWSKY, Willy.; RUNKEL, Peter; GOPPEL, Konrad: Raumordnungsgesetz (ROG) Kommentar. München, 2010. 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: Regionalplan Düsseldorf. Düsseldorf, 2018.
- BEZIRKSREGIERUNG MÜNSTER: Regionalplan Münsterland. Münster, 2014
- LANDKREIS CUXHAVEN: Regionales Raumordnungsprogramm für den Landkreis Cuxhaven. Cuxhaven, 2012
- PLANUNGSGEMEINSCHAFT RHEINHESSEN-NAHE: Regionaler Raumordnungsplan Rheinhessen-Nahe 2014. Mainz, 2014.
- PLANUNGSGEMEINSCHAFT RHEINHESSEN-NAHE: Regionaler Raumordnungsplan Rheinhessen-Nahe 2014 – Zweite Teilfortschreibung des ROP 2014 für die Sachgebiete Siedlungs-entwicklung und -struktur sowie für das Sachgebiet Rohstoffsicherung in der Fassung der Teilfortschreibung vom 20.06.2016. Mainz, 2016.
- PLANUNGSGEMEINSCHAFT WESTPFALZ: Regionaler Raumordnungsplan Westpfalz IV. Kaiserslautern, 2012.
- PLANUNGSVERBAND REGION CHEMNITZ: Regionalplan – Regionalplan Region Chemnitz Entwurf für das Beteiligungsverfahren gemäß §§9 und 10 ROG in Verbindung mit §6 Abs. 2 SächsLPIG. Zwickau, 2015.
- PLANUNGSVERBAND REGION OBERLAND: Regionalplan Oberland. Bad Tölz, 2001
- PLANUNGSVERBAND REGION ROSTOCK: Lesefassung der Fortschreibung des Stadt-Umland-Entwicklungsrahmens Rostock im Kapitel II.A.1 Wohnentwicklung für den Zeitraum 01/2017 bis 12/2015. Rostock, 2018.
- PLANUNGSVERBAND REGION ROSTOCK: Raumentwicklungsprogramm Region Rostock – Fortschreibung des Kapitels 3.1.2 – Stadt-Umland-Raum – Entwurf zur zweiten Stufe des Beteiligungsverfahrens. Rostock, 2019.
- REGIERUNGSPRÄSIDIUM DARMSTADT: Regionalplan Südhessen/Regionaler Flächennutzungsplan 2010. Darmstadt., 2010.

- REGIERUNGSPRÄSIDIUM GIEßEN: Regionalplan Mittelhessen 2010. Gießen, 2010.
- REGIERUNGSPRÄSIDIUM KASSEL: Regionalplan Nordhessen 2009. Kassel, 2010.
- REGION HANNOVER: Regionales Raumordnungsprogramm Region Hannover 2016. Hannover, 2016.
- REGIONALE PLANUNGSGEMEINSCHAFT ALTMARK: Regionaler Entwicklungsplan für die Planungsregion Altmark (REP Altmark). o.O., 2019.
- REGIONALE PLANUNGSGEMEINSCHAFT ANHALT-BITTERFELD-WITTENBERG: Regionaler Entwicklungsplan für die Planungsregion Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg mit Planinhalten zu „Raumstruktur, Standortpotenziale, technische Infrastruktur und Freiraumstruktur“. Köthen (Anhalt), 2018.
- REGIONALE PLANUNGSGEMEINSCHAFT HALLE: Regionaler Entwicklungsplan für die Planungsregion Halle, Entwurf zur Planänderung gemäß § 7 Absatz 7 ROG. Halle (Saale), 2017.
- REGIONALE PLANUNGSGEMEINSCHAFT HARZ: Regionaler Entwicklungsplan für die Planungsregion Harz. Quendlinburg, 2009
- REGIONALE PLANUNGSGEMEINSCHAFT HARZ: Teilfortschreibung des Regionalen Entwicklungsplans für die Planungsregion Harz – Sachlicher Teilplan „Zentralörtliche Gliederung“. Quendlinburg, 2018.
- REGIONALE PLANUNGSGEMEINSCHAFT LAUSITZ-SPREEWALD: Teilregionalplan zentralörtliche Gliederung – Region Lausitz-Spreewald. Cottbus, 1997.
- REGIONALE PLANUNGSGEMEINSCHAFT LAUSITZ-SPREEWALD: Der integrierte Regionalplan (Entwurf), unter: <https://www.region-lausitz-spreewald.de/de/regionalplanung/integrierter-regionalplan.html> (abgerufen am 07.02.2020), o.J.
- REGIONALE PLANUNGSGEMEINSCHAFT MAGDEBURG: Regionaler Entwicklungsplan für die Planungsregion Magdeburg, 1. Entwurf. Magdeburg, 2016.
- 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: Regionalplan, unter: <http://www.rpg-oderland-spreewald.de/regionalplan.htm> (abgerufen am 07.02.2020), 2019.
- REGIONALE PLANUNGSGEMEINSCHAFT OSTTHÜRINGEN: Regionalplan Ostthüringen. Gera, 2012.
- REGIONALE PLANUNGSGEMEINSCHAFT OSTTHÜRINGEN: Regionalplan Ostthüringen Entwurf zur Anhörung / Öffentliche Auslegung. o.O., 2018.
- REGIONALE PLANUNGSGEMEINSCHAFT PRIGNITZ-OBERHADEL: Regionalpläne, unter: <https://www.prignitz-oberhavel.de/regionalplaene.html#section-id-442> (abgerufen am 07.02.2020), o.J.
- REGIONALE PLANUNGSGEMEINSCHAFT SÜDWESTTHÜRINGEN: Regionalplan Südwestthüringen Entwurf zur Anhörung / Öffentlichen Auslegung. o.O., 2018.
- REGIONALE PLANUNGSGEMEINSCHAFT UCKERMARK-BARNIM: Sachlicher Teilplan „Zentralörtliche Gliederung, Siedlungsschwerpunkte und Ländliche Versorgungsorte. Eberswalde, 1996.
- REGIONALER PLANUNGSVERBAND LEIPZIG-WESTSACHSEN: Regionalplan Leipzig-West Sachsen 2017. Leipzig, 2017.
- REGIONALER PLANUNGSVERBAND MAIN-RHÖN: Regionalplan Region Main-Rhön (3). Haßfurt, 2008.
- REGIONALER PLANUNGSVERBAND MECKLENBURGISCHE SEENPLATTE: Regionales Raumentwicklungsprogramm Mecklenburgische Seenplatte. Neubrandenburg, 2011.
- REGIONALER PLANUNGSVERBAND MITTLERES MECKLENBURG/ROSTOCK: Regionales Raumentwicklungsprogramm Mittleres Mecklenburg/Rostock. Rostock, 2011.
- REGIONALER PLANUNGSVERBAND OBERES ELBTAL / OSTERZGEBIRGE: Regionalplan Oberes Elbtal/Osterzgebirge 2. Gesamtfortschreibung beschlossen als Satzung gemäß §7 Abs. 2 SächsLPlG am 24.06.2019. Radebeul, 2019.
- REGIONALER PLANUNGSVERBAND OBERLAUSITZ-NIEDERSCHLESIEN: Regionalplan Region Oberlausitz-Niederschlesien. Bautzen, 2010.
- REGIONALVERBAND SCHWARZWALD-BAAR-HEUBERG: Regionalplan Schwarzwald-Baar-Heuberg 2003. Villingen-Schwenningen, 2003.
- VERBAND REGION RHEIN-NECKAR: Einheitlicher Regionalplan Rhein-Neckar. Mannheim, 2014.
- VERBAND REGION STUTTGART: Regionalplan. Stuttgart, 2009.