

Bestandsaufnahme und alternative Konzeption der kommunalen Eigenentwicklung zur flächeneffizienten Steuerung der Siedlungsentwicklung. Das Beispiel der Region Halle-Leipzig

Thorben Sell, Björn Braunschweig, Annedore Bergfeld, Sebastian Henn

Received: 15 November 2021 ■ Accepted: 18 March 2022 ■ Published online: 16 May 2022

Zusammenfassung

Die Wohnflächenentwicklung im Rahmen der Siedlungsentwicklung ist ein maßgeblicher Treiber der Flächeninanspruchnahme und somit entscheidend für das Ziel, die Neuinanspruchnahme von Fläche bis 2030 auf unter 30 Hektar pro Tag zu senken. Obwohl Raumplanung und Raumwissenschaft diesen Umstand seit Jahren adressieren, z. B. über ein konsequentes Flächenmanagement, liegt die aktuelle Flächenneuinanspruchnahme in Deutschland bei rund 52 Hektar pro Tag (Stand 2019). Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass die Steuerung der Siedlungsentwicklung oftmals erst

in Entwicklungen eingreift, die über die den Gemeinden zustehende Eigenentwicklung hinausgehen. Ansätze zur Steuerung der Eigenentwicklung verbleiben meist auf einer pauschalen Ebene und befördern somit dezentrale Entscheidungen, die in der Summe die gesetzten Ziele konterkarieren. Ziel des Beitrags ist es, ein Modell zur Berechnung der Eigenentwicklung vorzustellen, welches nicht nur die demographische Entwicklung berücksichtigt, sondern die Größe der Eigenentwicklung an ortsspezifischen Bedarfen ausrichtet, um so den Grundsätzen der Raumordnung gerecht zu werden und eine nachhaltige Raumentwicklung zu ermöglichen. In seiner empirischen Basis stützt sich der Beitrag auf Analysen von Daten der Statistischen Landesämter Sachsen und Sachsen-Anhalt sowie Befragungen, Interviews und Forschungsergebnisse, die im Rahmen des BMBF-geförderten Projektes Interko2 durchgeführt wurden bzw. entstanden sind.

✉ **Thorben Sell**, Lehrstuhl für Wirtschaftsgeographie, Friedrich-Schiller-Universität Jena, Löbdergraben 32, 07743 Jena, Deutschland
thorben.sell@uni-jena.de

Björn Braunschweig, Lehrstuhl für Wirtschaftsgeographie, Friedrich-Schiller-Universität Jena, Löbdergraben 32, 07743 Jena, Deutschland
bjoern.braunschweig@uni-jena.de

Dr. Annedore Bergfeld, Leibniz-Institut für Länderkunde, Schongauerstraße 9, 04328 Leipzig, Deutschland
a_bergfeld@ifl-leipzig.de

Prof. Dr. Sebastian Henn, Lehrstuhl für Wirtschaftsgeographie, Friedrich-Schiller-Universität Jena, Löbdergraben 32, 07743 Jena, Deutschland
sebastian.henn@uni-jena.de

Schlüsselwörter: Eigenentwicklung ■ Flächeninanspruchnahme ■ Siedlungsentwicklung ■ Wohnflächenentwicklung ■ Raumentwicklung

Inventory and Alternative Concept of Municipal Development for Area-Efficient Control of Settlement Development. The Example of the Halle-Leipzig Region

Abstract

The development of residential areas in the context of settlement development is a significant driver regarding land use and thus critical in achieving the goal of reduced new land use to less than 30 hectares per day by 2030. Although spatial plan-

© 2022 by the author(s); licensee oekom. This Open Access article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International Licence (CC BY).

ning and spatial science have been addressing this issue for years, e.g. through consistent land management, the current land use in Germany amounts to around 52 hectares per day (as of 2019). This is i.a. because the control of settlement development often only intervenes in developments that go beyond the own communal development. Approaches to controlling self-development usually remain on a blanket level and thus promote decentralized decisions that, in total, contradict the set goals. The aim of this paper is to present a model for calculating self-development, which not only takes demographic development into account, but also aligns the size of self-development with site-specific requirements to consider the principles of spatial planning and thus promote sustainable spatial development. In its empirical basis, the paper is based on statistical analyses of the respective needs as well as surveys, interviews research results that have been carried out or have arisen within the framework of the BMBF-funded project Interko2.

Keywords: Self-development ■ Land use ■ Settlement development ■ Housing development ■ Spatial development

1 Einleitung

Während nachhaltige Raumentwicklung in der Theorie oftmals mit konkreten Zielen, beispielsweise im Hinblick auf Konsistenz, Suffizienz oder Partizipation (Hübler/Kaethler/Selwig et al. 2000: 56–57) verbunden ist, werden diese Ziele in *praxi* vielfach nur auf wenige, einfach zu messende Teilaspekte reduziert. Auch rechtlich gesicherte Instrumente, wie z. B. Landesentwicklungs- und Regionalpläne, weisen meist nur pauschale Grenzwerte der Siedlungsentwicklung mit Bezug auf die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner (EW) oder den kommunalen (Wohnungs-)Bestand aus (Briegel 2020: 51). Mittels dieser pauschalen Grenzwerte wird es den Kommunen allerdings möglich, unterschiedliche Motive zu verfolgen, die eine Verringerung der Flächenneuanspruchnahme konterkarieren können. Um dem vorzubeugen, wird zwischen Gemeinden mit verstärkter Siedlungsentwicklung (z. B. Orte mit einer zentralörtlichen Funktion) und Gemeinden, die auf die sogenannte Eigenentwicklung beschränkt sind, unterschieden (Domhardt 2018: 458). Die Eigenentwicklung der kommunalen Siedlungsgebiete ist dabei grundsätzlich jeder Kommune vorbehalten und sollte die Bedarfe der ortsansässigen Bevölkerung und die damit in Verbindung stehenden Anforderungen an den Wohnungsbestand reflektieren (Domhardt 2018: 458).

Aufgrund der grundgesetzlich verankerten kommunalen Selbstverwaltung (vgl. Milstein/Grotefels 2016) und

der Tatsache, dass der in § 2 Abs. 2 Nr. 2 ROG¹ festgelegte Grundsatz der dezentralen Konzentration nur in Siedlungsentwicklungen eingreift, wenn diese über die den Kommunen im Rahmen ihrer Planungshoheit zustehende Eigenentwicklung hinausgehen (Briegel 2020: 94), kann von außen nur bedingt Einfluss auf den Umfang der Eigenentwicklung genommen werden (Priebis 2018: 2056). Eine Folge davon ist, dass die Flächeninanspruchnahmen durch Siedlungsentwicklung großenteils außerhalb verdichteter Regionen erfolgten (Adrian/Bock/Bunzel et al. 2018: 37–38; Beckmann/Dosch 2018: 12). Es ist zu vermuten, dass der Orientierung an pauschalen Grenzwerten im Zusammenhang mit der Eigenentwicklung im Zusammenspiel mit dezentralen Formen der Entscheidungsfindung das Risiko innewohnt, Entwicklungsziele auf überkommunaler Ebene aus dem Blick zu verlieren – mit der Folge eines „Flächenverbrauchs ohne Wachstum“ (Siedentop 2018: 54), der typischerweise (erhebliche) Folgekosten für die kommunalen Haushalte impliziert (Siedentop 2018: 54).

Angesichts der Unzulänglichkeiten der bisherigen Berechnung von Eigenentwicklung hat der vorliegende Beitrag zum Ziel, eine alternative Konzeption von Eigenentwicklung zu erarbeiten, die das Steuerungsdefizit der aus bisherigen Ansätzen rührenden Fehlentwicklungen adressiert, die kommunale Planungshoheit bewahrt und zeitgleich die regionale Perspektive stärkt.

Zu diesem Zweck ist der vorliegende Beitrag wie folgt strukturiert: Zunächst wird Flächenmanagement als Element nachhaltiger Raumentwicklung thematisiert (Kapitel 2.1). Darauf aufbauend wird analysiert, wie relevante Bedarfe der Eigenentwicklung aktuell ermittelt werden (Kapitel 2.2). Im Anschluss wird ein alternativer Ansatz der Ermittlung von Eigenentwicklungsbedarfen vorgeschlagen (Kapitel 3), der örtliche Spezifika ebenso berücksichtigt wie die regionalen Anforderungen an eine nachhaltige Raumentwicklung. Nach der abstrakten Herleitung desselben wird dieser nachfolgend auf das Beispiel der Region Halle-Leipzig angewendet (Kapitel 4). Abschließend werden die Ergebnisse reflektiert, um Handlungsempfehlungen für Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger sowie weiteren Forschungsbedarf abzuleiten (Kapitel 5).

¹ Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 3. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2694) geändert worden ist.

2 Stand der Forschung

2.1 Flächenmanagement in der Umsetzung

Nachhaltige Raumentwicklung ist seit Längerem ein zentrales Planungsparadigma, was unter anderem im Ziel reflektiert wird, die Flächenneuanspruchnahme in Deutschland bis zum Jahr 2030 auf täglich maximal 30 Hektar zu senken (sogenanntes 30-Hektar-Ziel; Bundesregierung 2018: 55). Es findet beispielsweise aber auch über die von den Vereinten Nationen verabschiedeten und ratifizierten *Sustainable Development Goals* (SDGs)² Eingang in politische und wissenschaftliche Diskurse. Im Kontext der Siedlungsentwicklung kommt dem Flächenmanagement im Diskurs um nachhaltige Raumentwicklung eine wesentliche Rolle zu, da der Anstieg der Siedlungs- und Verkehrsflächen maßgeblich zur Verknappung der Ressource Boden beiträgt (Hoymann/Goetzke 2018: 676). Flächenmanagement im Sinne eines Handlungsprinzips, „welches der aktiven bedarfsorientierten Steuerung der Flächenentwicklung im Siedlungsraum dient, um eine ressourcenschonende und qualitätsvolle Bodennutzung zu erzielen“ (Hoymann/Goetzke 2018: 676), fungiert folglich als wesentliches Instrument zum Erreichen der Nachhaltigkeitsziele (z. B. 30-Hektar-Ziel). Konkret verfolgt es dazu sowohl qualitative als auch quantitative Ziele, die die Flächenneuanspruchnahme verringern sollen. Rechtlich gesehen wird es hierfür durch das Raumordnungsgesetz oder Baugesetzbuch legitimiert, wie etwa durch § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG und § 1a Abs. 2 BauGB³, die einen verantwortungsvollen Umgang mit der Ressource Boden forcieren.

Mit dem Ansatz des Flächenmanagements sind zwar die wesentlichen Grundlagen für eine Verringerung der Flächenneuanspruchnahme gelegt, in der Praxis aber lässt sich feststellen, dass der Flächenverbrauch nach wie vor hoch ist und das 30-Hektar-Ziel bis 2020 nicht erreicht wurde. Aktuell erscheint es sogar fraglich, ob es bis 2030 umgesetzt werden kann (Beckmann/Dosch 2018: 16). Für diese Entwicklung benennt die Literatur unterschiedliche Ursachen:

- Ausweisung und Nutzung von Wohnbauflächen (Bizer/März/Proeger 2018: 59): Grundsätzlich kann die Ausweisung von Wohnbauflächen durch das Bundesraumordnungsgesetz oder die Landes- und Regionalplanungen

der Länder eingeschränkt werden, gleichwohl fällt sie in die grundgesetzlich gesicherte kommunale Planungshoheit (Schmidt-Eichstaedt/Weyrauch/Zemke 2019: 30). Dies ist hier nicht zuletzt deshalb von Relevanz, als der tatsächlichen Bevölkerungsentwicklung von den Kommunen vielfach eine nur untergeordnete Bedeutung beigemessen wird. Die Gemeinden setzen zumeist primär auf die Zuwanderung von eigenheimrelevanten Gruppen, auch wenn diese mitunter flächenextensivere Wohnformen präferieren (Siedentop 2018: 51).

- Fiskalisches Interesse der Gemeinden (Bizer/März/Proeger 2018: 63; Siedentop 2018: 51): Vielfach hoffen Kommunen, durch die Ansiedlung von Gewerbe und Einwohnerinnen und Einwohnern zusätzliche Steuereinnahmen generieren zu können. Sowohl das stadtentwicklungspolitische wie auch fiskalische Interesse sind davon getrieben, den Folgen des demographischen Wandels und den damit verbundenen schrumpfenden Haushalten der Kommunen zu begegnen (Siedentop 2018: 51). Eine Folge ist ein steigender Flächenverbrauch für gewerbliche und Wohnzwecke.
- Selbstverwirklichung der Nutzerinnen und Nutzer (Siedentop 2018: 50): Angesprochen sind hiermit konkret Wohn- und Standortpräferenzen, die sich in Wohnformen mit unterschiedlichen Flächenansprüchen äußern. Vor allem die Nachfrage nach flächenintensiven Formen in weniger zentralen Regionen mit geringeren Baupreisniveaus ist an dieser Stelle hervorzuheben (Bizer/März/Proeger 2018: 63).

Typischerweise wird in ländlichen Kreisen mit Verdichtungsansätzen und dünn besiedelten ländlichen Kreisen der höchste Anstieg der Inanspruchnahme neuer Siedlungs- und Verkehrsflächen erhoben, während zeitgleich die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner je Siedlungs- und Verkehrsfläche am stärksten sinkt. Beckmann und Dosch (2018: 12) konnten in diesem Zusammenhang feststellen, dass rund 60-70 % der Flächeninanspruchnahmen außerhalb von verdichteten Regionen stattfinden und davon wiederum 70 % in Gemeinden ohne zentralörtliche Funktion (vgl. auch Adrian/Bock/Bunzel et al. 2018: 37–38). Dies verwundert insofern, als die Siedlungsentwicklung außerhalb zentralörtlicher Gemeinden auf die Eigenentwicklung reduziert sein sollte. Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, davon auszugehen, dass eine unkoordinierte kommunale Eigenentwicklung zu einer verstärkten Flächeninanspruchnahme führt. Dabei rückt vor allem die anbietende Seite, also die Kommune selbst, in den Fokus, da sich die Nachfrage erfahrungsgemäß nur bedingt steuern lässt.

² <https://sdgs.un.org/goals> (15.03.2022).

³ Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 10. September 2021 (BGBl. I S. 4147) geändert worden ist.

2.2 Kommunale Eigenentwicklung

Gemeinden sollen grundsätzlich im Rahmen der Eigenentwicklung nur in dem Umfang (Wohn-)Bauflächenausweisungen vornehmen, wie es der örtliche, aus den Ansprüchen an den Wohnraum der ortsansässigen Bevölkerung abgeleitete Bedarf nahelegt (Domhardt 2018: 458). Obwohl die Eigenentwicklung in der kommunalen Bauleitplanung zum Teil eine außerordentliche Bedeutung im Zusammenhang mit der Ausweisung neuer Wohnflächen erfährt (Schwabedal 2011: 20), ist ihre Ermittlung nicht einheitlich geregelt (Bovet 2009: 18). Dies ist problematisch, da die Kommunen angesichts der fehlenden Regelungsgrundlage dazu legitimiert sind, der Eigenentwicklung ohne weitere Regulierung bzw. Abstimmung mit anderen Kommunen Rechnung zu tragen. In der Folge werden vielerorts Vorhaben umgesetzt, die zwar kommunalen Motiven folgen, jedoch nicht Ausdruck der tatsächlichen Eigenentwicklung sind und gegebenenfalls sogar imstande sind, die Interessen und Ziele der übergeordneten Ebenen zu konterkarieren. Begründet ist ein solches Handeln vielfach im interkommunalen Konkurrenzdenken um neue Einwohnerinnen und Einwohner und damit verbundene Einnahmen für die kommunalen Haushalte (Siedentop 2018: 49) sowie dem Bemühen um eigenheimrelevante Gruppen, vorzugsweise junge Familien (Malburg-Graf 2018: 98). In der Folge können die Bevölkerungsent-

wicklung, die eigentlich die Eigenentwicklung rechtfertigen sollte, und die tatsächliche Flächenausweisung auseinanderfallen (Braunschweig/Dunkl/Leibert et al. 2020), was sich in einer ungesteuerten bzw. unkontrollierten, mit teils erheblichen Folgekosten verbundenen Flächenneuanspruchnahme äußern kann (Gutsche 2009: 33). Hinzu kommt, dass die Flächenausweisung vorzugsweise im Außenbereich stattfindet, da vielerorts Hemmnisse im Zusammenhang mit der Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen (z. B. Privatbesitz) bestehen (Adrian/Bunzel/Pichl et al. 2020: 66).

Wie eine Zusammenschau von Landesentwicklungsplänen in Deutschland zeigt (vgl. Tabelle 1), wird das Thema Eigenentwicklung hinsichtlich Inhalt und Tiefe der jeweiligen Definition sowie der Verbindlichkeit der getroffenen Festlegungen *in praxi* sehr differenziert aufgegriffen (Briegel 2020: 29). Ebenso werden unterschiedliche Bedarfe angeführt, die eine Eigenentwicklung der Kommunen rechtfertigen. Auffällig ist zudem, dass auf der Ebene der Landesplanung in Niedersachsen und Bayern, aber auch in Bremen und Hamburg keine Aussagen zu den Faktoren der Eigenentwicklung formuliert werden.

Als häufigste Bestimmungsgründe für Eigenentwicklung werden zu deckende Bedarfe genannt, die sich entweder aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung (7 von 11) oder den Bedürfnissen der ortsansässigen Bevölkerung (5 von 11) ergeben. In vier Landesentwicklungsprogrammen

Tabelle 1 Faktoren für die Wohnsiedlungsentwicklung im Rahmen der Eigenentwicklung in elf Landesentwicklungsplänen

Angaben zum Maß der zulässigen Wohnsiedlungsentwicklung	Baden-Württemberg	Berlin-Brandenburg	Hessen	Mecklenburg-Vorpommern	Nordrhein-Westfalen	Rheinland-Pfalz	Saarland	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Schleswig-Holstein	Thüringen
Deckung der Bedarfe aus der natürlichen Bevölkerungsentwicklung	X	X	–	X	X	–	–	X	X	–	X
Deckung der Bedarfe der ortsansässigen Bevölkerung	–	X	X	–	–	X	X	–	–	X	–
Verbesserung der Wohn- und Wohnumfeldverhältnisse	X	X	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Zulässigkeit der Deckung von Bedarfen aus Wandlungsgewinnen	X	/	–	X	X	?	/	/	–	X	–
Ansprüche der ortsansässigen Bevölkerung an zeitgemäße Wohnverhältnisse	–	–	–	–	–	–	–	X	X	–	X

X = trifft zu; / = trifft nicht zu; – = keine Angabe; ? = unklar

Quelle: Eigene Darstellung nach Briegel (2020: 39)

bzw. -plänen werden Bedarfe zudem auch aus Wanderungsgewinnen abgeleitet, während diese als Teil der Eigenentwicklung von drei Landesentwicklungsprogrammen bzw. -plänen explizit ausgeschlossen werden. Fragen der Innenentwicklung, welche nach Hoymann und Goetzke (2018) im Flächenmanagement mehr Beachtung erfahren sollten, werden indes nur teilweise aufgegriffen (Briegel 2020: 54). Die unterschiedlichen Ansätze zum Thema Eigenentwicklung auf der Ebene der Landesplanung haben ein ähnlich heterogenes Bild bei den einzelnen Regionalplanungen zur Folge. In diesem Zusammenhang fällt weiterhin auf, dass zum Teil Aussagen zur Eigenentwicklung auf der Regionalplanungs-Ebene getroffen werden, auch wenn in den betreffenden Landesplänen keine diesbezüglichen Regelungen verankert sind (so z. B. in Hannover).

Die Betrachtung der bisherigen Praxis zeigt, dass den oben genannten Faktoren, die eine Eigenentwicklung rechtfertigen (Tabelle 1), hinsichtlich der Festlegungen zur Eigenentwicklung (Tabelle 2) nur bedingt Bedeutung zukommt und stattdessen mit pauschalen Grenzwerten in Bezug auf Einwohnerzahl oder den (Wohnungs-)Bestand gearbeitet wird. Diese Berechnungsansätze zeichnen sich

dadurch aus, dass sie ein Wachstum der Kommunen unterstellen und sich dabei oftmals nur auf ein bis zwei Berechnungsgrößen stützen. Dies ist insoweit problematisch, als vorausgesetzt wird, dass Kommunen – unabhängig von ihrer demographischen und wirtschaftlichen Struktur – ein im Prinzip ähnliches Wachstum vollziehen.

3 Alternative Konzeption von „Eigenentwicklung“

Mittels der oben dargelegten Festlegungen wird das Ziel einer konsequenten Mengensteuerung der Wohnbauflächenentwicklung, die nötig wäre, um die Deckung anderer kommunaler Motive im Rahmen der Eigenentwicklung entgegenzuwirken (Siedentop 2018: 54), verfehlt. Nachfolgend soll daher eine alternative Konzeption zur Berechnung der Eigenentwicklung entwickelt werden, die neben der natürlichen Bevölkerungsentwicklung auch ortsspezifische Bedarfe berücksichtigt und so eine gemeindekonkrete Steuerung ermöglicht. Die Auswahl der in diesem Zusammenhang berücksichtigten Kriterien erfolgt dabei in Anlehnung

Tabelle 2 Festlegungen zur Eigenentwicklung in ausgewählten Landesentwicklungs- und Regionalplänen Deutschlands

Landesweite Raumordnungspläne/ Landesentwicklungspläne	Festlegungen zur Berechnung der Eigenentwicklung	Verbindlichkeit
Berlin-Brandenburg	Bis zu 1 ha/1.000 EW für einen Zeitraum von zehn Jahren	Z
Hessen	Bis maximal 5 ha im Geltungszeitraum des Landesentwicklungsplanes	G
Saarland	Maximal 1,5 Wohneinheiten/1.000 EW und Jahr Berechnung des Wohnflächenbedarfes anhand von Dichtewerten	Z
Schleswig-Holstein	Bezogen auf den Wohnungsbestand zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Plans und für den Zeitraum von 2018 bis 2030: – Maximal 15 % neue Wohneinheiten in Ordnungsräumen – Maximal 10 % neue Wohneinheiten in ländlichen Räumen	Z
Ausgewählte Regionalpläne	Festlegungen zur Berechnung der Eigenentwicklung	Verbindlichkeit
Stuttgart	Zuwachs von 1 % des Wohnungsbestandes je fünf Jahre Wohnbauflächenbedarfsberechnung anhand von Belegungsdichten und Bruttowohndichten	G
Mittelhessen	Maximal 5 ha Wohnsiedlungsfläche für Ortsteile und Vorgaben des maximalen Wohnsiedlungsflächenbedarfs auf Gemeindeebene	Z
Rostock	Zunahme um bis zu 3 % des Wohnungsbestandes (Geltungsdauer Regionalplan)	Z
Hannover	5 % der vorhandenen Siedlungsfläche für die Geltungsdauer des Regionalplanes	Z
Cuxhaven	Typ 1-Gemeinden: 3,5 Wohneinheiten/Jahr/1.000 EW Typ 2-Gemeinden: 1,5 Wohneinheiten/Jahr/1.000 EW	B
Rheinhessen-Nahe	Grundwert = 2,4 – 2,0 Wohneinheiten/1.000 EW und Jahr Wohnbauflächenbedarfsberechnung anhand von Dichtewerten und prognostizierter Bevölkerungszahl Wohnbauflächenbedarf – Wohnbaureserven = Schwellenwert	Z
Westpfalz	2 Wohneinheiten/1.000 EW/Jahr Wohnbauflächenbedarfsberechnung anhand von Dichtewerten und (prognostizierter) Bevölkerungszahl Wohnbauflächenbedarf – Wohnbaureserven = Schwellenwert	Z

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

Quelle: Eigene Darstellung nach Briegel (2020: 51, 94)

an die bestehenden Formulierungen aus den Landesentwicklungsprogrammen bzw. -plänen und den Regionalplänen, die Definition nach Domhardt (2018) zur Eigenentwicklung sowie die Grundsätze des § 2 Abs. 2 Nr. 2-4 ROG; diese sehen vor, dass die dezentrale Konzentration und die Stärke von wirtschaftlich gut ausgestatteten Kommunen bereits in der Eigenentwicklung gefördert werden. Somit wird Eigenentwicklung als eine Größe verstanden, die sich aus dem Ersatzbedarf, dem barrierefreien Bedarf, dem Zuschlag aufgrund der Zentrumsfunktion und wirtschaftlichen Bedeutung sowie dem Auflockerungsbedarf, welcher nicht im Rahmen der zuvor genannten Bedarfe abgedeckt werden kann, zusammensetzt. Nachfolgend werden diese Bedarfe näher definiert, ihre Flächenrelevanz beschrieben sowie mögliche Datenquellen vorgeschlagen, welche geeignet scheinen, um die betreffenden Größen ermitteln zu können.

Mit Ersatzbedarf beschreiben wir den Bedarf, der aus Gebäuden resultiert, welche aufgrund ihres Alters, ihres Zustandes oder ihrer Qualität zu ersetzen sind. Dieser Bedarf wird bereits auf Ebene der Landes- und Regionalplanung (z. B. in Zusammenhang mit den Ansprüchen der ortsansässigen Bevölkerung an zeitgemäße Wohnverhältnisse) erfasst, jedoch bei der Ermittlung der Eigenentwicklung typischerweise nicht ausreichend berücksichtigt. Da die Literatur jährliche prozentuale Ersatzquoten für den Ersatzbedarf vorsieht (vgl. BBSR 2010: 8), ist eine hohe bzw. kontinuierliche Stärkung für die Flächeninanspruchnahme zu erwarten. Der Ersatzbedarf als solches kann im Zusammenhang mit der Berechnung der Eigenentwicklung direkt kalkuliert werden. Zur Ermittlung qualifizierter Ersatzquoten wird eine Analyse von Daten zu Abbruchmustern vorgeschlagen, die sich beispielsweise von den Statistischen Landesämtern beziehen lassen. Ansonsten ist der normative Bedarf von 0,3 % bis 0,5 % pro Jahr für Mehrfamilienhaus- und 0,1 % bis 0,3 % pro Jahr für das Ein- und Zweifamilienhaus-Segment anzusetzen (Bayerische Landesbodenkreditanstalt 2015: 142; empirica 2018: 61; empirica 2019: 102). Diese Werte liegen im üblichen Bereich der jährlichen Ersatzquote, da davon ausgegangen wird, dass von einem durchschnittlichen Abgang an Wohnungen auszugehen ist, die zu ersetzen sind.

Der Bedarf an barrierearmen/-freien Wohnungen trägt den veränderten Anforderungen an die Wohn- und Wohnumfeldverhältnisse Rechnung und ergibt sich aus der demographischen Entwicklung der betrachteten Kommune. Angesichts der Bevölkerungsstruktur in stärker ländlich geprägten Räumen sowie der Auswirkungen des demographischen Wandels auf (notwendige) Siedlungsstrukturen kommt dem barrierefreien Bedarf eine besondere Bedeutung zu (Neu 2009). Dieser wird nicht *per se* flächenwirksam, sondern stellt vorrangig eine planerische Orientierungshilfe dar. Im

Segment der Ein- und Zweifamilienhäuser ist davon auszugehen, dass Anpassungen größtenteils im Bestand vorgenommen werden, im Mehrfamilienhaus-Segment wird im Zuge des Ersatz- und Neubaubedarfes ein Mindestsatz veranschlagt. Entsprechende Quoten für den resultierenden Neubaubedarf gilt es, an der bereits vorhandenen Zahl barrierefreier Angebote zu bemessen. Konkret werden hierzu die Altersgruppen 60-70 Jahre, 71-75 Jahre und über 75 Jahre rechnerisch anhand der durchschnittlichen Haushaltsgröße der jeweiligen Altersgruppe auf die Haushalte verteilt. Diesem Vorgehen liegt die Annahme zugrunde, dass Haushalte mit einer pflegebedürftigen Person eine barrierefreie Wohnung benötigen. Der Bedarf an barrierefreien Wohnungen nach Altersgruppen lässt sich mithilfe der bundesweiten Pflegequoten und der durchschnittlichen Haushaltsgrößen rechnerisch ermitteln. Zur Analyse der durchschnittlichen Haushaltsgröße können beispielsweise die Bevölkerungsdaten der Statistischen Landesämter oder die Angaben zur Zahl der Haushalte herangezogen werden, die in der Regel auf einer Fortschreibung des Zensus basieren.

Der Auflockerungsbedarf ist Ausdruck eines wachsenden Wohnflächenbedarfes pro Kopf. Er ist eine weitere relevante Größe, um Vorhaben im Sinne der Eigenentwicklung zu legitimieren (Vallée/Witte/Brandt et al. 2012: 10–11). Der Auflockerungsbedarf wird allerdings nur dann flächenwirksam, wenn er nicht im Rahmen des Ersatzbedarfes bzw. im Bestand abgedeckt werden kann. Um ihn abschätzen zu können, werden der Wohnungsbestand der Kommune analysiert und die Kommunen je nach Wohnfläche pro Kopf in Gruppen eingeteilt. Je Gruppe werden entsprechende Wachstumsansätze für den Auflockerungsbedarf gewählt, welche die Annäherung an die bundesweite durchschnittliche Wohnungsgröße (93,2 m²) im Rahmen der Geltungsdauer des jeweiligen Regionalplans gewährleisten. Zur Analyse des Wohnungsbestandes hinsichtlich der durchschnittlichen Haushaltsgrößen wird ebenfalls eine Annäherung mittels der Bevölkerungsdaten sowie der Anzahl der Haushalte vorgeschlagen.

Zur Berücksichtigung der Grundsätze in § 2 Abs. 2 Nr. 2-4 ROG (dezentrale Konzentration und Förderung von wirtschaftlich gut ausgestatteten Kommunen) werden weiterhin Zuschläge aufgrund der zentralörtlichen Funktion bzw. wirtschaftlichen Bedeutung vorgenommen. Gemeinden, die gemäß der Landes- und Regionalplanung über zentralörtliche Funktionen verfügen, erhalten auf diese Weise einen Zuschlag auf den Gesamtgebäudebestand. Damit soll der Versorgungsfunktion, die die Orte für das jeweilige Umland übernehmen, Rechnung getragen werden. Die Zuschläge werden gestaffelt nach Mittelzentrum, Grundzentrum und Grundzentraler Verbund vergeben und ihre konkrete Höhe im jeweiligen regionalen Kontext bestimmt. Ent-



Abbildung 1 Grundlegenden Daten zur Berechnung der Eigenentwicklung

sprechende Funktionen sind den jeweiligen Regionalplänen zu entnehmen.

Hinsichtlich des Wohnbaubedarfes wird weitergehend unterstellt, dass auch Kommunen mit einer überdurchschnittlichen Entwicklung als Arbeitsmarktstandort einen zusätzlichen Wohnungsbedarf im Kontext einer nachhaltigen Entwicklung (Verbindung von Wohnen und Arbeiten) verzeichnen. Zur Bewertung desselben wird die Entwicklung als Durchschnittswert der Zahl der Einpendelnden pro 1.000 EW, der Anzahl der Arbeitsplätze pro 1.000 EW sowie der Arbeitsplatzentwicklung in den letzten fünf Jahren angesetzt. Kommunen, die hierbei überdurchschnittliche Werte aufzeigen, bekommen ebenfalls einen Zuschlag gewährt. Um die entsprechenden Indikatoren abzubilden, empfiehlt sich die Nutzung von Daten der Statistischen Landesämter, der Website des Regionalatlases⁴ sowie der Pendlerdaten der Bundesagentur für Arbeit. Abbildung 1 illustriert die erforderlichen Grundlegenden Daten für den Ansatz in einem Schaubild.

Im Zuge der aktuellen demographischen Entwicklungen ist in einigen Gemeinden, insbesondere in den strukturschwachen Räumen Ostdeutschlands, mit einem erheblichen Anstieg der Leerstandsquoten zu rechnen. Diesen Anstieg gilt es bei der Ermittlung der Eigenentwicklung zu bedenken, da hierdurch Innenentwicklungspotenziale entstehen, die die Notwendigkeit von Neubaumaßnahmen im Rahmen der Eigenentwicklung minimieren. Grundsätzlich muss dabei zwischen dem marktaktiven und dem strukturellen Leerstand unter Berücksichtigung einer Fluk-

tuationsreserve unterschieden werden. Sollten keine belastbaren Daten für den tatsächlichen Leerstand vorliegen, kann eine Schätzung vorgenommen werden, bei der die Zahl der Wohnungen mit der Zahl der Haushalte in Beziehung gesetzt wird. Auf diese Weise wird es möglich, den aktuellen Leerstand an Wohnungen getrennt für Ein- und Zweifamilienhäuser sowie Mehrfamilienhäuser darzustellen. Eine Hochrechnung des Leerstandes lässt sich im nächsten Schritt vereinfacht über die Mortalitätsrate der Über-75-Jährigen ermitteln. Dabei sind die Zahlen zum Wohnungs- bzw. Haushaltsbestand, welche meist auf Basis der Fortschreibung des Zensus vorliegen, von den Statistischen Landesämtern zu beziehen. Zur Abbildung der Mortalitätsraten wird die Verwendung der landesspezifischen Sterbetafeln vorgeschlagen.

Da die Eigenentwicklung vorrangig die Anforderungen der gegebenen Bevölkerung abdecken soll, wird ergänzend eine Korrektur bei negativer Bevölkerungsentwicklung vorgeschlagen. Eine prognostizierte negative Bevölkerungsentwicklung hat demnach zur Folge, dass die Gesamtfläche der leerfallenden Wohneinheiten bzw. Gebäude vom Eigenentwicklungsbedarf abgezogen wird. Der Berechnung können die Bevölkerungsprognosen der Länder zugrunde gelegt werden. Anders als die bisherigen Ansätze unterstellt der hier unterbreitete Vorschlag der Berechnung der Eigenentwicklung somit nicht *per se* ein (positives) Wachstum der Kommunen, sondern trägt explizit auch Schrumpfungprozessen Rechnung.

⁴ <https://regionalatlas.statistikportal.de> (12.04.2022).

4 Eigenentwicklung in der Region Halle-Leipzig

Mit dem Ziel, die vorgeschlagene Vorgehensweise zu illustrieren, werden die oben allgemein skizzierten Überlegungen im Folgenden auf die Region Halle-Leipzig angewendet.

4.1 Charakterisierung des Untersuchungsraumes

Die Region Halle-Leipzig, welche die Oberzentren Halle (Saale) und Leipzig sowie die Landkreise Leipzig, Nordsachsen und den Saalekreis umfasst, zeichnet sich durch eine hohe Dynamik der kommunalen Entwicklungsbedingungen in den vergangenen Jahrzehnten aus. Vor allem konnte eine Entkopplung von Bautätigkeit und Bevölkerungsentwicklung beobachtet werden (Braunschweig/Dunkl/Leibert et al. 2020), welche auf das oben genannte Steuerungsdefizit der Eigenentwicklung zurückzuführen sein könnte. So finden sich laut einer 2019 vom Landkreis Leipzig angestren-

ten Befragung der Kommunen zu geplanten Bauvorhaben bis 2030 3.326 Wohnungen im Ein- und Zweifamilienhaus-Segment sowie 944 Wohnungen im Mehrfamilienhaus-Segment, insgesamt also 4.270 Wohnungen, in Planung. Unter Berücksichtigung der aktuellen Belegungsstruktur in der Region, wonach pro Mehrfamilienhaus von im Schnitt 1,75 Bewohnenden bzw. pro Ein- und Zweifamilienhaus durchschnittlich von 3,5 Bewohnerinnen/Bewohnern auszugehen ist, ließe sich schlussfolgern, dass die Planungen auf einer prognostizierten Bevölkerungszunahme von 13.300 Einwohnerinnen und Einwohnern beruhen. Das Gegenteil ist allerdings der Fall: So ist gemäß der 7. Regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen für den Landkreis Leipzig bis 2030 von einer Abnahme von rund 2.500 EW auszugehen (Statistisches Landesamt Freistaat Sachsen o.J.: 53). Damit stellt sich die Frage, welcher Begründung die Bauvorhaben folgen und welcher Anteil von ihnen tatsächlich im Rahmen der Eigenentwicklung legitimiert wird bzw. Ausdruck einer erhofften Partizipation am Wachstums Leipzigs ist.

Der Bevölkerungszuwachs in der Region Halle-Leipzig

Stand: 18.10.2021

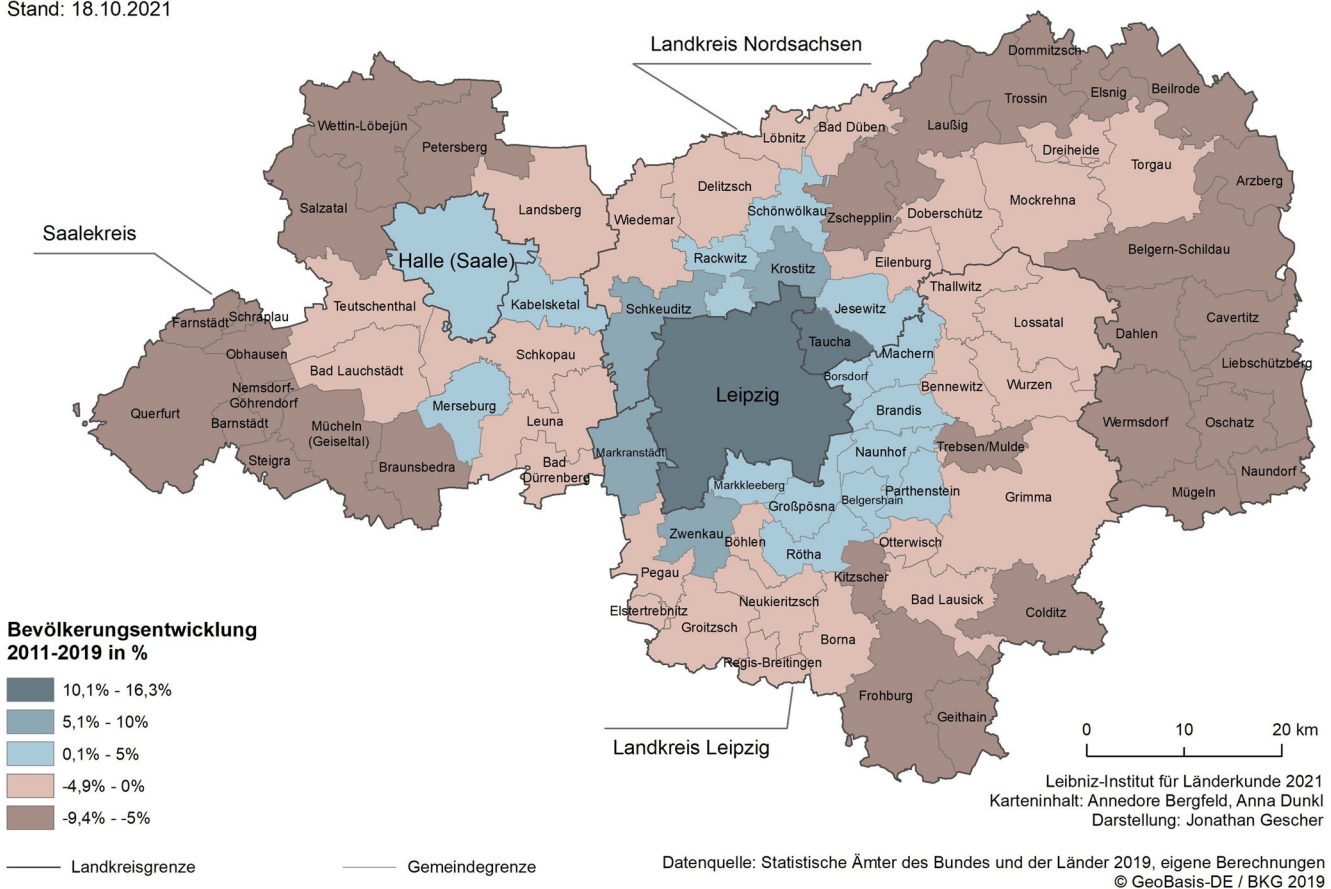


Abbildung 2 Bevölkerungsentwicklung im Untersuchungsgebiet 2011 bis 2019

ist zurzeit vorwiegend auf das Oberzentrum Leipzig und den angrenzenden Verflechtungsraum gerichtet (vgl. Abbildung 2). Während das Oberzentrum Halle (Saale) seit 2016 eine im Wesentlichen stabile Entwicklung aufweist, zählte Leipzig im Zeitraum 2016 bis 2018 zu den am stärksten wachsenden Städten Deutschlands; seitdem hat sich das Wachstum der sächsischen Großstadt deutlich abgeschwächt. Mit dem Anstieg der Einwohnerzahlen verbunden war eine signifikante Zunahme sowohl der Nachfrage nach Wohnflächen als auch der Bautätigkeit (Neubau und Sanierung). In der Folge nahm der marktaktive Leerstand ab (2011: 9%, 2019: < 3%) und die Immobilienpreise stiegen überdurchschnittlich stark an (Stadt Leipzig 2014: 103; Stadt Leipzig 2020: 119). Als Folge dieser Entwicklung ist jüngst verstärkt ein Trend zur Suburbanisierung erkennbar. Tatsächlich hat sich der seit 2014 negative Wanderungssaldo der Stadt Leipzig mit den Landkreisen Leipzig, Nordsachsen und dem Saalekreis, aber auch der Stadt Halle (Saale), zuletzt weiter vergrößert mit der Konsequenz, dass sich seit 2018 eine Zunahme der Nachfrage

nach Neubauwohnflächen sowie nach Bestandsimmobilien im Verflechtungsraum – und darüber hinaus auch in peripheren Lagen – abzeichnet. Im Zuge der COVID-19-Pandemie und der damit einhergehenden Verstärkung des Trends zu mehr privaten Freiflächen (Balkon, Garten, Grundstück) (Eisfeld/Just 2021: 29) kann eine Verstetigung oder Verstärkung dieser Entwicklung nicht ausgeschlossen werden. So ist fast im gesamten Untersuchungsgebiet ein Anstieg der Bautätigkeit festzustellen. In den zugrundeliegenden Plänen wird dies vielfach mit dem Erfordernis, der Eigenentwicklung Rechnung zu tragen, begründet. Dass dies tatsächlich der Fall ist, darf mit Blick auf die obigen Ausführungen allerdings bezweifelt werden. Vielmehr liegt es nahe, davon auszugehen, dass die Kommunen primär in Erwartung eines fortgesetzten Wachstums der Oberzentren Leipzig und Halle (Saale) Flächen ausweisen. Dabei ist auffällig, dass die Entwicklungen größtenteils auf das flächenintensive Segment der Einfamilienhäuser abstellen und somit vor allem eigenheimrelevante Gruppen ansprechen (vgl. Abbildung 3).

Stand: 28.01.2021

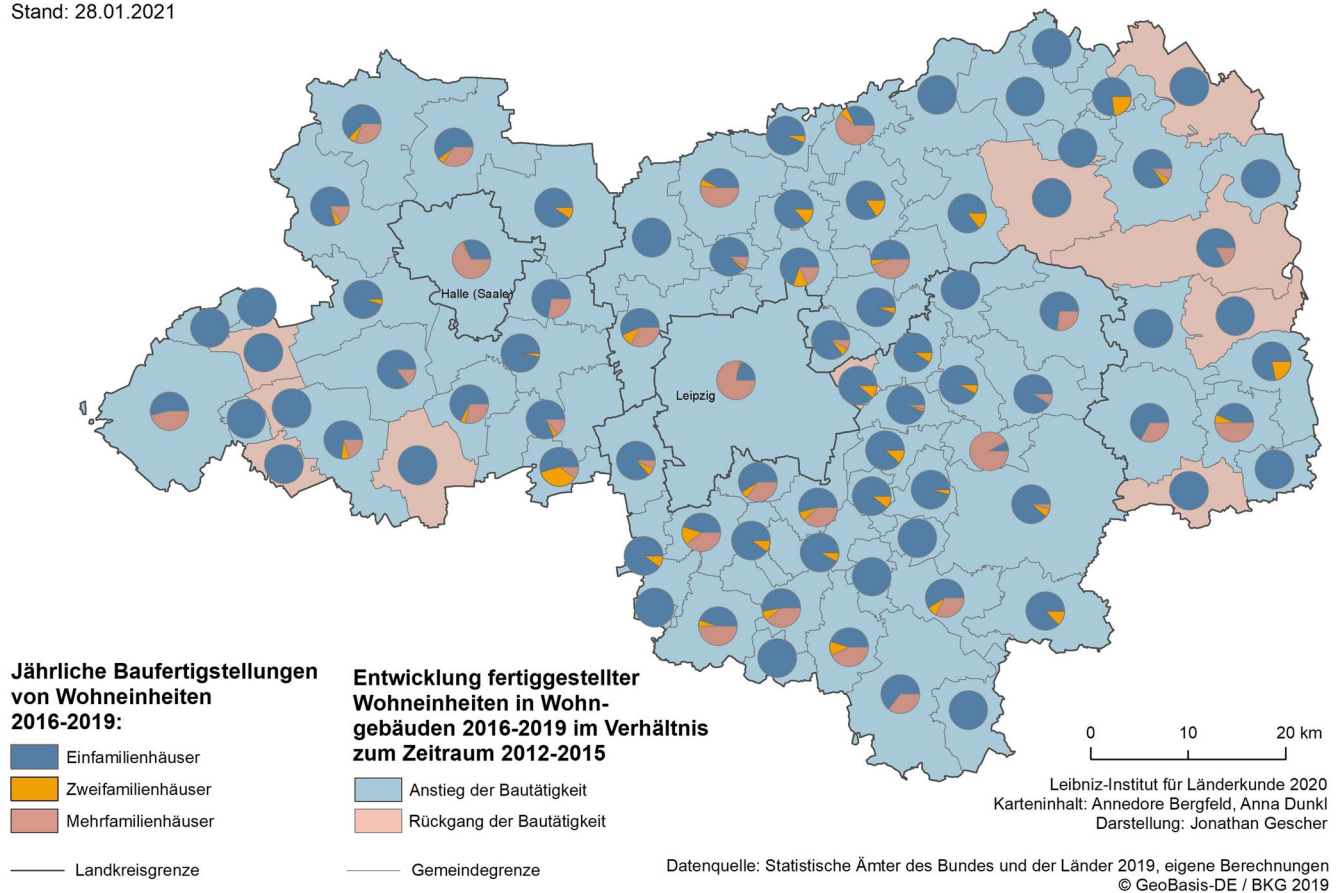


Abbildung 3 Entwicklungen der Bautätigkeiten nach Segment 2016-2019 und im Vergleich zu 2012-2015

Quelle: Eigene Darstellung auf der Grundlage der Regionaldatenbank der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (<https://www.regionalstatistik.de/genesis/online/> [16.03.2022])

4.2 Datengrundlagen

Der modifizierten Kalkulation der Eigenentwicklung in der Region Halle-Leipzig liegen einige regionsspezifische Annahmen und Daten zugrunde, die im Folgenden charakterisiert werden. Als zeitlicher Horizont der Berechnungen wurde das Jahr 2030 gesetzt.

Angaben zur Bevölkerungsentwicklung wurden über die Statistischen Landesämter bezogen. Dies betrifft Daten zu den Einwohnerzahlen (2015, 2019), die jeweilige Bevölkerungsprognose bis 2030 sowie die aktuelle Altersstruktur mit Fokus auf die Altersgruppen 60-70 Jahre, 71-75 Jahre und über 75 Jahre. Zusätzlich wurde je nach Altersgruppe die bundesweite Pflegequote sowie die Mortalitätsrate über die Sterbetafeln der Länder erfasst.

Bei dem Gebäude- und Wohnungsbestand wurden die Anzahl der Gebäude nach Einfamilienhäusern, Zweifamilienhäusern und Mehrfamilienhäusern, die Anzahl der Wohnungen nach den jeweiligen Segmenten, die Baufertigstellungen und Abrisstätigkeiten, die Gesamtwohnfläche sowie das Gebäudealter mit dem Zensus 2011 als Basis über die Statistischen Landesämter erhoben. Über die Anzahl der Gebäude und Wohnungen wurde dann die durchschnittliche Anzahl an Wohnungen nach Segment ermittelt. In Kombination mit den Angaben zur Bevölkerung, der Anzahl der Wohnungen und der Gesamtwohnfläche wurden die gemeindespezifischen durchschnittlichen Haushaltsgrößen bezogen auf Einwohnerinnen/Einwohner je Haushalt sowie Wohnfläche pro Kopf abgebildet. Daten zum Leerstand wurden analog der Methodik, welche im Dresdener Wohnungsmarktbericht Verwendung findet (Landeshauptstadt Dresden 2018: 68), bei der die Zahl der Wohnungen mit der Zahl der Haushalte in Beziehung gesetzt wird, geschätzt.

Um die Indikatoren für die wirtschaftliche Beschaffenheit abzuleiten, wurden Daten zu den Arbeitsplätzen der Statistischen Landesämter, Angaben zu den Pendlerinnen und Pendlern von der Bundesagentur für Arbeit sowie Zahlen des Breitbandatlases⁵ bezüglich der Breitbandversorgung genutzt. Diese wurden jeweils mit den Einwohnerzahlen je Gemeinde ins Verhältnis gesetzt. Die Daten zur zentralörtlichen Funktion stammen von den jeweiligen Regionalplanningstellen.

4.3 Bedarfe der Eigenentwicklung

4.3.1 Ersatzbedarf

Für den Ersatzbedarf wurden mittels einer Analyse der Gebäudealtersstrukturen und Abrisstätigkeiten qualifizier-

te Quoten für die Gebäudealtersgruppen ‚vor 1949‘ und ‚zwischen 1949 und 1990‘ angesetzt. In der Gruppe ‚vor 1949‘ beträgt die Quote bei Ein- und Zweifamilienhäusern 0,07 %, bei Mehrfamilienhäusern 0,2 %. Für Gebäude ‚zwischen 1949 und 1990‘ ist die Quote bei Ein- und Zweifamilienhäusern 0,05 %, bei Mehrfamilienhäusern 0,15 %. Mithilfe dieser Quoten können ausgehend vom Gebäudebestand gemeindespezifische Ersatzbedarfe dargestellt werden. Dabei zeigt sich, dass der Verflechtungsraum von Halle und Leipzig im Segment der Ein- und Zweifamilienhäuser durchschnittlich einen Bedarf von 1,1 Wohnungen je 1.000 EW aufweist. Im Segment der Mehrfamilienhäuser liegt der Wert bei 2,4 Wohnungen je 1.000 EW. Erwartungsgemäß fällt der Bedarf an Wohnungen in Mehrfamilienhäusern in den Mittelzentren der Region mit 5,7 Wohnungen je 1.000 EW höher aus. Der Bedarf bei Ein- und Zweifamilienhäusern beträgt hier nur rund 0,9 Wohnungen je 1.000 EW. In den peripher gelegenen Kommunen fällt der Bedarf im Segment der Ein- und Zweifamilienhäuser mit 1,7 Wohnungen je 1.000 EW am höchsten und im Segment der Mehrfamilienhäuser mit 1,9 Wohnungen je 1.000 EW vergleichsweise am niedrigsten aus.

4.3.2 Barrierearmer/-freier Bedarf

Zur Ermittlung des Bedarfs der benötigten barrierearmen/-freien Wohnungen werden die Einwohnerzahlen der drei Altersgruppen 60-70 Jahre, 71-75 Jahre und über 75 Jahre der Region rechnerisch auf Haushalte verteilt. Mittels der bundesweiten Pflegequoten für diese Altersgruppen lässt sich ein theoretischer Bedarf ableiten. Anhand von Befragungen und Abstimmungsprozessen mit regionalen Akteuren wie z. B. dem Verband Sächsischer Wohnungsgenossenschaften (VSWG), Wohnungsunternehmen und Bauamtsleiterinnen/Bauamtsleitern wurden als resultierende Neubedarfe 10 % im Segment der Ein- und Zweifamilienhäuser und 25 %⁶ im Segment der Mehrfamilienhäuser des gesamten Bedarfs an barrierearmen/-freien Wohnungen angesetzt. Es ist davon auszugehen, dass der Problematik bereits Rechnung getragen wird und somit nur anteilig je nach Segment ein Mehrbedarf im Rahmen der Eigenentwicklung entsteht.

Im Falle des barrierefreien Bedarfes lässt sich aufgrund dieser Angaben im Segment der Ein- und Zweifamilienhäuser ein eher niedriger Bedarf von 2,2 Wohnungen je 1.000 EW prognostizieren, welcher in den peripheren Lagen teilweise höher ausfällt und sich somit mit der Altersstruktur der Region deckt. Dies ist unter anderem auf die niedri-

⁵ <https://netzda-mig.de/breitbandatlas/interaktive-karte> (12.04.2022).

⁶ Aktuelle Erkenntnisse legen nahe, dass zur Umsetzung der geltenden DIN-Normen bei barrierefreien Wohneinheiten eine Neubauquote im Mehrfamilienhaus-Segment von bis zu 80 % nötig sein kann, um den Bedarf zu decken.

gere Quote im Segment der Ein- und Zweifamilienhäuser zurückzuführen, da der Bedarf dort *per se* im Bestand realisiert wird. Im Segment der Mehrfamilienhäuser lässt sich ein Bedarf von rund 3,5 Wohnungen je 1.000 EW feststellen, wobei sich vor allem im Verflechtungsraum von Leipzig sowie in den Mittelzentren ein höherer Bedarf abzeichnet. In den peripheren Räumen fällt er indes, wie bereits die Gebäudestruktur vermuten lässt, etwas geringer aus.

4.3.3 Strukturzuschläge

Strukturzuschläge aufgrund der zentralörtlichen Funktion wurden in Abstimmung mit dem Regionalen Planungsverband Leipzig-Westsachsen, je nach zentralörtlicher Funktion mit 0,8 % (Mittelzentrum), 0,4 % (Grundzentrum) und 0,2 % (Grundzentraler Verbund) gewährt, um keine Überbewertung der zentralörtlichen Funktion zu realisieren. Hieraus lassen sich 639 Wohnungen im Segment der Ein- und Zweifamilienhäuser und 816 Wohnungen im Segment der Mehrfamilienhäuser ableiten.

Der Faktor Arbeitsmarkt wird über die Indikatoren Einpendlerinnen und Einpendler je 1.000 EW, Arbeitsplätze je 1.000 EW sowie die Arbeitsplatzentwicklung in den letzten fünf Jahren berücksichtigt. Kommunen, die oberhalb des dritten Quartils liegen, erhalten je nach Indikator einen Zuschlag von 0,1 % auf den Wohnungsbestand. Der Zuschlag wurde dabei so gewählt, dass wirtschaftlich bedeutsame Kommunen und deren daraus resultierenden Bedarfe zwar hinzugezogen, zeitgleich jedoch keine anderen Anreize geschaffen werden. Insgesamt entsteht durch den Faktor Arbeitsmarkt ein Mehrbedarf von rund 155 Wohnungen im Segment der Ein- und Zweifamilienhäuser und von 163 Wohnungen im Segment der Mehrfamilienhäuser. Dieser findet sich zu etwa 50 % in den Mittelzentren, 30 % in den Grundzentren und 20 % in den Kommunen ohne zentralörtliche Funktion.

4.3.4 Auflockerungsbedarf

Für die Berechnung des Auflockerungsbedarfes werden die Wohnflächen nach Haushalten analysiert und die Kommunen in entsprechende Gruppen eingeteilt. Je nach Gruppe wird dann ein Wachstumsansatz eingerechnet – zur Näherung an die bundesweite durchschnittliche Wohnungsgröße von 93,2 m² (Statistisches Bundesamt 2019: 14). Die Gruppen wurden in 5 m²-Schritten (bis 75 m²/Haushalt; 76-80 m²/Haushalt; 81-85 m²/Haushalt; 86-90 m²/Haushalt und über 90 m²/Haushalt) gestaffelt angelegt und mit den jeweiligen Wachstumsansätzen (von 2 %; 1 %; 0,25 %; 0,1 % und 0,05 %) bis 2030 in Anschlag gebracht. Der Auflockerungsbedarf wird nur in zehn Kommunen flächenwirksam, da er dort die übrige Eigenentwicklung übersteigt. In den sonstigen Kommunen ist aufgrund der Berechnungen davon

auszugehen, dass dieser im Rahmen der anderen Bedarfe abgedeckt werden kann.

4.3.5 Zwischenfazit

Der gesamte Eigenentwicklungsbedarf ergibt sich als Summe des Ersatzbedarfs, des Bedarfs an barrierearmen/-freien Wohnungen sowie der Strukturzuschläge. Der Auflockerungsbedarf fand, wie beschrieben, nur dann Berücksichtigung, wenn er größer ausfiel als die Summe der weiteren Bedarfe. Bezüglich des Bedarfs an Wohnungen in Ein- und Zweifamilienhäusern zeigt sich ein eher homogener Bedarf. Nur sieben Kommunen haben einen Bedarf von mehr als vier Wohnungen je 1.000 EW. Der Bedarf an Wohnungen in Mehrfamilienhäusern stellt sich indes deutlich heterogener dar: Der Baustruktur entsprechend ist vor allem in den Mittelzentren ein erhöhter Bedarf zu konstatieren, während sich in den peripheren Kommunen ein geringerer Bedarf abzeichnet.

Insgesamt wird anhand unseres Ansatzes ein Bedarf von rund 2.000 Gebäuden in allen Segmenten prognostiziert, was rund 5.000 Wohnungen entspricht. Der Ersatzbedarf macht dabei den größten Teil der gesamten Eigenentwicklung aus, gefolgt von Bedarfen, die sich infolge zentralörtlicher Funktionen ableiten lassen.

4.3.6 Leerstandshochrechnung und korrigierte Eigenentwicklung

Die ergänzende Hochrechnung des Leerstandes bis 2030, die das Freifallen aufgrund von Mortalität berücksichtigt, zeigt, dass ein grundsätzlicher Anstieg des Leerstandes in der Region zu erwarten ist. Liegt der aktuelle Leerstand nach Schätzung im Durchschnitt etwa bei 7 %, so verdoppelt sich dieser bis 2030 auf 14 %. Während der Korridor zwischen Halle und Leipzig sowie weitere Kommunen in der Nähe der Oberzentren eine vergleichsweise niedrige Quote aufweisen, beläuft sich der Wert im Falle einiger peripherer Kommunen auf über 15 %, teilweise sogar auf über 20 %.

Unter der Annahme, dass die oben ermittelten rund 2.000 Gebäude komplett als Neubauten in den jeweiligen Kommunen umgesetzt werden, erhöht sich der durchschnittliche Leerstand 2030 auf rund 15 %. Am stärksten würde sich dieser Anstieg in den peripheren Räumen niederschlagen (vgl. Abbildung 4).

Über die Betrachtung der zu erwartenden Einwohnerentwicklung wird die korrigierte Eigenentwicklung in der Region abgebildet. Diese zeigt, dass unter Beachtung der tatsächlichen demographischen Entwicklung in den meisten Kommunen rein rechnerisch kein Neubaubedarf im Segment der Ein- und Zweifamilienhäuser besteht, da bestehende Bausubstanz leerfallen könnte. Lediglich im unmittelbaren Umkreis von Leipzig bildet sich ein Bedarf an Ein- und Zweifamilienhäusern ab. Bei Mehrfamilienhäusern

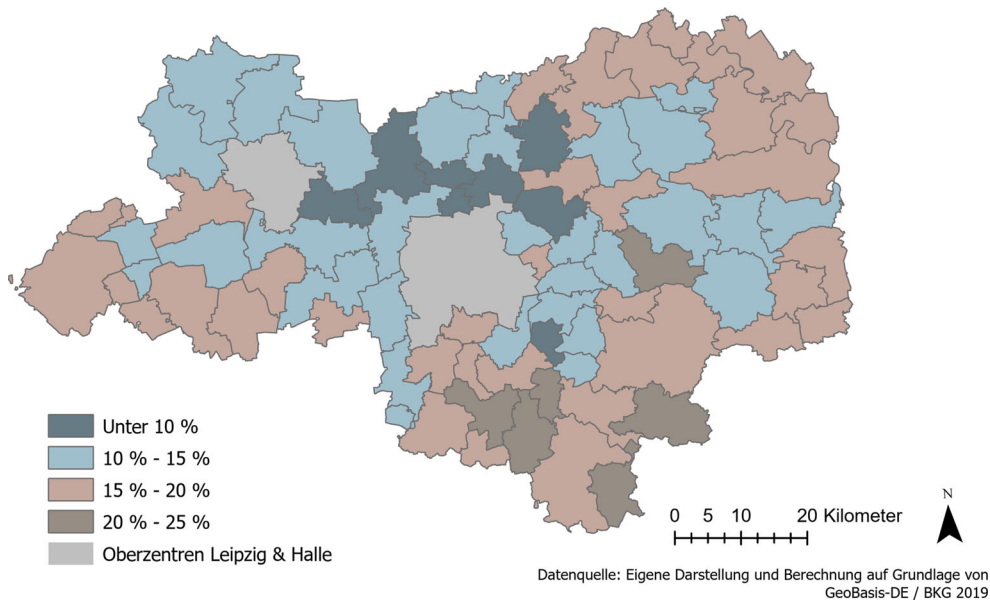


Abbildung 4 Leerstandsquote 2030 bei vollständiger Umsetzung der Eigenentwicklung als Neubau

sern wird dies noch deutlicher. Während der Raum um Leipzig eine positive Entwicklung zu erkennen gibt, ist in den weiteren Kommunen der Region ein Rückgang der Bedarfe zu verzeichnen.

4.4 Vergleich des Modells mit pauschalen Ansätzen

Die flächensparende Wirkung des vorgeschlagenen Ansatzes lässt sich mittels eines Vergleichs mit den bestehenden Berechnungsansätzen (vgl. Tabelle 2) illustrieren. Das vorgestellte Modell unterstellt einen Eigenbedarf in der Region

Halle-Leipzig von insgesamt 3.363 Wohnungen bis zum Jahr 2030. Folgt man beispielsweise dem Vorschlag zur Berechnung aus dem Regionalplan Stuttgart, demzufolge die Eigenentwicklung in fünf Jahren 1% des aktuellen Wohnungsbestandes entspricht (Verband Region Stuttgart 2009: 55), wäre indes von einem Eigenbedarf von 4.235 Wohnungen auszugehen. Der in der Planungsregion Rheinhessen-Nahe gültige Ansatz (Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe 2014: 128) wiederum würde mit 2,0-2,4 Wohnungen je 1.000 EW pro Jahr einen noch höheren regionalen Bedarf von insgesamt 8.540 Wohnungen prognostizieren. Bei Berücksichtigung der für die Region Halle-Leipzig üb-

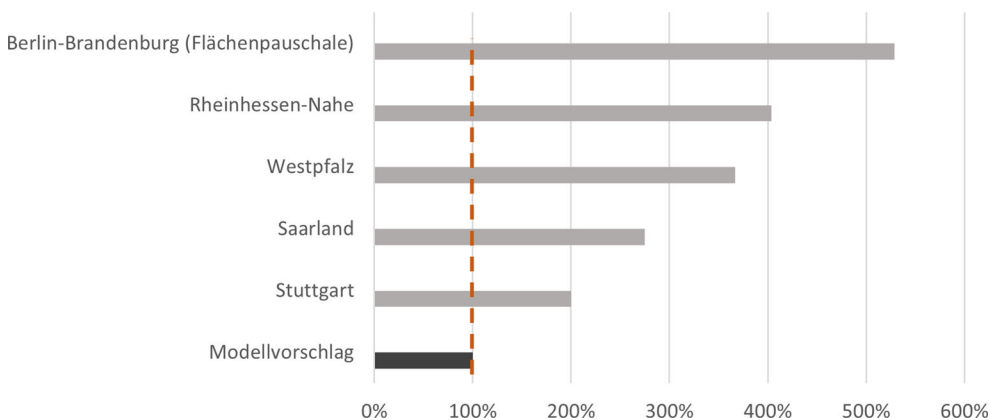


Abbildung 5 Darstellung der berechneten Flächen für die Eigenentwicklung in der Region Halle-Leipzig anhand verschiedener Berechnungsverfahren

Anmerkung: Die auf der Grundlage des vorgeschlagenen Modells prognostizierte Flächeninanspruchnahme in der Region Halle-Leipzig wurde zu Vergleichszwecken auf 100 % gesetzt.

lichen Baudichte (umsetzungsorientierte Dichtewerte nach Ein- und Zweifamilienhaus- sowie Mehrfamilienhaus-Segment in Wohneinheiten je Hektar) zeigt sich, dass der von uns vorgeschlagene Ansatz – verglichen mit bestehenden Verfahren – deutlich weniger Fläche in der Region Halle-Leipzig beanspruchen würde (vgl. Abbildung 5). Während sich die gesamte Flächeninanspruchnahme laut Modell auf rund 73,4 ha beläuft, würde sie bei Anwendung des Ansatzes aus Berlin-Brandenburg (Landesregierung Brandenburg 2019: 63) bei 388,1 ha und damit bei mehr als dem Fünffachen liegen.

Da die betrachteten Beispielrechnungsansätze aus Regionen stammen, die zu weiten Teilen ähnliche Entwicklungsvoraussetzungen wie die Region Halle-Leipzig aufweisen, ist davon auszugehen, dass aufseiten der Regionalplanung ebenfalls Interesse an einer ortsspezifischen Regulierung besteht, um die Siedlungsentwicklung nachhaltiger steuern zu können. Die Übertragbarkeit der betrachteten Ansätze bleibt dabei im Einzelfall zu prüfen.

Die Ergebnisse unserer Analyse belegen weiterhin, dass die Siedlungsentwicklung im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung nicht erst ansetzen darf, wenn diese über die Eigenentwicklung hinausgeht und dass pauschale Ansätze kein adäquates Mittel sind, um die Flächenneuanspruchnahme, welche aus der Eigenentwicklung resultiert, zu regulieren. Es bedarf vielmehr eines Ansatzes, der bereits in der Eigenentwicklung endogene Potenziale, Zentralität und demographische Parameter einbezieht.

5 Fazit

Die Berechnung von Eigenentwicklungsbedarfen über pauschale Ansätze stellt auf dem Weg zu einer nachhaltigen Raumentwicklung und dem Erreichen des 30-ha-Ziels langfristig keine adäquate Lösung dar, da von ihr kaum eine steuernde Wirkung ausgeht. Vielmehr kann sie sogar gegenteilige Effekte befördern, indem sie dezentrale Entscheidungen begünstigt, die es den Kommunen ermöglichen, kommunale Motive zu verfolgen, die langfristig steigende Folgekosten für Kommunen, Bevölkerung und ihre Regionen zur Folge haben.

Am Beispiel des Landkreises Leipzig konnte ermittelt werden, dass der von uns vorgeschlagene Ansatz einen Bedarf von lediglich 1.472 Wohnungen bis zum Jahr 2030 errechnet, vonseiten der Kommunen für denselben Zeitraum tatsächlich jedoch bereits 4.270 Wohnungen geplant waren (Stand: 2019). Zum Teil kann diese Planung Ausdruck des Bestrebens der Kommunen sein, (weiterhin) am Wachstum von Leipzig zu partizipieren. Die Prognosen für Leipzig stellen zukünftig jedoch ein eher moderates Wachstum in Aussicht, während im Landkreis Leipzig in den kommen-

den Jahren sogar mit rückläufigen Bevölkerungszahlen zu rechnen ist, die sich im Leerfallen von rund 2.300 Wohnungen bis 2030 abbilden werden. Anhand der gesamten Region Halle-Leipzig konnte dargelegt werden, dass der Großteil der berechneten Bedarfe das Segment der Mehrfamilienhäuser betrifft. Im Gegensatz dazu wurde in den vergangenen Jahren jedoch vor allem das Segment der Ein- und Zweifamilienhäuser entwickelt. Außerdem haben die Berechnungen gezeigt, dass der Auflockerungsbedarf nur in rund 12 % der Fälle flächenwirksam wird.

Der Vergleich des entwickelten Modells gegenüber den bestehenden (pauschalen) Ansätzen belegt die flächensparende Wirkung einer differenzierteren Herangehensweise und zeigt auf, dass pauschale Ansätze eine bis zu 600 % höhere Flächeninanspruchnahme allein im Rahmen der Eigenentwicklung zur Folge haben können. Zusammen mit einer negativplanerischen Mengensteuerung seitens der Regionalplanung könnte der hier vorgestellte Ansatz somit eine wichtige Grundlage für den raumordnerischen Grundsatz der Ressourcenschonung (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG) bilden. Über den Ersatzbedarf und die vorgestellten Strukturzuschläge stellt er weiterhin den Erhalt der Zentralen Orte und bestehender, gut ausgestatteter Kernorte sowie die Stärkung der dezentralen Konzentrationen sicher. Ferner lassen sich über den barrierearmen/-freien Bedarf spezifische Bedürfnisse vulnerabler Gruppen berücksichtigen. Die Hochrechnung der Leerstände sowie die Korrektur der Eigenentwicklungen repräsentieren im politischen Diskurs zwar kein probates Mittel, sollten unter Hinzuziehung der zu erwartenden demographischen Entwicklungen aber als Orientierungsrahmen betrachtet werden, um auf diese Weise Innenentwicklungspotenziale frühzeitig erkennen und den Umfang der Neubauvorhaben entsprechend skalieren zu können.

Aufbauend auf diesen Überlegungen lassen sich zwei zentrale Empfehlungen für Landes- und Regionalplanung sowie für die Kommunen formulieren:

- Die Berechnung des Eigenentwicklungsbedarfes sollte Abstand von pauschalen Ansätzen nehmen und den örtlichen Spezifika stärker Rechnung tragen.
- Wenn bisherige positivplanerische Ansätze nicht den gewünschten Erfolg zeitigen, sollten verstärkt negativplanerische Perspektiven (Mengensteuerung) unter Beachtung der kommunalen Selbstverwaltung ausgelotet werden.

Zukünftig gilt es, den hier konzipierten Ansatz auf weitere Regionen zu übertragen und im Austausch mit den Regionalplanungen und Kommunen zu eruieren, inwieweit er entlang der vorgeschlagenen Kriterien geeignet ist, eine nachhaltige Steuerung der Eigenentwicklung in praxi zu ermöglichen. Darüber hinaus sollten Flächenmanagementziele, welche im Rahmen der bisherigen Berechnung

des Eigenentwicklungsbedarfes abgedeckt werden konnten, auch künftig auch weiterhin berücksichtigt werden. Weiterer Forschungsbedarf besteht primär darin festzustellen, in welcher Quantität und nach welchen Kriterien Eigenentwicklung in der Vergangenheit stattgefunden hat. Auf diese Weise ließen sich nicht nur frühere Fehlplanungen identifizieren. Vielmehr wäre es auf dieser Grundlage möglich, einer Reproduktion von Fehlern durch den vorgeschlagenen Ansatz vorzubeugen bzw. diesen um möglicherweise noch fehlende Kriterien zu ergänzen. Nach über 20 Jahren Debatte und den (zum Teil vergeblichen) Rufen nach Kooperation, bleibt abschließend die Frage, inwieweit ein Festhalten an der kommunalen Planungshoheit in der bisherigen Form im Zuge immer kleiner werdender Siedlungsstrukturen zielführend ist bzw. ob eine Abkehr von derselben dazu beitragen könnte, diejenigen Beeinträchtigungen einer nachhaltigen Raumentwicklung zu minimieren, die sich aus der unkoordinierten Eigenentwicklung der Kommunen ergeben (Diller 2015: 114).

Danksagung Wir bedanken uns bei allen Projektpartnerinnen und -partnern für die Zusammenarbeit. Weiterhin gilt unser Dank all denjenigen, die an den unseren Betrachtungen zugrundeliegenden Befragungen und Interviews mitgewirkt haben, sowie dem Bundesministerium für Bildung und Forschung für die gewährte Finanzierung des Projekts Interko2 (Förderkennzeichen: 033L207; Förderprogramm: Stadt-Land-Plus).

Literatur

- Adrian, L.; Bock, S.; Bunzel, A.; Preuß, T.; Rakel, M. (2018): Instrumente zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme. Dessau-Roßlau. = UBA-Texte 38/2018.
- Adrian, L.; Bunzel, A.; Pichl, J.; Preuß, T.; Reichel, D.; Wagner-Endres, S. (2020): Innovative Instrumente zum Flächensparen und zur Förderung der Innenentwicklung: Kommunalen Praxistest, Schlussfolgerungen für Akteure in Bund, Ländern, Regionen und Gemeinden & Kommunikation der Ergebnisse. Dessau-Roßlau. = UBA-Texte 158/2020.
- Bayerische Landesbodenkreditanstalt (2015): Wohnungsmarkt Bayern 2014. Beobachtung und Ausblick. München.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (2010): Wohnungsmärkte im Wandel. Bonn. = BBSR-Berichte kompakt 1/2010.
- Beckmann, G.; Dosch, F. (2018): Monitoring der Siedlungsflächenentwicklung, In: Behnisch, M.; Kretschmer, O.; Meinel, G. (Hrsg.): Flächeninanspruchnahme in Deutschland. Berlin, 3–24. https://doi.org/10.1007/978-3-662-50305-8_1
- Bizer, K.; März, S.; Proeger, T. (2018): Modellvorstellungen zur Erklärung der Flächeninanspruchnahme – Über die Bedeutung der ökonomischen und fiskalischen Ursachen der Flächeninanspruchnahme in Deutschland. In: Behnisch, M.; Kretschmer, O.; Meinel, G. (Hrsg.): Flächeninanspruchnahme in Deutschland, Berlin, 57–72. https://doi.org/10.1007/978-3-662-50305-8_4
- Bovet, J. (2009): Rechtliche Steuerungsoptionen des Siedlungsflächenverbrauchs. Eine vergleichende Untersuchung zur regionalplanerischen Praxis. In: Raumplanung 142, 16–20.
- Braunschweig, B.; Dunkl, A.; Leibert, T.; Bergfeld, A. (2020): Wachstum regional denken. Interkommunales Monitoring als Basis für eine nachhaltige Bevölkerungs- und Siedlungsentwicklung in der Region Leipzig-West-sachsen. In: BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.): Das neue Wachstum der Städte. Ist Schrumpfung jetzt abgesagt? Dezentertagung des DGD-Arbeitskreises „Städte und Regionen“. Berlin, 99–114. = BBSR-Online-Publikation 01/2020.
- Briegel, D. (2020): Festlegungen zur Eigenentwicklung in der Landes- und Regionalplanung – vergleichende Plananalyse und Empfehlungen zur Optimierung. Kaiserslautern. = Arbeitspapiere zur Regionalentwicklung 21.
- Bundesregierung (2018): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Aktualisierung 2018. Berlin.
- Diller, C. (2015): Koordination in der Regionalplanung: Theoretische Überlegungen, empirische Ergebnisse und Forschungsperspektiven. In: Karl, H. (Hrsg.): Koordination raumwirksamer Politik. Hanover, 113–130. = Forschungsberichte der ARL 4.
- Domhardt, H.-J. (2018): Eigenentwicklung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, 457–462.
- Eisfeld, R.K.; Just, T. (2021): Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die deutschen Wohnungsmärkte. Eine Studie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung. Eltville.
- empirica (2018): Wohnungsmarktbericht Sachsen-Anhalt 2018. Berlin.
- empirica (2019): Gutachten Wohnungsmärkte in Sachsen. Berlin.
- Gutsche, J.-M. (2009): Siedeln kostet Geld. Kostenstrukturen und Rahmenbedingungen der Baulandentwicklung. In: Preuß, T.; Floeting, H. (Hrsg.): Folgekosten der Siedlungsentwicklung. Berlin, 31–42.
- Hoymann, J.; Goetzke, R. (2018): Flächenmanagement. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, 675–686.
- Hübler, K.-H.; Kaethler, J.; Selwig, L.; Weiland, U. (2000): Weiterentwicklung und Präzisierung des Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung in der Regionalplanung und

- regionalen Entwicklungskonzepten. Berlin. = UBA-Texte 59/2000.
- Landeshauptstadt Dresden (2018): Wohnungsmarktbericht 2018. Dresden.
- Landesregierung Brandenburg (2019): Anlage zur Verordnung über den Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg (LEP HR). Potsdam.
- Malburg-Graf, B. (2018): Herausforderungen für das Flächenmanagement im ländlichen Raum – Handlungsoptionen für die Praxis, In: Behnisch, M.; Kretschmer, O.; Meinel, G. (Hrsg.): Flächeninanspruchnahme in Deutschland. Berlin, 95–108. https://doi.org/10.1007/978-3-662-50305-8_6
- Milstein, A.; Grotefels, S. (2016): Zur Vereinbarkeit der Beschränkung der gemeindlichen Siedlungsentwicklung auf „zentralörtlich bedeutsame Allgemeine Siedlungsbereiche“ mit dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung. In: Flex, F.; Greiving, S. (Hrsg.): Neuaufstellung des Zentrale-Orte-Konzepts in Nordrhein-Westfalen. Hannover, 123–138. = Arbeitsberichte der ARL 17.
- Neu, C. (2009): Daseinsvorsorge und territoriale Ungleichheit. In: Neu, C. (Hrsg.): Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung. Wiesbaden, 80–96. https://doi.org/10.1007/978-3-531-91876-1_5
- Planungsgemeinschaft Rheinhessen-Nahe (2014): Regionaler Raumordnungsplan Rheinhessen-Nahe. Mainz.
- Priebs, A. (2018): Regionalplanung. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover, 2047–2062.
- Schmidt-Eichstaedt, G.; Weyrauch, B.; Zemke, R. (2019): Städtebaurecht. Einführung und Handbuch. Stuttgart.
- Schwabedal, F. J. (2011): Das regionalplanerische Instrument Eigenentwicklung. In: Raumforschung und Raumordnung 69, 1, 17–28. <https://doi.org/10.1007/s13147-010-0070-2>
- Siedentop, S. (2018): Ursachen der Flächeninanspruchnahme in Deutschland – eine Zwischenbilanz. In: Behnisch, M.; Kretschmer, O.; Meinel, G. (Hrsg.): Flächeninanspruchnahme in Deutschland. Berlin, 45–55. https://doi.org/10.1007/978-3-662-50305-8_3
- Stadt Leipzig (2014): Statistisches Jahrbuch 2014. Leipzig.
- Stadt Leipzig (2020): Statistisches Jahrbuch 2020. Leipzig.
- Statistisches Bundesamt (2019): Wirtschaftsrechnungen. Einkommens- und Verbrauchsstichprobe. Einnahmen und Ausgaben privater Haushalte 2018. Wiesbaden. = Fachserie 15, 4.
- Statistisches Landesamt Freistaat Sachsen (o.J.): 7. Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung für den Freistaat Sachsen 2019 bis 2035. Kamenz.
- Vallée, D.; Witte, A.; Brandt, T.; Bischof, T. (2012): Bedarfsberechnung für die Darstellung von Allgemeinen Siedlungsbereichen (ASB) und Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereichen (GIB) in Regionalplänen. Aachen. https://klausriep.de/wp-content/uploads/2014/11/Bedarfsber.113_VB_09a_Anlage_Entwurf_Endbericht-14-02-12.pdf (16.03.2022).
- Verband Region Stuttgart (2009): Regionalplan Region Stuttgart. Stuttgart.