Regionalverband Neckar-Alb
Oberzentrum Reutlingen/Tübingen

Mössingen, 27.06.2017

RV-Drucksache Nr. IX-70

Planungsausschuss	11.07.2017	öffentlich

Tagesordnungspunkt**:**

Splittersiedlungen - Bericht über die Auswirkungen des Wegfalls des Zieles „- keine Erweiterung und Neuausweisungen von Splittersiedlungen“

Beschlussvorschlag:

Der Planungsausschuss nimmt den Bericht über die Auswirkungen des Wegfalls des Zieles „keine Erweiterung und Neuausweisungen von Splittersiedlungen“ zur Kenntnis.

Sachdarstellung/Begründung:

1. Vorgang

In der Sitzung der Verbandsversammlung am 14.02.2017 in Lichtenstein-Unterhausen wurde der Satzungsbeschluss für die 2. Änderung des Regionalplans 2013 gefasst. Die Verbandsverwaltung wurde aus der Mitte des Gremiums gebeten, die Auswirkungen der beschlossenen Änderung des Plansatzes 2 Z (3) hinsichtlich der Streichung des Spiegelstrichs „- keine Erweiterung und Neuausweisung von Splittersiedlungen“ darzustellen. Es wurde in der Diskussion die Gefahr gesehen, dass der Regionalplan 2013 nach der 2. Änderung keine ausreichende Steuerungswirkung hinsichtlich der Siedlungsentwicklungen im Außenbereich mehr entfaltet.

Im Folgenden wird seitens der Verbandsverwaltung auf diese offene Frage und die zukünftige diesbezügliche Steuerungswirkung des Regionalplans 2013 bei Bauvorhaben im Außenbereich eingegangen.

2. Begriff Splittersiedlungen

Der Begriff Splittersiedlung im Planungsrecht stammt aus dem Baugesetzbuch (BauGB). In den für die Raumordnung maßgeblichen Rechtsgrundlagen wie dem Raumordnungsgesetz (ROG), dem Landesplanungsgesetz Baden-Württemberg (LplG) und dem Landesentwicklungsplan 2002 (LEP) wird dieser Begriff nicht verwendet.

Der Begriff „Splittersiedlung“ findet sich in § 35 BauGB im Zusammenhang mit den Regelungen zur Zulässigkeit von Bauvorhaben im Außenbereich:

§ 35 BauGB
„(1) Im Außenbereich ist ein Vorhaben nur zulässig, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen, [...]
(3) Eine Beeinträchtigung öffentlicher Belange liegt insbesondere vor, wenn das Vorhaben
[...]
7. die Entstehung, Verfestigung oder Erweiterung einer Splittersiedlung befürchten lässt [...]“

„Splittersiedlung“ ist dabei ein unbestimmter Rechtsbegriff, er wird im Gesetz nicht weiter definiert.

Die im BauGB zu Splittersiedlungen getroffenen Regelungen dienen dem Zweck, eine „Entwicklung unorganischer Siedlungsstruktur“ und damit jede Zersiedlung der Landschaft im planerischen Außenbereich zu verhindern (Söfker, 2015 in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautberger; BauGB Kommentar). Der öffentliche Belang der zu befürchtenden Entstehung, Verfestigung oder Erweiterung einer Splittersiedlung dient der Unterbindung einer Zersiedelung des Außenbereichs in Gestalt einer zusammenhanglosen oder aus anderen Gründen unorganischen Streubebauung (BVerwG, Urt. v. 26.5.1967).

Splittersiedlung ist jeder Siedlungsansatz, dem es - mag er auch einen Bebauungszusammenhang darstellen - an dem für einen Ortsteil erforderlichen Gewicht fehlt. Ob eine bauliche Anlage zur Entstehung, Verfestigung oder Erweiterung einer Splittersiedlung beitragen kann, hängt grundsätzlich nicht von der Nutzung der Anlage ab. Der Begriff der Siedlung erfasst alle baulichen Anlagen, die zum - auch nur gelegentlichen - Aufenthalt von Menschen bestimmt sind (Jäde, in: Jäde/Dirnberger/Weiß, BauGB, § 35 Rdnr.211-215).

Der Regelungsgehalt von § 35 ist seitens der Baurechtsbehörden entsprechend anzuwenden und entfaltet daher schon einen grundsätzlichen Schutz des Freiraums, jedoch nur für Vorhaben, die sich nicht aus sonstigen kommunalen Bauleitplänen oder Satzungen entwickeln und nicht „privilegiert“ nach § 35 Abs. 1 BauGB sind.

Durch die Verwendung des Begriffs im Regionalplan wird die Bedeutung des Begriffes auf Fragen der Raumordnung erweitert, was in der praktischen Anwendung zu Unklarheiten geführt hat.

3. Festlegungen des Regionalplans

Die 2. Änderung des Regionalplans 2013 wurde am 14.02.2017 von der Verbandsversammlung des Regionalverbands Neckar-Alb beschlossen und liegt aktuell der obersten Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde beim Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg zur Genehmigung vor.

Darin wurde gegenüber dem Regionalplan 2013 der Plansatz 2 Z (3) vor dem Hintergrund der Erfahrung bei der praktischen Anwendung seit der Genehmigung des Regionalplans im Jahr 2015 geändert. Die Notwendigkeit zur Änderung des Plansatzes hat sich, ergänzend zu den obigen Ausführungen, insbesondere vor dem Hintergrund der Entscheidung der obersten Landesplanungsbehörde ergeben, die im Folgenden kursiv dargestellte Ausnahmeregelung „- keine Erweiterung und Neuausweisungen von Splittersiedlungen*; ausnahmsweise sind geringfügige Arrondierungen von vorhandenen Splittersiedlungen unter Beachtung der Schonung der Freiraumfunktionen zugelassen“* von der Verbindlichkeit auszunehmen.

Trotz der Streichung der Regelung zu Splittersiedlungen gegenüber dem Regionalplan 2013 ist der Schutz des Freiraums weiterhin durch die weiteren Festlegungen in Kapitel 2 und 3 des Regionalplans 2013 gewährleistet. Nach wie vor sind im Plansatz 2 Z (3) für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung folgende Ziele festgelegt:

- Innenentwicklung vorrangig vor Außenentwicklung,
- Angliederung neuer Baugebiete an bestehende Ortslagen,
- Vermeidung bandartiger Siedlungsentwicklungen.

Damit wird zum einen einem nachhaltigen Freiraumschutz und andererseits einer Siedlungsentwicklung in der Region Neckar-Alb Rechnung getragen, die sich beide an den Gegebenheiten vor Ort orientieren kann. Die Neuausweisung von Splittersiedlungen auf Ebene der Raumordnung wird durch die Festlegung in Spiegelstrich 2 nach wie vor verhindert.

Die Sicherung des Freiraums vor Zersiedlung durch Splittersiedlungen oder andere Vorhaben, sowohl im planerischen Außenbereich, wie auch durch beabsichtigte Bauleitplanungen etc., leisten die Festlegungen im Kapitel 3 „Regionale Freiraumstruktur“.

Die in Kapitel 3 als Vorranggebiete festgelegten und in der Raumnutzungskarte räumlich ausgeformten Ziele der Raumordnung, insbesondere „regionaler Grünzug (VRG)“ [Plansatz 3.1.1 Z (3)] und „Grünzäsur (VRG)“ [Plansatz 3.1.2 Z (2)], sind die maßgeblichen flächenhaften Festlegungen für die Steuerung der Siedlungsentwicklung im Außenbereich. Insbesondere diese Ausweisungen ermöglichen die Steuerung von Siedlungsflächenerweiterungen im baurechtlichen Außenbereich, darauf wird auch in der Begründung zur 2. Regionalplanänderung hingewiesen.

> Auszug aus der Begründung zur 2. Regionalplanänderung:
> „…Die Regelung in Spiegelstrich 4 bezüglich der Zersiedelung der Landschaft ist nicht erforderlich, nachdem im Regionalplan 2013 die regionalen Grünzüge und weitere Festlegungen zur regionalen Freiraumstruktur großflächig den Freiraum schützen. Die diesbezüglichen Vorgaben des Landesentwicklungsplans sind durch die nachrichtliche Übernahme in Plansatz 2 N (4) berücksichtigt, so dass sich hier keine Widersprüche ergeben. … Auf die Ausnahmen in Plansatz 3.1.1 Z (5) wird verwiesen.“

Als weitere räumlich ausgeformte und flächenmäßig relevante Festlegungen des Regionalplans, die einer Bebauung und damit auch der Zersiedlung der Landschaft entgegenstehen, sind Gebiete für Naturschutz und Landschaftspflege (VRG), Gebiete für Landwirtschaft (VRG) und Gebiete für den vorbeugenden Hochwasserschutz (VRG).

Es zeigt sich dabei folgende Flächenbilanz: Die Region Neckar-Alb hat eine Gesamtgröße von 252.914 ha. Davon sind 25.781 ha bestehende und geplante Siedlungsflächen. Die regionalen Grünzüge (VRG) und Grünzäsuren (VRG) belegen 210.077 ha. Durch die anderen Vorranggebiete werden darüber hinaus weitere 3.216 ha Freiraumfläche gesichert. Der scheinbar ungeschützt verbleibende Freiraum von 7.425 ha weist jedoch weitere Restriktionen auf. Hier liegen beispielsweise Straßenflächen, Wasserflächen, Schutzgebiete und andere Nutzungen, die einer Bebauung ebenfalls entgegenstehen. Diese „Restfläche“ bietet aber auch „Spielräume“ für eine geordnete Siedlungsentwicklung im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung, welche z. B. in der Wohnbauflächenstudie des Regionalverbands aufgezeigt wurden.

4. Splittersiedlungen in der Region Neckar-Alb

Aus der Karte in der ***Anlage 1*** wird die räumliche Verteilung der Siedlungsflächen und der genannten Vorranggebiete des Regionalplans, zuvorderst der Regionalen Grünzüge VRG, ersichtlich. In diesen regionalplanerisch räumlich konkretisierten Bereichen der Vorranggebiete wird ein entsprechender Schutz des Freiraums vor Zersiedelung gewährleistet.

Einen Überblick über das Vorkommen von Splittersiedlungen in der Region Neckar-Alb vermittelt ebenfalls die Darstellung in *Anlage 1*. Hier sind alle auf Grundlage der der Verbandsverwaltung vorliegenden Katasterdaten ermittelten Gebäude dargestellt, die zumindest zum gelegentlichen Aufenthalt von Menschen bestimmt sind. Gebäude, die innerhalb der Bauflächen der Flächennutzungspläne liegen, sind nicht dargestellt

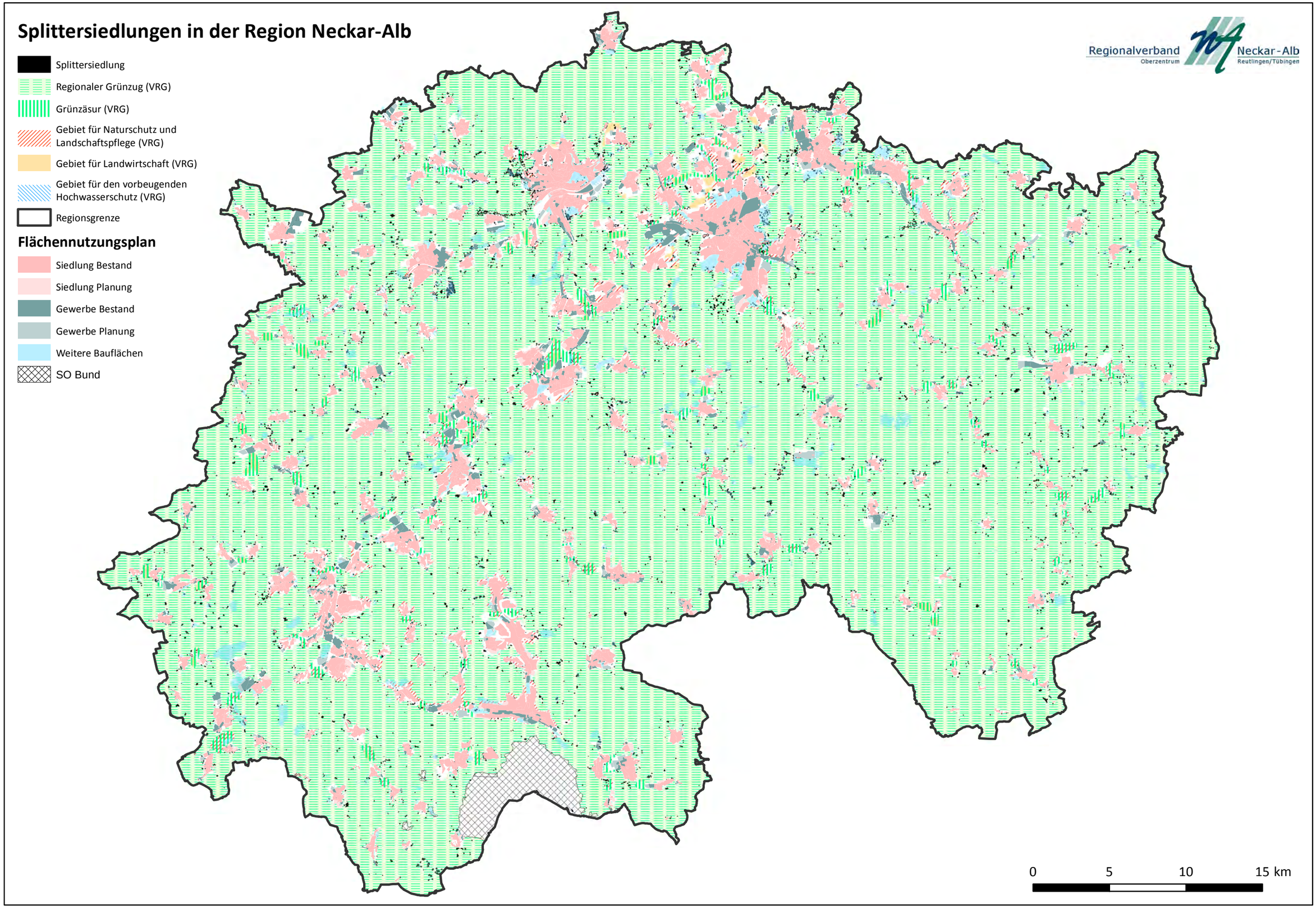
Aus der Karte geht hervor, dass die meisten Siedlungssplitter innerhalb der regionalen Vorranggebiete liegen. Eine Erweiterung dieser ist baurechtlich nur in den engen Ausnahmegrenzen des § 35 BauGB (zum Beispiel privilegierte landwirtschaftliche Betriebe) möglich und sofern das Vorhaben nicht raumbedeutsam ist.

5. Bedeutung für die nachhaltige Siedlungsentwicklung

Die obigen Ausführungen zeigen auf, dass der Regionalplan 2013 auch nach der Streichung der Regelungen zu Splittersiedlungen klare Vorgaben zur Vermeidung einer Zersiedelung der Landschaft formuliert und einen flächenhaften Freiraumschutz bezüglich der Siedlungsentwicklung

entfaltet. Die Regelungen gehen dabei weit über Vorhaben hinaus, die als Erweiterung, Verfestigung und Neuentstehung von Splittersiedlungen bezeichnet werden können. Es greifen die genannten Festlegungen zum Freiraumschutz. Trotz des Verzichts auf die in der 2. Regionalplanänderung gestrichenen Festlegungen bzgl. Landschaftszersiedlung und Splittersiedlungen kann die Sicherung des Freiraums und der Eindämmung der Zersiedelung aus Sicht der Verbandsverwaltung in ausreichendem Umfang gewährleistet werden.

Dr. Dirk Seidemann	Dr. Peter Seiffert	Petra Hublow
Verbandsdirektor	Leitender Planer	Sachgebiet Siedlung/Raumbeobachtung


Splittersiedlungen in der Region Neckar-Alb
Splittersiedlung
Regionaler Grünzug (VRG)
Grünzäsur (VRG)
Gebiet für Naturschutz und Landschaftspflege (VRG)
Gebiet für Landwirtschaft (VRG)
Gebiet für den vorbeugenden Hochwasserschutz (VRG)
Regionsgrenze
Flächennutzungsplan
Siedlung Bestand
Siedlung Planung
Gewerbe Bestand
Gewerbe Planung
Weitere Bauflächen
SO Bund
Regionalverband Oberzentrum
Neckar-Alb Reutlingen/Tübingen
0
5
10
15 km