



**Gemeinsame Landesplanungsabteilung  
Berlin-Brandenburg**

# **Umsetzung der Raumordnungspläne in Berlin und Brandenburg**

**Einblicke ins kommunale Planungsgeschehen zur Siedlungsentwicklung**

**Stand Juli 2023**

## Inhalt

<b>1. Einführung: Kommunales Planungsgeschehen und Raumordnung in der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Schwerpunkt: Einblicke ins Planungsgeschehen Siedlungsentwicklung .....</b>	<b>6</b>
2.1. Einführung .....	6
2.2. Vorrang der Innenentwicklung .....	7
2.3. Siedlungsflächen im Außenbereich nur mit Einschränkungen .....	8
2.4. Siedlungsanschluss als Grundvoraussetzung .....	9
2.5. Splittersiedlungen – Entwicklungen im Grünen .....	9
2.6. Sonderfall Kleinstplanungen .....	10
<b>3. Resümee .....</b>	<b>11</b>

## 1. Einführung: Kommunales Planungsgeschehen und Raumordnung in der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg

Träger der Bauleitplanung in der Hauptstadtregion sind die Städte und Gemeinden im Land Brandenburg sowie in abgeschichteter Aufgabenverteilung der Senat und die Bezirke von Berlin. Die Städte und Gemeinden müssen bei der Aufstellung ihrer kommunalen Bauleitpläne (Flächennutzungs- und Bebauungspläne) die übergeordneten Ziele der Raumordnung beachten (vgl. § 1 Abs. 4 BauGB und § 4 Abs. 1 ROG) und ihre Planungsabsichten ggf. an diese Vorgaben anpassen. Der Landesentwicklungsplan Hauptstadtregion Berlin Brandenburg (LEP HR) ist seit dem 1. Juli 2019 in Kraft und setzt in Verbindung mit dem Landesentwicklungsprogramm von 2007, dem Landesentwicklungsplan Flughafenstandortentwicklung (LEP FS) von 2006 sowie den konkretisierenden Regionalplänen der fünf Brandenburger Regionalen Planungsgemeinschaften die Rahmenbedingungen für die kommunalen Planungen.

### Das Grundsystem des Steuerns

Grundlage für die raumordnerische Steuerung auf Landes- und auf Regionalebene sind einschlägige bundes- und landesgesetzliche Vorschriften. Die überörtliche Steuerung und Koordinierung ist erforderlich, um eine nachhaltige Raumentwicklung zu sichern.

Praktisch geschieht das über Raumordnungspläne wie das Landesentwicklungsprogramm, Landesentwicklungspläne und Regionalpläne. Aber auch informelle Instrumente der Raumentwicklung können bei außergewöhnlichen und bedeutsamen Vorhaben zur Konkretisierung und Vorbereitung vor dem formellen Verfahren eingesetzt werden. Ein aktuelles Beispiel ist das landesplanerische Konzept zur Entwicklung des Umfeldes der Tesla-Gigafactory Berlin-Brandenburg in Grünheide (Mark).

Die Träger der kommunalen Bauleitplanung beteiligen die Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg (GL) als Raumordnungsbehörde bei allen kommunalen Bauleitplanungsverfahren in Berlin und Brandenburg. Im Rahmen der Zielfrage bei der Aufstellung von kommunalen Bauleitplänen prüft die Raumordnungsbehörde, ob die Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung angepasst ist, diese also „eingehalten“ werden. Seitens der Raumordnungsbehörde werden in diesem Zusammenhang verbindliche Stellungnahmen abgegeben.

### Einblicke ins Planungsgeschehen

Die Gemeinsame Landesplanungsabteilung kann auf Grundlage dieser Tätigkeit Einblicke ins Planungsgeschehen in Berlin und Brandenburg seit Inkrafttreten des LEP HR geben und möchte darüber fortlaufend informieren. Damit wird auch – zusammen mit weiteren Bausteinen – der Beschluss des Brandenburger Landtages „den Landesentwicklungsplan mit Leben füllen“ vom Juni 2022 umgesetzt.

Den Auftakt macht der vorliegende Bericht zum Themenfeld Siedlungsentwicklung und ergänzt damit neue Aspekte zu den seit Anfang 2022 veröffentlichten Evaluierungsergebnissen der Siedlungsteuerung im Land Brandenburg durch weitere praxisbezogene Erfahrungen aus Sicht der Raumordnung.

### Exkurs: Wie steuert die Raumordnung die Wohnsiedlungsflächenentwicklung?

Die Länder Berlin und Brandenburg bilden gemeinsam die Hauptstadtregion. Im LEP HR erfolgt eine Gliederung der Hauptstadtregion in die drei Strukturräume Berlin, Berliner Umland (BU) und Weiterer Metropolenraum (WMR), welche auch für die Siedlungsschwerpunkte und -steuerung von Relevanz sind.

Die Siedlungsentwicklung wird im LEP HR durch Festlegungen gesteuert und auf besonders geeignete Räume konzentriert, um in der gesamten Hauptstadtregion eine abgestimmte räumliche Entwicklung zu ermöglichen.

Die folgende Grafik gibt einen allgemeinen Überblick. Alle Details zu den Festlegungen sind im LEP HR nachzulesen.

#### Schwerpunkte der Wohnsiedlungsflächenentwicklung „Siedlungsstern“

- Gestaltungsraum Siedlung in Berlin und Berliner Umland entlang der radialen Schienenverbindungen
- Keine quantitative Einschränkung in der Siedlungsentwicklung
- ! Steuerung der Siedlungsentwicklung entlang der Verkehrsachsen
- ! Schutz des klimatisch wichtigen Freiraums in den Achsenzwischenräumen des Berliner Umlands
- ! Verhinderung von „Siedlungsbrei“ und Flächenversiegelung

#### Schwerpunkte der Wohnsiedlungsflächenentwicklung Zentrale Orte (Ober- und Mittelzentren)

- Keine quantitative Einschränkung in der Siedlungsentwicklung
- ! Bevorzugung der Siedlungsentwicklung in Orten mit vorhandener umfänglicher Versorgungsinfrastruktur
- ! Steuerung als Sicherheit für nachhaltige Planungen im Bereich Verkehr oder Gesundheitswesen

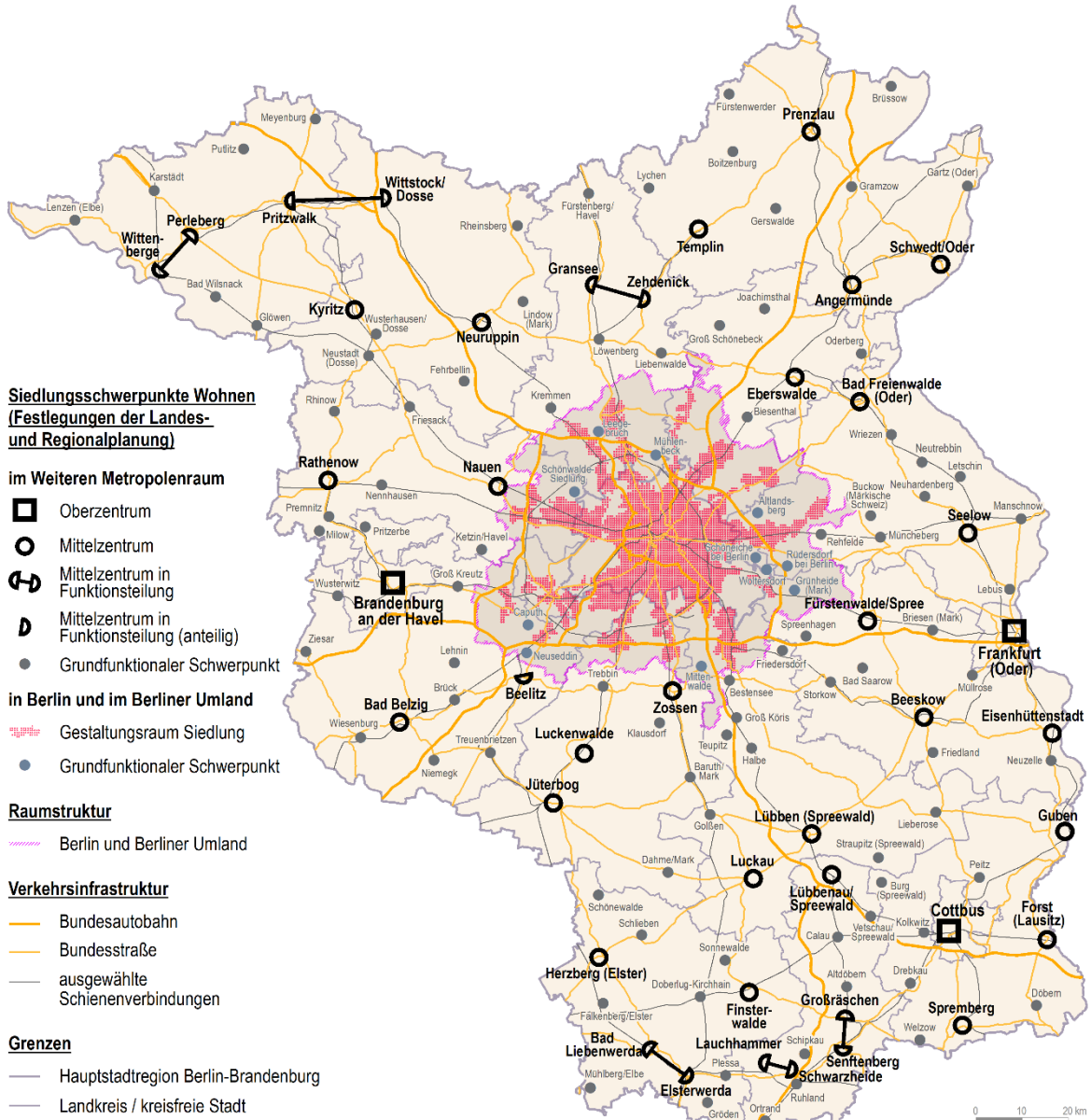
#### Weitere Schwerpunkte der Wohnsiedlungsflächenentwicklung Grundfunktionale Schwerpunkte (GSP)

- In den Regionalplänen festgelegte funktionsstarke Ortsteile einer Gemeinde (Anzahl 121)
- GSP außerhalb des Gestaltungsraums Siedlung erhalten zusätzlich eine Wachstumsreserve bis zu 2 ha/1.000 EW
- ! Fokussierung auf Ortsteile mit bereits existierenden Versorgungsinfrastrukturen

#### Eigenentwicklung für den örtlichen Bedarf

- Allen Gemeinden und Ortsteilen, die nicht den Schwerpunkten der Wohnsiedlungsflächenentwicklung angehören, wurde die Eigenentwicklungsoption von 0,5 auf 1 ha/1.000 EW erhöht.

- Siedlungsanschluss: neue Siedlungsflächen im Außenbereich müssen an vorhandene Siedlungsgebiete anschließen
- Siedlungsanschluss gilt auch für die Umwandlung von Ferien- und Wochenendhäusern
- Erweiterungen von Streu- und Splittersiedlungen ist zu vermeiden
- vorhandene Grundversorgungs-einrichtungen sichern
- ! Vermeidung von Wildwuchs
- ! Vermeidung von neuen oder erhöhten Verkehrsverflechtungen
- ! Schutz der grünen Raumstruktur im Land



## 2. Schwerpunkt: Einblicke ins Planungsgeschehen Siedlungsentwicklung

### 2.1. Einführung

Siedlungsentwicklung ist mehr als die Schaffung von Wohnraum, auch wenn diese Thematik in Fallzahlen und in der öffentlichen Wahrnehmung im Vordergrund steht. Neben der Planung von Wohnsiedlungsflächen beinhalten die kommunalen Planungen zur Siedlungsentwicklung auch Gewerbeansiedlungen, Freizeitan siedlungen wie Ferienhaus- und Campinggebiete oder Hotels, aber auch Flächen für die örtliche Versorgung wie bspw. Feuerwehren, Betriebshöfe und einiges mehr.

Die Anzahl der kommunalen Planungen, bei denen die Raumordnungsbehörde beteiligt wird, steigt seit Jahren stetig. Das ist ein Hinweis auf die hohe Siedlungsdynamik in beiden Ländern. Der Großteil der seitens der Raumordnungsbehörde betreuten Verfahren liegt im Bereich der Bauleitplanung. Davon fallen ca. 15% auf Flächennutzungspläne, einschließlich ihrer Änderungen, und ca. 80 % auf Bebauungspläne. Vorhaben zur Siedlungsentwicklung stellen ungefähr die Hälfte aller Fälle dar.

*Der Großteil der Planungen ist widerspruchsfrei.*

Dass aufgrund der raumordnerischen Rahmenvorgaben kommunale Planungen nicht umgesetzt werden können, passiert nur in vergleichsweise wenigen Fällen:

- Mehr als 85% aller kommunalen Planungen sind gut vorbereitet und bereits im ersten Verfahrensschritt an die Ziele der Raumordnung angepasst.
- Einige Planungsvorhaben können nach begleitenden Gesprächen mit den Gemeinden erfolgreich an die Ziele der Raumordnung angepasst werden.
- Nur bei sehr wenigen Verfahren kann der Zielwiderspruch gar nicht überwunden werden, weil überörtliche Interessen der einzelgemeindlichen Planungsabsicht dauerhaft entgegenstehen.

Darüber hinaus können kooperative informelle Prozesse im Vorfeld formeller Verfahren erheblich zur Vorbereitung und späteren Kompatibilität beitragen.

#### Exkurs: Tesla-Umfeld

Die Ansiedlung der Tesla-Gigafactory in Grünheide (Mark) löste im Umfeld bei vielen Gemeinden Fragen zur Notwendigkeit der Planung von Wohn- und Gewerbeflächen aus. Gemeinsam mit den betroffenen Gemeinden und Landkreisen entwickelte die Gemeinsame Landesplanungsabteilung Berlin-Brandenburg zwischen 2020 und 2021 ein landesplanerisches Konzept, um eine strategisch kluge Siedlungsentwicklung in der Region und Planungssicherheit für die Gemeinden zu schaffen. Dafür wurden gemeinsam geeignete Bauflächen identifiziert, die das mit der Ansiedlung einhergehende Wachstum aufnehmen können. Das Konzept wurde als informelles Instrument der Raumentwicklung eingesetzt, um in dieser Ausnahmesituation Planungssicherheit für die Gemeinden zu schaffen und die Verfahren zu beschleunigen. Die Folge: Zielwidersprüche kommunaler Planungen bleiben im Tesla-Umfeld die Ausnahme! Sie liegen deutlich unter dem Durchschnitt der Hauptstadtregion.

#### Bauleitplanung im Tesla-Umfeld 2021 und 2022

Zielwiderspruch  
8%

kein Zielwiderspruch  
90%

keine Beurteilung  
möglich

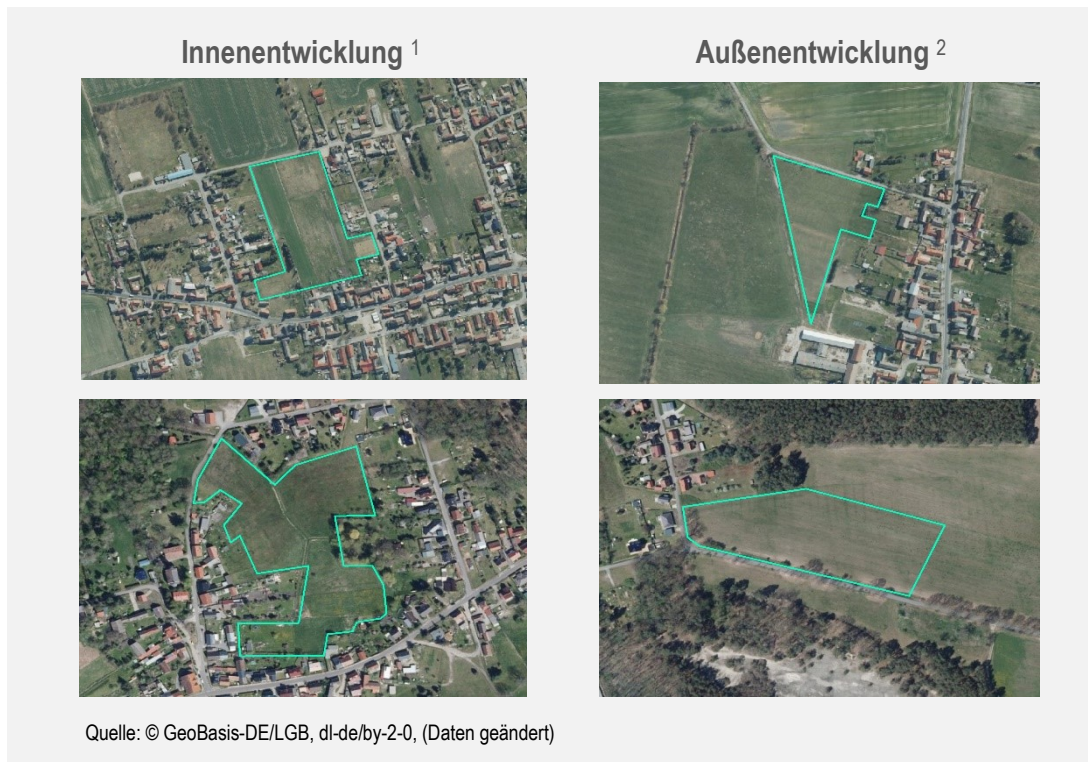
## 2.2. Vorrang der Innenentwicklung

Freiraum ist kein „ungenutzter Raum“: Die anhaltende bauliche Entwicklung von Siedlungsflächen im Außenbereich reduziert die notwendigen Flächen für andere Nutzungen, wie Landwirtschaft, Landschafts- und Naturschutz, Naherholung oder den aktuell sehr bedeutsamen Ausbau erneuerbarer Energien.

*„Innen vor Außen“*

Die bestehenden Festlegungen der Raumordnung erlauben es jeder Gemeinde, unabhängig von ihrer Lage oder ihrem zentralörtlichen Status, Wohnsiedlungsentwicklung durch Innenentwicklung zu realisieren. Dabei geht es nicht nur um bereits bebaute Gebiete. Innenentwicklung im Sinne der Raumordnung umfasst auch Flächen, die zur gewachsenen Siedlungsstruktur gehören, z. B. innerörtliche Freiflächen und Brachen. Abschließend kann das nur anhand des konkreten Einzelfalls beurteilt werden.

*Bestehende  
Siedlungsflächen  
intensiver nutzen statt  
Freiraum  
umzuwandeln!*



Das Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung entwickelt derzeit ein Baulückenkataster und bietet bereits den Folgekostenschätzer für Wohnbauvorhaben an, um diese Entwicklung mit zu unterstützen.

Bundesrechtlich ist der Leitgedanke der Innentwicklung bereits im Baugesetzbuch verankert, welches erhebliche rechtliche Vereinfachungen und Verfahrensbeschleunigungen für entsprechende Innenentwicklungs-Planungen vorsieht. Die Städte und Gemeinden steuern über die Festsetzung des Maßes der baulichen Nutzung, wie intensiv sie diese landesplanerisch zulässigen Siedlungsflächen nutzen bzw. wie viel Wohnraum oder gewerbliche Nutzungen sie hier schaffen.

Das besondere Städtebaurecht gibt den Städten und Gemeinden überdies die Möglichkeit, auch die Intensivierung bereits bebauter Bereiche zu prüfen.

<sup>1,2</sup> Die hier dargestellten Bilder entsprechen keinem konkreten und aktuellen Vorhaben. Sie dienen einzig zur plakativen Darstellung für ein grundlegendes Verständnis des Sachverhaltes.

### 2.3. Siedlungsflächen im Außenbereich nur mit Einschränkungen

Außerhalb der Siedlungsschwerpunkte begrenzt die Landesplanung die Außenentwicklung und setzt dabei vor allem auf zwei Steuerungsaspekte:

*„Außen mit Anschluss“*

- Verhinderung insularer Siedlungsentwicklungen abseits bestehender Siedlungsstrukturen
- Begrenzung der Umwandlung von Freiraum zu Wohnsiedlungsflächen.

Die Inanspruchnahme von bisher dem Freiraum zuzuordnenden Flächen für Wohnsiedlungszwecke wird daher raumordnerisch begrenzt. Die sogenannte Eigenentwicklungsoption (EEO) gilt für alle Gemeinden, die nicht als Schwerpunkt der Wohnsiedlungsentwicklung festgelegt sind. Sie wird von den Städten und Gemeinden außerhalb der Siedlungsschwerpunkte zum Teil kontrovers diskutiert. Zur Verdeutlichung: Die EEO wird – ebenso wie die zusätzliche Wachstumsreserve (WR) in den Grundfunktionalen Schwerpunkten – nur in Anspruch genommen, wenn die Gemeinden Wohnsiedlungsflächen im Außenbereich entwickeln möchten. Fasst man die EEO und WR zusammen, hat nur ein sehr geringer Teil aller Gemeinden diese seit Inkrafttreten des LEP HR in Anspruch genommen. Das Ausschöpfen der EEO ist bisher eine Ausnahme.

*Die Eigenentwicklung eines Teils der Gemeinden ist begrenzt, aber bisher größtenteils ausreichend.*

#### Exkurs: Herausforderung – die Anrechnung von „Altplänen“

Um zu verhindern, dass umfangreich neue Freiraumflächen zu Siedlungsflächen umgenutzt werden, bevor die vorhandenen Baupotenziale genutzt wurden, haben die Kommunen zunächst die bereits rechtswirksamen Planungen auszuschöpfen. Die diesbezüglichen Regelungen sind verfahrenstechnisch anspruchsvoll: Alle Bauleitpläne, die ab dem 15. Mai 2009 rechtswirksam wurden, werden nicht auf die genannte EEO angerechnet und können davon unabhängig bebaut werden. Alle Wohnsiedlungsflächen in rechtswirksamen Bauleitplänen von vor 2009, die noch nicht erschlossen oder bebaut sind, werden dagegen angerechnet.

Wenn Städte und Gemeinden beispielsweise neue Wohngebiete im Außenbereich eines Ortsteils ausweisen wollen, prüft die Raumordnungsbehörde die zur Verfügung stehende EEO. Verfügen die Gemeinden über Bebauungspläne und/oder Flächennutzungspläne, die vor 2009 rechtskräftig geworden sind und können nachweisen, dass die Wohnsiedlungsflächen der „Altpläne“ bereits mindestens teilweise bebaut oder erschlossen sind, werden solche Planungen nicht auf die EEO angerechnet.

In anderen Fällen laufen Gemeinden Gefahr, durch ihre ungenutzten Altplanungen ihre EEO bereits zu überschreiten. Warum? Weil in alten Flächennutzungsplänen unbebaute Wohnbauflächen dargestellt sind, welche die Stadt oder Gemeinde aber gar nicht mehr realisieren möchte. Die Lösung liegt oft in der Neuausrichtung oder Rücknahme der Altplanungen. So können nicht nur die Wohnbau- und Mischgebietsflächen neugedacht werden, sondern gleichzeitig angepasste strategische Überlegungen zur Entwicklung der Gemeinden verankert werden. Das hilft zudem, künftige Planungen schnell umzusetzen. Nach Inkrafttreten eines geänderten Flächennutzungsplans steht der einzelnen Gemeinde oft genügend Fläche für neue Wohnsiedlungsgebiete zur Verfügung.

*Aus Alt mach Neu!  
Alte Pläne anpacken  
und sich neu  
aufstellen.*

Die Neuausrichtung in der kommunalen Planung wird auch seit 2021 vom Ministerium für Infrastruktur und Landesplanung durch die Planungsförderungsrichtlinie finanziell unterstützt. Die Richtlinie ist eine Erfolgsgeschichte, weswegen der Landtag Brandenburg für eine Verlängerung gestimmt hat.



## 2.4. Siedlungsanschluss als Grundvoraussetzung

Das Verhindern von Zersiedlung oder Ausfransen eines kompakten Siedlungskörpers ist auch wichtig, um bestehende Ortskerne zu stärken.

Siedlungsanschluss ist aus raumordnerischer Perspektive nicht nur eine Frage der Größe oder Dimension. Hier spielen vielfältige Faktoren wie weitere Ziele der Raumordnung und die strukturelle Art, hochbauliche Prägung sowie die Auswirkungen der „Lücke“ zwischen einem Siedlungskörper und einem neuen Bauvorhaben eine Rolle. Ist es eine landwirtschaftliche Fläche? Vielleicht ein Erholungspark oder ein Friedhof? Existiert auf dieser Freifläche eine gewisse zur Siedlung dazugehörige Struktur? Oft muss hier die Raumordnungsbehörde im Detail und im Kontext mit anderen Planungen prüfen.

*Spannende Frage: Ab wann ist der Siedlungsanschluss nicht mehr gegeben?*

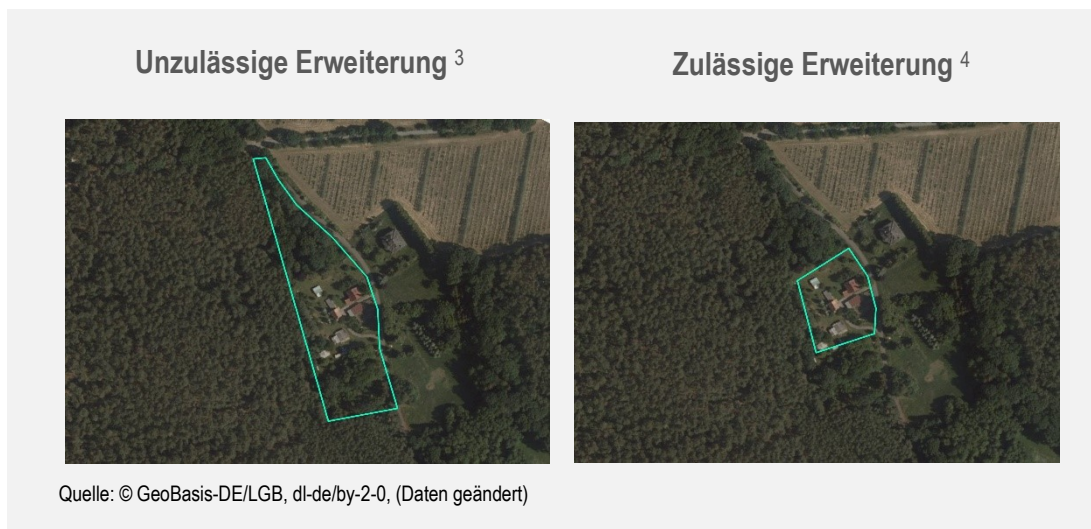
Weist die Fläche siedlungszugehörige Strukturen wie bspw. einen Friedhof oder eine kleinere Parkanlage auf, kann auch ohne Überplanung der Freifläche ein Siedlungsanschluss festgestellt werden. Das gilt im Übrigen nicht nur für geplante Wohngebiete. Freizeitanlagen, Hotels, aber auch Feuerwehren oder Betriebshöfe benötigen den Siedlungsanschluss.

*Der Umgang mit der „Lücke“ ist machbar und wird oft gelöst.*

## 2.5. Splittersiedlungen – Entwicklungen im Grünen

Streu- und Splittersiedlungen – Siedlungen, die nicht im Zusammenhang mit einem bebauten Ortsteil stehen – dürfen schon vor dem Hintergrund diesbezüglicher Festlegungen im BauGB nicht wesentlich erweitert werden. Die Intention ist klar: Verhinderung insularer Entwicklungen abseits der bestehenden Siedlungslagen. Das Schließen von Baulücken in diesen Gebieten und behutsame Nachverdichtungen werden von der Raumordnungsbehörde oft als raumverträglich beurteilt.

*Entwicklungen innerhalb einer Splittersiedlung sind grundsätzlich möglich, Erweiterungen in den Freiraum nicht.*



Konfliktbehaftete Planungsabsichten, die der Raumordnungsbehörde vorgelegt werden, sind oft dem Bereich Freizeit und Tourismus zuzuordnen. Vorhaben, welche die Trends der Zeit nach naturnahem Urlaub – in Ferienwohnungen oder Wohnwagen – in Kombination mit Erlebnis und Luxus verwirklichen wollen, stehen im ersten Anlauf oft im Widerspruch mit den Zielen der Raumordnung.

*Überdimensionierte Freizeitanlagen im Grünen müssen sich den Zielen der Raumordnung beugen.*

<sup>3,4</sup> Die hier dargestellten Bilder entsprechen keinem konkreten und aktuellen Vorhaben. Sie dienen einzig zur plakativen Darstellung für ein grundlegendes Verständnis des Sachverhaltes.

Diese großflächigen Sondergebiete im Grünen oder am See ohne Siedlungsanschluss und meist nur mit einer geringen Ursprungsbebauung können in der raumordnerischen Beurteilung keine Ausnahme darstellen.

Auch solche Vorhaben benötigen den Siedlungsanschluss oder können sich maximal auf die vorhandenen Gebäudebestände konzentrieren und allenfalls eine unwesentliche Erweiterung vollziehen. Aus der langjährigen Praxis der Raumordnungsbehörde und auch seit Inkrafttreten des LEP HR ist festzustellen, dass es in diesem Bereich vergleichsweise oft zu Konflikten mit den raumordnerischen Vorgaben kommt und auch die Suche nach umsetzbaren Lösungen schwerfällt. In der Regel müssen Vorhabenplanungen im Umfang reduziert werden oder ihr Geltungsbereich an eine vorhandene Siedlungsstruktur angebunden werden.

Es gibt Beispiele, wo dies gut umgesetzt wird. So ist es möglich, in alten Gebäudebeständen einer Splittersiedlung auch Trends wie Co-Working-Räume, Eventgebäude, Gastronomie und Ferienwohnungen zu verwirklichen, ohne unangemessen in die umliegende Fläche hinein zu gehen. Feriendörfer oder Wohnwagenparks können auf der ursprünglichen Fläche und im Rahmen einer zulässigen Erweiterung vergrößert werden. Diese großflächigen Sondergebiete im Grünen oder am See ohne Siedlungsanschluss und meist nur mit einer geringen Ursprungsbebauung stellen im Landesentwicklungsplan keine Ausnahme dar.

## 2.6. Sonderfall Kleinstplanungen



„Briefmarkenplanungen“ sind in der Regel nicht raumbedeutsam.

Der Raumordnungsbehörde werden immer wieder auch so genannte Kleinstbebauungen zur Prüfung eingereicht. Diese kleinen Planungsvorhaben sind in der Regel nicht raumbedeutsam.

Aus Sicht der Raumordnungsbehörde wäre es hier oftmals besser zu prüfen, ob anstatt der Aufstellung kostenintensiver Bauleitpläne die Erteilung von Baugenehmigungen nach den §§ 34 und 35 BauGB in Betracht kommen kann. Die Raumordnungsbehörde beobachtet hier eine unterschiedliche Praxis in den Landkreisen.

Die Involvierung der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung bei solchen Vorhaben wäre hier sachlich nicht geboten. Dennoch kommt es immer wieder vor, dass solche Kleinstplanungen durch die Erstellung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans unterlegt werden – in der Regel auf Kosten des Vorhabenträgers. Dann müssen sie auch durch die Raumordnungsbehörde geprüft werden.

<sup>5</sup> Die hier dargestellten Bilder entsprechen keinem konkreten und aktuellen Vorhaben. Sie dienen einzig zur plakativen Darstellung für ein grundlegendes Verständnis des Sachverhaltes.

### 3. Resümee

Die hier dargestellten Einblicke in das Planungsgeschehen der Hauptstadtregion sind vielfältig und dynamisch. Der Großteil der Planungen zur Siedlungsentwicklung ist mit den Zielen der Raumordnung vereinbar.

Durch Beratung und Begleitung der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung können viele anfangs im Widerspruch stehende Vorhaben zu einer angepassten und raumverträglichen Lösung geführt werden. Die unüberwindbaren Zielwidersprüche bleiben die Ausnahme.

Grundsätzlich ist eine Zunahme der Rauminanspruchnahme und der daraus resultierenden Flächenkonkurrenzen, vor allem im Freiraum, spürbar und wird in Zukunft voraussichtlich weiter zunehmen. Der Druck auf Flächen, z. B. zur Nutzung von Flächen für den Ausbau der erneuerbaren Energien ist enorm. Ähnliches findet sich auch im Bereich des großflächigen Einzelhandels. Hier gibt es zahlreiche und landesplanerisch relevante Vorhaben in der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg.

Einblicke dazu wird es in den noch folgenden Berichten zum Planungsgeschehen geben.