

Ermittlung und Begründung des Wohnbauflächenbedarfs

Dokumentation der Fachtagung am 26. Juli 2017 in Stuttgart

Veranstalter:

Verband Region Stuttgart

Regierungspräsidium Stuttgart

I. Hintergrund der Veranstaltung

Örtliche Bedarfe ermitteln, Planungen nachvollziehbar begründen, Bauland bedarfsgerecht ausweisen: Was nach einem simplen „Dreisatz“ klingt, um dem Mangel an Wohnraum in der Region Stuttgart beizukommen, ist in Wahrheit eine komplexe Angelegenheit. Zu meistern ist diese Aufgabe in erster Linie von den Städten und Gemeinden.

Es zeigt sich indessen, dass Kommunen ihre Bedarfe zunehmend nicht – wie im Baugesetzbuch (BauGB) gefordert und fachlich geboten – eigenständig ermitteln, sondern

- (a) anhand der Berechnungsmethode der vom Land erlassenen Hinweise zur „Plausibilitätsprüfung der Bauflächenbedarfsnachweise im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nach §§ 6 und 10 Abs. 2 BauGB“ (kurz: Hinweispapier) und/oder
- (b) anhand der Orientierungswerte des Regionalplans (vgl. Kapitel Regionalplan 2.4.0).

Sowohl die landes- als auch die regionalplanerischen Vorgaben sind jedoch kein strategisches Instrument für die kommunale Flächenplanung. Sie eignen sich allenfalls für eine grobe Bedarfsabschätzung im Genehmigungsverfahren bzw. bei der regionalplanerischen Bewertung von Bauleitplänen. Es bleibt Aufgabe der Städte und Gemeinden, sich mit den für ihre spezifischen Flächenbedarfe maßgeblichen Gegebenheiten und Entwicklungen auseinanderzusetzen und daraus resultierende Bedarfe zu ermitteln und nachvollziehbar zu begründen.

Um sie bei dieser Aufgabe zu unterstützen, haben der Verband Region Stuttgart (VRS) als Träger der Regionalplanung und das Regierungspräsidium Stuttgart (RPS) als zuständige Stelle für die Genehmigung von Bauleitplänen eine gemeinsame Informations- und Beratungsveranstaltung durchgeführt.

II. Dokumentation der Veranstaltung

Die Veranstaltung fand am 26.07.2017 beim Verband Region Stuttgart statt. Geladen waren die zuständigen Akteure aus der kommunalen Verwaltung, mit der Bauleitplanung betraute private Planungsbüros sowie weitere mit Bau- und Planungsthemen befasste Einrichtungen, darunter die Landratsämter und das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg. Die Fachtagung wurde von rund 120 TeilnehmerInnen besucht.

1. Ziele und Inhalte

Die Tagung sollte die Bedeutung einer an örtlichen Erfordernissen orientierten kommunalen Flächenbedarfsermittlung für die strategische Kommunalentwicklung hervorheben und dabei Beiträge zu folgenden Punkten leisten:

- Besser fundierte Bedarfsplanung durch Aufzeigen tauglicher methodischer und inhaltlicher Ansätze
- Erleichterte politische Entscheidungsfindung durch nachvollziehbare Plangrundlagen
- Höhere Akzeptanz in der Bevölkerung durch transparentere Planbegründungen
- Effizientere Arbeitsprozesse und mehr Planungssicherheit im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung durch
 - Herstellen von Klarheit im Hinblick auf den rechtlichen Rahmen, insbesondere hinsichtlich des Umgangs mit den teils diskrepanten landes- und regionalplanerischen Vorgaben bei der Bauflächenbedarfsermittlung und

- Erläuterung der Vorgehensweisen der Genehmigungsbehörden und der Regionalplanung bei der Prüfung bzw. Bewertung von Bauleitplänen

Entsprechend dieser Zielsetzungen war die Veranstaltung wie folgt aufgebaut: Auf eine Vorstellung des grundlegenden rechtlichen Rahmens (siehe nachfolgend Abschnitt 2) folgte eine vertiefende Darstellung der regional- und landesplanerischen Vorgaben, einschließlich deren Anwendung durch den Verband Region Stuttgart als Träger der Regionalplanung und des Regierungspräsidiums bzw. der Landratsämter als Genehmigungsbehörden (Abschnitt 3). Im Anschluss daran wurden anhand von Beispielen aus der Planungspraxis und ausgewählter Parameter örtlicher Besonderheiten exemplarisch geeignete Wege zu einer bedarfsgerechten kommunalen Wohnbauflächenbedarfsermittlung aufgezeigt (Abschnitt 4). Ein Exkurs wurde überdies der Anwendung des neuen § 13b BauGB gewidmet (Abschnitt 5).

Im Anschluss an die Darstellung der einzelnen inhaltlichen Punkte durch die Veranstalter folgte jeweils ein intensiver fachlicher Austausch mit den Veranstaltungsteilnehmern respektive Zielgruppen.

2. Rechtlicher Rahmen

Den rechtlichen Rahmen bilden im Wesentlichen der § 1 Abs. 3 BauGB in Verbindung mit § 2a BauGB. Die Gemeinden haben die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Sie haben im Aufstellungsverfahren dem Entwurf des Bauleitplans eine Begründung beizufügen. Entscheidend ist hier der Begriff der Erforderlichkeit. Dieser verweist zunächst einmal auf einen weiten Gestaltungsspielraum. Dringend zu berücksichtigen sind hierbei jedoch die rahmensetzenden und teils einschränkenden Normen des § 1 Abs. 4 BauGB (Anpassungsgebot), § 1 Abs. 5 BauGB (Nachhaltigkeit, Vorrang der Innenentwicklung), § 1 Abs. 7 BauGB (Abwägung öffentlicher und privater Belange), § 1a Abs. 2 BauGB (Bodenschutzklausel) und des § 5 Abs. 1 BauGB (vorhersehbarer Bedarf).

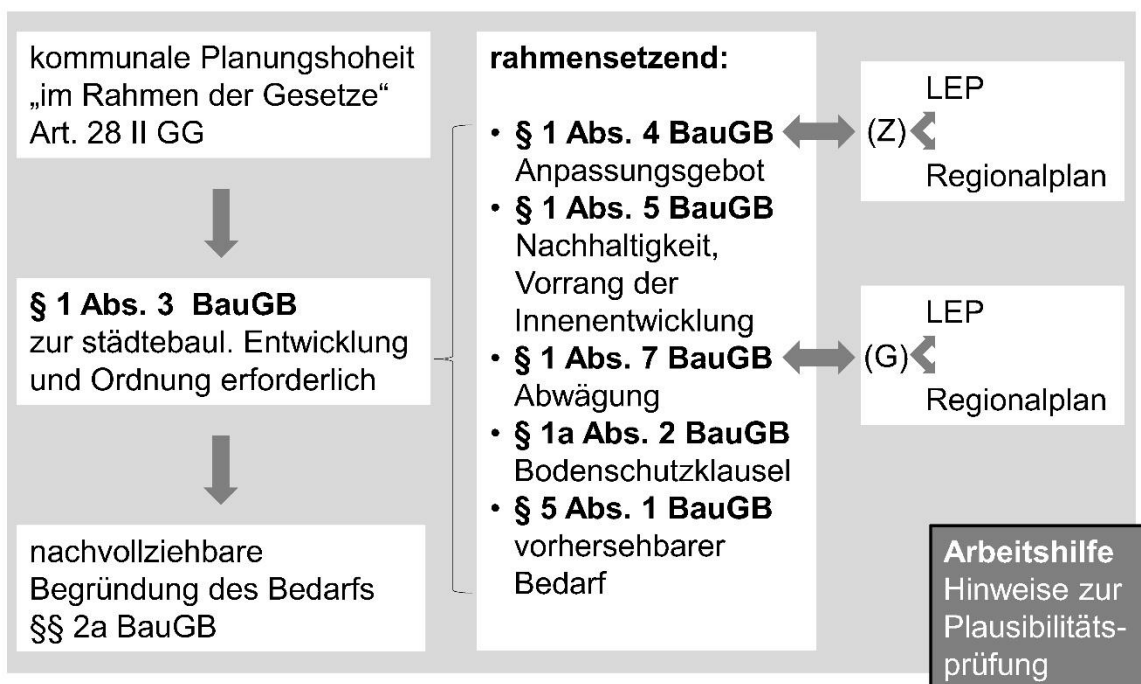


Abbildung 1: Rechtlicher Rahmen der Wohnbauflächenbedarfsermittlung

Eine Arbeitshilfe für die Genehmigungsbehörden bei der Prüfung der seitens der Kommunen vorgebrachten Wohnbauflächenbedarfe bilden die Hinweise zur Plausibilitätsprüfung des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg („Hinweispapier“). Zu beachten ist, dass es sich dabei lediglich um Hinweise handelt, die keine Rechtsverbindlichkeit entfalten und auch keinen Wohnbauflächenbedarf begründen. Als strategisches Instrument und „Patentrezept“ für die kommunale Flächennutzungsplanung ist das Hinweispapier nicht gedacht und entsprechend auch nicht geeignet.

Es gilt: Die Erforderlichkeit einer Planung muss unter Berücksichtigung der Bundesgesetzgebung anhand der örtlichen Gegebenheiten nachvollziehbar begründet sein. Diese Begründung liegt dann der Planung und Genehmigung neuer Wohnbauflächen zugrunde.

3. Regionalplanerische Vorgaben und Hinweise für die Plausibilitätsprüfung

Die Siedlungsstruktur der Region Stuttgart orientiert sich am Leitbild der „dezentralen Konzentration“, mit dem eine ausgewogene räumliche Verteilung von Nutzungen und Funktionen angestrebt wird. Wichtig ist hierbei der Zusammenhang zwischen Siedlungs- und Verkehrsentwicklung: Die Standorte von Wohnen und Arbeiten bestimmen wesentlich darüber, welche Verkehrsmittel die Menschen wählen und wie hoch das Verkehrsaufkommen ist. Eine verstärkte Siedlungsentwicklung entlang der Entwicklungsachsen und somit entlang des schienengebundenen Nahverkehrs sorgt für eine effizientere Nutzung der vorhandenen Infrastruktur und reduziert den motorisierten Individualverkehr auf den hoch ausgelasteten Straßen. Die Koordinierung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung ist eine zentrale Aufgabe der Regionalplanung.

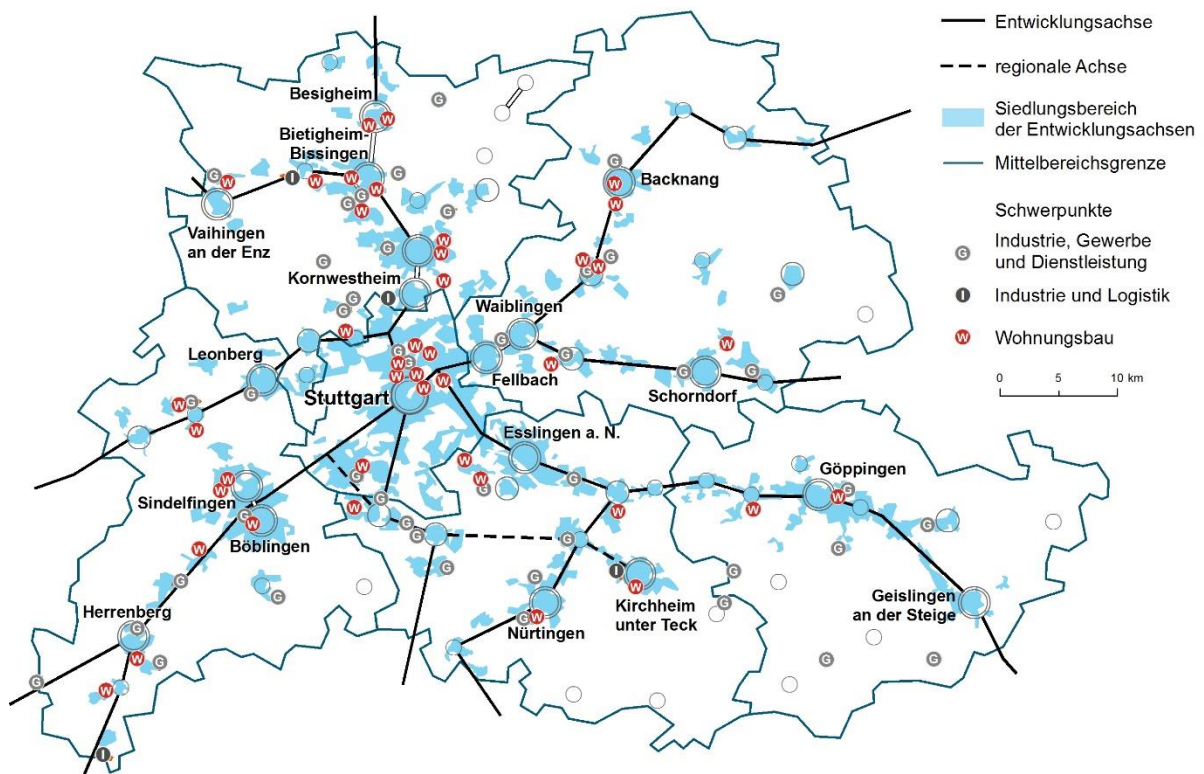


Abbildung 2: Punkt-axiales System der Region Stuttgart

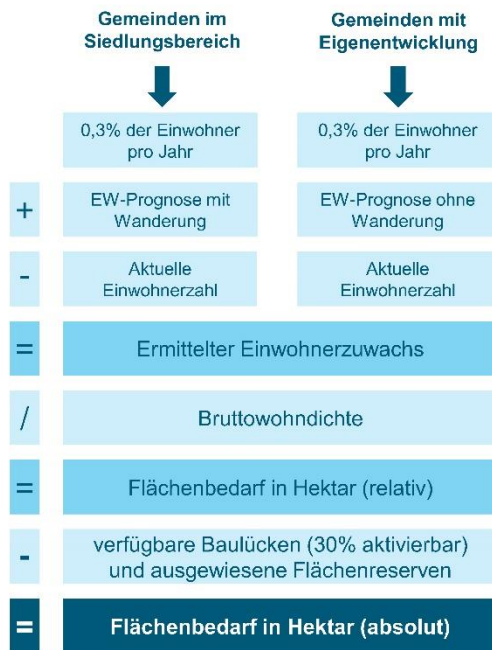
Einem konsequent an den Achsen des Schienennahverkehrs bzw. den Entwicklungsachsen ausgerichteten Modell entsprechend wurden Gemeinden definiert, die über die Eigenentwicklung hinaus Wohngebiete (beispielsweise für neu in die Region ziehende Arbeitskräfte) bereitstellen sollen (sogenannte „Gemeinden im Siedlungsbereich“). Die Wohnbauflächenbedarfsermittlung bei sogenannten „Gemeinden beschränkt auf Eigenentwicklung“, die über keinen Schienenanschluss verfügen, basiert hingegen alleine auf der natürlichen Bevölkerungsentwicklung. Welcher der beiden Kategorien eine Gemeinde angehört, unterliegt nicht der Abwägung der Kommunen. Die Festlegung erfolgt im Regionalplan als verbindliches Ziel der Raumordnung.

In die rechnerische Ermittlung des Wohnbauflächenbedarfs gemäß Regionalplan gehen mehrere Faktoren mit ein. Für den Zuwachs an Wohneinheiten gilt ein Orientierungswert von 0,2 % (Gemeinden mit Eigenentwicklung) bzw. 0,3 % (Gemeinden im Siedlungsbereich) pro Jahr. Anhand dieser regionalplanerischen Orientierungswerte, raumordnerisch festgelegter Bruttowohndichten sowie weiterer Parameter wird der Umfang der rein rechnerisch zulässigen Flächenneuausweisung bestimmt (für Details siehe auch Abbildung 3).

Für die Ermittlung des Wohnbauflächenbedarfs gemäß dem Hinweispapier des Landes werden die aktuellen statistischen Einwohnerzahlen herangezogen. Den Gemeinden im Siedlungsbereich wie auch für Gemeinden mit Eigenentwicklung wird rein rechnerisch ein Wachstum von 0,3 % der Einwohner pro Jahr zugestanden, wobei die Bedarfsermittlung für Gemeinden im Siedlungsbereich im Rechenmodell auf Basis der Einwohnerprognose mit Wanderungen und für Gemeinden beschränkt auf Eigenentwicklung auf Basis der Einwohnerprognose ohne Wanderungen erfolgt. Für eine einheitliche Anwendungspraxis bei der Prüfung von Bauleitplänen in den unterschiedlichen Regierungsbezirken findet regelmäßig ein Austausch zwischen den Regierungspräsidien statt. Eine möglichst einheitliche Genehmigungspraxis wird zudem durch die Abstimmung mit den Landratsämtern gewährleistet.

Für den Regionalplan und das Hinweispapier gilt jeweils: Bestehende, unbebaute Flächenreserven aus vorangegangenen Planungen müssen bei der Bedarfsermittlung in Abzug gebracht werden. Gleiches gilt gemäß dem Gebot Innen- vor Außenentwicklung für bestehende Baulücken zu 50 % (nach Rechenmodell VRS) bzw. 30 % (nach Rechenmodell Hinweispapier) – es sei denn, begründete örtliche Besonderheiten rechtfertigen eine entsprechende Anpassung dieser Quote.

Rechenmodell **Hinweispapier**



Rechenmodell **Regionalplan**

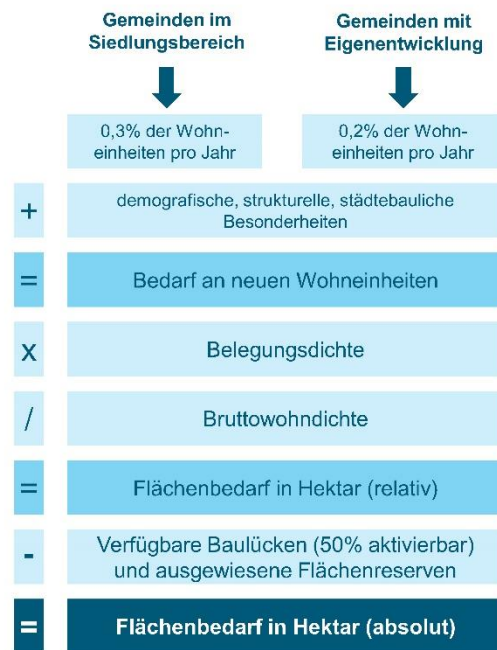


Abbildung 3: Vergleich der Rechenmodelle des Hinweispapiers und des Regionalplans

Entscheidend für die Bedarfsermittlung und -prüfung ist: Die Rechenmodelle des Regionalplans und des Hinweispapiers dienen nur einer ersten Einschätzung. Die tatsächliche Beurteilung des Siedlungsflächenbedarfs einer Gemeinde erfolgt im Rahmen einer intensiven fachlichen Auseinandersetzung mit dem konkreten Einzelfall. Die Rechenmodelle werden grundsätzlich mit Daten des statistischen Landesamts berechnet. Nichtsdestotrotz können die Kommunen bei ihrer Bedarfsermittlung auch eigene Strukturdaten verwenden.

Für die Kommunen stellen die Rechenmodelle eine erste Größenordnung in Bezug auf den zulässigen Bedarf dar. Sie liefern keine abschließenden oder „übergeordneten“ Ergebnisse. So lassen sich etwa zukünftige Wanderungsbewegungen nicht pauschaliert berechnen, sondern müssen anhand geeigneter Datengrundlagen und plausibler Annahmen möglichst realistisch abgeschätzt werden. Dies kann nur im Zuge einer intensiven Auseinandersetzung mit der Situation vor Ort gelingen.

Weder der Verband Region Stuttgart noch das Regierungspräsidium Stuttgart besitzen für alle im Zuständigkeitsbereich liegenden Kommunen detaillierte Ortskenntnisse. Deshalb gilt es speziell bei der Einbringung örtlicher Besonderheiten, diese durch nachvollziehbar aufbereitete Daten und Unterlagen zu begründen und somit dem rechtlichen Rahmen gemäß Baugesetzbuch zu entsprechen. Der Schwerpunkt im Rahmen der Prüfung liegt sowohl beim Verband Region Stuttgart als auch beim Regierungspräsidium Stuttgart auf einer plausiblen Darlegung örtlicher Besonderheiten respektive der daraus durch die Kommunen abgeleiteten Wohnbauflächenbedarfe. Insbesondere dann, wenn die seitens der Gemeinden ermittelten Bedarfe über die Mengengerüste der regional- und landesplanerischen Rechenmodelle hinausreichen, sollte der vorgebrachte Mehrbedarf von den Kommunen sorgfältig begründet werden.

4. Vorgehen der Gemeinden bei der Bedarfsermittlung in der Planungspraxis und ausgewählte Parameter örtlicher Besonderheiten

Für die Ermittlung des Wohnbauflächenbedarfs gibt es kein allgemein gültiges und etabliertes Verfahren. Welche Parameter für die Bedarfsermittlung relevant sind, ist im Rahmen der Bauleitplanung im jeweiligen Einzelfall zu prüfen. Die Parameter können lokal und regional höchst unterschiedlich ausgeprägt sein.

Im Rahmen der hier dokumentierten Veranstaltung wurden Parameter örtlicher Besonderheiten aus folgenden vier Bereichen thematisiert:

- Demografie, z. B. ein hoher Anteil junger Haushaltsgründer an der örtlichen Gesamtbevölkerung
- Pendler, z. B. ein Einpendlerüberschuss
- Entwicklungspotenziale, z. B. die Anzahl vorhandener Baulücken
- Sonstiges, z. B. eine ortsspezifische Topografie

Grundsätzlich können die verschiedenen Parameter sowohl bei Gemeinden im Siedlungsbereich als auch bei Gemeinden beschränkt auf Eigenentwicklung zum Tragen kommen. Einzig der Parameter Wanderungsgewinne kann gemäß der Ziele der Raumordnung nur bei Gemeinden im Siedlungsbereich, nicht aber bei Eigenentwicklungsgemeinden als Begründungsgrundlage dienen.



* Wanderungsgewinne sind ausschließlich bei Gemeinden im Siedlungsbereich zu berücksichtigen.

Abbildung 4: Beispiele für Parameter örtlicher Besonderheiten nach Themenbereichen

Die Erfahrungen aus der Planungspraxis zeigen, dass es vor allem auf eine transparente (d. h. für Außenstehende nachvollziehbare) und schlüssige Begründung anhand örtlicher Parameter ankommt. Dies gewährleistet eine zügige Abwicklung des Verfahrens. Dabei müssen nicht möglichst viele verschiedene örtliche Besonderheiten herangezogen werden – gegebenenfalls reicht eine prägnante Besonderheit als Begründung für einen (Mehr-)Bedarf aus. Die seitens der Gemeinden vorgebrachten

örtlichen Besonderheiten müssen dabei plausible Rückschlüsse auf die Bedarfsbegründung zulassen und nicht nur der Vollständigkeit halber aufgeführt werden; z. B. kann ein Auspendlerüberschuss keinen Mehrbedarf begründen und muss daher in der Planbegründung auch nicht aufgeführt werden.

Parameter und Aspekte, auf die in der Praxis häufig Bezug genommen wird, um einen Mehrbedarf an Wohnbauflächen zu begründen, sind beispielsweise:

- Eine starke Nachfrage nach Grundstücken in neuen Baugebieten (zur Einschätzung der aktuellen Situation hilft bisweilen auch der Blick in die Vergangenheit: Wie schnell wurde das letzte Baugebiet aufgesiedelt? Wurden alle Grundstücke verkauft?)
- Eine überdurchschnittlich positive Bevölkerungsentwicklung (bei Eigenentwicklern stehts ohne Wanderung)
- Eine stark vertretene Bauherrengeneration bzw. ein hoher Anteil an jungen Menschen, die in absehbarer Zeit einen eigenen Haushalt gründen werden.
- Ein Einpendlerüberschuss (mehr Menschen, die zum Arbeiten in von außerhalb in die Gemeinde einpendeln, als Ortsansässige, die außerhalb der Gemarkungsgrenze arbeiten)
- Die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze durch Ansiedelung neuer und/oder Erweiterung ortsansässiger Unternehmen
- Nachweisliche Schwierigkeiten bei der Aktivierung vorhandener Baulücken können zu einer Reduzierung der angenommenen Mobilisierungsquote führen (und damit einen Mehrbedarf an zusätzlichem Wohnraum begründen)

Grundsätzlich können je nach individueller Situation weitere örtliche Besonderheiten relevant sein. Die hier genannten Punkte stellen ausdrücklich keine umfassende Auflistung dar.

Exemplarische Vertiefung: Anregungen zum Bereich Demografie

In der Planungspraxis wird bei der Wohnbauflächenbedarfsermittlung in der Regel der Parameter Geburten- und Sterberate herangezogen, um die aus Eigenentwicklung resultierenden Flächenbedarfe zu ermitteln. Zu dieser Vorgehensweise ist kritisch anzumerken, dass Neugeborene innerhalb der üblichen Geltungsdauer eines Flächennutzungsplans (FNP) in der Regel keine Nachfrage nach Bauflächen begründen werden.

Ein anderer Ansatz kann für den Zielzeitraum des FNPs (meist 15 Jahre) eine realistischere Bedarfsabschätzung ermöglichen. Der Bedarf aus Eigenentwicklung geht demnach hervor aus der Differenz von

1. Einwohnern, die innerhalb der nächsten 15 Jahre das 25. Lebensjahr vollenden und (spätestens) dann zu potenziell Suchenden auf dem Wohnungsmarkt werden („Haushaltsgründer“), und
2. Einwohnern, die innerhalb der nächsten 15 Jahre das 85. Lebensjahr vollenden und dann in der Regel Wohnungen freimachen werden, sei es durch Umzug in Alten-/Pflegeheime oder Ableben („zusätzliche Hochbetagte“).

Für den Überschuss auf Seiten der Bauherrengeneration sollten Kommunen gegebenenfalls Wohnraum bereitstellen. Vor allem kleinerer Wohneinheiten sind gefragt, da junge Haushaltsgründer üblicherweise nicht direkt bauen, sondern zunächst in bezahlbare kleinere Wohnung ziehen.

Eine Bedarfsabschätzung für den aus Zuwanderung resultierenden Wohnraumbedarf für die nächsten 15 Jahre kann in ähnlicher Weise erfolgen: Der Bedarf geht demnach hervor aus der Differenz von

1. Einwohnern, die innerhalb der nächsten 15 Jahre das 65. Lebensjahr vollenden und dann in Rente gehen werden („Neurentner“), und

- Einwohnern, die innerhalb der nächsten 15 Jahre das 25. Lebensjahr vollenden und dann als Erwerbstätige die freiwerdenden Arbeitsplätze übernehmen können („Berufseinsteiger“).

Aktuell ist die Gruppe der heute 50-Jährigen (die geburtenstarken Jahrgänge der 1960er-Jahre), die in absehbarer Zeit in Rente gehen wird, größer als die der künftigen Berufseinsteiger. Bei gleichbleibender Anzahl an Arbeitsplätzen muss die entstehende Deckungslücke (mehr freiwerdende Arbeitsplätze als Berufseinsteiger) durch Zuwanderung von außen geschlossen werden. Für diese Zuwanderer muss wiederum zusätzlicher Wohnraum geschaffen werden.

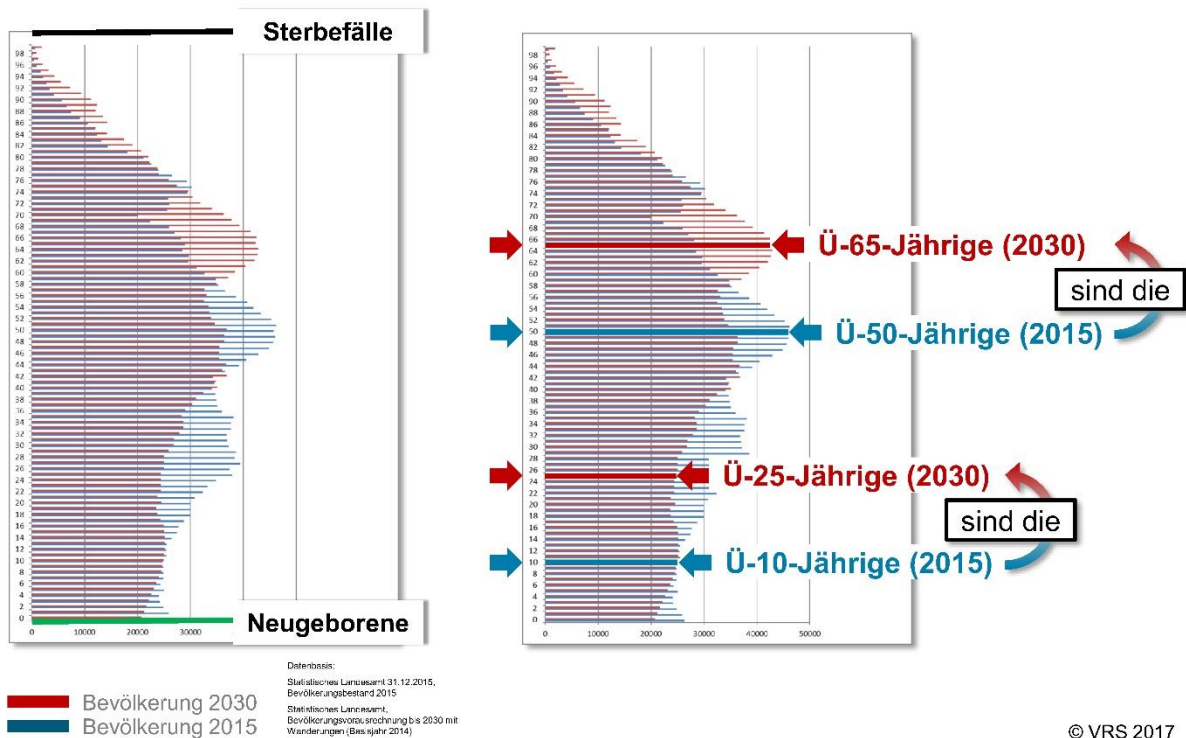


Abbildung 5: Beispiel der Bevölkerungsentwicklung in der Region Stuttgart (Neurentner und Berufseinsteiger)

5. Exkurs: Anwendung § 13b Baugesetzbuch (BauGB)

Die am 13.05.2017 in Kraft getretene Novellierung des Baugesetzbuches (BauGB) bietet mit dem neuen § 13b die Möglichkeit, Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren zur Aufstellung von Bebauungsplänen einzubeziehen, was bisher nach § 13a BauGB nur bei Bebauungsplänen im Innenbereich möglich war. Der § 13b BauGB kann nur angewendet werden, wenn Wohnbebauung begründet ist. Hervorgerufen durch den aktuell vielerorts vorherrschenden Wohnraummangel soll mithilfe dieser Änderung schneller neuer Wohnraum geschaffen werden können. Die Möglichkeit ist jedoch befristet, denn § 13b BauGB gilt nur, wenn der Aufstellungsbeschluss für den betroffenen Bebauungsplan vor dem 31.12.2019 bzw. der Satzungsbeschluss vor dem 31.12.2021 erfolgt.

Der neue § 13b BauGB kann angewandt werden, soweit die Grundfläche gemäß § 19 Abs. 2 Baunutzungsverordnung (BauNVO) 10.000 Quadratmeter nicht überschreitet und sich die Fläche im Anschluss an einen im Zusammenhang bebauten Ortsteil befindet. Das Verfahren wird analog zu § 13a BauGB insofern erleichtert, dass weder die frühzeitige Beteiligung noch die förmliche Umweltprüfung

erforderlich ist. Umweltschutzgüter sind dennoch in die Abwägung einzubeziehen. Die betroffene Fläche muss nicht aus dem Flächennutzungsplan entwickelt sein, allerdings ist dieser auf dem Wege der Berichtigung anzupassen.

Da der § 13b BauGB ein neues Instrument zur zeitnahen Wohnbauflächenbereitstellung darstellt, sind die konkreten Auswirkungen auf den bereits abgestimmten Wohnbauflächenbedarf noch unklar. Die Beteiligungspflichten bleiben grundsätzlich weiterhin bestehen. Ebenso sind die flächenbezogenen raumordnerischen Ziele (z. B. Grünzüge und Grünzäsuren) weiterhin zu beachten. Im Zuge der regionalplanerischen Beurteilung ist – wie bei allen Bebauungsplänen, die nicht aus dem Flächennutzungsplan entwickelt sind – die Fläche als Vorgriffsfläche zu betrachten. Sie ist gegebenenfalls zu einem späteren Zeitpunkt in einer Wohnbauflächenbilanzierung zu berücksichtigen.

Insgesamt entsteht durch den neuen § 13b BauGB für die Kommunen eine größere Flexibilität. Städte und Gemeinden haben künftig die Möglichkeit, alternative Flächen zu bereits im FNP dargestellten Wohnbauflächen auszuweisen. So können nun beispielsweise Flächen entwickelt werden, mit deren Eigentümern eine schnellere Einigung absehbar ist.

6. Fazit

Bauleitplanung ist das Ergebnis umfassender Betrachtungen. Es gilt, die verbindlichen Vorgaben zu beachten und vielfältige Belange abzuwägen. Wichtig dabei ist die nachvollziehbare Gesamtschau aller relevanten Aspekte. Eine universelle „Zauberformel“ gibt es nicht, auch Regionalplan und Hinweispapier taugen nicht als alleiniges Instrument der strategischen Flächenplanung.

Was es braucht, sind tragfähige Begründungen der Flächenneuausweisungen auf Basis einer Betrachtung örtlicher Besonderheiten. Entsprechende Planbegründungen stellen Planungen auf ein auch fachlich solideres Fundament, verbessern die Rechtssicherheit, beschleunigen die Verfahren und schaffen Akzeptanz bei Politik und Bevölkerung.

Der Verband Region Stuttgart und das Regierungspräsidium Stuttgart unterstützen die Städte und Gemeinden bei der Ermittlung und Begründung ihrer Wohnbauflächenbedarfe gerne auch informell im Vorfeld offizieller Verfahren.

*Diese Tagungs-Dokumentation kann auch online abgerufen werden unter:
www.region-stuttgart.org/wohnen*