

Flächen für Wohnraum gewinnen!

Die Wohnungsmärkte in Baden-Württemberg befinden sich in einem Ungleichgewicht von Angebot und Nachfrage. So stieg zwischen 2011 und 2015 die Nachfrage nach Wohnungen um 4,6 Prozent (215.000 Wohnhaushalte), während das Angebot um 2,5 Prozent (128.000 Wohnungen) anwuchs. Die Folge ist eine „aufgelaufene Baulücke“ von 88.000 fehlenden Wohnungen. Zu diesem Ergebnis kommt die im Auftrag der L-Bank erstellte Prognos-Studie, deren Ergebnisse im Rahmen des Spitzengesprächs der "Wohnraum-Allianz" im Oktober 2017 vorgestellt wurden. Nach dieser Studie besteht bis zum Jahr 2020 ein jährlicher Wohnungsneubaubedarf von 65.000 Wohnungen. 2021 bis 2025 müssen der Studie zufolge dann jährlich 43.000 zusätzliche Wohnungen gebaut werden. Die Erreichung dieses Ziels ist damit eine der zentralen gesellschaftspolitischen Aufgabenstellungen der nächsten Jahre, denn ohne eine ausreichende Versorgung mit Wohnraum droht der gesellschaftliche Frieden nachhaltig erschüttert zu werden.

Zwischenzeitlich wissen wir, die Bevölkerung von Baden-Württemberg ist auch seither nochmals deutlich gewachsen und liegt nun erstmals bei über 11 Millionen Menschen¹ – Tendenz weiter steigend. Der in der Prognos-Studie attestierte Wohnungsbedarf dürfte daher eher die notwendige Untergrenze darstellen. Das heißt, bis 2025 müssen in Baden-Württemberg mindestens 410.000 Wohnungen gebaut werden. Durchschnittlich leben in Baden-Württemberg 2,1 Personen² pro Wohnung. Damit ergibt sich ein rechnerischer Wohnraumbedarf für 861.000 Menschen. Die Schaffung von ausreichendem Wohnraum ist damit eine der zentralen gesellschaftspolitischen Herausforderungen in unserem Bundesland. Ein dauerhafter Wohnraummangel führt zur sozialen Verdrängung und droht damit den gesellschaftlichen Frieden zu gefährden.

Doch wie und wo soll dieser Wohnraum für mehr als 800.000 Menschen entstehen? Bei einer angenommenen mittleren Dichte von 70 EW je Hektar Siedlungsfläche³ ergibt sich ein **Bedarf von 12.300 Hektar an Wohnbaufläche**. Bezogen auf diese mittlere Dichte wäre dies ungefähr 3,2 Mal so viel Wohnbaufläche, wie aktuell in der Landeshauptstadt Stuttgart vorgehalten wird oder 150 Mal so viel, wie in einer ländlichen Gemeinde mit 5.000 Einwohnern genutzt wird.

Zielsetzung aller Beteiligten in der Wohnraum-Allianz ist es, einen möglichst großen Teil dieses Bedarfs an Wohnbauflächen durch Innenentwicklung, wie z.B. die Nutzung von

¹ Quelle: Statistisches Landesamt

² Quelle: Statistisches Landesamt

³ entspricht dem Dichtewert der Plausibilitätshinweise für Gemeinden mit bis 10.000 Einwohner und stellt damit einen Mittelwert für Baden-Württemberg dar. In Ober- und Mittelzentren gibt es eine dichtere Bebauung, in Kleinzentren und sonstigen Gemeinden eine geringere Dichte.

Brachflächen, zu realisieren. Auch Aufstockungen oder Nachverdichtungen können im Einzelfall Lösungsansätze sein.

Es gehört jedoch zur Ehrlichkeit und Offenheit dazu, dass diese Potenziale eng begrenzt sind und es ohne die umfängliche Schaffung neuer Wohnbauflächen nicht gelingen kann, das notwendige Maß an Wohnraum zu schaffen. Diese Erkenntnis ist zwischenzeitlich auch in der politischen Diskussion angekommen. Und damit rücken die Städte und Gemeinden in den Fokus, denn ihnen obliegt – verfassungsmäßig garantiert – die Planungshoheit auf ihrer Gemarkung.

Planungshoheit war ursprünglich ein Instrument der Bauleitplanung, mit dem eine perspektivische Bodenplanung betrieben wurde, um im Bedarfsfall möglichst kurzfristig den aktuellen Erfordernissen an Wohn- und Gewerbeentwicklung entsprechen zu können. Diese kommunale Bodenplanung galt deshalb zurecht über viele Jahrzehnte als die Königsdisziplin im kommunalen Aufgabenspektrum.

Mit den aktuell gegebenen, oftmals durch verschiedene Fachgesetze eng beschnittenen, Mitteln der kommunalen Planungshoheit, können die Städte und Gemeinden dem Ziel einer perspektivischen und bedarfsgerechten Flächenausweisung – zumal im aktuell gebotenen Maße – jedoch nicht gerecht werden. Es braucht daher dringend eine gezielte und deutliche Stärkung der kommunalen Planungshoheit.

Es muss wieder geübte Praxis werden, die Entwicklung eines Flächennutzungsplans nicht erst dann zu starten, wenn ein konkreter Bedarf festgestellt und nachgewiesen wurde, sondern immer genügend solcher Potenzialflächen zu haben, um auch kurzfristig auf einen Bedarf reagieren zu können. Schließlich stellt das formale Flächennutzungsplanverfahren mitsamt seinen notwendigerweise vorab durchzuführenden Untersuchungen und Erhebungen den maßgeblichen Zeitfaktor auf dem Weg zur Realisierung von neuem Wohnraum dar. So dauern Verfahren mitsamt den vorgeschalteten Untersuchungen (Bodenerkundung, artenschutzrechtliche Untersuchung, Umweltverträglichkeitsprüfung usw.) in aller Regel mehrere Jahre bis zur Rechtskraft der Satzung.

Nach einer stichprobenhaften Befragung der kommunalen Praxis geht deutlich mehr als die Hälfte der Städte und Gemeinden davon aus, dass zur Schaffung des in den kommenden Jahren notwendig werdenden Wohnraums eine Änderung, in der Regel jedoch die Neuaufstellung eines oder mehrerer Bebauungspläne und damit in vielen Fällen auch der Flächennutzungspläne notwendig werden wird. Es wird damit deutlich: Wenn es gelingen soll, den Wohnraumangel in Baden-Württemberg zu beheben, dann kommt den Kommunen dabei mit ihrer kommunalen Planungshoheit eine Schlüsselfunktion zu. Die Städte und Gemeinden müssen deshalb dringend in die Lage versetzt werden, diese Planungshoheit auch zur Bewältigung des Wohnraumangels wirksam auszuüben.

Der Gemeindetag setzt sich daher dafür ein, nachstehende rechtliche Hürden für die kommunale Wohnbauflächenentwicklung abzubauen:

1.) Planungshoheit der Kommunen neu stärken

Die kommunale Planungshoheit wurde in den zurückliegenden Jahren erheblich eingeschränkt. Übergeordnete Rahmenplanungen engen den örtlichen Gestaltungsspielraum immer weiter ein. Sei es der Raumordnungsbericht des Bundes, der Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg oder die Regionalpläne der einzelnen Regionalverbände: Die Tendenz der letzten Jahre führte dazu, dass immer mehr überörtlich festgelegt wird und damit die Handlungsmöglichkeiten vor Ort immer eingeschränkter wurden. So braucht es zur Ausweisung eines Flächennutzungsplans zwischenzeitlich in aller Regel den Nachweis eines konkreten Bedarfs. Die ursprüngliche Eigenart des Flächennutzungsplans ist es jedoch, eine Potenzialfläche für den perspektivischen Fall eines kurzfristig entstehenden Bedarfs auszuweisen. Gerade in Baden-Württemberg, wo das Geheimnis des volkswirtschaftlichen Erfolgs in der flächendeckenden Verteilung der Wirtschaftsstärke begründet liegt, ist eine solche top-down-Raumplanung auf Dauer eine Gefahr für den Wirtschaftsstandort. Denn weder die Ansiedlung von Fachkräften noch die Ermöglichung von gewerblichen Entwicklungsflächen sind damit kurzfristig realisierbar. Hinzu kommt, dass die kommunale Position in den Verhandlungen mit den Grundstückseigentümern erheblich geschwächt wird. Denn wenn die Kommune nur eine Fläche entwickeln kann (da nur diese für den konkreten Bedarf ausgewiesen werden darf), dann muss sie diese auch eigentumsrechtlich verfügbar machen, leider oftmals auch unter dem Aspekt „koste es, was es wolle“. Der Schaffung von bezahlbarem Wohnraum ist dies jedoch nicht zuträglich. Es wäre daher sinnvoll, insbesondere auf Ebene der Flächennutzungsplanung den Kommunen auch bewusst die Ausweisung mehrerer Alternativflächen zu erlauben. Tatsächlich als Bebauungsplan entwickelt wird dann diejenige Fläche, die für den konkreten Bedarf am besten geeignet ist. Dies ist insbesondere auch deshalb unproblematisch, da bei FNP-Flächen noch kein Eingriff in Natur und Umwelt stattfindet. Dies erfolgt erst auf Grundlage eines Bebauungsplans, der dann auch die erforderlichen Ausgleichsmaßnahmen mitregelt.

Im Rahmen der konkreten Bauleitplanung (Bebauungspläne) sollten ebenfalls die Handlungsoptionen der Kommunen gestärkt werden. So wäre es von großer Bedeutung bei neu entwickelten Bebauungsplänen in deutlich umfänglicherem Maße konkrete und zeitlich verbindliche Baugebote für alle Grundstückseigentümer erlassen zu können. Zudem sollte das kommunale Vorkaufsrechts gestärkt werden.

Empfehlung:

Die Kommunale Planungshoheit ist innerhalb der Ebenen der Raumordnungsplanung neu zu stärken. Es müssen insbesondere im Bereich der Flächennutzungsplanung wieder mehr perspektivische Gestaltungs- und Handlungsspielräume eröffnet werden.

2.) Bürgerbeteiligungsverfahren komprimieren

Die Gemeindeordnung Baden-Württemberg eröffnet durch die Erweiterung des Negativkatalogs nach § 21 Absatz 2 Nr. 6 GemO seit 2015 die Möglichkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden gegen den verfahrensleitenden Beschluss – zumeist den Aufstellungsbeschluss von Bauleitplänen (FNP und Bebauungsplan). Gerade in Verbindung mit der Absenkung der Quoren und der Verlängerung der maßgeblichen Frist für die Einreichung von Bürgerbegehren stellt dies eine erhebliche Hürde für den notwendigen Wohnungsbau dar. Dies belegen zahlreiche Beispiele der jüngeren Vergangenheit. Es hat

sich eine Art „Verhinderungsdemokratie“ entwickelt. Besonders bedenklich dabei ist: Es dürfen nur diejenigen abstimmen, die schon wohnen, nicht aber diejenigen, die dort wohnen wollen. Die – zumindest offizielle – Begründung der ablehnenden Bürgerinitiativen liegt vielmals in ökologischen Gründen. Es ist sicherlich richtig, dass man die Siedlungsnutzung der Fläche nicht endlos fortführen kann, allerdings muss man auch zur Kenntnis nehmen, dass der Anstieg dieses Teils der Flächeninanspruchnahme in Baden-Württemberg in den zurückliegenden Jahren spürbar zurückgegangen ist – bei zugleich stetig steigender Bevölkerungszahl.

Zugleich zeigt die Erfahrung der letzten Jahre, dass neue Baugebiete zunehmend eine intensive kommunalpolitische Diskussion auslösen. Dies gilt für Wohnungsbau und gerade für sozialen Wohnungsbau in besonderem Maße. Es kann also durchaus davon ausgegangen werden, dass kommunale Gremien die Aufstellung eines neuen Bebauungsplans auf Grundlage eines konkreten Bedarfs in Würdigung dieser Diskussion und in intensiver Abwägung des für und wider beschließen. Während des Verfahrens gibt es dann die regulären Beteiligungsmöglichkeiten für alle betroffenen Bürger sowie für die Träger öffentlicher Belange.

Neben den Fragen, ob das Instrument des Bürgerentscheids im Bauleitplanverfahren überhaupt verfassungsgemäß ist und ob sich die Komplexität eines solchen Aufstellungsbeschlusses dann vernünftig in eine Ja/Nein-Frage kleiden lässt, muss auch die übergeordnete Sorge geäußert werden, dass an dieser Stelle vielerorts die notwendige Ausweisung des Baugebietes für die Schaffung des erforderlichen Wohnraums zu scheitern droht, zumindest jedoch verzögert werden wird.

Empfehlung:

Die Landespolitik ist aufgefordert, die Änderung der Gemeindeordnung wieder zurückzunehmen.

3.) Kommunale Planungsträger im Agrarstrukturverbesserungsgesetz privilegieren

Das Agrarstrukturverbesserungsgesetz (ASVG) trat am 1.7.2010 in Kraft und findet insbesondere Anwendung auf die rechtsgeschäftliche Veräußerung eines Grundstücks, welches land- oder forstwirtschaftlich genutzt wird oder nutzbar wäre und mindestens ein Hektar groß ist. Während der Bund, das Land und auch die eingetragenen Religionsgemeinschaften von den Einschränkungen dieses Gesetzes größtenteils befreit sind, trifft dies auf kommunale Planungsträger nicht zu. Somit unterliegen diese grundsätzlich der Genehmigungspflicht für Kaufverträge ab einer Grundstücksgröße von einem Hektar oder wenn Grundstücke mit Hofstelle bzw. Wirtschaftsgebäude vorliegen. Ab einer Grundstücksgröße von zwei Hektar greift sogar ein Vorkaufsrecht bzw. eine Vorkaufspflicht der Landsiedlung, was dazu führt, dass der Erwerb durch Städte und Gemeinden zusehends erschwert wird. Eine Befreiung erfahren kommunale Planungsträger nur dann, wenn es sich um Flächen in einem bereits satzungsgemäß festgestellten Bauleitplan (FNP oder B-Plan) handelt. Damit wird kommunales Handeln massiv eingeschränkt und in der Folge die Schaffung von neuen Flächen von Wohnungsbau verzögert, verteuert und schlimmstenfalls ganz verhindert. Denn in dieser rechtlichen Kaskade ist die Kommune gezwungen, zunächst die planungsrechtlichen Vorgaben per Satzung zu schaffen ehe ein Erwerb der Flächen möglich wird. Zusammen mit dem bereits oben beschriebenen Umstand, dass keine

Ausweichflächen mehr ausgewiesen werden dürfen, muss die Kommune alles auf eine Karte bzw. auf eine Entwicklungsfläche setzen, ohne vorab zu wissen, ob die dortigen Grundstückseigentümer überhaupt Willens sind, diese Flächen zu veräußern. Doch selbst wenn dieser Veräußerungswille erreicht werden kann, dann führt dies zwangsläufig zu einer Verzögerung (der Verkauf darf erst erfolgen, wenn Satzung besteht) und zu einer Verteuerung (der Verkäufer weiß, dass die Kommune dieses Grundstück unbedingt braucht). Zugleich macht die aktuelle Rechtslage den Erwerb von landwirtschaftlichen Flächen außerhalb bestehender Bauleitpläne nahezu unmöglich. Diese Flächen sind jedoch häufig notwendig, um die für die Genehmigung der Bauleitplanung erforderlichen Ausgleichsmaßnahmen realisieren zu können. Die Tatsache, dass viele Ausgleichsmaßnahmen aber bereits vor dem tatsächlichen Eingriff realisiert sein müssen (sog. CEF-Maßnahmen), macht deutlich, dass die aktuelle Rechtslage mitunter ein unüberwindbares Hindernis für die Entwicklung von Wohnbauflächen darstellt.

Empfehlung:

Die kommunalen Planungsträger müssen daher im Agrarstrukturverbesserungsgesetz dem Bund und den Ländern gleichgestellt privilegiert werden.

4.) Artenschutz

Artenschutzrechtliche Untersuchungen dauern regelmäßig mindestens eine Vegetationsperiode an. Paarungs- und Brutzeiten oder Blütenstände können zudem weitere Faktoren sein, die den dringend notwendigen Wohnungsbau zeitlich verzögern oder gar gänzlich verhindern. Sie sind im Bebauungsplanverfahren erforderlich, weil geprüft werden muss, ob ein Bebauungsplan vollzugsfähig ist. Dabei ist bei realistischer Betrachtung festzustellen, dass viele moderne Neubaugebiete eine deutlich höhere Biodiversität ausweisen als intensiv genutzte Landwirtschaftsflächen. Neubaugebiete sind also sicher nicht ursächlich für den Rückgang der Artenvielfalt.

Vor diesem Hintergrund sollte daher eine – zumindest für bestimmte Arten – befristete Flexibilisierung der Anforderungen des Artenschutzes dergestalt geprüft werden, dass die notwendigen Verfahrensschritte in deutlich kürzeren Zeitabständen realisiert werden können. Ausgleichsmaßnahmen sollten nicht auf die Umgebung des Plangebiets beschränkt sein, sondern möglichst in regionalen Projekten übergreifend angelegt werden.

Ergänzend oder alternativ wäre es denkbar, analog einer mobilen Verkehrskommission, eine Art mobile Bewertungskommission zu Fragen des Arten- und Umweltschutzes und zur Festlegung von Ausgleichsmaßnahmen zu etablieren. Diese Kommission könnte im Rahmen eines Ortstermins zusammentreten und in dessen Folge auf Grundlage der vorliegenden Daten sowie der bei der Inaugenscheinnahme gewonnenen Erkenntnisse innerhalb weniger Tage die notwendigerweise durchzuführenden Ausgleichsmaßnahmen festlegen. Dabei ist eine möglichst schnelle und wirtschaftliche Realisierung der jeweiligen Wohnbaumaßnahme in besonderem Maße zu berücksichtigen.

Empfehlung:

Es sind Maßnahmen zu ergreifen, um die artenschutzrechtliche Prüfung in den Rahmen der Bauleitplanung besser einzubeziehen.

5.) Beschleunigtes Verfahren nach § 13b BauGB entfristen

Mit dem Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenhalts in der Stadt“ (BGBl. Teil I Nr. 25, S. 1057 ff.) wurde das beschleunigte Verfahren zur Schaffung Wohnbauflächen nach § 13b Baugesetzbuch zeitlich befristet bis zum 31.12.2019 eingeführt. Zielstellung war dabei, dem aktuell vorherrschenden Wohnraummangel zu begegnen. Die inhaltliche Ausgestaltung des § 13b war dabei eng orientiert an dem beschleunigten innerörtlichen Verfahren nach § 13a BauGB und damit den kommunalen Planungsträgern in den Grundzügen bekannt. Die kommunalen Planungsträger haben vor diesem Hintergrund das beschleunigte Verfahren im ortsnahen Außenbereich gezielt genutzt. Jedem Verfahren liegt dabei eine Bedarfsbegründung im Einzelfall für das jeweilige Verfahren zugrunde. Folglich kann der § 13b BauGB nur genutzt werden, wenn es auch einen konkreten Wohnraumbedarf in der jeweiligen Stadt oder Gemeinde gibt. Die Sorgen einzelner Umweltverbände, dass durch die Anwendung des § 13b BauGB unnötig Fläche umgenutzt würde, hat sich damit nicht bestätigt. Gleichzeitig zeigt sich, dass der Wohnraumbedarf auch über das Jahr 2019 hinaus weiter wachsen wird.

Empfehlung:

Das beschleunigte Verfahren nach §13b BauGB hat sich bewährt und ist daher zu entfristen.