

Antrag

der Abg. Dr. Erik Schweickert u. a. FDP/DVP

und

Stellungnahme

des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau

Bauleitplanung – Verfahrensdauer

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. inwieweit ihr bekannt ist, welche Zeitspanne in Baden-Württemberg zwischen Aufstellung eines Flächennutzungsplans und Errichtung eines Bebauungsplans für die im Flächennutzungsplan umfassten Flächen vergeht;
2. inwieweit ihr Fälle bekannt sind, in denen diese Zeitspanne mehr als 30 Jahre beträgt;
3. welche Gründe in der Regel ausschlaggebend sind für die jeweilige Dauer;
4. inwieweit und ggf. warum es für diese Zeitspannen einen Unterschied macht, ob die Flächen für Wohnbebauung oder für andere Zwecke im Flächennutzungsplan vorgesehen sind;
5. inwieweit solche Verfahrensabläufe einer zeitnahen Schaffung von benötigtem Wohnraum im Wege stehen;
6. welche Vorschriften für die zeitlichen Abläufe ab Aufstellung des Flächennutzungsplans relevant sind;
7. inwieweit Kommunen gehalten sind, Flächen, die im Flächennutzungsplan als Flächen für Wohnbebauung ausgewiesen sind, auch tatsächlich zur Bebauung zur Verfügung zu stellen;
8. welche Möglichkeiten sie hat, hier Einfluss zu nehmen, um in Zeiten akuten Wohnungsmangels ausreichend Wohnraum schaffen zu können;
9. inwieweit sie Auskunft darüber geben kann, wie groß die Fläche in Baden-Württemberg ist, für die ein Flächennutzungsplan vorliegt;

Eingegangen: 27.02.2019 / Ausgegeben: 05.04.2019

1

10. inwieweit sie Erkenntnisse dazu hat, wie sich die Zuführung dieser Flächen auf das Preisgefüge im Grundstücksmarkt auswirkt;
11. inwieweit sie es angesichts des akuten Wohnraummangels für richtig hält, dass Flächen, die im Flächennutzungsplan für eine Wohnbebauung vorgesehen sind, zügig beplant werden und damit der Bebauung zugeführt werden;
12. was sie zu tun beabsichtigt, um durch Nutzung der Flächenreserven schnell zusätzlichen kostengünstigen Wohnraum zu schaffen;
13. inwieweit eine zeitlich befristete Wohnbebauung auf solchen Flächen als Überbrückung des akuten Wohnungsmangels in Betracht kommen kann;
14. inwieweit sie Erkenntnisse dazu hat, in welcher Weise fortbestehender Wohnraummangel eine zusätzliche Verschärfung des Fachkräftemangels nach sich zieht;
15. inwieweit sie Erkenntnisse dazu hat, wie sich ein fortbestehender Mangel an Wohneinheiten auf das Preisgefüge im Wohnungsmarkt auswirkt.

27.02.2019

Dr. Schweickert, Reich-Gutjahr, Haußmann,
Brauer, Dr. Goll, Hoher, Karrais, Keck FDP/DVP

Begründung

In Zeiten akuten Wohnraummangels, wie er derzeit in den großen Ballungsräumen unseres Landes herrscht, müssen Möglichkeiten gesucht werden, wie der benötigte zusätzliche Wohnraum geschaffen werden kann. Allein durch Nachverdichtung dürfte das Problem in aller Regel nicht ausreichend in den Griff zu bekommen sein. Daher fällt der Blick auf Flächen, die im Flächennutzungsplan als Flächen für Wohnbebauung ausgewiesen sind, aber entweder noch nicht bebaut oder noch nicht einmal mit einem Bebauungsplan beplant sind.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 25. März 2019 Nr. 5W-0141.5/267/1 nimmt das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau im Einvernehmen mit dem Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz und dem Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft zu dem Antrag wie folgt Stellung:

1. *inwieweit ihr bekannt ist, welche Zeitspanne in Baden-Württemberg zwischen Aufstellung eines Flächennutzungsplans und Errichtung eines Bebauungsplans für die im Flächennutzungsplan umfassten Flächen vergeht;*
2. *inwieweit ihr Fälle bekannt sind, in denen diese Zeitspanne mehr als 30 Jahre beträgt;*
3. *welche Gründe in der Regel ausschlaggebend sind für die jeweilige Dauer;*

Zu 1. bis 3.:

Die Fragen zu den Ziffern 1. bis 3. werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Aufstellung und Änderung von Bauleitplänen – dazu zählen der Flächennutzungsplan sowie die Bebauungspläne – gehören zu den nach Artikel 28 Grundgesetz (GG) garantierten Selbstverwaltungsaufgaben der Gemeinden. Dies bedeutet, dass die Gemeinden – vertreten durch den von der Bürgerschaft gewählten Gemeinderat – die städtebauliche Entwicklung in ihrem Gemeindegebiet im Rahmen der zu beachtenden Rechtsvorschriften selbst bestimmen.

Die Bebauungspläne (verbindliche Bauleitpläne) sind nach § 8 Absatz 2 BauGB aus dem Flächennutzungsplan (vorbereitender Bauleitplan) zu entwickeln. Ihre Aufstellung erfolgt bundesweit einheitlich nach den Verfahrensvorschriften in den §§ 2 ff. BauGB. Dazu gehören insbesondere die Vorschriften zur frühzeitigen und zur förmlichen Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung, zur Beschlussfassung und zur Bekanntmachung der Bebauungspläne.

Daten zur Zeitspanne zwischen der Aufstellung des Flächennutzungsplans und der Aufstellung daraus entwickelter Bebauungspläne in den Städten und Gemeinden in Baden-Württemberg liegen der Landesregierung nicht vor.

Für die Bebauungsplanung können sich nach der Darstellung im Flächennutzungsplan konkrete Hemmnisse ergeben bzw. entwickeln, die sich zeitlich auf die Entwicklung der Flächen durch einen Bebauungsplan auswirken. Solche Hemmnisse können sich beispielsweise aus fachrechtlichen Anforderungen (z. B. aus dem Immissionsschutzrecht), aus kommunalrechtlichen Vorschriften sowie aus kommunalpolitischen Erwägungen ergeben.

4. inwieweit und ggf. warum es für diese Zeitspannen einen Unterschied macht, ob die Flächen für Wohnbebauung oder für andere Zwecke im Flächennutzungsplan vorgesehen sind;

Zu 4.:

Der Landesregierung liegen keine Erkenntnisse vor, dass die Zeitspanne zwischen Darstellung im Flächennutzungsplan und Aufstellung eines Bebauungsplans von der dargestellten allgemeinen Art der Nutzung abhängig ist. Ob Wohngebiete oder aber andere Baugebiete prioritär entwickelt werden sollen, obliegt allein den konzeptionellen und stadtentwicklungspolitischen Entscheidungen der Städte und Gemeinden.

5. inwieweit solche Verfahrensabläufe einer zeitnahen Schaffung von benötigtem Wohnraum im Wege stehen;

Zu 5.:

Mit dem im Baugesetzbuch zur Verfügung stehenden planungsrechtlichen Instrumentarium können Planungen zur Schaffung von dringend benötigtem Wohnraum zügig von den Planungsträgern umgesetzt werden. Das Baugesetzbuch enthält zudem einige Instrumente, die unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit für eine deutlich beschleunigte Wohnflächenbereitstellung ermöglichen.

Im sogenannten beschleunigten Verfahren können Bebauungspläne der Innenentwicklung nach § 13 a BauGB sowie auch kleinflächige Bebauungspläne zur Siedlungsabrundung im Außenbereich nach § 13 b BauGB, letztere ausschließlich für Wohnnutzungen, aufgestellt werden. Im beschleunigten Verfahren kann von bestimmten im Normalverfahren verpflichtenden Verfahrensschritten abgesehen werden; insbesondere ist keine förmliche Umweltprüfung durchzuführen und die Kompensation für Eingriffe in Natur und Landschaft ist in den meisten Verfahren nicht erforderlich. Daneben kann u. a. auch von den Darstellungen des Flächennutzungsplans abgewichen werden, soweit eine geordnete städtebauliche Entwicklung gesichert bleibt. Der Flächennutzungsplan kann in solchen Fällen formlos, d. h. ohne Durchlaufen des in §§ 2 ff. BauGB üblicherweise vorgeschriebenen Verfahrens nachträglich berichtigt werden.

Neben diesen beschleunigten Verfahren enthalten sowohl das Baugesetzbuch als auch die Baunutzungsverordnung weitere Regelungen, die den Wohnungsbau inzwischen sowohl im Zusammenhang mit Bauleitplanverfahren als auch im Kontext von Einzelgenehmigungsverfahren erleichtern. Allen voran kann hier auf den

im Jahr 2017 eingeführten Baugebietstyp „Urbane Gebiete“ in § 6 a BauNVO, der eine Stärkung von innerstädtischem Wohnen und eine verstärkte Nutzungsmischung bewirken soll („Renaissance der Innenstädte“), und auf die Abweichungsklausel in § 34 Absatz 3 a BauGB hingewiesen werden, nach der bei Wohnzwecken dienenden Vorhaben im Einzelfall von der ansonsten üblichen Pflicht zum Einfügen des Vorhabens in die nähere bauliche Umgebung, abgewichen werden kann.

Zusätzlich und unterstützend zu den förmlichen Instrumenten der Bauleitplanung haben die Städte und Gemeinden die Möglichkeit, flankierende politische Beschlüsse für eine strategische, sozialverträgliche und nachhaltige kommunale Bodenpolitik zu fassen. Dazu zählen beispielsweise ein kommunales Wohnraumkonzept oder die Entscheidung, kommunale Grundstücke im Wege von Konzeptvergaben zu veräußern.

6. welche Vorschriften für die zeitlichen Abläufe ab Aufstellung des Flächennutzungsplans relevant sind;

Zu 6.:

Neben den Verfahrensvorschriften des Baugesetzbuchs müssen die Gemeinden bei der Aufstellung der Bauleitpläne insbesondere die in der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (GemO) enthaltenen Regelungen bzw. solche aus dem Bereich des Ortsrechts (z. B. Vorgaben aus der Hauptsatzung oder der Bekanntmachungssatzung) beachten. Dazu können in Abhängigkeit von den konkreten Planungsumständen auch fachrechtliche Vorgaben aus zahlreichen anderen Rechtsgebieten (z. B. aus dem Bereich des Immissionsschutzrechts oder des Naturschutzrechts) eine Rolle für die zeitlichen Abläufe spielen.

7. inwieweit Kommunen gehalten sind, Flächen, die im Flächennutzungsplan als Flächen für Wohnbebauung ausgewiesen sind, auch tatsächlich zur Bebauung zur Verfügung zu stellen;

Zu 7.:

Die Gemeinden haben die Bauleitpläne nach § 1 Absatz 3 Satz 1 BauGB aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Den Gemeinden kommt dabei im Spannungsfeld von Planungsbefugnis und Planungspflicht ein weitreichendes eigenes Planungsermessen zu. Auf die Aufstellung von Bauleitplänen und städtebaulichen Satzungen besteht kein Anspruch (§ 1 Absatz 3 Satz 2 BauGB).

Die Bauleitplanung unterliegt zudem nicht der Fachaufsicht des Landes, weshalb in aller Regel Eingriffsrechte des Landes nicht möglich sind.

8. welche Möglichkeiten sie hat, hier Einfluss zu nehmen, um in Zeiten akuten Wohnungsmangels ausreichend Wohnraum schaffen zu können;

Zu 8.:

Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau hat auf Initiative der Wohnraum-Allianz im Jahr 2017 den Prüfungsumfang der Genehmigungsbehörden bei der Genehmigung von Flächennutzungsplänen in Fällen dringenden Wohnungsbedarfs erheblich reduziert. Dies erleichtert den Gemeinden sowohl die Aufstellung eines Bebauungsplanes für Wohnungsbau bei akutem Wohnbauflächenmangel und fehlenden Wohnbauflächen im Flächennutzungsplan als auch den vereinfachten Flächentausch zur Aufstellung eines Bebauungsplanes für Wohnungsbau bei akutem Wohnbauflächenmangel und vorhandenen aber nicht geeigneten Wohnbauflächen im Flächennutzungsplan.

Zudem unterstützt das Land die Gemeinden, insbesondere die kommunalen Entscheidungsträger und die Verwaltung, mit Informationen zum Bauplanungsrecht und Instrumenten zur Verfahrenserleichterung, etwa mit der Broschüre „Beschleunigter Wohnungsbau – Effizienz bei der Baulandgewinnung und in Planverfahren“, um so eine bedarfsgerechte Baulandausweisung der Gemeinden, die

im Einklang mit den Anforderungen insbesondere der Raumordnungsklausel nach § 1 Absatz 4 BauGB, den Planungsleitlinien nach § 1 Absatz 5 BauGB und der Bodenschutzklausel nach § 1 a Absatz 2 BauGB steht, zu erreichen.

Vom Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau wird in Abstimmung mit dem Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft und der Wohnraum-Allianz zudem ein Handlungsleitfaden für den effizienten Umgang mit artenschutzrechtlichen Fragestellungen beim Planen und Bauen erarbeitet.

Eine weitere Voraussetzung für die Schaffung von dringend benötigtem Wohnraum ist die Nutzung innerörtlicher Potenziale durch Nachverdichtungen, Konversionen und Aufstockungen, deren Ermittlung durch das Landesprogramm „Flächen gewinnen durch Innenentwicklung“ gefördert wird.

9. inwieweit sie Auskunft darüber geben kann, wie groß die Fläche in Baden-Württemberg ist, für die ein Flächennutzungsplan vorliegt;

Zu 9.:

Nach § 5 Absatz 1 Satz 1 BauGB haben die Gemeinden für das ganze Gemeindegebiet die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen darzustellen. Es ist davon auszugehen, dass für sämtliche Gemeinden in Baden-Württemberg bzw. für das Gebiet von Verwaltungsgemeinschaften bzw. Verwaltungsverbänden ein rechtswirksamer Flächennutzungsplan u. v. m. mit Wohnbauflächendarstellungen vorliegt.

10. inwieweit sie Erkenntnisse dazu hat, wie sich die Zuführung dieser Flächen auf das Preisgefüge im Grundstücksmarkt auswirkt;

Zu 10.:

Das Preisgefüge auf dem Grundstücks- und Immobilienmarkt ist von verschiedensten Faktoren abhängig. Durch die verstärkte Aktivierung von bestehenden Wohnbauflächenreserven in Flächennutzungsplänen und eine bedarfsgerechte Ausweisung von zusätzlichen Flächen für den Wohnungsbau kann sicherlich eine gewisse dämpfende Wirkung auf den Kostenanstieg ausgehen. Dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau liegen hierzu allerdings keine belastbaren Zahlen vor, zumal das Preisgefüge am Grundstücksmarkt nicht allein von der absoluten Gesamtmenge an aktivierbarem Bauland, sondern auch von der Qualität und dem Maß der baulichen Nutzbarkeit der entsprechenden Bauflächen abhängig ist.

11. inwieweit sie es angesichts des akuten Wohnraummangels für richtig hält, dass Flächen, die im Flächennutzungsplan für eine Wohnbebauung vorgesehen sind, zügig beplant werden und damit der Bebauung zugeführt werden;

Zu 11.:

Nach der Studie der Prognos AG zum Wohnraumbedarf in Baden-Württemberg vom 4. Oktober 2017 – erstellt im Auftrag der L-Bank und auf Anregung der Wohnraum-Allianz Baden-Württemberg – ist im Land kurzfristig von einem jährlichen Neubedarf im Umfang von 65.000 Wohnungen auszugehen. Erst nach dem Jahr 2020 soll sich dieser Bedarf abschwächen. Vor diesem Hintergrund ist es angesichts des verbreiteten Mangels an baureifen Flächen wichtig, dass in vielen Gemeinden Wohnbauland auch planerisch zügig entwickelt wird.

12. was sie zu tun beabsichtigt, um durch Nutzung der Flächenreserven schnell zusätzlichen kostengünstigen Wohnraum zu schaffen;

Zu 12.:

Mit dem Förderprogramm Wohnungsbau Baden-Württemberg 2018/2019 wird auch für die Gemeinden ein Anreiz geschaffen, von ihrer Planungshoheit Ge-

brauch zu machen. Mit der Nachfrageprämie kann zusätzlich die Belegenheitsgemeinde gefördert werden, wenn und sobald neuer bezugsfertiger Sozialmietwohnraum entsteht und dieser auf der Grundlage des aktuellen Förderprogramms geschaffen wurde.

13. inwieweit eine zeitlich befristete Wohnbebauung auf solchen Flächen als Überbrückung des akuten Wohnungsmangels in Betracht kommen kann;

Zu 13.:

Eine zeitliche Befristung von Wohnnutzungen auf bislang noch nicht durch Bebauungsplan entwickelten Wohnbauflächenreserven wäre nach den bundesrechtlichen Bestimmungen des Baugesetzbuchs grundsätzlich unzulässig, da es sich bei solchen Flächen in aller Regel um Außenbereichsflächen (§ 35 BauGB) handeln dürfte, die beispielsweise nicht über die notwendige Erschließung verfügen.

Eine zeitliche Befristung von Wohnnutzungen wäre zudem auch in der Sache nicht zielführend. Klassische Wohnnutzungen sind anders als andere Formen des Aufenthalts (wie Beherbergung, Ferienwohnnutzung) durch eine auf Dauer angelegte Haushaltsführung gekennzeichnet. Den Bewohnern könnte mit einer befristeten Wohnnutzung keine dauerhafte, sondern allenfalls eine zeitlich sehr begrenzte Perspektive angeboten werden, ohne die Gewissheit einer dauerhaften Häuslichkeit. Eine zeitliche Befristung der Zulässigkeit von Wohnnutzungen widerspräche auch dem Grundsatz einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung, dessen Ziel es ist, Bodennutzungen im Einklang mit den wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Belangen perspektivisch räumlich vorausschauend zu steuern.

14. inwieweit sie Erkenntnisse dazu hat, in welcher Weise fortbestehender Wohnraummangel eine zusätzliche Verschärfung des Fachkräftemangels nach sich zieht;

Zu 14.:

Die Verfügbarkeit von ausreichend und bezahlbarem Wohnraum ist ein wichtiger Standortfaktor und wichtige Voraussetzung für den Zuzug von Fachkräften. Daher ist vor allem in den prosperierenden Ballungsräumen die Weiterentwicklung und Neuplanung von Arbeits-, Wohn- und Freizeitstandorten sowohl im regionalen als auch im lokalen Kontext aufeinander abzustimmen. Dabei nehmen die Schaffung nutzungsgemischter und verdichteter Quartiere, kurzer Wege und einer nachhaltigen Verkehrsinfrastruktur wichtige Schlüsselfunktionen ein.

15. inwieweit sie Erkenntnisse dazu hat, wie sich ein fortbestehender Mangel an Wohneinheiten auf das Preisgefüge im Wohnungsmarkt auswirkt.

Zu 15.:

Der Landesregierung liegen keine speziellen amtlichen Aussagen über die genauen Wirkungszusammenhänge zwischen einem fortbestehenden Wohnraummangel und der Preisentwicklung am Wohnungsmarkt vor. Es ist jedoch offenkundig und gerade anhand von Mietpreissteigerungen in Ballungsräumen innerhalb kurzer Zeiträume auch nachvollziehbar, dass ein Mangel an Wohnraum Miet- und Kaufpreise am Wohnungsmarkt beeinflusst.

Dr. Hoffmeister-Kraut

Ministerin für Wirtschaft,
Arbeit und Wohnungsbau