

**Regionales Wohnbauflächenkonzept 2030 für die Region Heilbronn-Franken**

Der Regionalverband Heilbronn-Franken erstellt ein räumliches Konzept zur Wohnbauflächenentwicklung. Ziel des Konzepts ist es, dem gestiegenen Bedarf an Wohnraum gerecht zu werden und vorrangig an Standorten zu decken, die sich in besonderer Weise als Wohnstandorte eignen. Die Eignung der Standorte wird anhand von Kriterien festgestellt, die in der Sitzung der Verbandsversammlung am 15.07.2016 diskutiert wurden ((PA/VV) 9/90a). Die Bedarfsermittlung orientiert sich an den Hinweisen zur Plausibilitätsprüfung der Bauflächenbedarfsnachweise. Dem Flächenbedarf werden die Wohnbauflächenpotenziale in rechtskräftigen Flächennutzungsplänen gegenüber gestellt.

Das bereits in der Vorlage (PA/VV) 9/90b vorgestellte und am 9.12.2016 in der Verbandsversammlung diskutierte Vorgehen ist zunächst dreistufig:

1. Identifikation von Wohnstandorten anhand der Kriterien
2. Ermittlung des Wohnbauflächenbedarfs
3. Gegenüberstellung von Wohnbauflächenbedarf und vorhandenen Flächen, die für Wohnnutzung in Frage kommen.

Diesem dreistufigen Vorgehen wird jetzt ein Schritt vorangestellt: Es werden räumlich und funktional zusammenhängende Raumeinheiten gebildet. Diese Raumeinheiten, die sich durch funktionale Verflechtungen auszeichnen, werden im Folgenden als „Arbeitsmarktgebiete“ bezeichnet. Die Arbeitsmarktgebiete stellen für alle weiteren Schritte des Wohnbauflächenkonzepts die Betrachtungsebene dar. Insbesondere für die Identifikation der Wohnstandorte ist dieser Zwischenschritt hilfreich, weil jetzt für jedes Arbeitsmarktgebiet ein individueller Maßstab herangezogen werden kann, sodass nicht Städte und Gemeinden unterschiedlicher Strukturräume miteinander verglichen werden müssen. Die maßstabbildende Ebene ist das Arbeitsmarktgebiet als ein räumlich und funktional zusammenhängender Raum.

Innerhalb der Arbeitsmarktgebiete werden Wohnstandorte anhand der Kriterien identifiziert, der Wohnbauflächenbedarf ermittelt und mit dem Wohnbauflächenpotenzial verrechnet. Um das Wohnbauflächenpotenzial zu ermitteln, wurde zwischen dem 15.08.2016 und dem 14.10.2016 eine Gemeindebefragung durchgeführt. Dabei wurden die Flächeninformationen der Verwaltung mit den Kenntnissen der Gemeinden abgeglichen, was im Ergebnis zu einer deutlichen Korrektur des Wohnbauflächenpotenzials führte. In der Region Heilbronn-Franken stehen nach derzeitigem Kenntnisstand 1.395 ha Wohnbauflächen zur Verfügung.

Der Flächenbedarf, der den Wohnbauflächenpotenzialen gegenüberzustellen ist, liegt bei 1.600 ha. Damit übersteigt der Flächenbedarf in der Gegenüberstellung das vorhandene Wohnbauflächenpotenzial.

## 1. Ermittlung der Arbeitsmarktgebiete

Arbeitsmarktgebiete sind funktionale Räume. In ihnen findet die Lebensorganisation statt. Hier ist der Wohnort; hier ist der Arbeitsort und in der Regel befinden sich die Schulen, die die Kinder besuchen, innerhalb dieses Verflechtungsraums; gleiches gilt für die medizinische Versorgung und die Versorgung mit Waren und Dienstleistungen. Die Arbeitsmarktgebiete ergeben sich aus der Pendlerstatistik der Agentur für Arbeit, die die Beziehung zwischen Wohn- und Arbeitsort dokumentiert. Die Arbeitsmarktgebiete bestehen aus einem Arbeitsmarktzentrum und den Städten und Gemeinden, die starke Verflechtungen in Richtung des Arbeitsmarktzentrums aufweisen.

Ein Arbeitsmarktzentrum zeichnet sich dadurch aus, dass mehrere Städte und Gemeinden eindeutige Pendlerbeziehungen in Richtung des Arbeitsmarktzentrums aufweisen. Eindeutig ist eine Pendlerbeziehung dann, wenn die meisten Auspendler einer Stadt oder Gemeinde ein bestimmtes Ziel haben. In der Regel sind die Pendlerströme eindeutig auf das Oberzentrum bzw. die Mittelzentren ausgerichtet. Ausnahmen, die von diesem Muster abweichen, gibt es nur wenige. Das Oberzentrum und die Mittelzentren sind die einzigen Orte, auf die die Pendlerströme von mehr als zwei Städten oder Gemeinden eindeutig ausgerichtet sind. In der Region Heilbronn-Franken weisen das Oberzentrum und die Mittelzentren wenigstens mit vier Städten oder Gemeinden eindeutige Verflechtungen auf. Im Wohnbauflächenkonzept werden Arbeitsmarktzentren dadurch bestimmt, dass die Mehrheit der Auspendler von wenigstens vier Städten oder Gemeinden das Arbeitsmarktzentrum zum Ziel hat. Grenzüberschreitende Verflechtungen wurden berücksichtigt. Für Wertheim wird ein Arbeitsmarktgebiet identifiziert, das sich über die Landesgrenze hinweg erstreckt. Der Landesentwicklungsplan Baden-Württemberg fordert, dass die grenzüberschreitenden Verflechtungen des Mittelbereichs Wertheim zu berücksichtigen seien. Entsprechend wurde für das Arbeitsmarktzentrum Wertheim ein Arbeitsmarktgebiet ermittelt, als gäbe es die Landesgrenze nicht.

Die Städte und Gemeinden mit eindeutigen Pendlerbeziehungen in Richtung der Arbeitsmarktzentren werden diesen zugeordnet. Auf diese Weise können bereits 86 % der Städte und Gemeinden in der Region Heilbronn-Franken zugeordnet werden. Weitere Fälle weisen eine eindeutige Orientierung in Richtung eines Arbeitsmarktzentrums außerhalb der Region auf (bspw.: Großrinderfeld in Richtung Würzburg). In diesem Fall wurde die betreffende Stadt oder Gemeinde dem Zielort zugeordnet, der von den zweitmeisten Auspendlern angesteuert wird, soweit dieser ein Arbeitsmarktzentrum in der Region Heilbronn-Franken ist. Auch bei den Gemeinden, bei denen die meisten Auspendler kein Arbeitsmarktzentrum zum Ziel hatten, wurde das Arbeitsmarktzentrum gewählt, das die zweitmeisten Auspendler ansteuern. Auf diese Weise konnten weitere 9 % der Städte und Gemeinden einem Arbeitsmarktzentrum zugeordnet werden. Bei 95 % aller Städte und Gemeinden der Region Heilbronn-Franken war die Zuordnung eindeutig. Die Ergebnisse können über die Gemeindedatenblätter auf der Website nachvollzogen werden.

In den wenigen Ausnahmefällen, in welchen der Zielort der meisten und der zweitmeisten Auspendler kein Arbeitsmarktzentrum in der Region Heilbronn-Franken ist, wird auf die Zuordnung der Stadt bzw. Gemeinde abgestellt, die die meisten Auspendler zum Ziel haben. Zum Beispiel wird die Gemeinde Cleebronn, wo die meisten Auspendler nach Brackenheim fahren und die zweitmeisten nach Güglingen, Heilbronn zugeordnet, weil Brackenheim eindeutige Verflechtungen in Richtung Heilbronn hat.

Auf diese Weise sind neun Arbeitsmarktgebiete entstanden, die eine hohe Kongruenz mit den im Landesentwicklungsplan festgelegten Mittelbereichen aufweisen (siehe Abbildung). Trotzdem sind einige kleinere Abweichungen festzustellen. Insbesondere sind im östlichen Teil des Landkreises Heilbronn stärkere Veränderungen auszumachen.



## 2. Wohnbauflächenpotenziale

Erst innerhalb der Arbeitsmarktgebiete erfolgt die Identifikation der Wohnstandorte, die Unterverteilung der Wohnbauflächenbedarfe sowie letztlich die Gegenüberstellung von Flächenbedarf und Wohnbauflächenpotenzial. Das Wohnbauflächenpotenzial wurde mithilfe einer Gemeindebefragung ermittelt. An der Befragung haben sich mit 101 Städten und Gemeinden über 90 % der Städte und Gemeinden der Region Heilbronn-Franken beteiligt. Die Flächeninformationen der Verwaltung hinsichtlich der Nutzungsart „Wohnen“ sind damit zu über 90 % mit den Kenntnissen der Gemeinden abgeglichen und auf dem aktuellen Stand. Die Flächeninformationen für die Gemeinden, die sich nicht an der Befragung beteiligt haben, wurden behelfsweise über Luftbilddauswertungen plausibilisiert.

Insgesamt wurden Informationen über 550 Einzelflächen abgefragt und ausgewertet. Die Abfrage bezog sich ausschließlich auf Wohnbauflächen und Gemischte Bauflächen, die größer als 1ha sind. Die Flächen wurden daraufhin überprüft, ob sie rechtskräftig sind, ob sie bereits ganz oder teilweise bebaut sind oder ob sie aus anderen Gründen – bspw. wegen Eigentumsverhältnissen – ganz oder teilweise nicht zur Deckung des Bedarfs zur Verfügung stehen. Bei Gemischten Bauflächen wurde nach der überwiegenden Nutzungsart gefragt, da diese auch gewerblicher Nutzung dienen sollen. Bei den FNP-Reserven für die Nutzungsart „Wohnen“ handelt es sich folglich um Flächen, die in den rechtskräftigen Flächennutzungsplänen als Wohnbauflächen oder Gemischte Bauflächen dargestellt sind und die der Deckung künftiger Bedarfe dienen können und dies nach dem Willen des Plangebers auch sollen.

Aus den Rückmeldungen ergibt sich eine deutliche Korrektur des Wohnbauflächenpotenzials. Ursprünglich wurde von einer Fläche von 1.810 ha ausgegangen, die für Wohnnutzung zur Verfügung steht. Dieser Wert beinhaltet auch Flächen, die kleiner sind als ein Hektar. Alle diese Kleinflächen machen zusammen 109 ha aus. Die Kleinflächen werden im Wohnbauflächenkonzept mit einem Anteil von 30 % berücksichtigt. Dabei handelt es sich um die Aktivierungsquote innerhalb von 15 Jahren, die auch für Baulücken üblicherweise angesetzt wird. Die Flächen über ein Hektar mit insgesamt 1.701 ha reduzierten sich durch die Korrektur in Folge der Fragebogenauswertung auf 1.362 ha. Von den rund 550 Einzelflächen über 1 ha wurden etwa 150 Flächen gestrichen, weil sie entweder bereits bebaut waren, weil die Eigentumsverhältnisse eine Aktivierung der Fläche nicht zulassen oder weil die Fläche nie Rechtskraft erlangte und daher de facto gar nicht existiert.

	vor Befragung	nach Befragung	Anwendung des 30%-Schlüssels für Flächen kleiner 1 ha
W-Fläche (Flächen ab 1ha)	1.701 ha	1.362 ha	1.362 ha
W-Fläche (Flächen kleiner 1ha)	109 ha	109 ha	33 ha
W-Fläche (gesamt)	<b>1.810 ha</b>	<b>1.471 ha</b>	<b>1.395 ha</b>

Im Ergebnis stehen in der Region nur 1395 ha tatsächlich zur Deckung des Bedarfs zur Verfügung. Die obenstehende Tabelle zeigt, wie sich das Wohnbauflächenpotenzial von 1.395 ha zusammensetzt. Die Befragung wurde zwischen August und Oktober des Jahres 2016 durchgeführt. Das Ergebnis bildet somit einen Stand Mitte des Jahres 2016 ab.

### 3. Ermittlung des Wohnbauflächenbedarfs

Das vorhandene Wohnbauflächenpotenzial von 1.395 ha reicht nicht aus, um den zu erwartenden Bedarf von 1.600 ha in der Region Heilbronn-Franken zu decken: Es fehlen 205 ha. Wenn die Rechenformel der Plausibilitätshinweise für jede einzelne Gemeinde der Region Heilbronn-Franken angewandt wird und anschließend alle über das Wohnbauflächenpotenzial hinausgehenden Bedarfe addiert werden, dann fehlen sogar 640 ha. Diese Diskrepanz ist das Ergebnis eines räumlichen Ungleichgewichts, das dadurch entsteht, dass wenigstens 435 ha des Wohnbauflächenpotenzials dort verortet ist, wo es aufgrund fehlenden Bedarfs voraussichtlich nicht nachgefragt werden wird. Dabei handelt es sich um rechtskräftige Flächen in Flächennutzungsplänen, die nicht zur Disposition stehen und auch nicht zur Disposition stehen werden. Im Rahmen des Wohnbauflächenkonzepts geht es darum, dort Ausweisungen zusätzlicher Wohnbauflächen zu ermöglichen, wo sie aus regionalplanerischen Gesichtspunkten vorrangig verortet werden.

Für die Bedarfsbestimmung wird von einer mit Wohnraum zu versorgenden Bevölkerung ausgegangen. Grundlage ist die Bevölkerungsvorausrechnung des Statistischen Landesamtes mit dem Basisjahr 2014. Das Land geht neben dem Zuwachs der Bevölkerung durch Wanderung und natürlicher Bevölkerungsentwicklung davon aus, dass durch Belegungsdichterückgang und durch die Zunahme der Wohnfläche pro Einwohner durch Komfortbedarf mit einem fiktiven Einwohnerzuwachs gerechnet werden kann. Hinzu tritt der Wert, um welchen die Bevölkerungsvorausrechnung korrigiert werden muss, weil sich nach der Veröffentlichung der Bevölkerungszahlen des Jahres 2015 bereits zeigt, dass die tatsächliche Bevölkerungsentwicklung leicht oberhalb der vorausgerechneten Entwicklung verläuft. Diese Differenz wird einfach addiert. Das ist ein Vorgehen, das auch die Methodik der Plausibilitätshinweise zulässt. Für die Region Heilbronn-Franken bedeutet dies, dass bis 2030 für insgesamt mindestens 82.755 Menschen Wohnraum geschaffen werden muss.

Hierbei wurde die Methodik der Hinweise zur Plausibilisierung des Wohnbauflächenbedarfs angewandt. Bei den Plausibilitätshinweisen handelt es sich um eine von der obersten Raumordnungsbehörde anerkannte Methodik zur Bedarfsermittlung. Das Wohnbauflächenkonzept wird sich daher grundsätzlich an den Ergebnissen dieser Methodik orientieren. Im Unterschied zu den Plausibilitätshinweisen werden im Rahmen des Wohnbauflächenkonzepts die Wanderungsgewinne, die die Bevölkerungsvorausrechnung annimmt, nach raumordnerischen Kriterien neu unterverteilt, da es darum geht, durch die Ausweisung von Wohnbauflächen eine Stabilisierung der Raumstrukturen zu erreichen.

Die kriterienbasierte Neuverteilung der Wanderungsgewinne kann zu der Feststellung führen, dass noch etwas mehr Menschen neuen Wohnraum benötigen, als das durch die Plausibilitätshinweise ermittelte Ergebnis aussagt. Ein Grund dafür ist beispielsweise, dass sich die frei werdenden Wohnungen nicht an den Standorten befinden, die vorrangig für Wohnnutzung in Frage kommen sollen. In einer gesamtregionalen Betrachtung – wie sie der oben genannten Zahl zugrunde liegt – wird diese frei werdende Wohnung belegt und tritt statistisch nicht in Erscheinung. Wenn die Wanderungsgewinne allerdings neu verteilt werden, ist es denkbar, dass frei werdende Wohnungen nicht mehr belegt werden, weil der Wanderungsgewinn rechnerisch nicht mehr dort verortet wird, wo diese Wohnung frei wird. Ein weiterer Grund ist, dass im Arbeitsmarktgebiet Wertheim derselbe Unterverteilungsmechanismus Anwendung findet wie in den anderen Arbeitsmarktgebieten. Die Landesgrenze wird nicht beachtet. Dies kann dazu führen, dass die für bayerische Städte, Märkte oder Gemein-

den angenommenen Wanderungsgewinne nach einer kriterienbasierten Unterverteilung bei baden-württembergischen Städten oder Gemeinden angerechnet werden. So ist davon auszugehen, dass etwas mehr Menschen mit Wohnraum versorgt werden müssen, als dies die Anwendung der Rechenformel der Plausibilitätshinweise auf regionaler Ebene nahelegt. Auf der anderen Seite ist es aber denkbar, dass durch eine kriterienbasierte Unterverteilung der Bedarfe in der Summe weniger Wohnbaufläche in Anspruch genommen werden muss, weil der Bedarf an Standorten verortet wird, für welche höhere Siedlungsdichtewerte vorgesehen sind.

#### 4. Weiteres Vorgehen:

Das regionale Wohnbauflächenpotenzial ist ermittelt. Eine regionale Flächenbedarfsabschätzung liegt ebenfalls vor. Die Unterverteilung des Bedarfs, der durch die Wanderungsgewinne ausgelöst wird, soll vorrangig auf Standorte erfolgen, die sich in besonderer Weise zur Wohnnutzung eignen. Hierfür müssen die Wohnstandorte identifiziert werden. Die Identifikation dieser Wohnstandorte erfolgt auf der Ebene der Arbeitsmarktgebiete, die bereits herausgearbeitet sind. Im nächsten Schritt werden die Standorte innerhalb der Arbeitsmarktgebiete identifiziert, die sich vorrangig für Wohnnutzungen eignen. Die Methodik zur Identifikation dieser Wohnstandorte sowie das Ergebnis werden Gegenstand einer Beschlussfassung werden. Ebenfalls Gegenstand einer Beschlussfassung wird der Modus der Unterverteilung der Wanderungsgewinne sein. Erst wenn den einzelnen Städten und Gemeinden eine Bevölkerungszahl zugeordnet worden ist, kann der lokale Wohnbauflächenbedarf ermittelt werden. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass für die unterschiedlichen Städte und Gemeinden unterschiedliche Siedlungsdichtewerte festgelegt sind. Der lokale Wohnbauflächenbedarf wird dann dem lokalen Wohnbauflächenpotenzial gegenübergestellt. Auf diese Weise werden Engpassgemeinden identifiziert, die einen zusätzlichen Bedarf an Wohnbauflächen haben, sowie Gemeinden, für die kein zusätzlicher Bedarf an Wohnbauflächen besteht. Insbesondere die Engpassgemeinden werden einer dezidierten Betrachtung unterzogen. Innerhalb der Engpassgemeinden werden gegebenenfalls Bereiche für zusätzliche Wohnbauflächen identifiziert, insbesondere wenn regionalplanerische Freiraumausweisungen zurückgenommen werden sollen. Die Tiefe der Betrachtung hängt vom Einzelfall ab. Soweit eine örtliche Bedarfsdeckung an sinnvollen Standorten nicht erfolgen kann, ist die Verlagerung von Bedarfen denkbar. Dies kann dazu führen, dass Bedarfe, die in einer Stadt oder Gemeinde nicht gedeckt werden können, weil nicht ausreichend Flächen entwickelt werden können, auf die umliegenden Gemeinden umgerechnet werden und dort zum Gesamtbedarf hinzutreten

#### **Beschlussvorschlag:**

Der Planungsausschuss beschließt, dass die Arbeitsmarktgebiete nach Nr. 1 die räumliche Betrachtungsebene für die weitere Arbeit sind.

Der Planungsausschluss beschließt das weitere Vorgehen nach Nr. 4 und beauftragt die Verwaltung, die bisherigen Arbeitsergebnisse und die weitere Vorgehensweise mit dem Wirtschaftsministerium als oberster Raumordnungsbehörde abzustimmen.