



Flächennutzungsmonitoring X Flächenpolitik – Flächenmanagement – Indikatoren

IÖR Schriften Band 76 · 2018

ISBN: 978-3-944101-76-7

Effizientes Monitoring für aktuelle raumordnerische Fragestellungen am Beispiel der regionalplanerischen Bruttowohndichte

Rosaria Trovato

Trovato, R. (2018): Effizientes Monitoring für aktuelle raumordnerische Fragestellungen am Beispiel der regionalplanerischen Bruttowohndichte. In: Meinel, G.; Schumacher, U.; Behnisch, M.; Krüger, T. (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring X. Flächenpolitik – Flächenmanagement – Indikatoren. Berlin: Rhombos, IÖR Schriften 76, S. 161-169.

Effizientes Monitoring für aktuelle raumordnerische Fragestellungen am Beispiel der regionalplanerischen Bruttowohndichte

Rosaria Trovato

Zusammenfassung

An den Raum und seine Ressourcen werden vielfältige Nutzungsansprüche gestellt. Um die nahezu ungebrochen hohe Nachfrage nach Entwicklungsflächen zu decken, bedarf es einer überörtlichen Steuerung. Die Regionalplanung ist in besonderem Maß gefordert, wenn es darum geht, diese überörtliche Steuerung und die damit verbundenen Problemlagen zu koordinieren. Als Beispiel dafür kann derzeit der Ruf nach bezahlbarem Wohnraum herangezogen werden. Um hier zielgerichtet Entwicklungsoptionen anbieten zu können, bedarf es einer effektiven Raumb Beobachtung.

Die Region Stuttgart hat dazu eine Informationsstrategie zu verdichtetem Bauen entwickelt. Die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, als eines der wesentlichen Leitlinien der Siedlungsentwicklung, kann unter anderem über die Entwicklung kompakter Bauformen funktionieren. Die regionalplanerische Vorgehensweise basiert daher auf einem Monitoring, das dauerhaft und grundsätzlich die Frage beantworten soll, inwiefern formale planerische Instrumente ihre Steuerungswirkung entfalten. Aus den hieraus gewonnenen Erkenntnissen werden weitere Handlungsschritte abgeleitet.

Dieser Beitrag erörtert am Praxisbeispiel der Anwendung der regionalplanerischen Bruttowohndichte, wie raumordnerische Steuerung unter anderem auf Basis eines fundierten Monitorings gelingen kann. Dies geschieht im Sinne einer nachhaltigen und bedarfsorientierten Siedlungsentwicklung.

1 Regionalplanerische Stellschrauben in einer hochverdichteten Region

Die Region Stuttgart zeichnet sich durch hohe Lebensqualität und ein großes Angebot an Arbeitsplätzen aus. Hier werden auf zehn Prozent der Fläche des Landes Baden-Württemberg 30 Prozent seiner Wirtschaftskraft erbracht. Gleichzeitig konzentrieren sich auf lediglich zehn Prozent der Landesfläche 30 Prozent der Zuwanderung. Die Attraktivität des Standortes, die Zuwanderung und eine – entgegen den bisherigen statistischen Prognosen – steigende Bevölkerungszahl stellen gegenwärtig die wesentlichen Gründe für dringend notwendigen zusätzlichen Wohnraum dar.

In den kommenden Jahren wird außerdem ein deutlicher Zuzug durch das Erreichen des Rentenalters der geburtenstarken Jahrgänge der 1960er Jahre erforderlich sein. Wenn die Anzahl der Arbeitsplätze in etwa gleich bleibt, müssen bis 2030 weitere Arbeitskräfte in einer Größenordnung von rund 145 000 Personen in die Region Stuttgart ziehen, um die freiwerdenden Arbeitsplätze zu besetzen. Diese Entwicklung ist in ähnlicher Weise auf alle Ballungsräume der Bundesrepublik übertragbar. Daher muss für bereits hier lebende und für neu ankommende Menschen angemessener und bezahlbarer Wohnraum geschaffen werden. Zudem avanciert im Wettbewerb um qualifizierte Arbeitskräfte erschwinglicher Wohnraum zum ausschlaggebenden Standortvorteil.

Gerade in Ballungsräumen, in denen die Nachfrage nach Wohnraum wächst und der Wohnungsmarkt sehr angespannt ist, nimmt die „Versingelung“ weiter zu. Lag der Anteil an Ein-Personen-Haushalten in Baden-Württemberg im Jahr 1961 noch bei rund 25 Prozent, stieg dieser 2014 auf knapp 40 Prozent. Die Zahl der Mehr-Personenhaushalte wird langfristig tendenziell abnehmen.

Der gesellschaftliche Wandel wirkt sich unmittelbar auf den Wohnungsmarkt aus und wird somit zu einer Schwerpunktaufgabe aller politischen Ebenen. Die damit einhergehende erforderliche Siedlungsentwicklung soll dennoch in möglichst kompakten und flächensparenden Bauweisen erfolgen. Gleichzeitig sind die Ziele des Freiraumschutzes zu berücksichtigen. Die Reduzierung der zusätzlichen Flächeninanspruchnahme bleibt auch vor dem Hintergrund der absehbaren Entwicklung Daueraufgabe bei allen planerischen Überlegungen.

Darauf basierend sieht die Raumordnung die Bündelung der Siedlungsentwicklung an geeigneten und infrastrukturell besonders ausgestatteten Standorten vor. Mit dem Regionalplan der Region Stuttgart wird über diese lagebezogene Koordination hinaus durch die Vorgabe von Mindestwerten für anzustrebende Wohndichten in Neubaugebieten auf die Notwendigkeit einer entsprechend verdichteten Bebauung abgehoben (VRS 2009, 56). Erreicht werden soll damit die Umsetzung der raumordnerischen Leitvorstellung der Nachhaltigkeit, insbesondere des Flächensparens und des Bodenschutzes, die Erfüllung von Wohnansprüchen der Bevölkerung und die Verbesserung der Effektivität öffentlicher Verkehrsmittel.

Der Regionalplan Region Stuttgart legt dazu als verbindliches Ziel der Raumordnung fest, dass für neue Bauflächen angemessene Bruttowohndichten anzuwenden sind (Abb. 1). Die Bruttowohndichte bestimmt sich maßgeblich nach der regionalplanerischen Funktionszuweisung (Gemeinde begrenzt auf Eigenentwicklung oder Gemeinde im Siedlungsbereich sowie der zentralörtlichen Kategorie) und der jeweiligen Raumkategorie (Verdichtungsraum, Randzone um den Verdichtungsraum sowie Ländlicher Raum im engeren Sinne). Darüber hinaus gelten für regionale Wohnungsbauschwerpunkte

besondere Dichtewerte. Ermittelt wird die Bruttowohndichte aus dem Verhältnis zwischen zu entwickelndem Wohnbauland und den potenziell darin wohnenden Personen.

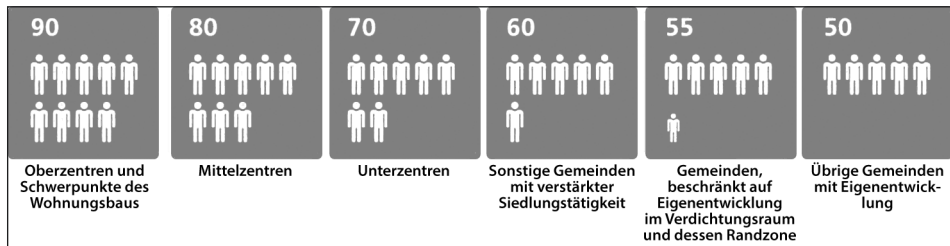


Abb. 1: Regionalplanerische Bruttowohndichtewerte in Einwohner pro Hektar (Quelle: Verband Region Stuttgart, Regionalplan 2009)

Ergänzt werden die formalen Festlegungen des Regionalplanes durch das seit 2016 aufgelegte „Aktionsprogramm Wohnen“ des Verbandes Region Stuttgart. Eine in diesem Zusammenhang erarbeitete Strategie zur Forderung verdichteten Bauens beinhaltet diverse Informationsveranstaltungen, eine Handreichung zu kompakten und beispielgebenden Bauformen und ein Monitoring der erreichten Bruttowohndichte.

2 Monitoring

Die Herausforderung, die Flächeninanspruchnahme für Siedlung und Verkehr zu reduzieren und gleichzeitig notwendigen Wohnraum zu schaffen, kann nur über entsprechende bauliche Dichten bewältigt werden. „Gegenwärtig lassen sich in den unterschiedlichen Lagen und städtebaulichen Situationen mitteleuropäischer Städte verschiedenste Ansätze parallel zueinander verfolgen. In Wohnquartieren und an Stadtrandlagen suchen die Planer nach einer Struktur, die die Vorteile einer verdichteten Bauweise mit den Vorzügen der grünen und aufgelockerten Stadt zu vereinen vermag. In zentralen Lagen wird mit maximalen baulichen Dichten experimentiert, die eine höchstmögliche Anzahl an architektonischen und sozialen Reizen bietet und so eine dichte städtische Atmosphäre in den Innenstädten erzeugen sollen. Um das richtige Maß der Dichte für die verschiedenen Orte und Gesellschaftsgruppen herauszufinden, müssen nachvollziehbare Grundlagen geschaffen werden, die objektiv messbaren Faktoren des Städtebaus zu der subjektiven Wahrnehmung in Beziehung setzen“ (Tröger 2015, 35).

Damit stellen die objektiv bestimmbaren Faktoren den wichtigsten Baustein des Dichte-Monitorings dar. Sie dienen der Identifizierung raumwirksamer Veränderungen und der Darstellung kritischer Entwicklungen und können in der Folge Lösungsansätze aufzeigen und der Nachjustierung von Planungsinstrumenten dienen.

In der Neuauflage der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (Bundesregierung 2016, 13) wird bezüglich der Wirkungsweise und der Bedeutung eines Monitorings formuliert:

„Ein transparentes und regelmäßiges Monitoring erlaubt die wichtige Kontrolle der Erfolge und Misserfolge bei der Erreichung der (Nachhaltigkeits-)Ziele der Strategie. Es dient als Grundlage der Steuerung nachhaltiger Politik und notwendiger Neujustierungen, aber auch als transparente Informationsgrundlage demokratischer Willensbildung und Auseinandersetzung“.

2.1 Datenbasis für das Monitoring

Das Monitoring basiert auf Werten, die im Rahmen der Beteiligung der Region Stuttgart an Bebauungsplanverfahren den Unterlagen entnommen werden. Eine maßgebliche Bezugsgröße ist dabei zum einen das Bruttowohnbauland. Hierzu zählen das Gebiet versorgende Grün- und Verkehrsflächen sowie gebietsbezogene Infrastrukturen. Zum anderen geben die Festsetzungen zum Bebauungsplan die potenziell möglichen Wohneinheiten wieder. Unter Zugrundelegung der aktuellen Belegungsdichte ermittelt sich die erreichte Bruttowohndichte.

Die Erfassung der Kennzahlen erfolgt in einer Datenbank und lagebezogen in einem Geografischen Informationssystem. Die eigens erfassten Werte werden durch Kennzahlen des Statistischen Landesamtes ergänzt.

2.2 Monitoring Bruttowohndichte

Die Entwicklung der Bautätigkeit in der Region Stuttgart wird seit 1976 auf dieser Grundlage beobachtet und überwacht. Diese verhältnismäßig langen Datenreihen dienen als Beurteilungsgrundlage für raumordnerische Steuerungsansätze in Verbindung mit bedarfsgerechten Flächenausweisungen. Die bauleitplanerisch gesicherten Flächen stellen einen Indikator für den tatsächlichen Baufächenbedarf einer Kommune dar. Durch den Umstand, dass dem Verband Region Stuttgart (VRS) nicht alle Bebauungspläne vorgelegt werden, spiegeln die Werte aus den vorgelegten Plänen lediglich einen Ausschnitt des Baugeschehens wider. Dennoch – vor allem bedingt durch ein vergleichsweise hohes Maß an vorgelegten Bauleitplänen – zeigt die Evaluation der Werte einen ablesbaren Trend auf.

Am Beispiel der Wohnungsentwicklung von 1976 bis 2008 war bereits ein abnehmender Trend an Wohnbautätigkeit erkennbar, der sich bis heute fortsetzt. Entsprechende Auswertungen der offiziellen statistischen Daten bestätigten dieses Ergebnis. Ein ähnliches Bild ergab sich bei der Betrachtung der Wohnbauflächenentwicklung: Die Ausweisung von Wohnbauflächen ist in der Region Stuttgart seit den 1970er Jahren tendenziell rückläufig.

Die Reduzierung der im betrachteten Zeitraum neu ausgewiesenen Wohnbauflächen führte allerdings zu keinen erhöhten Dichtewerten. Da im gleichen Zeitraum die Anzahl

der potenziell zu entwickelnden Wohneinheiten ebenfalls sank, bewegte sich die Wohnungsdichte um das Jahr 2000 bei durchschnittlich 30 Wohneinheiten je Hektar. Zu Beginn der neunziger Jahre lag dieser Wert zeitweise noch bei 40 Wohneinheiten je Hektar. Umgerechnet auf Bruttowohndichten ergaben sich Werte zwischen 63 Einwohnern pro Hektar um das Jahr 2000 und 84 Einwohnern pro Hektar Anfang der neunzehneunziger Jahre.

2.2.1 Ergebnisse des Monitorings 2009-2015

In der Weiterentwicklung des regionalplanerischen Monitorings für die Evaluierung der Wohndichten wurde der Zeitraum von 2009 bis 2015 vertieft analysiert. Im Zentrum der Betrachtung stand dabei die Fragestellung, inwiefern regionalplanerische Bruttowohndichtevorgaben in der verbindlichen Bauleitplanung tatsächlich zum Tragen kommen.

Abbildung 2 zeigt auf, dass die regionalplanerischen Mindest-Zielvorgaben zur Bruttowohndichte regelmäßig in Bebauungsplänen innerhalb der Region Stuttgart umgesetzt werden. Auffallend ist dabei, dass in den überwiegenden Fällen sogar eine größere bauliche Dichte realisiert wird, als gemäß Regionalplan gefordert.

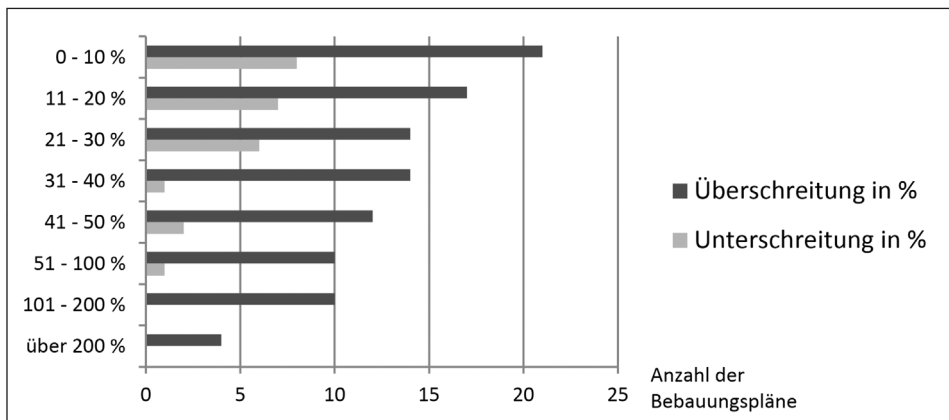


Abb. 2: Prozentuale Über- bzw. Unterschreitung der Bruttowohndichtevorgabe im Rahmen der Stellungnahmen zu Bebauungsplänen 2009 – 2015 (Quelle: VRS 2016)

Dies erlaubt zumindest den Schluss, dass die entsprechenden Vorgaben durchaus der jeweiligen örtlichen städtebaulichen Situation entsprachen – und zudem durch die Möglichkeit der Über- bzw. Unterschreitung auch eine hohe Bandbreite an Wohnformen umgesetzt werden konnte. Wie die lagebezogene Darstellung der Über- bzw. Unterschreitung der Bruttowohndichtevorgaben zudem deutlich macht, gilt dies in gleicher Weise für Standorte entlang der Siedlungsachsen, wie auch für Gemeinden mit Eigenentwicklung (Abb. 3).

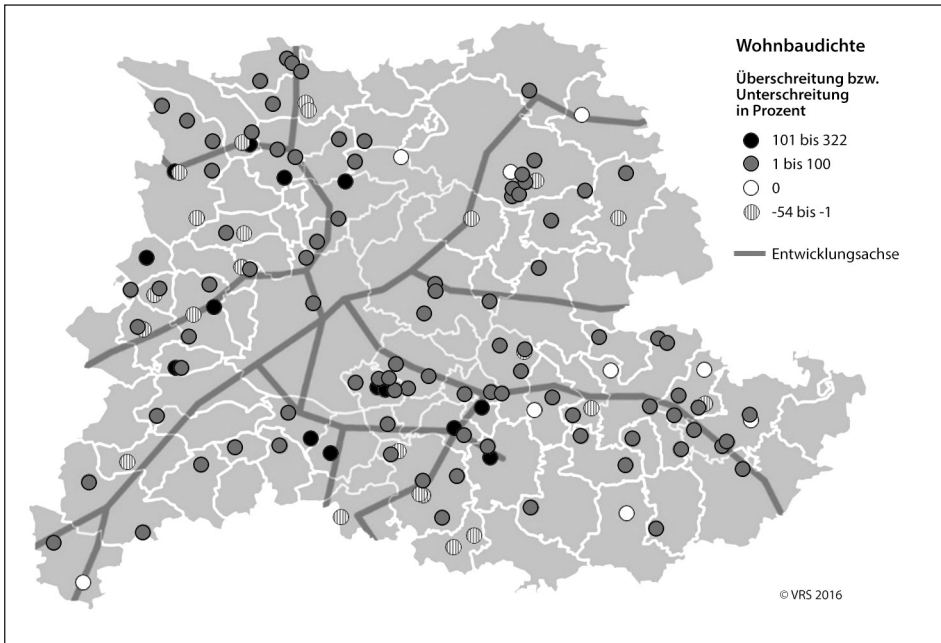


Abb. 3: Karte zur Über- bzw. Unterschreitung der Bruttowohndichtevorgaben in der Region Stuttgart in Prozent (Quelle: VRS 2016)

Auch wenn im Rahmen der aktuellen Analyse mit den erst seit 2009 verfügbaren Daten nur ein relativ kurzer Untersuchungszeitraum betrachtet werden konnte, bestehen zumindest keine Hinweise auf eine zu rigide regionalplanerische Steuerung über die anzustrebenden Dichtewerte. Als Ergebnis kann festgehalten werden, dass das Planungsinstrument der regionalplanerischen Bruttowohndichte, auch in Bezug auf die festgelegte Funktionszuweisung, an den dafür jeweils vorgesehenen Standorten die vorgesehene Wirkung entfaltet.

2.2.2 Erhöhung der Flächeninanspruchnahme durch geringe Dichte

Die regionalplanerischen Dichtevorgaben sollten, nicht zuletzt auch im Sinne der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme, in möglichst allen Fällen tatsächlich eingehalten werden.

Als Vertiefung der vorhergehenden Auswertung sind daher Planungen näher betrachtet worden, bei denen eine Unterschreitung der regionalplanerisch festgelegten Bruttowohndichtevorgaben ermittelt wurde. Um den zusätzlichen Flächenbedarf durch diese Unterschreitung der Dichtevorgaben zu veranschaulichen, sind exemplarisch drei Bebauungspläne analysiert worden. Dargestellt wird, wie sich die Flächeninanspruchnahme speziell in diesen Fällen durch die Verringerung der Bruttowohndichte erhöht.

Die in Abbildung 4 angeführte Soll-Bruttowohndichte ist als regionalplanerischer Mindestwert für die einzuhaltende bauliche Dichte zu verstehen. Dunkel umrandet ist die mit der Planung tatsächlich in Anspruch genommene Fläche. Der weiße Bereich innerhalb der Randsignatur bildet die Fläche ab, die bei Einhaltung der regionalplanerischen Bruttowohndichte und gleicher Anzahl der Wohneinheiten hätte genutzt werden müssen. Der graue Rahmen stellt insofern den „überschüssigen“ Flächenverbrauch dar, also diejenige Fläche, die bei Einhaltung der regionalplanerischen Vorgaben nicht bebaut worden wäre.




Soll-Bruttowohndichte Einwohner / ha	55	80	90
Tatsächliche Bruttowohndichte Einwohner / ha	43	60	65
Geltungsbereich des Bebauungsplanes in Hektar	1,0 ha	2,4 ha	3,0 ha
Zusätzliche Inanspruchnahme von Fläche bei Unterschreitung der Bruttowohndichte in Prozent	22 %	25 %	28 %
Zusätzliche Inanspruchnahme von Fläche bei Unterschreitung der Bruttowohndichte in Hektar	0,3 ha	0,6 ha	0,8 ha
Geltungsbereich des Bebauungsplans			
© VRS 2016			

Abb. 4: Erhöhung der Flächeninanspruchnahme durch Verringerung des Mindestwertes für die Bruttowohndichte (Quelle: VRS 2016)

In größerem Maßstab kann diese Betrachtung auch auf die in der Region erwartete Bevölkerungsentwicklung und den dadurch theoretisch entstehenden Wohnbauflächenbedarf übertragen werden. So wird für die Region Stuttgart gemäß der aktuellen Bevölkerungsvorausrechnung des Statistischen Landesamtes bis zum Jahr 2030 (Basisjahr 2014) einschließlich der erwarteten Zuwanderung ein Bevölkerungszuwachs von rund 132 700 Einwohnern prognostiziert. Ohne Zuwanderung wäre die Bevölkerungsentwicklung leicht rückläufig (Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 2016).

Bei der Anwendung einer angenommenen Bruttowohndichte von 60 Einwohnern pro Hektar würde – um den Wohnraumbedarf zu decken, der durch Zuwanderung entsteht – eine Fläche von rund 2 210 Hektar in Anspruch genommen werden. Hingegen würden bei einer Bruttowohndichte von 90 Einwohnern pro Hektar lediglich rund 1 470 Hektar Boden „verbraucht“.

3 Fazit und Weiterentwicklung

Die vorgenommenen Dichteanalysen stellen zwar nur einen Ausschnitt der realen Wohnungsbauentwicklung in der Region Stuttgart dar. Dennoch zeigen sie, dass gute städtebauliche Lösungen, hohe Wohnqualität und „dichtere“ Bauweisen keinen Widerspruch darstellen müssen. Grundsätzlich erlauben regionalplanerische Dichtevorgaben einen hohen Spielraum zur Umsetzung unterschiedlicher Wohnformen und Typologien und passen sich gleichzeitig an vorgegebene städtebauliche Rahmenbedingungen an.

Die (teilweise) detaillierten Untersuchungen bezüglich der Anwendung und Umsetzung der regionalplanerischen Bruttowohndichte bestätigen die Steuerungswirkung dieser Vorgaben. Die Vorteile sind evident: Durch dichtere Bauweisen und effizientere Erschließungen entsteht dringend erforderlicher bezahlbarer Wohnraum. Zudem trägt die Festlegung entsprechender Dichtevorgaben für neue Wohngebiete maßgeblich zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme bei. Daraus abgeleitet sollen die durchgeführten Analysen dazu beitragen, Vorbehalte gegenüber verdichteten Bauweisen abzubauen und die diesbezügliche Akzeptanz zu erhöhen.

Die Städte und Gemeinden sind daher als Planungsträger gefordert, dem gesteigerten Flächenbedarf für Wohnbebauung durch effiziente Nutzung der zur Verfügung stehenden Flächen und einer gezielten Bauleitplanung nachzukommen. Der Verband Region Stuttgart berät die Kommunen dabei mit lösungsorientierten Ansätzen und Aktivitäten. Getragen wird diese Herangehensweise durch ein fundiertes Monitoring.

Die Wohnraum-Allianz Baden-Württemberg greift die Vorgehensweise des Verbandes Region Stuttgart auf und empfiehlt den kommunalen Planungsträgern vor dem Hintergrund des dringenden Bedarfs an Wohnraum diesen Notwendigkeiten künftig im Rahmen einer zukunftsfähigen und nachhaltigen Bauleitplanung durch das Einhalten durchschnittlicher Mindestwerte Rechnung zu tragen.

In einem ersten Schritt schlägt die Wohnraum-Allianz die Betrachtung dessen vor, welche Bruttowohndichten bei Bebauung mit den vorgesehenen Planungen umgesetzt werden. Dazu erheben alle zwölf Regionalverbände in Baden-Württemberg im Rahmen der Beteiligung als Träger öffentlicher Belange (vorerst zeitlich begrenzt vom 01.01.2018 bis 31.12.2020) die entsprechenden Werte. Am Ende der Projekt-Phase soll eine Aggregation der Monitoring-Ergebnisse stattfinden. Aus der Evaluierung der Ergebnisse werden dann ggf. weitere landesweite Handlungserfordernisse abgeleitet.

4 Literatur

Bundesregierung (2016): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Neuauflage, Berlin.

Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (Hrsg.) (2016): Regionalisierte Bevölkerungsvorausrechnung bis zum Jahr 2035.

Tröger, E. (2015): Über die bauliche Dichte und ihre Bedingungen in der mitteleuropäischen Stadt. In: Eberle, D. (Hrsg.): Dichte Atmosphäre. Basel: Birkhäuser/de Gruyter, 536 S.

VRS – Verband Region Stuttgart (2009): Regionalplan für die Region Stuttgart vom 22.07.2009.

<https://www.region-stuttgart.org/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=682&token=5d584afc521d2491a202126da5d2d600e8192c77> (Zugriff: 23.07.2018).