



## Flächennutzungsmonitoring VII Boden – Flächenmanagement – Analysen und Szenarien

IÖR Schriften Band 67 · 2015

ISBN: 978-3-944101-67-5

### **Flächeneffiziente und vitale Siedlungsentwicklung – Erfahrungen aus Rheinland-Pfalz**

*Karl Ziegler*

Ziegler, Karl (2015): Flächeneffiziente und vitale Siedlungsentwicklung – Erfahrungen aus Rheinland-Pfalz. In: Gotthard Meinel, Ulrich Schumacher, Martin Behnisch, Tobias Krüger (Hrsg.): Flächennutzungsmonitoring VII. Boden – Flächenmanagement – Analysen und Szenarien. Berlin: Rhombos-Verlag, 2015, (IÖR-Schriften; 67), S. 99-112

# Flächeneffiziente und vitale Siedlungsentwicklung – Erfahrungen aus Rheinland-Pfalz

Karl Ziegler

## Zusammenfassung

Die Siedlungsentwicklung der letzten Jahre zeigt einen deutlichen Trend zu einer Raumpolarisierung, die grundsätzlich durch Wachstum mit Nachfragesteigerung in den urbanen Metropolregionen und Schrumpfung mit Nachfragerückgang in den ländlichen Räumen gekennzeichnet ist. Die Gründe für die zunehmende Entstehung von Raumdisparitäten lassen sich vorrangig auf die Verschlechterung oder sogar den Totalverlust von örtlichen Infrastruktureinrichtungen in ländlichen Räumen und veränderten Lebensentwürfen und Berufsbiographien bei den jüngeren Generationen zurückführen. In den „Schwarmstädten“ herrscht Wohnungsnot. In den „Fluchtgemeinden“ steigt die Zahl der Wohnungs- und Geschäftsleerstände an und Baugrundstücke in Neubaugebieten lassen sich nicht mehr vermarkten. Diese extremen Divergenzen mit dem Trend zur Reurbanisierung wurden in den statistischen, kleinräumigen Bevölkerungsvorausberechnungen nicht vorhergesehen.

In Rheinland-Pfalz (RLP), das raumstrukturell einen Anteil von rund 60 % ländlicher Räume aufweist und in dem 70 % aller politisch eigenständigen Gemeinden (1 612 von 2 306) weniger als 1 000 Einwohner haben, ist die räumliche Polarisierung bei der Nachfrage deutlich ausgeprägt. Das Land RLP hat sich diesen Balance- und Verteilungsproblemen angenommen und durch verschiedene Modellprojekte (u. a. Raum+, Folgekostenrechner, Leerstandslosens, Leerstandsrisiko-App) formelle und informelle Grundlagen für eine flächeneffizientere Siedlungsentwicklung geschaffen. Die Mehrzahl der rheinland-pfälzischen Gemeinden befasst sich aktiv mit den Möglichkeiten der (baulichen) Innenentwicklung.

## 1 Entwicklung von Angebot und Nachfrage

Eine flächeneffiziente Nutzung von Grund und Boden für bauliche und sonstige Zwecke setzt eine sorgfältige, planerische Auseinandersetzung mit den künftig zu erwartenden Bedarfen und eine dem Nutzungszweck angemessene Dichte bzw. Ausnutzung von Flächen voraus. Ein (bauliches) Überangebot entsteht dann, wenn die Nachfrage quantitativ zurückgeht, sich strukturell verändert und trotz Nachfragerückgang weiter neue Angebote (Gebäude, Baugrundstücke, Infrastruktureinrichtungen) geschaffen werden. In der Konsequenz führt dies zu Leerständen, Unternutzungen und Unterauslastungen mit Tragfähigkeitsproblemen. Auf der anderen Seite entsteht ein Angebotsdefizit, wenn

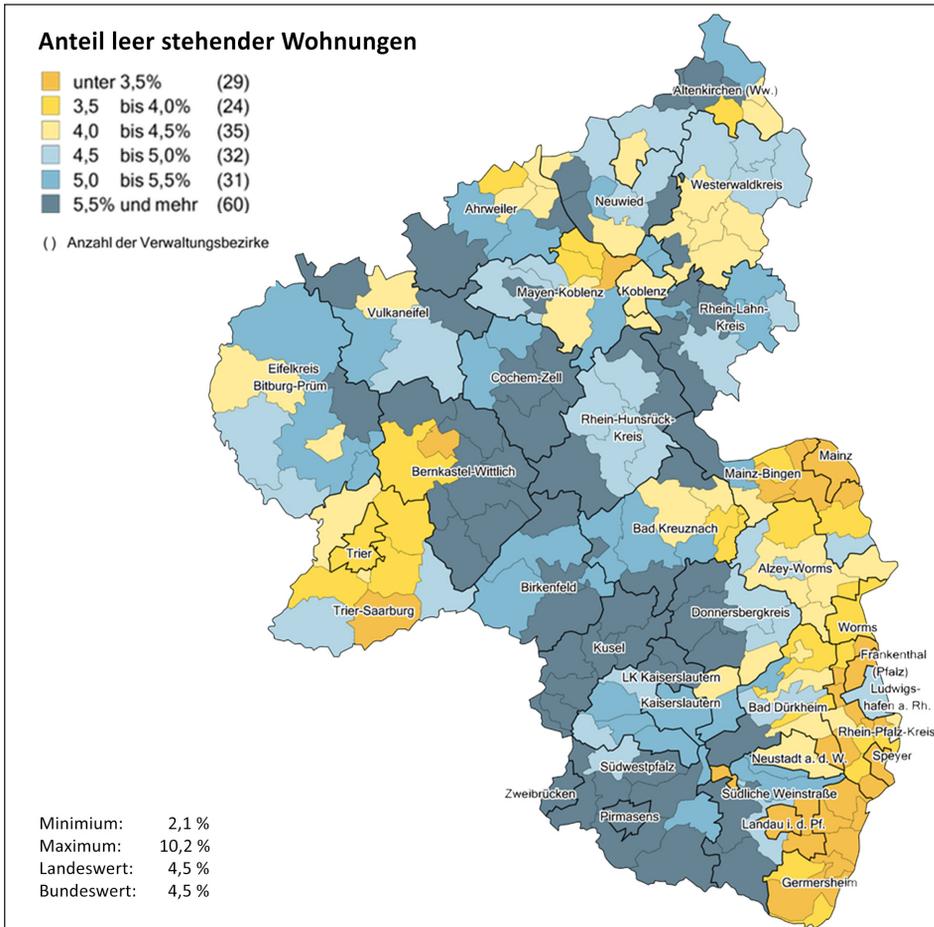


Abb. 1: Leerstandsquote von Wohnungen gemäß Zensus 2011 zum 9. Mai 2011 (Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Internetportal – Gesellschaft und Staat – Zensus 2011)

sich die Nachfrage unerwartet stark entwickelt und die Realisierung neuer Angebote zeitlich mit der Nachfrage nicht mithalten kann. Es ist daher ein wichtiges Ziel der städtebaulichen Planung sowohl auf strategischer (u. a. Flächennutzungsplanung) als auch operativer (u. a. Bebauungsplanung) Ebene die künftigen Bedarfe vorausschauend zu identifizieren und frühzeitig eine bestmögliche Balance zwischen Angebots- und Nachfragestrukturen vorzubereiten.

Die nachstehenden Ausführungen und Abbildungen verdeutlichen und differenzieren – aus der Entwicklungslinie begründet – die Balanceprobleme.

## 1.1 Balance: Quantitätsproblem

In den ländlichen Räumen (Landesentwicklungsprogramm IV, 40) stieg trotz teilweise deutlichem Bevölkerungsrückgang die Anzahl von Wohnungen, Wohngebäuden und Siedlungsflächen vorrangig aufgrund der Ausweisung neuer Eigenheimgebiete an. Die Tabelle 1 verdeutlicht diese Divergenzen für ausgewählte Strukturräume im Zeitraum zwischen den Jahren 2000 und 2013.

## 1.2 Balance: Qualitäts-Segmentproblem

In Rheinland-Pfalz mit einem hohen Anteil an ländlichen Räumen und einer Vielzahl kleiner Ortsgemeinden ist das Ein- und Zweifamilienhaus mit einem Anteil von 88,7 % die prägende Bautypologie. Ende des Jahres 2014 gab es in RLP nach aktueller Landesstatistik 1 163 198 Wohngebäude, 847 173 davon waren Einfamilienhäuser, 184 564 Zweifamilienhäuser. Bei der Erhebung Zensus 2011 stellte sich u. a. heraus, dass 50 000 Wohngebäude, die bislang als Zweifamilienhäuser in der Statistik geführt wurden, als Einfamilienhäuser genutzt werden, so dass die Werte entsprechend untereinander abgeglichen wurden (Statistisches Landesamt RLP, Internetportal – Regionaldaten – Meine Heimat).

Tab. 1: Korrelationen der Entwicklungen von 2000-2013: Einwohner – Siedlungs-/Verkehrsfläche – Wohnungen – Wohngebäude (Quelle: eigene Zusammenstellung aus Daten des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz, Internetportal – Regionaldaten – Meine Heimat)

Bezugseinheit	Entwicklung Einwohner	Entwicklung Siedlungs-Verkehrsfläche	Entwicklung Wohngebäude	Entwicklung Wohnungen
Rheinland-Pfalz	-1,0 %	+6,7 %	+10,6 %	+9,3 %
Landkreise in Verdichtungsräumen				
Mainz – Bingen	+4,7 %	+ 10,1 %	+17,5 %	+15,9 %
Rheinpfalz	+1,4 %	+9,4 %	+10,8 %	+5,8 %
Landkreise in ländlichen Räumen				
Birkenfeld	-10,7 %	+13,1 %	+4,7 %	+5,2 %
Kusel	-9,6 %	+4,3 %	+8,0 %	+4,6 %
Südwestpfalz	-8,3 %	+5,3 %	+8,4 %	+6,0 5
Städte				
Mainz	+11,7 %	+5,9 %	+9,4 %	+12,6 %*
Koblenz	+2,5 %	+5,8 %	+7,4 %	+5,1 %
Kaiserslautern	-2,7 %	+1,8 %	+8,4 %	+5,7 %
Pirmasens	-11,3 %	+4,5 %	+0,6 %**	-4,5 %**
Stärkere Korrekturen der Werte zwischen den Jahren 2010 und 2011 durch Ergebnisse Zensus 2011: * Anhebung der tatsächlichen Anzahl der Wohnungen um rund 5 000 ** Absenkung der Anzahl der Wohngebäude um rund 300 und Anzahl der Wohnungen um rund 1 500				

Zur Deckung der aktuellen und vor allem künftigen Wohnraumbedarfe stellt der hohe Bestand an Einfamilienhäusern, die im Jahr 2006 eine durchschnittliche Wohnfläche von 131,7 m<sup>2</sup> hatten, ein Ungleichgewicht zu den eintretenden Nachfragestrukturen dar (Statistische Monatshefte RLP, Heft 06-2008, 451). Denn der Trend zu kleineren und älteren Haushalten wird anhalten. Die Zahl der Haushalte mit 3 und mehr Personen nahm in der Zeit von 1990 bis 2010 um rund 15 % ab (von 619 Tsd. auf rund 530 Tsd.), im gleichen Zeitraum stieg die Zahl der Einpersonenhaushalte um 41 %, die Zahl der Zweipersonenhaushalte nahm um 38 % zu (Stat. Landesamt RLP, Jahrbuch 2011, 48). Der nach der Statistik als Familie definierte Bevölkerungsanteil sank in der Zeit zwischen 2000 bis 2013 von 56,4 % auf 50,7 % (Stat. Landesamt RLP, Jahrbuch 2014, 80). Dies bedeutet einen absoluten Verlust dieser Bevölkerungsgruppe um rund 262 Tsd. Personen. Nach einer Prognose der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder aus dem Jahr 2011 wird die Zahl der Haushalte mit 3 und mehr Personen bis zum Jahr 2030 in Rheinland-Pfalz um weitere 25 % schrumpfen und eine Zahl von rund 400 Tsd. erreichen (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2011, 35). Statistisch stünden daher im Jahr 2030 jedem dieser Haushalte als potenzielle Hauptzielgruppe für den Erwerb des Eigenheims 2,1 Einfamilienhäuser – bezogen auf den Bestand 2014 – zur Verfügung.

In welchen Umfang die vergangenen und gegenwärtigen Entwicklungen von den künftigen zu erwartenden Nachfragestrukturen auseinandertriften zeigt die Tabelle 2.

Tab. 2: Qualitative Auswirkungen bei der quantitativen Veränderung der Einwohnerzahl (Quelle: eigene Auswertung von Daten aus der dritten regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Landesamtes – RLP, mittlere Variante)

Einwohnerentwicklung Rheinland-Pfalz nach Altersklassen von 2010-2030				
	Gesamt	Davon		
		Bis 65 Jahre	65-80 Jahre	> 80 Jahre
Jahr 2010	4 003 745	3 180 446	598 333	224 966
Jahr 2030	3 770 896	2 690 061	772 542	308 293
Bilanz:	-232 849	-490 385	+174 209	+83 327
Veränderungen zwischen 2010 und 2030	(-5,8 %)	(-15,4 %)	(+29,1 %)	(+37,5 %)

Bei einem Gesamtverlust von rund 233 Tsd. Einwohner wird die Zahl der Einwohner, die im Jahr 2030 > 65 Jahre sind aber um insgesamt 257 Tsd. Personen anwachsen, wobei der prozentuale Anstieg am stärksten die Altersklasse > 80 Jahre betrifft. Vor allem in den stark ländlich strukturierten Teilräumen (z. B. Landkreise Birkenfeld, Kusel, Südwestpfalz) gehen die o. g. Werte noch extremer auseinander.

Der errechnete Bevölkerungsverlust betrifft überproportional nur die Altersklassen bis 65 Jahre.

Der künftige Bedarf an Wohnformen wird sich tendenziell – auch in den kleineren Gemeinden – mehr auf kleinere und seniorenerechte Wohnungen beziehen (vgl. Ziegler 2013, 218). Gegenwärtig erscheint diese logische und in den Fachkreisen mehrfach postulierte planerische Folgerung mit der Praxis aber nicht zusammenzugehen.

Die Gründe lassen sich auf zwei wesentliche Feststellungen konzentrieren. In den meisten (kleineren) Gemeinden existiert schlichtweg kein entsprechendes Marktangebot an zeitgemäßen Wohnungen für diese Zielgruppen. Die zweite Feststellung betrifft den (verständlichen) Wunsch möglichst lange, auch allein im eigenen Haus verblieben zu wollen. Diese Remanenzeffekte führen gerade bei den Ein-/Zweifamilienhäusern in alten Ortslagen und in Neubaugebieten der 60er/70er Jahre zu einer schleichenden Unterbelegung. In empirischen Untersuchungen und Projekten wurde festgestellt, dass große Wohngebäude oder Hofanlagen nur noch von einer Einzelperson bewohnt werden und von der Gesamtwohnfläche nur noch ein Bruchteil genutzt wird. 54,2 % der Personen > 65 Jahre bewohnen in RLP Einfamilienhäuser (Stat. Monatshefte RLP, Heft 06-2015, 544). In der Konsequenz führt diese Entwicklung zu einer starken Erhöhung der Pro-Kopf-Wohnfläche bzw. zu einem drastischen Rückgang der Belegungsdichte. In der Praxis kann folglich ein Nachfrageüberhang entstehen, der aus dem extensiv genutzten Bestand nicht gedeckt werden kann.

Die durchschnittliche Belegungsdichte (Anzahl Einwohner pro Wohnung) ist auf der Ebene ländlicher Gebietskörperschaften von 2000-2010 teilweise um mehr als 0,4 Pers./WE gesunken (z. B. in den Verbandsgemeinden Adenau, Neuerburg, Kellberg, Herrstein), während in der Stadt Mainz in diesem Zeitraum der Wohnungsmangel sogar zu einer leichten Steigerung der Belegungsdichte (+0,13 Pers./WE) geführt hat und im Jahr einen Wert von 1,98 Pers./WE erreicht hatte, der aber noch immer unter dem Landesdurchschnitt von 2,09 Pers./WE lag (Eigene Berechnungen auf der Grundlage von Daten des Stat. Landesamtes – RLP, Internetportal – Regionaldaten – Meine Heimat). Dabei ist anzumerken, dass sich diese Werte durch Korrekturen, die im Jahr 2011 auf der Grundlage von Zensus 2011 vorgenommen wurden, in manchen Gebietskörperschaften verschoben haben.

## **2 Folgen – Planerische Aufgaben – Künftige Bedarfe**

Die städtebaulichen Folgen dieser extremen Polarisierung bei der Nachfrage zeigen sich in einem überhitzten Wohnungsmarkt in den größeren Städten und Gemeinden, die insbesondere an der Rheinschiene bzw. in den Metropolregionen Rhein-Neckar, Rhein-Main und im direkten Grenzraum zu Luxemburg liegen. In den ländlichen Räumen und kleineren Dörfern wächst die Zahl der Leerstände. Nach Zensus 2011

standen rund 90 000 Wohnungen leer. Dies entspricht einer durchschnittlichen Leerstandsquote von 4,5 %, die aber bei einer räumlich differenzierten Betrachtung starke Abweichungen ausweist und in kleineren Gemeinden oft zweistellige Werte erreicht (Stat. Landesamt RLP, Internetportal – Gesellschaft und Staat – Zensus 2011). Hauptproblembereiche bei den Leerständen sind die Altortlagen mit ihren überkommenen und teilweise schwierigen Gebäude- und Grundstücksbedingungen, u. a. mit den Merkmalen: Kleines Grundstück, keine Grundstückszufahrt/Garage, Immissionsbelastung, schlechte Bausubstanz (vgl. RLP, Landesgrundstücksmarktbericht 2015, 208-209; Junkernheinrich, Ziegler 2013, 113-115). Käufer ziehen daher (geplante) Eigenheimgebiete – auch älteren Datums – vor, so dass selbst in strukturschwachen Teilräumen und kleineren Dörfern diese Objekte am Markt bislang platzierbar sind und die Leerstandsquote gering ist (vgl. Rheinland-Pfalz, Wohneigentum für Generationen, 30-41).

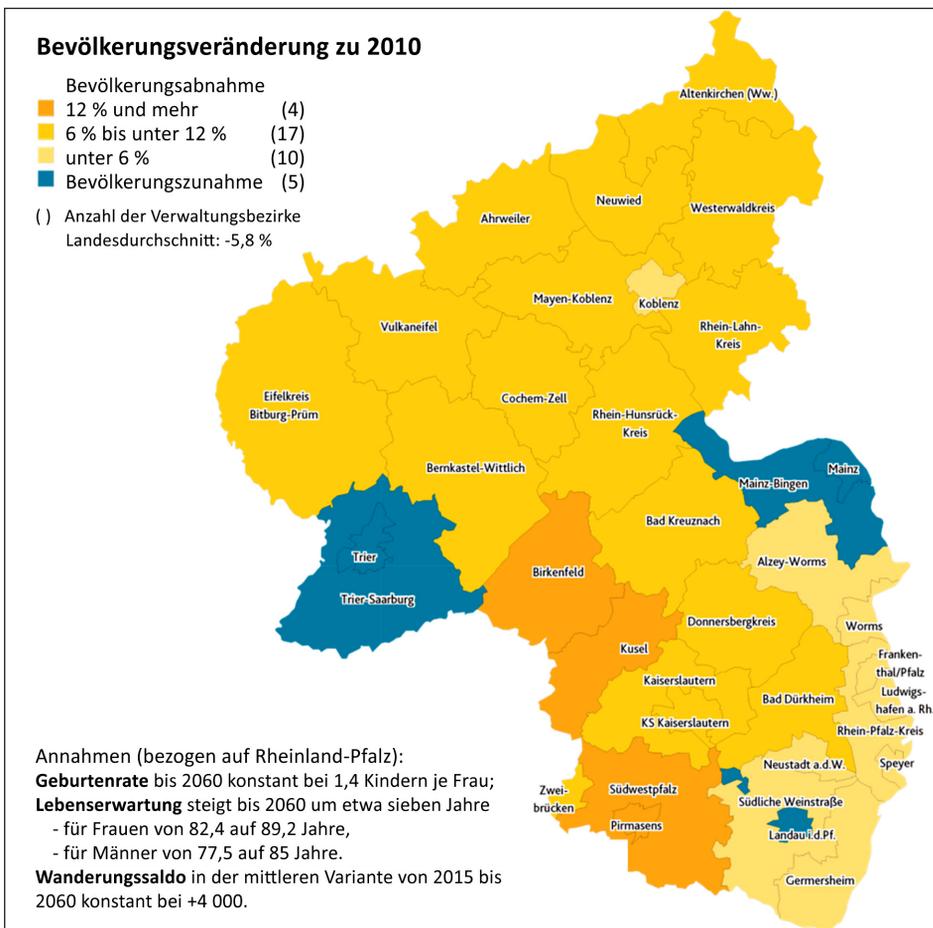


Abb. 2: Bevölkerungsentwicklung 2010-2030 nach Verwaltungsbezirken (Quelle: Statistisches Landesamt RLP, Statistisches Jahrbuch 2014, 69)

Nach der Dritten regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Landesamtes werden bis zum Jahr 2030 nur noch die Städte Mainz, Trier und Landau und teilweise Gemeinden aus den Landkreisen Mainz-Bingen, Trier-Saarburg und Rheinpfalz Einwohner gewinnen (Dritte regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung 2012, 116). In allen anderen Gebietskörperschaften in Rheinland-Pfalz ist mit Einwohnerverlusten, oft auch im zweistelligen Prozentbereich zu rechnen. Allen Räumen gemeinsam ist die deutliche Verschiebung der Altersstruktur, die neben dem veränderten Wohnraumbedarf auch Auswirkungen auf andere Daseinsfunktionen auslösen wird (Gemeindefinanzen, Anteil Erwerbstätige, Einkaufsverhalten, Nutzung von Infrastruktur im Bereich Soziales, Kultur, Freizeit, Ver-/Entsorgung).

Die jeweiligen Gebietskörperschaften, die für die Planung und Vorhaltung von Daseinsfunktionen (per Gesetz) verantwortlich sind – in Rheinland-Pfalz übernehmen diese Aufgaben Kreise, Städte, Verbandsgemeinden, verbandsfreie Gemeinden und Gemeinden – müssen sich wesentlich intensiver und rechtzeitig mit Zahlen zu Bedarfsanpassungen bei Daseinsfunktionen als Folge des demographischen Wandels beschäftigen. Dabei sollten auch extreme (Horror-)Szenarien in die Diskussion einbezogen werden, da die Zahlen zwischen der ersten und dritten Bevölkerungsvorausberechnung deutlich korrigiert werden mussten. Diese Korrekturen beziehen sich grundsätzlich auf zwei Richtungen: In Städten mit guter Raumlage mussten die EW-Werte z. T. stark nach oben (Extrembeispiel Mainz: Prognose für 2010 mit Bezugsjahr 2000: 172 Tsd. EW, tatsächliche Einwohnerzahl im Jahr 2010: 199 Tsd. EW) und in den ländlichen Gebietskörperschaften mussten die Werte z. T. deutlich nach unten korrigiert werden (Beispiel Landkreis Kusel: Prognose für 2030 wurde zwischen der ersten und dritten Bevölkerungsvorausberechnung von 70 221 auf 61 682 EW angepasst). Die Zahl von rund 70 Tsd. Einwohnern hat der Landkreis bereits Ende 2014 erreicht (vgl. Rheinland-Pfalz 2050, 350/351 und dritte reg. Bevölkerungsvorausberechnung, 116). Das Statische Landesamt arbeitet an der 4. Bevölkerungsvorausberechnung, die im Sommer 2015 veröffentlicht werden soll. Die neuen Zahlen werden den Trend von EW-Gewinnen in den „Schwarmstädten“ und Verstärkung von EW-Verlusten in ländlichen Teilräumen bekräftigen.

Die Stadt-/Ortsplanung hat in den schrumpfenden Teilräumen vor allem die Aufgabe, sich mit der Sicherung und dem Grad der Funktionsfähigkeit des Bestandes auseinanderzusetzen. Hierzu muss in erster Linie eine weitere Neubaugebietsausweisung gestoppt oder extrem kritisch geprüft werden (vgl. Fleckenstein 2012, 57 ff.; Folgekostenrechner Rheinland-Pfalz 2015). Der Rück-/Umbau überkommener, aber identitätsstiftender Altortbereiche muss Handlungsschwerpunkt werden. Die Schaffung zeitgemäßer Nutzungsverhältnisse, u. a. durch (Teil-)Abriss, Bodenordnung, Leerstandsbewältigung und die Anpassung von Infrastrukturangeboten stehen im Vordergrund (vgl. Kistenmacher et al. 2011, 41 ff. und Ziegler 2013, 101-117). Obwohl bei einer Vielzahl von Kommunen diese planerische Leitrichtung angekommen ist, werden politische Diskussionen immer noch vom Bestreben nach Flächenwachstum geprägt.

In den voraussichtlich bis 2020/2025 wachsenden Teilräumen (Rhein-Neckar, Rhein-Main, Trier) müssen flächen-/umweltverträgliche (Zwischen)Lösungen gefunden werden. Dies bedeutet, dass die (absehbaren) Mehrbedarfe innerhalb des bestehenden Siedlungskörpers durch Konversion oder Nachverdichtung (horizontal/vertikal) gedeckt werden sollten, um das Netz und die Kosten für die Infrastrukturerschließung möglichst gering zu halten (Vermeidung weiterer Flächenerschließung).

Insgesamt stellt die zuvor genannte Raumpolarisierung bei gleichzeitig abnehmender Gesamtbevölkerung eine extrem hohe Herausforderung (für die Raumplanung) dar, da der Gewinn von Einwohnern und jungen Familien in den urbanen Räumen den Verlust und die Überalterung in den ländlichen Räumen nochmals beschleunigt. Paradoerweise entsteht dadurch eine Raumdisparität zwischen Bestandsüberschuss und (noch) Neubedarf, die in beiden Richtungen städtebauliche Konsequenzen erzeugt (Verteilungsproblem).

Auf der einen Seite bedarf es Abriss-/Rückbau-/Anpassungsprogrammen, auf der anderen Seite (sozialer) Wohnungsbauprogrammen oder Instrumenten wie der Kappungsgrenze für Mietpreiserhöhungen oder der Mietpreisbremse bei Neuvermietung. Vor diesem Hintergrund muss einem weiteren Auseinanderdriften von „Stadt“ und „Land“ entgegengewirkt werden.

Im Kern geht es um die Aufgabe, wie es gelingen kann, die insgesamt geringer werdenden Bedarfe räumlich gleichmäßiger zu verteilen. Gründe und Maßnahmen, warum junge Personen das Land verlassen oder dorthin nicht mehr migrieren, sind stärker zu untersuchen. Eine bessere Verteilung gelingt nur, wenn das Land der jungen Generation zeitgemäße Lebensstile bieten kann. Dazu zählen u. a. das schnelle Internet, die Erreichbarkeit (Raumüberwindungsfaktor) oder energieautarkes Wohnen.

### **3 Beispielhafte Aktivitäten zur flächeneffizienten und bedarfsgerechten Siedlungsentwicklung**

In Rheinland-Pfalz wurden und werden auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen Modellprojekte und Maßnahmen insbesondere zur Stärkung bzw. Förderung der (baulichen) Innenentwicklung durchgeführt. Beispielhaft können auf Landesebene genannt werden:

- Raum+ – Rheinland-Pfalz 2010 (Flächendeckende Erfassung aller Entwicklungspotenziale im Innenbereich > 2 000 m<sup>2</sup> und von Bauflächen in genehmigten Flächennutzungsplänen),
- Folgekostenrechner Rheinland-Pfalz (Rechenprogramm zur Ermittlung von Erst- und Folgekosten bei der Entwicklung von Neubaugebieten),

- Leerstandsplotsen in Rheinland-Pfalz (Modellprojekt in den Landkreisen Neuwied, Germersheim, Schulung von Ehrenamtlichen für die Erfassung und die Kontaktaufnahmen mit Eigentümern leerstehender Gebäude),
- Wanderausstellung „Tatort\_Leere“ (Information und Sensibilisierung von Politik, Bürgerschaft und Immobilienbesitzer im Umgang mit Leerstand,
- Wohneigentum für Generationen – Siedlungen zukunftsfähig gestalten und entwickeln (ExWoSt-Projekt in acht ausgewählten Siedlungen des Verbandes Wohneigentum),
- Leerstandrisiko-App – Städtebauliche Orientierungswerte für Bedarfe 2030 (Ermittlung von Bedarfsveränderungen im Zeitraum 2010-2030 für verschiedene Daseinsfunktionen).

Nachfolgend werden zwei Projekte kurz näher umrissen.

### 3.1 Raum<sup>+</sup> – Rheinland-Pfalz 2010

Die Landesregierung hat im Jahr 2010 eine erste systematische und flächendeckende Ersterhebung von Siedlungsflächenpotenzialen auf der Grundlage von AKL-Daten durchgeführt. Dabei wurden Flächenpotenziale > 2 000 m<sup>2</sup> im Innenbereich und Außenbereich erhoben. Die Flächen im Außenbereich mussten im genehmigten Flächennutzungsplan als Bauflächen (Wohnbauflächen, Mischbauflächen und gewerbliche Baufläche) dargestellt, aber noch nicht als baureifes Land entwickelt sein.

Insgesamt gab es in Rheinland-Pfalz 18 500 Flächen mit einer Gesamtgröße von 22 500 ha, davon lagen 8 500 Flächen mit einer Größe von 5 100 ha innerhalb der Ortslage und 10 000 Flächen mit einer Größe von 17 500 ha außerhalb der Ortslage (Raum<sup>+</sup>, 19).

Die Ergebnisse von Raum<sup>+</sup> wurden in der Raumordnung zur Formulierung von verbindlichen Zielen gegenüber der kommunalen Bauleitplanung verwendet. In den regionalen Raumordnungsplänen wurden sogenannte Schwellenwerte für die zulässige Ausweisung von neuem Wohnbauland formuliert (Landesentwicklungsprogramm IV 2008, 79). Grundsätzlich ergibt sich der Schwellenwert aus der Differenz zwischen Bedarfs- und Potenzialwert (= Wert aus Raum<sup>+</sup>). Bei Gemeinden ohne Funktionszuweisung Wohnen liegt z. B. in der Region Westpfalz der Bedarfswert bei 2 Wohneinheiten/1 000 Einwohner und Jahr, in Gemeinden mit der Funktionszuweisung Wohnen (W-Gemeinden) beträgt der Wert 3,2 Wohneinheiten/1 000 Einwohner und Jahr. Als Dichtewert wird für Gemeinden mit Eigenentwicklung 15 WE/ha, für W-Gemeinden 20 WE/ha und für kreisfreie Städte 40 WE/ha vorgegeben (Regionaler Raumordnungsplan Westpfalz IV 2012, 20-22).

Ein negativer Schwellenwert ist nicht möglich, d. h. wenn der Potenzialwert höher als der Bedarfswert ist, dann darf kein Bauland mehr bis zum Zieljahr neu ausgewiesen werden (Schwellenwert = 0). Denn es ist nicht möglich, Gemeinden in diesem Fall durch die Raumordnung zu verpflichten, unentwickelte Bauflächen im rechtskräftigen Flächennutzungsplan herauszunehmen. Im Regionalplan Westpfalz wird darauf hingewiesen, dass zum Zeitpunkt der Flächennutzungsplanung auch Baulücken kleiner 2 000 m<sup>2</sup> in Abzug zu bringen sind, wenn diese im Planungszeitraum mobilisierbar sind. Eine Verpflichtung der Raumordnung über die Anrechnung von Baulücken unterhalb 2 000 m<sup>2</sup> oder sogar Leerständen auf den Baulandbedarf ist aber schwierig und entzieht sich ihrer überörtlichen Steuerungsaufgabe. Die Raumordnung kann hier nur als Grundsatz auf dieses Potenzial hinweisen, zumal deren Aktivierung durch die Gemeinde über harte Instrumente (z. B. BauGB, Städtebauliche Gebote nach §§ 175 ff.) schwer durchsetzbar sein wird.

## **3.2 Leerstandsrisiko-App – Orientierungswerte für städtebauliche Bedarfe 2030**

### **3.2.1 Anlass – Zielsetzung**

Die planerischen Aufgaben, die in Zukunft durch den demographischen Wandel entstehen, werden in der politischen, aber auch fachlichen Diskussion vorrangig mit qualitativen Aussagen belegt. Quantitative Bilanzierungen mit Wertabgaben über zu erwartende Bedarfsveränderungen existierten – wenn überhaupt – meist nur für sektorale Einzelbereiche (z. B. Schulbedarfs-, Pflegebedarfsplanung), für unterschiedliche Zielhorizonte und räumliche Bezugseinheiten. Der Grundgedanke dieses Modellprojekts ist die Erarbeitung von städtebaulichen Orientierungswerten als Zusammenschau über diejenigen Bereiche, die wesentlich die künftigen Entscheidungen über die Siedlungsentwicklung prägen werden. Dabei sind städtebauliche Orientierungswerte ein (informelles) und aus der Vergangenheit bekanntes Instrument der Planung. Entsprechend ihrer Entstehungsgeschichte wurden Orientierungswerte aber vorrangig wachstumsorientiert zur Einschätzung des Bedarfs von (neuen) Infrastruktureinrichtungen, insbesondere bei der Planung neuer Stadtquartiere, eingesetzt.

Die Erstellung von Orientierungswerten für städtebauliche Bedarfe 2030 verfolgt eine andere Zielsetzung, die in erster Linie den Änderungs-/Anpassungsbedarf in Folge von Schrumpfung oder Wachstum ermitteln soll. Es wird eine webbasierte Datenbank erstellt, mit der sich auf der Grundlage von aktuellen Bevölkerungsvorausrechnungen des Statistischen Landesamtes Rheinland-Pfalz die Auswirkungen auf die künftigen Bedarfe für unterschiedliche Altersgruppen bis zur Ebene der Verbandsgemeinden durch konkrete Zahlenwerte mit Orientierungscharakter ermitteln bzw. abrufen lassen. Das Risiko von künftigen Leerständen soll kalkulierbarer werden. Damit können konkrete

Handlungsempfehlungen für eine demografieangepasste städtebauliche Entwicklung rheinland-pfälzischer Gebietskörperschaften abgeleitet werden und zusätzliche Orientierungshilfen bei politischen Entscheidungen geboten werden.

### **3.2.2 Nutzerkreis – Zielgruppe**

Das Programm soll folgenden Ziel-/Nutzergruppen zugänglich gemacht werden:

- Allen kommunalpolitischen Entscheidungsträgern (= bis zur Ebene der Gemeinderäte in den 2 306 politisch eigenständigen Gemeinden in RLP).
- Allen Behörden, öffentlichen Stellen, die im Rahmen der Planung beteiligt werden.
- (Privaten) Freien Planungsbüros, Planungsinstituten.
- Sonstigen mit der räumlichen Planung bzw. Bereitstellung von Einrichtungen der Daseinsvorsorge befassten Stellen (z. B. Wohnungswirtschaft, Einzelhandel, Sozialeinrichtungen etc.).

Da die Grunddaten des Statistischen Landesamtes RLP aber öffentlich sind und die Indikatoren und Annahmen zur Ableitung von künftigen Bedarfszahlen als Orientierungswerte klar definiert werden, ist eine Nutzung seitens der interessierten Öffentlichkeit nicht ausgeschlossen.

### **3.2.3 Inhalt – Aufbau – Bedeutung von Zahlen**

Die Ermittlung von zukünftigen Bedarfen bzw. Bedarfsänderungen im Bereich der raumrelevanten Daseinsvorsorge erfolgt für folgende fünf Hauptbereiche:

1. Bildung
2. Infrastruktur – Soziales
3. Finanzen
4. Arbeit und
5. Wohnraum

Mit definierten Rechenvorgängen werden vom Alter abhängige und unabhängige Bedarfsveränderungen für diese fünf Bereiche zwischen dem Bezugsjahr 2010 und Zieljahr 2030 ermittelt. Die Eingangswerte des Statistischen Landesamtes RLP basieren auf der mittleren Variante der dritten regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung und einer Differenzierung in 10 Altersgruppen. Zu den altersabhängigen Bedarfen zählen u. a. Infrastruktureinrichtungen der Bildung und der Altenpflege. Zur Berechnung der Bilanzzahlen 2010 zu 2030 werden für die jeweiligen Bereiche Annahmen formuliert, die in Form von Regelwerken, Empirie oder Statistik abgesichert sind. Durch diese Annahmen können die Werte klar nachvollzogen, aber auch auf veränderte, örtliche Verhältnisse transformiert werden. Dieses Vorgehen unterstreicht die Bedeutung der

Zahlen als Orientierungswerte, regt zur Eigenreflexion an und engt den Spielraum für breite Interpretationen ein.

Eine besondere Herausforderung stellt die stark flächenrelevante Ermittlung des veränderten Wohnraumbedarfs im Betrachtungszeitraum dar. Dazu werden drei Fallgruppen unterschieden:

- Fallgruppe A: Einwohnerzahl und Belegungsdichte werden bis 2030 steigen oder gleichbleiben.
- Fallgruppe B: Einwohnerzahl wird steigen, Belegungsdichte wird bis 2030 abnehmen.
- Fallgruppe C: Einwohnerzahl und Belegungsdichte werden bis 2030 abnehmen.

Rund 85 % der Landesfläche gehören der Fallgruppe C an.

Die Orientierungswerte für Wohnraumbedarfe sind eindeutig von den verbindlichen Schwellenwerten zur weiteren Wohnbauflächenentwicklung, die in den regionalen Raumordnungsplänen festgelegt sind, abzugrenzen. Die verbindlichen Schwellenwerte beziehen sich ausschließlich auf die weitere, zulässige Außenentwicklung in Abhängigkeit zum vorhandenen Außen- und Innenentwicklungspotenzial als Ergebnis des Landesprojektes Raum\*.

Die Werte, die im Rahmen der Leerstandsrisiko-App ermittelt werden, verfolgen einen anderen Zweck. Mit den errechneten Werten, die als Orientierungswerte zu verstehen sind, soll die Dimension bei der Veränderung des quantitativen aber auch qualitativen Wohnraums offengelegt werden, um vor allem Rückschlüsse für den Umgang mit dem Bestand zu ziehen. Es soll ein Anreiz gegeben werden, die Balance zwischen Angebot und Nachfrage durch effiziente (Aus-)Nutzung des Bestandes in Zukunft zu gewährleisten.

Für alle genannten Einheiten von Gebietskörperschaften wird jeweils ein Datenblatt erstellt. Dieses Datenblatt enthält einen kompakten und synoptischen Gesamtüberblick der voraussichtlichen Einwohnerentwicklungen nach Altersklassen und den damit verbundenen Anpassungen von Daseinsfunktionen, die in absoluten Zahleneinheiten angegeben werden. Das Modellprojekt wird voraussichtlich Ende 2015 abgeschlossen werden.

## 4 Ausblick

Alle Entscheidungsträger, die für die Vorhaltung von raumrelevanten Infrastruktureinrichtungen bzw. Daseinsfunktionen Verantwortung tragen, sollten grundsätzlich ein Interesse haben, eine bestmögliche Balance zwischen Angebot und Nachfrage in Zukunft herzustellen. Mit Sicherheit kommt bei dieser Aufgabe den Städten und

Gemeinden eine zentrale Rolle als Koordinator der zulässigen Raum-/Flächennutzung zu, so dass die Auseinandersetzung mit sektorenübergreifenden Bedarfszahlen unerlässlich erscheint. Denn die bedarfsgerechte Steuerungsfunktion von Kommunen betrifft vor allem Funktionsbereiche, die auf dem Markt im harten Konkurrenzkampf stehen und Überangebote zu einem unerwünschten Verdrängungswettbewerb führen. Die Folge sind z. B. Gebäude- und Flächenbrachen oder die verstärkt zu beobachtende Verödung von Fußgängerzonen aufgrund des hart umkämpften großflächigen Einzelhandelsmarktes.

## 5 Literatur

BauGB – Baugesetzbuch (1960): Städtebauliche Gebote nach §§ 175 ff.

Dritte regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung (Basisjahr 2010) (2012): Statistisches Landesamt RLP 2060 – Rheinland-Pfalz, Statistische Analysen. Heft Nr. 25, Bad Ems.

Fleckenstein, T. (2012): Abschätzung der Wirtschaftlichkeit neuer Wohnbaugebiete in Rheinland-Pfalz – Erstkostenrechner – Ermittlung von ökonomischen Schwellenwerten zur Neuausweisung, Diplomarbeit (Betreuung: Junkernheinrich M./Ziegler, K.), TU KL, Foto-Repro-Druck (ISBN 978-3-941438-90-3).

Folgekostenrechner Rheinland-Pfalz (2015): Finanzministerium und Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung. Ein unterstützendes Instrument für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung.

Junkernheinrich, M.; Ziegler, K. (Hrsg.) (2013): Räume im Wandel – Empirie und Politik, Springer VS, (ISBN 978-3-531-19188-1), 93-117.

Kistenmacher, H.; Voß, W.; Tarkan, B.; Ziegler, K. (2011): Der Beitrag der öffentlichen Hand zur Bewältigung der Gebäude-Leerstandsentwicklung in Rheinland-Pfalz, Juni 2011.

Landesentwicklungsprogramm IV – Rheinland-Pfalz (2008): Ministerium des Inneren, für Sport und Infrastruktur, Mainz.

Landesgrundstücksmarktbericht Rheinland-Pfalz (2015): Rheinland-Pfalz, Oberer Gutachterausschuss für Grundstückswerte, 208-209.

Raum+ Rheinland-Pfalz 2010 (2011): Rheinland-Pfalz, Ministerium für Wirtschaft, Klimaschutz, Energie und Landesplanung. Die Bewertung von Flächenpotenzialen für eine zukunftsfähige Siedlungsentwicklung.

Regionaler Raumordnungsplan Westpfalz IV (2012): Planungsgemeinschaft Westpfalz.

Rheinland-Pfalz – RLP 2050 (2004): Statistisches Landesamt. Auswirkungen der demographischen Entwicklung (erste reg. Bevölkerungsvorausberechnung, Basisjahr 2000), Bad Ems.

Rheinland-Pfalz, Finanzministerium und Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten (Hrsg.) (2011): Wohneigentum für Generationen – Siedlungen zukunftsfähig gestalten, Dokumentation ExWoSt Projekt.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2011): Demographischer Wandel in Deutschland, Heft 1.

Statistische Monatshefte Rheinland-Pfalz, Heft 06-2008 und Heft 06-2015.

Statistisches Landesamt RLP – Rheinland-Pfalz (2013-2015): Regional, kreisfreie Städte und Landkreise in RLP (2013-2015): Ein Vergleich in Zahlen, Jahrbücher 2013-2015, Bad Ems.

Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2011-2015): Statistisches Jahrbuch, Jahrgänge 2011-2014, Bad Ems.

Ziegler, K. (2013): Leerstandsentwicklung in Rheinland-Pfalz – Situation und planerische Anforderungen in Dörfern, erschienen in fub – Flächenmanagement und Bodenordnung, Heft D 6933/5/2013 Oktober.