

Wohnungsbau – Interkommunale Zusammenarbeit

	TOP	am	Beschluss
Sitzung der Verbandsversammlung	01	13.12.2018	

Beschluss/Antrag:

1. Das Gebiet des Nachbarschaftsverbandes ist von einem kontinuierlichen Wachstum geprägt. Die erhöhte Nachfrage nach Wohnraum hat in den letzten Jahren bei allen Mitgliedsgemeinden zu spürbaren Spannungen am Wohnungsmarkt geführt. Die aktuellen Entwicklungstrends (vgl. Sachverhalt, Abschnitt 1) werden zur Kenntnis genommen.
2. Es ist zukünftig von einem weiteren Wachstum auszugehen. Daher stellt sich die Frage, wie die zukünftige Entwicklung im Wohnungsbau auf immer weniger Fläche nachhaltig organisiert werden kann. Einer interkommunalen Zusammenarbeit entsprechend der in Abschnitt 2 des Sachverhalts dargestellten Schritte wird zugestimmt.

gez. Just

Sachverhalt

Im Gebiet des Nachbarschaftsverbandes Heidelberg-Mannheim steigt die Zahl der Bevölkerung seit vielen Jahren kontinuierlich. Dieses Wachstum resultiert insbesondere aus großräumigen Wanderungsgewinnen, was im Wesentlichen mit dem guten Angebot an Ausbildungs- und Arbeitsplätzen zu tun hat. Damit sind eine große Nachfrage nach Wohnraum und eine kontinuierliche Neubautätigkeit verbunden. Nicht zuletzt aufgrund eines verstärkten Wachstums in den letzten Jahren hat dies zu spürbaren Spannungen am Wohnungsmarkt geführt. Für breite Bevölkerungsgruppen ist es zunehmend schwer geworden, angemessenen Wohnraum zu finden.

Die engen siedlungsstrukturellen Verflechtungen führen dazu, dass diese Entwicklung alle Städte und Gemeinden des Nachbarschaftsverbandes betrifft. Dabei gehört das Verbandsgebiet bereits jetzt zu den am dichtesten bebauten Regionen in Baden-Württemberg. Insofern ist das zukünftige Wachstum langfristig auf immer weniger Fläche zu organisieren.

Vor diesem Hintergrund ist vorgesehen, im Nachbarschaftsverband beim Thema Wohnungsbau verstärkt zu kooperieren. Dieses Vorgehen geht auf eine Initiative der Städte Heidelberg und Mannheim zurück und wird von den Vertretern aller Mitgliedsgemeinden unterstützt. Die hessischen Nachbarn Lampertheim und Viernheim sind ebenfalls eingebunden.

Nachfolgend werden in Kap. 1 aktuelle Entwicklungstrends anhand von Datengrundlagen des statistischen Landesamtes Baden-Württemberg aufgezeigt. Auf dieser Basis ist in einem nächsten Schritt vorgesehen, gemeinsame Vorstellungen über den zukünftigen Wohnungsbau zu entwickeln (vgl. Kap. 2). Ziel ist es, Leitlinien und Konzepte für einen nachhaltigen Wohnungsbau zu konkretisieren, diese in den Gremien zu beraten und bei Wohnungsbauentwicklungen zugrunde zu legen.

1 Entwicklungstrends im Gebiet des Nachbarschaftsverbandes

Das Verbandsgebiet des Nachbarschaftsverbandes ist seit vielen Jahren in vielfältiger Weise von einem kontinuierlichen Wachstum geprägt. Die nachfolgenden Grafiken zu Bevölkerung, Arbeitsplätzen, Wohnungsbau und siedlungsstrukturellen Verflechtungen zeigen einige wesentliche Entwicklungstrends auf.

1.1 Bevölkerung und Beschäftigte

Seit Jahrzehnten steigen Bevölkerungs- und Beschäftigtenzahlen im Verbandsgebiet kontinuierlich an. Dieses Wachstum hat sich in den letzten Jahren nochmal verstärkt.

Dabei geht das Bevölkerungswachstum auf einen fortlaufenden Wanderungsüberschuss zurück. Hier spielt offensichtlich das gute Arbeits- und Ausbildungsangebot in der Region eine zentrale Rolle.

Summiert man allein den jährlichen Bevölkerungszuwachs der letzten zehn Jahre seit 2007 (also ohne die durch die Ergebnisse des Zensus im Jahr 2011 festgestellte niedrigere Bevölkerungszahl), so liegt der Anstieg der Bevölkerung für diesen Zeitraum bei 7,3 Prozent für das gesamte Verbandsgebiet. Im Hinblick auf die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Verbandsgebiet gab es in den letzten zehn Jahren ein Wachstum von sogar 19,2 Prozent. Derzeit sind keine Hinweise erkennbar, wonach sich dieser Trend in den nächsten Jahren grundsätzlich ändern könnte.

Nachfolgende Grafiken zeigen die Wachstumstrends im Gebiet des Nachbarschaftsverbandes auf. Die Daten basieren auf den Angaben des statistischen Landesamtes Baden-Württemberg.

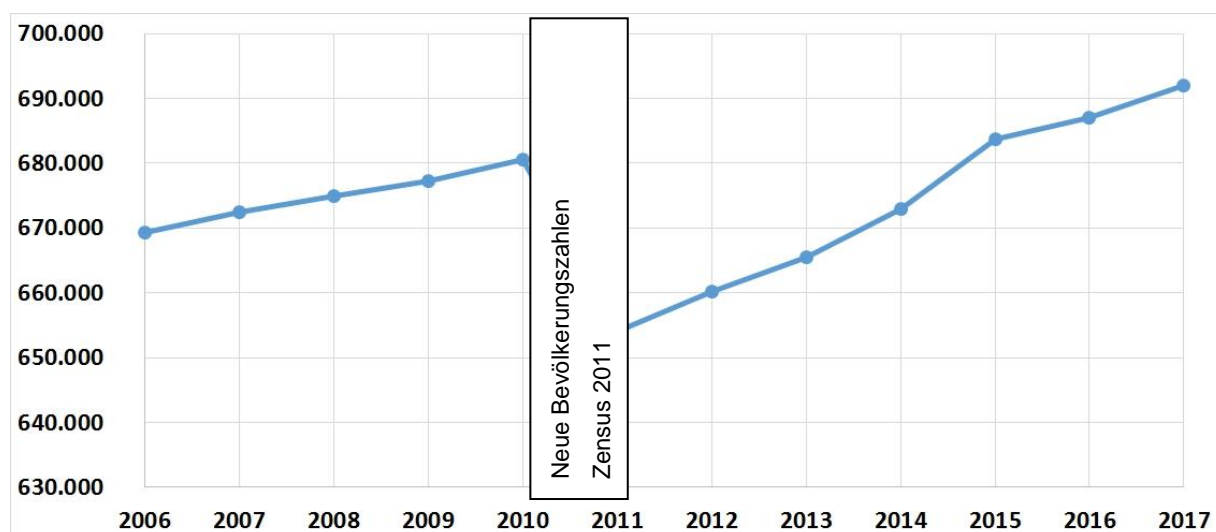


Abbildung 1: Bevölkerungszuwachs 2006 bis 2017

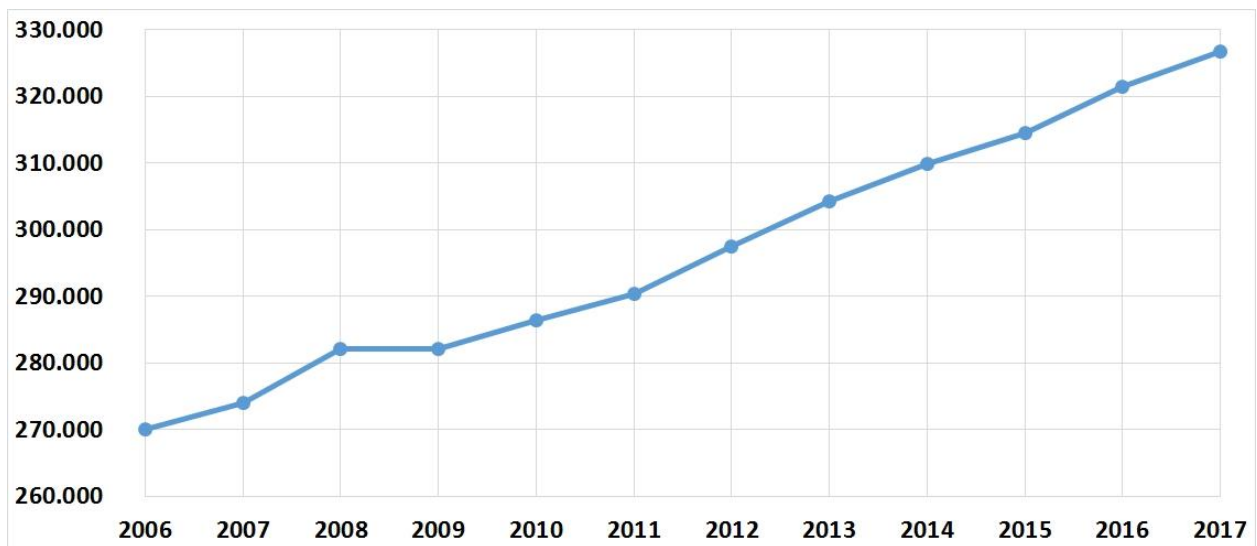


Abbildung 2: Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 2006 bis 2017

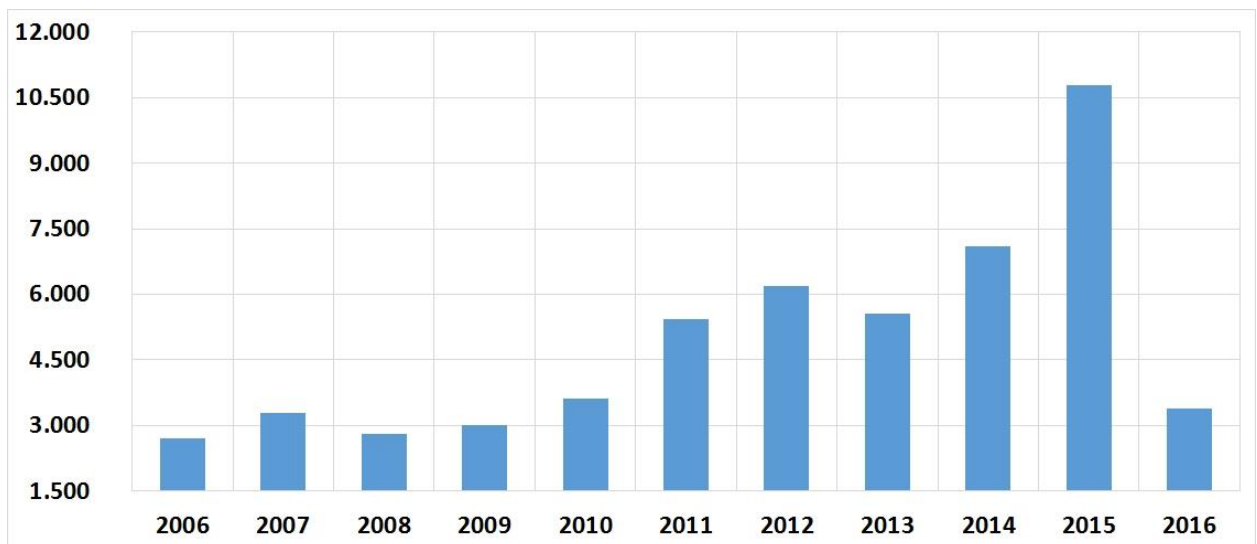


Abbildung 3: Wanderungsüberschuss 2006 bis 2016

1.2 Wohnungsbau

Parallel zur oben skizzierten Entwicklung der Bevölkerung und der Beschäftigten findet ein kontinuierlicher Neubau von Wohnungen statt. Nach den Daten des statistischen Landesamtes verteilt sich diese Neubautätigkeit vergleichsweise homogen über das gesamte Verbandsgebiet. Seit 2010 wurden 12.897 neue Wohnungen im Verbandsgebiet gebaut, was einem jährlichen Durchschnitt von 1.612 Wohnungen entspricht. Die Zahl der Einfamilienhäuser im

Gesamtbestand stieg in diesem Zeitraum um 2.794. Dieser Zuwachs verteilt sich in Relation zur jeweiligen gemeindlichen Einwohnerzahl relativ gleichmäßig auf das Verbandsgebiet.

Trotz dieser starken Bautätigkeit kommt es zu einer relativ geringen Inanspruchnahme von bisher baulich nicht genutzten Flächen im Außenbereich. Daraus lässt sich die Schlussfolgerung ziehen, dass die Bautätigkeit zu einem ganz überwiegenden Anteil im Innenbereich im Zuge von Flächenumnutzungen und Verdichtungen erfolgt. Das Ziel „Innen- vor Außenentwicklung“ wird im Verbandsgebiet offensichtlich gut praktiziert.

Im Wohnungsbau stellen sich auf Basis der Zahlen des statistischen Landesamtes Baden-Württemberg die Entwicklungen wie folgt dar:

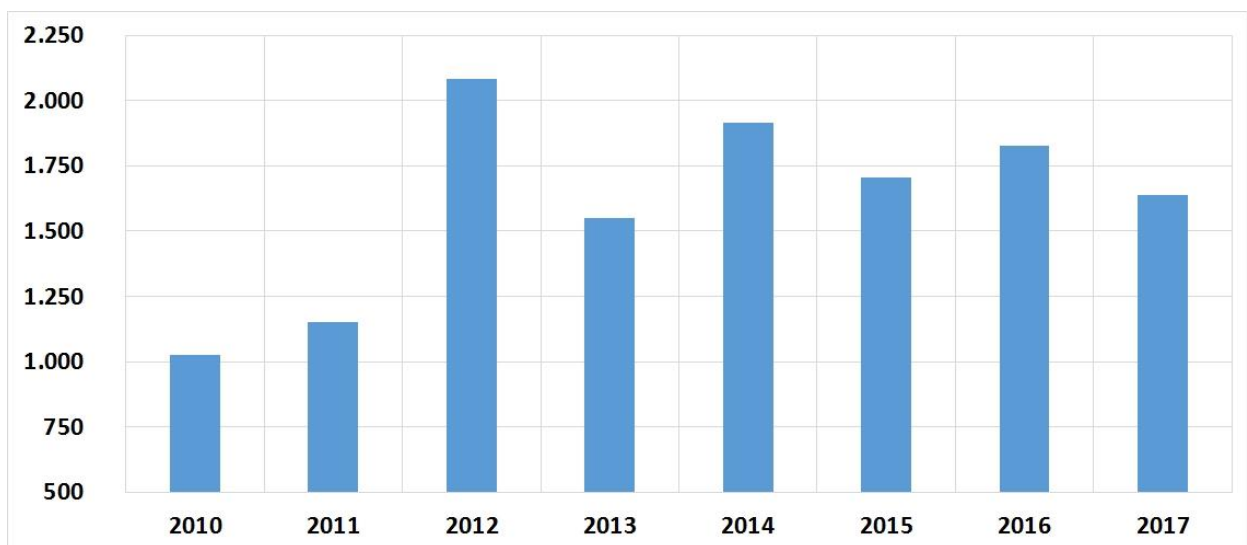


Abbildung 4: Fertigstellung neuer Wohnungen 2010 bis 2017

Wohnungsbau 2010 bis 2017		
Verbandsmitglied	Fertigstellung neuer Wohnungen	Zuwachs Einfamilienhäuser im Bestand
Brühl	182	111
Dossenheim	240	62
Edingen-Neckarhausen	131	44
Eppelheim	262	94
Heddesheim	221	128
Heidelberg	4.901	375
Hirschberg	276	140
Ilvesheim	318	153
Ketsch	111	16
Ladenburg	101	33
Leimen	339	146
Mannheim	3.977	900
Nußloch	297	126
Oftersheim	322	158
Plankstadt	299	145
Sandhausen	368	61
Schriesheim	376	48
Schwetzingen	176	54
Summe	12.897	2.794

Abbildung 5: Entwicklungen im Wohnungsbau 2010 bis 2017

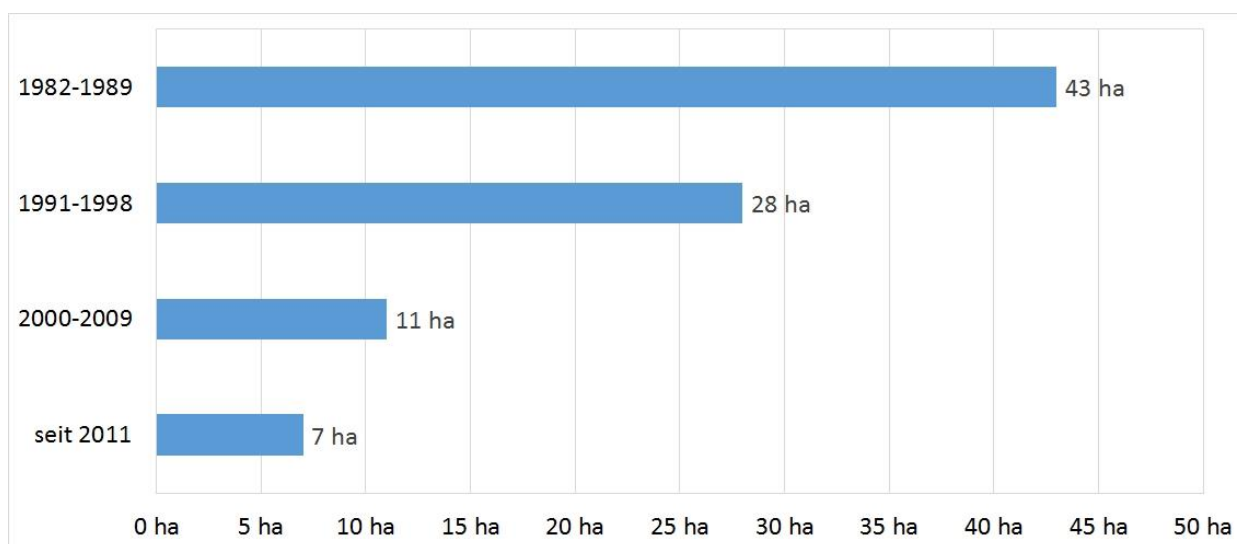


Abbildung 6: Neue Wohnbauflächen im Außenbereich - Durchschnittlicher Zuwachs pro Jahr

1.3 Interkommunale Verflechtungen

Die Mitgliedsgemeinden des Nachbarschaftsverbandes sind siedlungsstrukturell in vielerlei Hinsicht eng miteinander verwoben. Dies betrifft insbesondere auch die Frage der Versorgung mit Wohnraum. Wohnungssuchende orientieren sich bei Angebotsengpässen nicht allein am bisherigen Wohnort. Wenn ein attraktiveres Angebot in einem benachbarten Ort gefunden wird, kommt es in der Regel auch zu einem Ortswechsel.

Nachfolgend werden exemplarisch die Wanderungsbewegungen in Edingen-Neckarhausen als zentral im Verbandsgebiet gelegenen Ort ausgewertet. Dort gab es in den vergangenen Jahren vergleichsweise wenig neu gebaute Wohnungen (vgl. Abb. 5), so dass die Wanderungsbewegungen ohne den Effekt eines größeren neuen Wohnbauangebots betrachtet werden können.

Die Einwohnerzahl von Edingen-Neckarhausen liegt im Jahr 2017 bei 14.075 Personen. Im Zeitraum von 2010 bis 2017 sind insgesamt 7.099 nach Edingen-Neckarhausen gezogen, während 6.448 Personen abgewandert sind. Dabei findet knapp die Hälfte der Wanderungen innerhalb des Nachbarschaftsverbandes statt. Die größten Verflechtungen bestehen dabei mit den benachbarten Oberzentren Heidelberg und Mannheim sowie mit den räumlichen Nachbarn Ladenburg, Ilvesheim und Eppelheim.

Edingen-Neckarhausen - Wanderungen 2010 bis 2016			
Verbandsmitglied	Zuzug	Wegzug	Summe
Mannheim	1.583	1.258	2.841
Heidelberg	786	562	1.348
Ladenburg	148	199	347
Ilvesheim	171	159	330
Eppelheim	114	103	217
Schwetzingen	69	88	157
Heddesheim	71	74	145
Schriesheim	73	72	145
Dossenheim	72	51	123
Leimen	40	83	123
Plankstadt	39	68	107
Brühl	27	62	89
Oftersheim	32	43	75
Sandhausen	25	44	69
Hirschberg	22	43	65
Nußloch	24	19	43
Ketsch	14	24	38
Summe NV	3.310	2.952	6.262
Summe außerhalb NV	3.789	3.496	7.285
Summe	7.099	6.448	13.547

Abbildung 7: Wanderungsbewegungen Edingen-Neckarhausen

Diese engen Verflechtungen haben nicht zuletzt Bedeutung für die Preise auf dem Immobilienmarkt. Nach Auswertung der Vermietungsangebote aus dem Jahr 2016 liegen die Angebote für den Erstbezug von Wohnungen im Verbandsgebiet preislich nahe beieinander bei durchweg um die zehn Euro je Quadratmeter Kaltmiete. Dabei wird jedes neue Angebot am Wohnungsmarkt im gesamten Verbandsgebiet innerhalb kurzer Zeit genutzt. Dies trifft sowohl auf Angebote im Geschosswohnungsbau als auch auf die Entwicklung neuer Bauflächen mit Einfamilienhäusern im Außenbereich zu.

Die interkommunalen Verflechtungen beziehen sich nicht nur auf das Wohnen, sondern auf weitere raumwirksame Bereiche. In verkehrlicher Hinsicht ist beispielsweise das Pendleraufkommen im Berufsverkehr prägend. So lag die Zahl der Berufseinpender in Orte des Nachbarschaftsverbandes im Jahr 2017 bei 214.988. Dies ist ein Zuwachs von 14,3 Prozent gegenüber dem Jahr 2011. In Mannheim als größtem Arbeitsplatzschwerpunkt im Verbandsgebiet liegt die Zahl der Berufseinpender bei 112.164 und damit um 11,8 Prozent über dem Wert von 2011. Nach Heidelberg kamen im Jahr 2017 63.075 Berufseinpender, was gegenüber 2011 einer Steigerung von 13,2 Prozent entspricht.

Beschäftigte und Berufspendler						
Verbandsmitglied	2011		2017		Veränderung in Prozent	
	Beschäftigte	Einpender	Beschäftigte	Einpender	Beschäftigte	Einpender
Brühl	1.958	1.416	2.415	1.804	23,3	27,4
Dossenheim	1.839	1.412	1.914	1.452	4,1	2,8
Edingen-Neckarhauser	2.343	1.756	2.591	1.921	10,6	9,4
Eppelheim	3.434	2.781	4.057	3.359	18,1	20,8
Heddesheim	2.580	2.028	4.944	4.311	91,6	112,6
Heidelberg	80.866	55.694	91.173	63.075	12,7	13,3
Hirschberg	2.561	2.234	3.894	3.473	52,0	55,5
Ilvesheim	717	514	912	679	27,2	32,1
Ketsch	2.505	1.831	2.724	2.041	8,7	11,5
Ladenburg	4.832	3.952	4.773	3.897	-1,2	-1,4
Leimen	4.202	3.036	4.505	3.172	7,2	4,5
Mannheim	167.867	100.346	185.371	112.164	10,4	11,8
Nußloch	1.993	1.566	2.158	1.715	8,3	9,5
Oftersheim	822	518	1.177	842	43,2	62,5
Plankstadt	1.039	757	1.144	862	10,1	13,9
Sandhausen	1.684	1.115	2.068	1.496	22,8	34,2
Schriesheim	2.153	1.485	2.557	1.834	18,8	23,5
Schwetzingen	6.987	5.642	8.361	6.891	19,7	22,1
Summe	290.382	188.083	326.738	214.988	12,5	14,3

Abbildung 8: Beschäftigte und Berufspendler

1.4 Ergebnisse der Bürgerbeteiligung zur zukünftigen Siedlungsentwicklung

Die aufgezeigten Entwicklungstrends und deren Bedeutung für die Frage der zukünftigen Entwicklung der Raum- und Siedlungsstruktur waren wesentliches Thema bei der Beteiligung der Öffentlichkeit zur derzeit laufenden Gesamtfortschreibung des Flächennutzungsplans. Diese Beteiligung fand vom 05.02.2018 bis 16.03.2018 statt. In der Konzeption zu dieser Beteiligung wurde die Frage der langfristigen Siedlungsentwicklung vor dem Hintergrund des anhaltenden Wachstums in den Kern der Diskussion gestellt. Die Ergebnisse der Beteiligung wurden am 04.05.2018 veröffentlicht und sind in ausführlicher Form auf der Netzpräsenz des Verbandes unter <http://www.nachbarschaftsverband.de/fnp/fnpneu.html> einsehbar. Insgesamt haben sich 435 Personen in 190 Schreiben an den Nachbarschaftsverband gewandt.

Viele Bürgerinnen und Bürger haben sich differenziert mit den Fragen zur langfristigen weiteren siedlungsstrukturellen Entwicklung des Verbandsgebietes auseinandergesetzt. Der fortlaufende Wachstumsdruck im Verbandsgebiet ist für viele Personen nachvollziehbar. Es bewegt die Öffentlichkeit aber sehr, wie damit umgegangen werden sollte und welche langfristigen Auswirkungen dies auf den bestehenden Charakter des Verbandsgebietes haben könnte. Bei aller Vielschichtigkeit der Äußerungen gibt es einige Themen, die vergleichsweise häufig genannt wurden. Demnach lassen sich die wesentlichen Ergebnisse für den gesamten Planungsraum wie folgt zusammenfassen:

- Siedlungsstruktur erhalten und keine größeren Bauflächen ausweisen (123 Stellungnahmen)
- Nachfragedruck nach Wohnraum berücksichtigen und Flächen für den Wohnungsbau bereitstellen (97 Stellungnahmen)
- Verstärkte Nutzung von Potenzialen im Siedlungsbestand (36 Stellungnahmen)

Auch im Ergebnis der Bürgerbeteiligung wird der Zielkonflikt zwischen dem Bewahren gewachsener Siedlungsstrukturen, dem Freiraumschutz sowie dem Wunsch nach mehr Wohnraum deutlich. Es liegt auf der Hand, dass sich dies nicht ohne weiteres zusammenbringen lässt. Es zeigt sich aber, dass die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung zur Fortschreibung des Flächennutzungsplans für das gesamte Verbandsgebiet in Einklang stehen mit den in dieser Vorlage vorgesehenen nächsten Schritten. Die wesentlichen Themen zur zukünftigen Siedlungsentwicklung wurden wie folgt diskutiert:

Siedlungsstruktur erhalten und keine größeren Bauflächen ausweisen

In 123 Stellungnahmen wurde die Sorge zum Ausdruck gebracht, dass durch zu viele Baugebiete der bestehende Charakter der Region stark beeinträchtigt werden könnte und daher mit der Ausweisung neuer Baugebiete besonders sparsam umgegangen werden sollte. Der besondere Wert der Freiflächen für die Naherholung und die Natur wurde besonders betont.

Dabei wurden insbesondere folgende Punkte genannt:

- Auch wenn der Wachstumsdruck nicht in Frage zu stellen ist, so sollte trotzdem auf die langfristige Entwicklung geachtet werden. Die andernorts bereits entstandenen Verkehrs-, Umwelt- und gesellschaftlichen Probleme in zu dicht bebauten Metropolen sollen hier durch eine vorausschauende Planung unbedingt vermieden werden.

- Der Charakter der gewachsenen Siedlungsstruktur soll bewahrt werden. Eine Zersiedlung und Verstädterung der noch ländlich geprägten Gemeinden wird kritisch gesehen.
- Es besteht die Sorge, dass Gemeinden nahtlos zu einer Großagglomeration zusammenwachsen. Dies ist dringend zu vermeiden.
- Das Landschaftsbild ist häufig durch Streuobstbestände, Hecken und Bäume geprägt und sollte erhalten werden.
- Mögliche Bauflächen grenzen an die bestehende Siedlungsstruktur an. Diese Flächen sind häufig für die örtliche Naherholung von besonderem Wert und sollten erhalten werden.

Nachfragedruck nach Wohnraum berücksichtigen und Flächen für den Wohnungsbau bereitstellen

Etwa 97 Stellungnahmen befassten sich mit dem aktuell starken Nachfragedruck und haben sich für die Bereitstellung von mehr Wohnraum ausgesprochen. Insbesondere Personen mit dem Wunsch nach Änderung der persönlichen Wohnverhältnisse – wie in der Familiengründungsphase oder bei Änderung der Wohnpräferenzen im Alter – haben dargestellt, wie schwierig es ist, angemessenen Wohnraum zu finden. Dabei besteht häufig der Wunsch, im gewachsenen sozialen Umfeld und im gleichen Ort zu bleiben. In vielen Stellungnahmen wurde dargestellt, dass dies derzeit in der Region kaum möglich ist.

Dabei wurden insbesondere folgende Punkte genannt:

- Die Bereitstellung von mehr Wohnraum im Verdichtungsraum hat auch ökologische Vorteile: Ein Ausweichen der Wohnungssuchenden auf periphere Regionen führt zu Verkehrszuwachs, Luftverschmutzung und insgesamt noch stärkerer baulicher Inanspruchnahme.
- Innenentwicklung hat Grenzen im Hinblick auf Dichte und Wohnqualität. Daher werden weitere Flächen im Außenbereich benötigt.
- Es besteht ein großer Bedarf an bezahlbarem Wohnen.
- Junge Familien wollen im Ort bleiben, finden aber keinen Wohnraum.
- Bessere Angebote für Senioren sind notwendig, auch dafür wird Bauland benötigt. Gleichzeitig werden damit Bestandsimmobilien frei, die von anderen Gruppen nachgefragt werden.

Verstärkte Nutzung von Potenzialen im Siedlungsbestand

Viele Stellungnahmen bezogen sich auf eine bessere Nutzung von Innenpotenzialen. Dies steht in der Regel im Zusammenhang mit dem Wunsch, auf diese Weise den Umfang der Nutzung bisher unbebauter Flächen reduzieren zu können.

Dabei wurden insbesondere folgende Punkte genannt:

- Die Gemeinden und der Nachbarschaftsverband sollten sich mehr um Innenentwicklung kümmern: Dazu gehört eine verstärkte Erfassung von Leerständen und Baulücken sowie eine aktivere Rolle zur Unterstützung von Umnutzungsprozessen.
- Die Gemeinden sollten mehr Wohnungen für Ältere bereitstellen. Damit werden Altbestände für junge Familien frei.
- Als Beispiele für stärkere gemeindliche Aktivitäten wurden die Zulassung größerer Dichten im Siedlungsbestand, mehr sozialer Wohnungsbau, höhere Geschossigkeiten sowie Ideen wie „Jung kauft alt“ genannt.
- Gleichzeitig werden auch die Grenzen der Innenentwicklung betont: Eine zu dichte Bebauung kann auch ungünstige Auswirkungen auf die Wohnqualität und die gewachsene Siedlungsstruktur mit sich bringen.
- Teilweise besteht die Sorge, dass manche Quartiere und zentralen Bereiche „aushöhlen“. Dem sollte entgegengewirkt werden.

2 Vorgehen und nächste Schritte

Wie in Kapitel 1 dargestellt, ist das Verbandsgebiet in vielerlei Hinsicht von einem kontinuierlichen Wachstum geprägt. Die eingetretenen Spannungen am Wohnungsmarkt haben dabei aufgrund der interkommunalen Verflechtungen eine verbandsweite Bedeutung. Im Zuge der öffentlichen Beteiligung zum Flächennutzungsplan ist deutlich geworden, dass ein differenzierter Umgang mit dieser Fragestellung auch dem Meinungsbild aus der Bürgerschaft entspricht.

Mit der Bebauung der Konversionsflächen werden in den nächsten Jahren umfassend Wohnungen bereitgestellt. In der langfristigen Perspektive ist jedoch davon auszugehen, dass darüber hinaus mit weiterem Wachstum zu rechnen ist. Dabei ist von Bedeutung, dass das Gebiet des Nachbarschaftsverbandes bereits jetzt zu den am dichtesten besiedelten Regionen in Baden-Württemberg gehört. Fläche ist nicht vermehrbar, weshalb dieses Wachstum auf immer weniger Fläche nachhaltig zu organisieren ist.

Die vorgenannte Fragestellung wurde mit den Oberbürgermeistern und Bürgermeistern des Nachbarschaftsverbandes sowie der hessischen Nachbarn aus Lampertheim und Viernheim bereits vertiefend beraten. Im Ergebnis besteht Einvernehmen, dazu zukünftig verstärkt interkommunal zu kooperieren.

Im bisherigen Austausch mit den Städten und Gemeinden ist deutlich geworden, dass die angemessene Bereitstellung von Wohnraum zu einem immer drängenderen Thema der Kommunalpolitik geworden ist. Dabei geht es nicht alleine um die Bereitstellung von Baugebieten über die Bauleitplanung. Es geht ganz wesentlich auch um die Frage, wie ausreichend bezahlbarer Wohnraum entstehen kann und wie für die unterschiedlichen Einkommensgruppen und Lebenssituationen jeweils eine angemessene Versorgung mit Wohnraum sichergestellt werden kann.

In nahezu allen Städten und Gemeinden gibt es bereits Überlegungen zu möglichen Lösungsansätzen. So gibt es eine Reihe von Instrumenten, um bei der Neuentwicklung von Flächen bestimmte Zielsetzungen wie die Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum abzusichern. Wesentlich dabei ist, als Kommune möglichst in die Eigentümerposition zu kommen. Auf dieser Basis können differenzierte Maßgaben am besten verankert werden. Hierzu gehören beispielsweise Instrumente wie eine Grundstücksvergabe nach sozialen Kriterien, die verbindliche Festlegung bestimmter Miethöhen („Quotenmodell“) oder die Vergabe von Grundstücken nach bestimmten inhaltlichen Vorgaben („Konzeptvergabe“).

Relevant ist weiter die Frage, welche baulichen Typologien eine angemessene städtebauliche Fortentwicklung darstellen können. Es ist daher vorgesehen, die Aktivitäten im Wohnungsbau vertiefend zu betrachten, um alternative Lösungsansätze für die jeweiligen städtebaulichen Rahmenbedingungen sichtbar zu machen. Auch in der aktuellen Beteiligung zur Fortschreibung des Flächennutzungsplans ist deutlich geworden, dass die Raumbesichtigung verstärkt werden sollte, um die Wirkung und mögliche Erfordernisse zur Flächennutzungsplanung auf einer differenzierteren Grundlage beurteilen zu können. Es ist vorgesehen, die Verbandsversammlung regelmäßig in geeigneter Weise über die Entwicklungen im Raum zu informieren.

Ziel der Zusammenarbeit ist es, ein gemeinsames Positionspapier zum Wohnungsbau zu erarbeiten. Darin sollen die Zielsetzungen, Leitbilder und Konzepte als Grundlage für die zukünftige Wohnbauentwicklung konkretisiert werden, um mit der endlichen Ressource Boden nachhaltig umzugehen. Das Thema soll in die jeweiligen Gremien eingebracht und in geeigneter Weise in der Öffentlichkeit bekannt gemacht werden.