

Grundsätze für die Entwicklung von Wohnbauflächen

Einleitung

Die Wallfahrtsstadt Werl hat als Orientierungshilfe für die Entwicklung von Wohnbauflächen in den kommenden 10 Jahren dieses Grundsatzpapier erstellt. Auf Grundlage einer Bestandsaufnahme (u. a. Ermittlung vorhandener Flächenpotenziale für eine Wohnnutzung) und eines übergreifenden Leitbildes für die Stadtentwicklung werden Ziele formuliert und Prioritäten für die Wohnflächenentwicklung gesetzt. Es sollen die richtigen Standorte gewählt und Eckpunkte zur Erschließung von Wohnbaugrundstücken festgelegt werden. Ziel ist, tragfähige und zukunftsorientierte Angebote zu schaffen, wobei eine zeitnahe Umsetzung angestrebt wird, um die Entstehung weiterer Flächenreserven durch qualifizierte Planung zu vermeiden.

Raumordnung und Regionalplanung

Infolge der dichten Besiedelung und der damit einhergehenden Konkurrenz verschiedenster Ansprüche an den begrenzten Raum ist die Raumordnung gerade in Nordrhein-Westfalen von besonderer Bedeutung. Durch den Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW) werden auf Landesebene alle raumordnerischen Ziele gebündelt. Der neue LEP NRW (am 8. Februar 2017 in Kraft getreten) berücksichtigt veränderte Rahmenbedingungen der Raumentwicklung wie den demographischen Wandel und enthält u. a. neue Festlegungen zur flächensparenden Siedlungsentwicklung.

Aus dem LEP NRW ergibt sich die Vorgabe an die Regional- und Bauleitplanung, bedarfsgerecht Wohnbauflächen und Wirtschaftsflächen auszuweisen:

6.1-2 Grundsatz Leitbild "flächensparende Siedlungsentwicklung"

Die Regional- und Bauleitplanung soll die flächensparende Siedlungsentwicklung im Sinne des Leitbildes, in Nordrhein-Westfalen das tägliche Wachstum der Siedlungs- und Verkehrsfläche bis zum Jahr 2020 auf 5 ha und langfristig auf "Netto-Null" zu reduzieren, umsetzen.

6.1-6 Grundsatz Vorrang der Innenentwicklung

Planungen und Maßnahmen der Innenentwicklung haben Vorrang vor der Inanspruchnahme von Flächen im Außenbereich. Die gezielte Erhaltung und Neuschaffung von Freiflächen im Innenbereich aus städtebaulichen Gründen ist hiervon unbenommen.

Nach den landesplanerischen Zielen hat die Siedlungsentwicklung bedarfsgerecht zu erfolgen. Bedarfsgerecht bedeutet dabei einerseits, ausreichende Flächen für eine entsprechende Entwicklung zur Verfügung zu stellen, andererseits aber die Neudarstellung von Flächen auf das erforderliche Maß zu beschränken.

Siedlungsflächenbedarf

Von der Regionalplanungsbehörde (Bezirksregierung Arnsberg, Dez. 32) wird nach einem Berechnungsmodell, welches im Wesentlichen auf einem Gutachten der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule (RWTH) Aachen - Institut für Stadtbauwesen und Stadtverkehr (ISB, Prof. Valleé, Okt. 2012) beruht, der Siedlungsflächenbedarf ermittelt. Die Bedarfsberechnung für Wohnbauflächen hat das Ziel, ein ausreichendes Flächenangebot für die Versorgung der Haushalte mit Wohnraum in der Zukunft sicherstellen.

Auf der Ebene der Bauleitplanung dürfen grundsätzlich nur Flächen im Gesamtumfang des ermittelten Bedarfs umgesetzt werden. Im Ergebnis sind drei grundsätzliche Fälle denkbar:

1. der prognostizierte Bedarf übersteigt die Flächenreserven => Neudarstellung von Siedlungsraum;
2. der prognostizierte Bedarf entspricht dem Umfang der Flächenreserven => ggf. Flächentausch, um Qualitäten zu verbessern;
3. die Flächenreserven übersteigen den prognostizierten Bedarf => Rücknahmen von Flächen.

Sofern im Regionalplan aufgrund der Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung ein zusätzlicher Bedarf an Bauflächen nachgewiesen wird, kann der Siedlungsraum zu Lasten des Freiraums grundsätzlich nur erweitert werden, wenn auf Grundlage des Siedlungsflächenmonitorings im bisher festgelegten Siedlungsraum für den Planungszeitraum keine geeigneten Flächen in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen. Die Gemeinden unterstützen die Regionalplanungsbehörde, indem sie aktuelle Flächeninformationen zur Verfügung stellen und ggf. begründen, warum im Flächennutzungsplan dargestellte Bauflächen nicht genutzt werden können.

Nach aktuellem Kenntnisstand verfügt Werl insgesamt über Wohnbauflächenreserven von ca. 60 ha. Der ermittelte Bedarf, der etwa bei der Hälfte liegt, wird deutlich überschritten. Das bedeutet, dass aufgrund des bestehenden deutlichen Überhangs an Reserveflächen für Wohnnutzung sowie erforderlicher Anpassungsverfahren nach § 34 Landesplanungsgesetz und Genehmigungsverfahren nach § 6 BauGB derzeit nur Flächen entwickelt werden können, die als Wohnbauflächen im Flächennutzungsplan dargestellt sind.

Lage und räumliche Einordnung

Die Wallfahrtsstadt Werl, mit seinen ca. 30.000 Einwohnern, liegt im Schnittpunkt von Sauerland, Münsterland und Soester Börde, am Rande des Ruhrgebietes und ist dem Kreis Soest zugeordnet. Aufgrund verkehrsgünstiger Anbindungen (Autobahnen A 44 und A 445; Bundesstraßen B 1, B 63 und B 516 sowie Eurobahnlinie Dortmund - Soest) besteht eine sehr gute Erreichbarkeit.

Im zentralörtlichen System ist Werl als Mittelzentrum eingestuft und dient seiner Bevölkerung und den umliegenden Unterzentren zur Deckung der Grundversorgung und des mittelfristigen bzw. gehobenen Bedarfs (weiterführende Schulen, Krankenhaus, kulturelle Angebote etc.).

Ausgangslage

Verschiedene Faktoren, wie die Bevölkerungsentwicklung (Bevölkerungszahl, Altersstruktur), Lage, Erreichbarkeit und Infrastrukturausstattung haben Einfluss auf die Wohnflächenentwicklung einer Gemeinde.

Bevölkerungsentwicklung in NRW

Nach der im Auftrag der Staatskanzlei von IT.NRW erstellten Vorausberechnung der Bevölkerung in den kreisfreien Städten und Kreisen Nordrhein-Westfalens 2014 – 2040/60 wird die Bevölkerungszahl, wie in den letzten Jahren, zunächst von 2014 bis 2025 - vor allem aufgrund hoher Zuwanderungsüberschüsse - weiterhin zunehmen, bis 2035 wieder auf das Niveau von 2015 absinken und danach kontinuierlich zurückgehen. In Bezug auf die Altersstruktur werden langfristig nur die älteren Altersgruppen ab 65 Jahre gegenüber dem Ausgangsjahr 2014 zunehmen. Allerdings können nach der aktuellen Bevölkerungsvorausberechnung bis 2030 auch jüngere Altersgruppen eine Zunahme erreichen. Die höchste Steigerung erzielt die Altersgruppe der 25- bis unter 40-Jährigen.

natürliche und räumliche Bevölkerungsbewegung in Werl

Die Abbildung 1 zeigt für Werl im Zeitraum von 2004 bis 2014 hinsichtlich der natürlichen Bevölkerungsentwicklung (Geburten und Sterbefälle) durchweg einen negativen Saldo. Dieser Trend wird sich langfristig fortsetzen, da der Sterbeüberschuss durch die steigende Zahl älterer Einwohner auf Grund des demographischen Wandels zunehmen wird. Die räumliche Bevölkerungsentwicklung ist hingegen von verschiedenen Faktoren (z. B. Wohnqualität, Verkehrsanbindung, Arbeitsplatzangebot) abhängig. Wie der Abbildung 2 zu entnehmen ist, unterliegen die Wanderungssalden Schwankungen.

Entwicklung der Altersstruktur in Werl

Aus der Abbildung 2 geht hervor, dass die Gruppe der älteren Menschen weiter wächst und die Gruppe der Jüngeren weiter abnimmt.

In den nächsten 10 Jahren wachsen die Kinder der geburtenstarken Jahrgänge in die Gruppe der 25-40-Jährigen rein. Diese Altersgruppe ist bedeutend für die Bildung von Wohneigentum. Vor diesem Hintergrund und unter Berücksichtigung weiterer Faktoren (z. B. niedriger Zinssatz) ist von einem kurz- bis mittelfristigen Bedarf an Wohnbauflächen auszugehen. Langfristig wird der Wohnflächen- / Neubaubedarf jedoch abnehmen. Außerdem kommen Bestandsimmobilien zunehmend auf den Immobilienmarkt. Die Leerstandsquote ist in Werl mit ca. 3 % allerdings vergleichsweise gering (Zensus 2011).

Der demographische Wandel wirkt sich auch auf die Haushaltsstruktur aus. Es ist davon auszugehen, dass die Zahl kleiner Haushalte weiter zunimmt und die Zahl großer Haushalte weiter abnehmen wird. Die Nachfrage an Wohnraum wird sich auch qualitativ verändern. Beispielhaft wird die Gruppe der älteren Menschen zentrale Wohnlagen (z. B. in der Kernstadt) mit entsprechenden Angeboten bevorzugen. Familien ziehen hingegen Einfamilienhausgebiete in ruhigen Lagen (z. B. in Ortsteilen mit einer entsprechenden Infrastrukturausstattung) vor.

Räumliche und natürliche Bevölkerungsbewegung in Werl von 2004 bis 2014

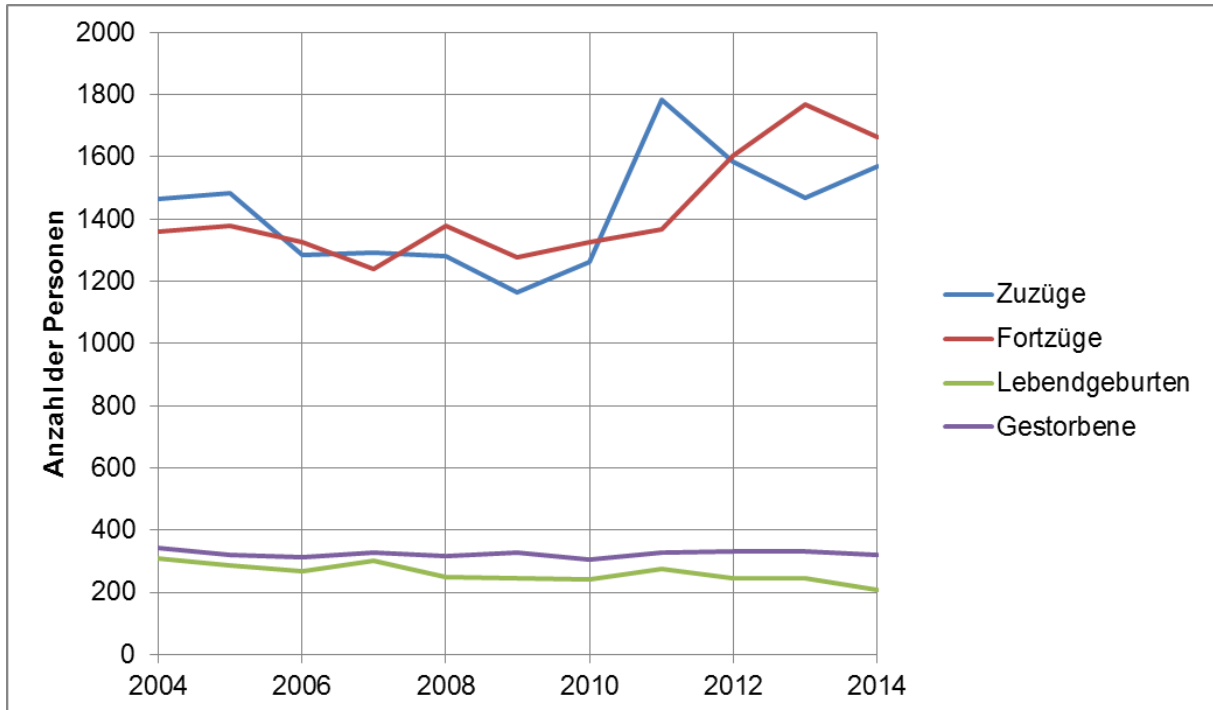


Abb. 1 Bevölkerungsbewegung Werl 2004 - 2014, eigene Darstellung, Daten IT.NRW

Entwicklung der Altersstruktur in Werl im Zeitraum von 2014 bis 2035

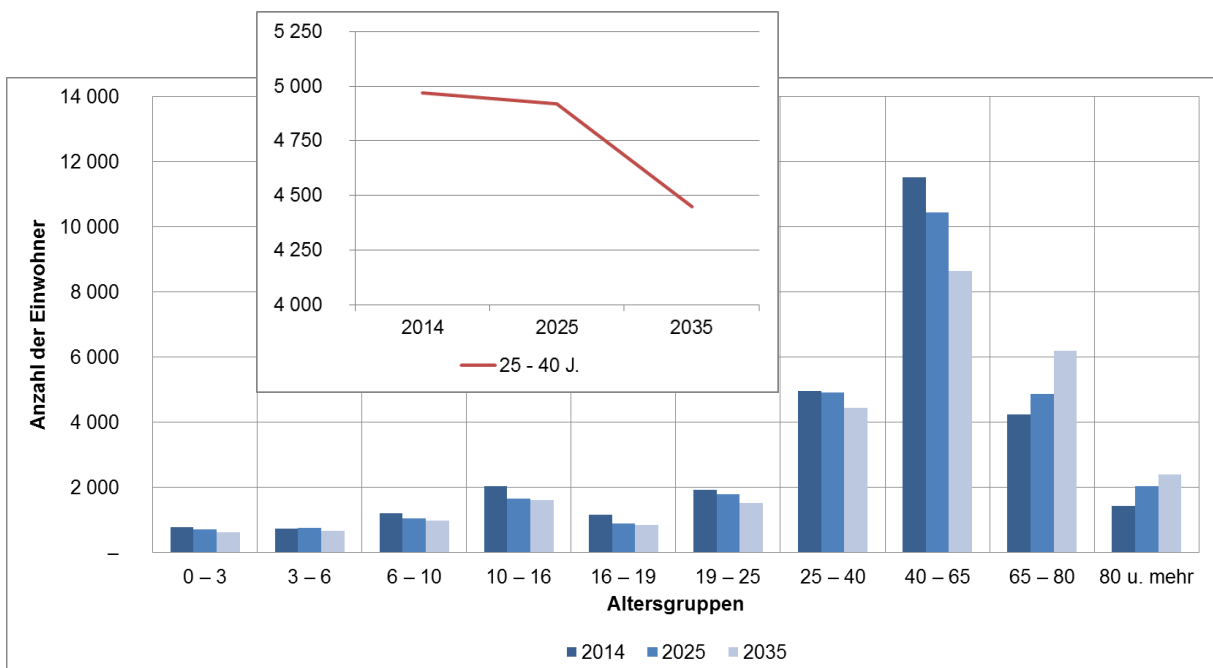


Abb. 2 Entwicklung der Altersstruktur Werl 2014 - 2035, eigene Darstellung, Daten IT.NRW

Werl als Arbeitsstandort

Werl ist geprägt von einem großen Angebot an Arbeitsplätzen in Behörden wie der JVA, im Gewerbe oder Handel. Viele Berufstätige pendeln aus dem Umland nach Werl (s. Abb. 3).

Die meisten Auswärtigen, die in Werl arbeiten kommen aus Hamm und Soest (rot), gefolgt von Ense, Wickede, Welper und Arnsberg (dunkles Orange) sowie Dortmund und Unna (helles Orange).

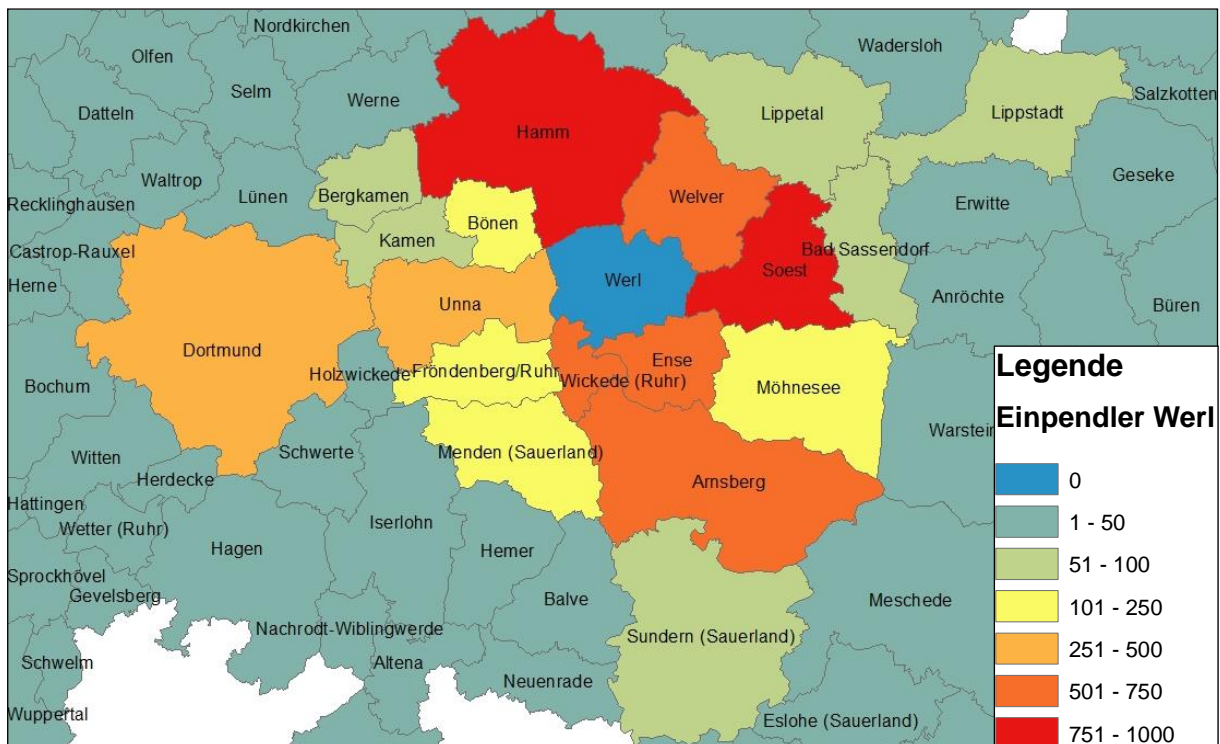


Abb. 3 Eipendler Werl, eigene Darstellung, Daten IT.NRW (Stand: 30.06.2014)

Die Attraktivität der Wallfahrtsstadt Werl soll für Menschen, die hier wohnen und arbeiten erhalten werden, indem entsprechende Voraussetzungen (z. B. Gewerbeflächen für die Ansiedlung weiterer Industriefirmen, genügend Wohnbauflächen für Familien, Versorgungs- und Erholungsangebote) erfüllt werden.

Werl als Wohnstandort

In den letzten Jahren wurden in Werl fast ausschließlich Flächen im Innenbereich für Wohnnutzung entwickelt (Innenentwicklung). Es wurden Baulücken in vorhandenen Bebauungsplänen geschlossen bzw. in geringem Umfang Wohnbaugrundstücke durch Bebauungsplanänderungen (z. B. 1. Änderung des Bebauungsplanes Nr. 23 „Kurfürstenring / Unnaer Straße“, 2010 und 1. Änderung des Bebauungsplanes Nr. 83 „Waltringer Weg / Auf dem Hönningen“, 2014) aktiviert sowie vereinzelte Flächen in den Innenbereich gem. § 34 BauGB einbezogen.

Die in den letzten Jahren durch die GWS vermarkteten Wohnbaugebiete in der Kernstadt sind bebaut (Bebauungsplan Nr. 92 „Konwerl - Wohngebiet Belgische Straße, 2002) bzw. weisen nur noch ein geringes Potenzial an Wohnbaugrundstücken auf (Bebauungsplan Nr. 75 „Zur Beeke“ - ehem. „Union-Gelände“ an der Soester Straße, 2006).

Das Wohnbaugebiet am Grünsandsteinweg im Allgemeinen Siedlungsbereich (ASB) Westönnen (Bebauungsplan Nr. 98 „Westönnener Schützenstraße“, 2007) ist geschlossen. Im vor ca. 15 Jahren im ASB Büderich erschlossenen Baugebiet an der Mönigstraße (Bebauungsplan Nr. 90 Werl-Büderich „Schlamm Bach“, 2002) stehen seit ca. 10 Jahren keine Baugrundstücke mehr zur Verfügung.

Einige Bebauungspläne (u. a. im Werler Norden und in Büderich) konnten bisher nicht umgesetzt werden, weil die Stadt keinen Zugriff auf die Flächen hat und die Grundstückseigentümer diese Flächen derzeit nicht entwickeln bzw. veräußern möchten.

Gegenwärtig ist im drittgrößten Ortsteil Hilbeck die Umsetzung des Bebauungsplanes Nr. 44, Teil 1 Werl-Hilbeck „Siepenstraße“ auf Grundlage eines Erschließungsvertrages beabsichtigt.

Es besteht der Bedarf an Wohnbauflächen, der durch anhaltende Anfragen Bauwilliger nach Wohnbaugrundstücken und vorliegende Anträge zur Wohnflächenentwicklung bestätigt wird. Insbesondere in den Allgemeinen Siedlungsbereichen (ASB), zu denen die Kernstadt sowie Büderich und Westönnen zählen, wird ein deutlicher Handlungsbedarf gesehen.

Vor diesem Hintergrund verfolgt die Wallfahrtsstadt Werl das Ziel, Wohnbaugrundstücke für verschiedene Zielgruppen mit entsprechenden Bedürfnissen (Wohnlagen in der Kernstadt und in den kernstadtnahen Ortsteilen mit entsprechender Infrastrukturausstattung) kurz- bis mittelfristig bereitzustellen, um der gegenwärtigen Nachfragesituation (z. B. Baugrundstücke für junge Familien, barrierefreies Wohnen für ältere Menschen) gerecht zu werden sowie die vorhandene Infrastruktur langfristig zu erhalten und damit die Versorgungsfunktion der Allgemeinen Siedlungsbereiche zu sichern.

übergreifendes Leitbild / Ziele, Prioritäten und Eckpunkte



Abb. 4 Leitbild für die Stadtentwicklung Werl

Auf Grundlage des übergreifenden Leitbildes für die Stadtentwicklung Werl werden folgende Ziele im Hinblick auf die Wohnflächenentwicklung formuliert:

- Innen- vor Außenentwicklung
- Konzentration auf die Allgemeinen Siedlungsschwerpunkte (ASB) Kernstadt, Buderich, Westönnen
- bedarfsgerechte Erweiterungen von Siedlungs- und Verkehrsflächen unter Berücksichtigung von Natur und Landschaft (z. B. Vogel-, Natur- und Landschaftsschutzgebiete)
- ringförmige Entwicklung

Den Zielformulierungen entsprechend hat die Nutzung von Bestandspotenzialen - sofern sie aktivierbar sind - Vorrang, vor der Ausweisung von Neubauflächen. Können Wohnbauflächen im Innenbereich gem. § 34 BauGB oder in Bebauungsplänen nicht in ausreichendem Umfang aktiviert werden, sind bedarfsgerechte Erweiterungen durch die Ausweisung von Wohnbaugebieten unter Einbeziehung

von Außenbereichsflächen gem. § 35 BauGB zur Entwicklung von Wohnbaugrundstücken nötig.

Bei der Ausweisung von neuen Wohnbauflächen haben die Allgemeinen Siedlungsbereiche (ASB) Kernstadt, Büderich und Westönnen Vorrang vor den peripheren kleineren Ortsteilen mit geringer Infrastrukturausstattung. In Bezug auf die kleineren Ortsteile steht an erster Stelle die Nutzung von Nachverdichtungspotenzialen. Darüber hinaus sind an den Bedarf angepasste Arrondierungen möglich. Grundsätzlich soll die vorhandene Infrastruktur genutzt werden.

Grundlagenvertrag

Die Einleitung von Bauleitplanverfahren zur Entwicklung von Wohnbauflächen soll auf der Basis von Grundlagenverträgen erfolgen, um sicherzustellen, dass die Wohnbauflächenentwicklung tatsächlich vollzogen wird. Die Grundstückseigentümer sollen sich in diesen Grundlagenverträgen dazu bereit erklären, ihre Flächen für Wohnbebauung zur Verfügung zu stellen und zusichern, dass die notwendige Erschließungsinfrastruktur hergestellt wird. Des Weiteren werden im Grundlagenvertrag Vereinbarungen zur Kostenübernahme bei Aufwendungen, die im Zusammenhang mit der Planung stehen (z. B. Gutachten) mit den Grundstückseigentümern - als von der Planung Begünstigte - getroffen.

Aufbauend auf dem Grundlagenvertrag werden ergänzend zum Bauleitplanverfahren in einem Erschließungs- / städtebaulichen Vertrag neben den Regelungen zu den Erschließungsanlagen, Ausgleichsmaßnahmen, Kosten etc. weitere Vereinbarungen im Hinblick auf die Wohnflächenentwicklung getroffen, wie:

- Festsetzung des Verkaufspreises der für eine Bebauung vorgesehenen Grundstücke auf einen bestimmten angemessenen max. Betrag oder auf max. Staffelnbeträge
- keine Weiterveräußerung unbebauter Grundstücke zu spekulativen Zwecken
- Errichtung der für die Erschließung der Grundstücke notwendigen Anlagen innerhalb einer bestimmten Frist
- Baubeginn innerhalb einer bestimmten Frist nach Abschluss des Grundstückskaufvertrages und Fertigstellung (Bezug) des Gebäudes innerhalb eines bestimmten Zeitraumes ab Abschluss des Grundstückskaufvertrages
- keine Bindung der Bauwilligen an einen bestimmten Bauträger, Architekten, Erschließungsträger pp. (Koppelungsverbot).

Der Erwerb geeigneter Grundstücke für die Wohnbauflächenentwicklung durch die Stadt ist grundsätzlich nicht vorgesehen, vielmehr soll die Erschließung und Vermarktung von Wohnbaugrundstücken i. d. R. durch einen Dritten (z. B. Erschließungsträger) erfolgen.

Rücknahme von Reserveflächen

Die Stadt verfolgt das Ziel, aufgrund der aktuellen Nachfrage an Wohnbaugrundstücken kurzfristig Wohnbaugebiete zu entwickeln. Nach einer ersten Einschätzung ist ein Großteil der vorhandenen Reserveflächen (im Flächennutzungsplan dargestellte Wohnbauflächen) nicht aktivierbar, da z. B. eine Veräußerung seitens der Grundstückseigentümer nicht gewollt ist oder Konflikte mit anderen Nutzungen (u. a. Immissionen durch landwirtschaftliche Betriebe) bestehen. Um an anderen Stellen Wohnbauland erschließen zu können, wird es erforderlich sein, einen Teil der nicht zur Verfügung stehenden Reserveflächen zurück zu nehmen und dadurch den Reserveflächenüberhang abzubauen (s. Seite 2 Siedlungsflächenbedarf).

Sofern nötig, sollen Flächen zurück genommen werden, die zwar im Flächennutzungsplan als Wohnbau- bzw. Mischfläche dargestellt, aber nicht durch qualifizierte Planung (Bebauungsplan oder Innenbereichssatzung gem. § 34 BauGB) abgesichert sind.

Reserveflächen die Bestandteil eines Bebauungsplanes sind oder innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile liegen, sollen möglichst nicht aufgegeben werden, sondern für die Innenentwicklung weiterhin zur Verfügung stehen. Damit wird dem Ziel „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ langfristig Rechnung getragen.