

Auslegungshilfe

Anforderungen an die Prüfung

des Bedarfs neuer Siedlungsflächen für Wohnen und Gewerbe

im Rahmen der landesplanerischen Überprüfung

Stand: 05. Dezember 2023

I. Grundlagen der Überprüfung

Die Landesplanung setzt als überörtliche, überfachliche Planung mit den Festlegungen des Bayerischen Landesplanungsgesetzes und des Landesentwicklungsprogramms Bayern einen Rahmen für nachfolgende Planungsebenen. Ziele der Raumordnung sind dabei gemäß Art. 3 des Bayerischen Landesplanungsgesetzes (BayLplG) zu beachten, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung in Abwägungs- und Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen (vgl. auch § 1 Abs. 7 BauGB).

In Umsetzung der in Art. 5 Abs. 2 BayLplG als Leitmaßstab der Landesplanung formulierten nachhaltigen Raumentwicklung trifft die Landesplanung zahlreiche Festlegungen zur Flächenschonung und zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke.

Um diesen Festlegungen gerecht zu werden, bedarf es bei der Planung neuer Siedlungsflächen einer Prüfung und Begründung, warum für diese ein hinreichender Bedarf besteht, der in Abwägung mit anderen Belangen, die Flächeninanspruchnahme rechtfertigt (vgl. LEP 1.2.1, 1.1.3, 1.2.2 und 3.1.1). Insbesondere aber erfordert Ziel LEP 3.2 „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“, dass vor Inanspruchnahme neuer Flächen für Siedlungszwecke im bauplanungsrechtlichen Außenbereich zunächst vorhandene Potentiale der Innenentwicklung genutzt wurden. Die Notwendigkeit der Begründung ergibt sich auch

aus §1a Abs. 2 Baugesetzbuch (BauGB). Für Bauleitplanverfahren ist es zweckmäßig, eine plausible Bedarfsbegründung zu erstellen, die beiden gesetzlichen Grundlagen gerecht wird.

Eine Hilfestellung zur Begründung eines Bedarfs an neuen Siedlungsflächen im Außenbereich kann u.a. diese Auslegungshilfe geben.

Die Prüfung der Landesplanungsbehörden erstreckt sich dabei ausschließlich auf die Anforderungen aus dem LEP. Dabei wird standardmäßig und einheitlich anhand dieser Hinweise nachvollzogen, ob Bauleitplanungen den genannten landesplanerischen Anforderungen gerecht werden. Maßgeblich für die Inanspruchnahme neuer Flächen zu Siedlungszwecken ist eine ausreichende Begründung hierfür durch die Gemeinde.

Sofern für im Flächennutzungsplan dargestellte Flächen bereits ein Bedarf nachvollziehbar begründet wurde, ist keine erneute Bedarfsprüfung erforderlich. Maßgeblich hierfür ist, dass der Planungs- und Prognosehorizont des gegenständlichen Flächennutzungsplans und die dazu erfolgte Bedarfsbegründung nicht überholt sind. Bei der Aufstellung oder Fortschreibung des Flächennutzungsplanes ist der Prognosezeitraum zu benennen. Bei fehlender Angabe des Prognosehorizontes ist schlüssig darzulegen, inwiefern die Bedarfsbegründung in Bezug auf aktuelle Planungen noch aktuell ist. Gegebenenfalls ist der Bedarf aufgrund der aktuellen Situation erneut zu begründen.

Im Sinne einer effizienten Verwaltungspraxis ist nicht in allen Planungsfällen eine detaillierte Bedarfsprüfung zwingend erforderlich. Bei Planungen zur geringfügigen Arrondierung des bestehenden Siedlungskörpers, Abrundungen des Ortsrands, Schließungen von Siedlungslücken u. ä. ist regelmäßig keine detaillierte Bedarfsprüfung erforderlich. Dies bezieht sich insbesondere auf Planungen am Hauptort bzw. an Ortsteilen mit Siedlungsschwerpunkt, die die Maßgabe einer flächeneffizienten Siedlungsentwicklung erfüllen. Die Notwendigkeit einer Bedarfsprüfung ist im Einzelfall zu entscheiden. Die Entscheidung ist plausibel bzw. nachvollziehbar in der Begründung des Bauleitplans darzustellen.

II. Erforderliche Angaben des Plangebers

Um eine dem Einzelfall der planenden Gemeinde gerecht werdende Bewertung des Bedarfs vornehmen zu können, müssen der prüfenden Landesplanungsbehörde nachvollziehbare Angaben zur Struktur der Gemeinde, des Landkreises und der Region, zu bestehenden Flächenpotenzialen sowie zum prognostizierten Bedarf vorliegen.

1. Strukturdaten

Anhand insbesondere folgender Strukturdaten kann die Landesplanungsbehörde u. a. beurteilen, inwiefern sich ein zusätzlicher Bedarf an Siedlungsflächen aus den Rahmenbedingungen der Gemeinde, des Landkreises und der Region begründen lässt und den landesplanerischen Zielsetzungen entspricht:

- Einwohnerzahl der Gemeinde
- Einwohnerentwicklung der Gemeinde der letzten zehn Jahre
- Einwohnerzahl gemäß der Bevölkerungsvorausberechnung des LfStat und falls vorhanden der kommunalen Statistik-Stelle für das Zieljahr der Planung
- Bevölkerungsprognose des Landkreises
- Durchschnittliche Haushaltsgröße
- Einstufung im Zentrale Orte-System
- Gebietskategorie gem. LEP
- Verkehrsanbindung
- Wirtschaftliche Entwicklungsdynamik der Gemeinde, des Landkreises und der Region

Darüber hinaus können weitere Indikatoren u. a. zu Zielvorstellungen der Gemeinde und zur Siedlungsdichte berücksichtigt werden.

2. Bestehende Flächenpotenziale in der planenden Gemeinde

Um den Bedarf an zusätzlichen Siedlungsflächen festzustellen, sind zunächst die bestehenden Flächenpotenziale zu ermitteln, die vorrangig gegenüber neuen Flächen zu nutzen sind.

Folgende Flächen sind hierbei gemeindeweit einzubeziehen, sofern dort die beabsichtigte Nutzung zulässig wäre:

- Im Flächennutzungsplan dargestellte Bauflächen
- Unbebaute Flächen im unbeplanten Innenbereich, wie etwa Baulücken, Branchen und Konversionsflächen
- Im Bebauungsplan oder im Bereich städtebaulicher Satzungen dargestellte, noch nicht genutzte Flächen.
- Möglichkeiten der Nutzung leerstehender, un- und untergenutzter Gebäude.
- Möglichkeiten der Nachverdichtung bereits bebauter Flächen.

Hingegen kommen folgende Flächen regelmäßig gemäß Begründung zum Ziel 3.1 LEP nicht als bestehende Flächenpotenziale in Betracht:

- Flächen, die im Flächennutzungsplan als Grünflächen festgesetzt wurden oder in ihrer Funktion der Naherholung, dem lokalen Klima, dem Arten- und Naturschutz, dem Wassermanagement oder der räumlichen Gliederung der Siedlungsflächen dienen.
- Flächen, die in ihrer Funktion Ausdruck einer charakteristischen Siedlungsstruktur sind. Dazu zählen u.a. Grünanger, Dorfplätze, Festplätze oder Denkmäler.
- Flächen, die begründet für die Entwicklung u.a. bereits bestehender Betriebe oder Gemeinbedarfsflächen mit Zweckbindung vorgehalten werden.

Die Flächenpotenziale sollen innerhalb einer Gemeinde den einzelnen Gemeindeteilen zuordenbar sein.

Wegen unterschiedlicher Verfügbar- oder Nutzbarkeit stehen diese Flächen zum Planungszeitpunkt gegebenenfalls nicht in vollem Umfang als Bauflächen zur Verfügung. Diesen Umstand berücksichtigen die Landesplanungsbehörden in begründeten Fällen anhand von Angaben zur Verfügbarkeit oder Nutzbarkeit.. Um den dargelegten Erfordernissen der Raumordnung gerecht zu werden, kann die fehlende Verfügbarkeit nur berücksichtigt werden, wenn die Gemeinde eine Strategie zur Aktivierung der vorhandenen Potenziale und die Ergebnisse der Umsetzung dieser Strategie dargelegt hat.

Ein geeignetes Instrument zur dauerhaften Erfassung und Aktivierung bestehender Flächenpotenziale in den Gemeinden ist das Flächen- oder Leerstandsmanagement. Hierfür gibt es unterschiedliche Anwendungen. Das Landesamt für Umwelt stellt beispielsweise dazu kostenfrei ein Programm zur Verfügung, mit dessen Hilfe das Flächenmanagement deutlich erleichtert wird. Diese Flächenmanagement-Datenbank kann unter folgender Adresse bezogen werden: <https://www.lfu.bayern.de/umweltkommunal/flaechenmanagement/fmdb/index.htm>. Ergänzend dazu stellt die Ländliche Entwicklung mit dem Vitalitäts-Check ein Analyseinstrument zur Innenentwicklung für Dörfer und Gemeinden zur Verfügung. Die Anwendung selbst sowie umfassende Informationen dazu stehen unter <http://www.stmelf.bayern.de/cms01/landentwicklung/dokumentationen/059178/index.php> bereit.

Weitere Hinweise können außerdem den Planungshilfen für die Bauleitplanung 20/21 des Bayerischen Staatsministeriums für Wohnen, Bau und Verkehr entnommen werden, die unter www.bestellen.bayern.de zu bestellen sind.

3. Angaben zum Bedarf an Siedlungsflächen

Zur Prüfung der Übereinstimmung der Planung mit den Erfordernissen der Raumordnung hinsichtlich der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme kommt der Nachvollziehbarkeit und Begründung des ermittelten Bedarfs neuer Siedlungsflächen ein besonderer Stellenwert zu. Hierbei sind örtliche und regionale Besonderheiten in der Bewertung zu berücksichtigen.

3.1 Ermittlung des Wohnbauflächenbedarfs

Bedarf an zusätzlichen Wohnbauflächen ergibt sich ganz vorrangig aus Bevölkerungszuwächsen. Die zu erwartenden Bevölkerungszuwächse ergeben sich aus den Bevölkerungsvorausberechnungen des Landesamtes für Statistik. Diese sind bei der Beurteilung zusätzlichen Wohnbauflächenbedarfs im Kontext mit den weiteren Strukturdaten der Gemeinde zu sehen. Daneben sollten zur Einordnung der Entwicklung auch die Bevölkerungsprognosen für den jeweiligen Landkreis bzw. ggf. der Region herangezogen werden.

Anhand der ermittelten Bevölkerungsentwicklung im Planungszeitraum und der durchschnittlichen Haushaltsgröße sowie der Raumannsprüche der Wohnbevölkerung ist der Bedarf an Wohnbauflächen unter Berücksichtigung ortsspezifischer Gegebenheiten und gleichzeitiger Berücksichtigung anzustrebender flächen- und energiesparender Bauweisen und Erschließungsformen zu ermitteln.

Der Bedarf zusätzlicher Wohnbauflächen ergibt sich aus der Subtraktion der vorhandenen Flächenpotenziale von dem ermittelten Wohnbauflächenbedarf. Insofern sind auch negative Bedarfe an zusätzlichen Wohnbauflächen regelmäßig möglich. Für jede Gemeinde ist jedoch in geringem Umfang ein Ersatzbedarf für Abbruch, Sanierung oder Umnutzung bestehender Wohnbauflächen anzuerkennen. Entscheidend ist stets die Begründung des Bedarfs im Einzelfall unter Berücksichtigung der Bemühungen zur Innenentwicklung.

3.2 Ermittlung des Bedarfs gewerblich genutzter Flächen

Ein Bedarf an neuen gewerblich genutzten Flächen kann sich entweder durch zusätzlichen Flächenbedarf ortsansässiger Unternehmen oder durch Neuan siedlungen ergeben. Diese Bedarfe sind zu prüfen und vor dem Hintergrund flächensparender Erschließungs- und Bauformen, u. a. Mehrfachnutzungen, zu bewerten.

Wesentliche Anforderung ist auch bei der Begründung des Bedarfs gewerblich genutzter Flächen die Gegenüberstellung bestehender Potenzialflächen, die vorrangig zu nutzen sind, mit dem ermittelten Bedarf. Als Potenzialflächen kommen grundsätzlich im Flächennutzungsplan dargestellte oder im Bebauungsplan festgesetzte Misch-, Gewerbe- und Industrieflächen bzw. -gebiete sowie freie, unbebaute Flächen, für die Baurecht besteht, in Betracht. Sofern diese aus Gründen der Verfügbarkeit oder Nutzbarkeit nicht als bestehende Potenziale gewertet werden sollen, muss die Gemeinde entsprechende Mobilisierungsstrategien und die Ergebnisse der Umsetzung dieser Strategien darlegen.

Darüber hinaus ist die mögliche Beteiligung an interkommunalen Gewerbegebieten zur Befriedung des ermittelten Bedarfs zusätzlicher Gewerbeflächen zu prüfen.

Bei vorhabenbezogenen Bebauungsplänen für Gewerbe ist die Bedarfsüberprüfung aufgrund des konkreten Vorhabens auf die Prüfung der Möglichkeit einer Realisierung im Innenbereich bzw. beplanten Bereich beschränkt.

4. Abschätzung der Folgekosten einer Bauleitplanung

Flächeninanspruchnahmen erfolgen durchaus auch in der Annahme, dass eine Neuplanung leichter und günstiger als eine Nutzung der bestehenden Potenziale sei. Die für die Gemeinde entstehenden Folgekosten einer Siedlungsflächenplanung sollten deshalb im Rahmen der Abwägung über diese Planung unbedingt berücksichtigt werden. Zur Ermittlung der zu erwartenden Folgekosten, stellt das Bayerische Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr einen FolgekostenSchätzer zur Verfügung. Nähere Informationen hierzu sind unter folgender Internetadresse zu beziehen: <https://www.stmb.bayern.de/buw/staedtebau/flaechensparen/folgekostenschaetzer/index.php>.