

Mitteilung des Senats vom 2. März 2021

Neue Chancen durch das Baulandmobilisierungsgesetz – welche Initiativen ergreift der Senat?

Die Fraktion der SPD hat unter Drucksache 20/789 folgende Kleine Anfrage an den Senat gerichtet:

Vorbemerkung:

Der Senat weist darauf hin, dass das Baulandmobilisierungsgesetz bisher noch nicht beschlossen ist. Der Bund plant die abschließende Befassung im Bundestag Anfang März. Die Beratung im Bundesrat ist für Ende März vorgesehen. Wie die Endfassung des Gesetzes aussieht, bleibt noch abzuwarten. Vorbehaltlich dessen beantwortet der Senat auf Grundlage der aktuellen Kenntnisse die Anfrage wie folgt:

1. Wie beurteilt der Senat die Änderungen des Baulandmobilisierungsgesetzes in Bezug auf die verschiedenen Instrumente (je Vorkaufsrecht zur Deckung eines Wohnungsbedarfs, auf Grundstücke mit geringfügiger Bebauung, auf einem zu veräußernden Grundstück auf dem städtebaulicher Missstand oder Missstand baulicher Anlagen besteht, zum Zwecke der Innenentwicklung) hinsichtlich der Möglichkeit zur Mobilisierung zusätzlichen Baulands für die Stadtgemeinde Bremen?

Der Senat bewertet die Änderungen des BauGB über das Baulandmobilisierungsgesetz für neue Möglichkeiten zur Mobilisierung zusätzlichen Baulands grundsätzlich positiv.

Das mit dem Gesetzentwurf ermöglichte erweiterte Vorkaufsrecht sowie weitere Instrumente können bei Vorliegen eines angespannten Wohnungsmarktes angewendet werden. Der neue § 201 a BauGB definiert den Begriff des Gebietes mit einem angespannten Wohnungsmarkt. Dies ist in Bremen und Bremerhaven unterschiedlich zu beurteilen. In Bremen liegen die Voraussetzungen für einen angespannten Wohnungsmarkt vor.

Das Baulandmobilisierungsgesetz sieht die Erweiterung der Anwendungsfälle für das kommunale Vorkaufsrecht vor. Die Beurteilung der Wirksamkeit unterscheidet sich in den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven. Für die Stadtgemeinde Bremen lassen sich Grundstücke mit städtebaulichem Missstand identifizieren. Darunter fallen beispielsweise das Güldenhausquartier, die Leerstandsimmobilie Ecke Königsberger Straße/Gröpelinger Heerstraße und die Schrottimmobilie am Hundertmarkplatz. In diesen Fällen prüft der Senat die Anwendung der Instrumente.

Für die Stadtgemeinde Bremerhaven ist das erweiterte Vorkaufsrecht für die rechtskräftigen beziehungsweise in Vorbereitung befindlichen Vorkaufsortsgesetze relevant. Diese betreffen sowohl Grundstücksbereiche mit städtebaulichen Missständen (verwahrloste Immobilien) als auch Areale, in denen städtebauliche Maßnahmen vorgesehen sind und eine städtebaulich geordnete Entwicklung gesichert werden soll (zum Beispiel Stadtentwicklungsgebiet Werftquartier, Immobilie Karstadt).

In Bremen wird die Problematik von Grundstücken mit geringfügiger Bebauung systematisch von der AG Baulücken in den Blick genommen und bearbeitet. Wie zu erwarten, sind bauliche Situation und Wirkung geringfügig bebauter Grundstücke sehr heterogen. Häufig bleibt die bauliche Nutzung allerdings deutlich hinter dem Zulässigen zurück. Ein Vorkaufsrecht der Gemeinde für solche Grundstücke könnte den Handlungsrahmen des Baulückenprogramms sinnvoll ergänzen. Jedoch wäre zu prüfen, auf welche Weise und an wen diese Grundstücke für konkrete Bauprojekte weitergegeben werden könnten.

Der quantitative Effekt der Möglichkeit zur Mobilisierung zusätzlichen Baulands durch die Erweiterung des Vorkaufsrechts wird für die Stadtgemeinde Bremen bezogen auf den Gesamtwohnungsbestand verhältnismäßig gering beurteilt. Für die von städtebaulichem Missstand oder geringfügiger Bebauung betroffenen Ortsteile ist der Effekt allerdings äußerst relevant.

2. Wie beurteilt der Senat insbesondere das Vorkaufsrecht bei Vorliegen eines städtebaulichen Missstandes oder eines Missstandes der baulichen Anlagen, um sogenannte „Schrottimmobilien“ (Handlungsempfehlungen der Baulandkommission, 2019) sowie Wohnanlagen, in denen Mieterinnen und Mieter wiederkehrend unter Missständen zu leiden haben, zu erwerben? Sind dem Senat bereits Objekte in Bremen und Bremerhaven bekannt, für die das Vorkaufsrecht anwendbar wäre, beispielsweise das Objekt Neuwieder Straße 3?

Hierzu erfolgt aktuell die Prüfung, wie die Änderungen durch das Baulandmobilisierungsgesetz eingeschätzt werden und wie die Änderungen des BauGB bei der Beseitigung baulicher Missstände Anwendung finden können.

Die Stadt Bremerhaven nutzt seit 2009 das besondere Vorkaufsrecht gemäß § 25 Absatz 1 Nummer 2 BauGB, um der Ausbreitung von verwahrlosten Immobilien, insbesondere im Goethequartier, entgegenzuwirken und Immobilienspekulationen zu unterbinden. Zwischenzeitlich wurde dieses Vorkaufsortsgesetz mehrfach novelliert. Auf dieser Grundlage konnten in den letzten elf Jahren zahlreiche sogenannte Schrottimmobilien in den Stadtteilen Lehe und Geestemünde erfolgreich einer Lösung zugeführt werden. Mit der Erweiterung des Vorkaufsrechts gemäß § 26 Absatz 2 BauGB kann die Kommune künftig auch bei der Weiterveräußerung dieser Immobilien/Grundstücke von Firmen an ihre Tochtergesellschaften ihr Vorkaufsrecht ausüben. Für Bremerhaven ist hier beispielhaft das Objekt Potsdamer Straße 6 zu nennen, eine ehemals verwahrloste Immobilie, für die seinerzeit die Ausübung des Vorkaufsrechts mangels fehlender Rechtsgrundlage ausgeschlossen war. Daher bedeutet die Gesetzesnovellierung künftig auch für diese Fälle mehr Handlungsspielraum für die Kommunen.

3. Wie beurteilt der Senat ein Vorkaufsrecht für größere Wohnungsbestände, welches nicht im Gesetzesentwurf vorgesehen ist? Inwieweit hat er sich hierfür im Gesetzgebungsverfahren durch Anträge, Stellungnahmen oder ähnliches eingesetzt?

Das Baulandmobilisierungsgesetz sieht kein spezielles Vorkaufsrecht für größere Wohnungsbestände vor. Eine solche Möglichkeit würde der Senat befürworten. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass die Übernahme größerer Wohnungsbestände mit erheblichen Kosten verbunden ist, da im Vorkaufsfall nur in einen bestehenden Vertrag eingetreten wird. Zu beachten ist ferner, dass nach der bisherigen Ausgestaltung des kommunalen Vorkaufsrechts, das Vorkaufsrecht nicht als Instrument der kommunalen Bauland- oder Wohnraumbewirtschaftung verwendet werden kann. Mit dem kommunalen Vorkaufsrecht sollen die Städte und Gemeinden in die Lage versetzt werden, die Umsetzung kommunaler städtebaulicher Entwicklungen zu sichern.

4. Sieht der Senat durch die Änderung des Baulandmobilisierungsgesetzes die Möglichkeit, die in der Stadtgemeinde Bremen geltende Pflicht zum Bau geförderter Wohnungen (Sozialquote) um weitere Anwendungsfälle zu erweitern? Wenn ja, inwieweit beabsichtigt der Senat, diese Möglichkeiten nutzen?
5. Hält der Senat es für erforderlich, aufgrund der Befristung der Regelung zur Sozialquote, vorsorglich Bebauungspläne zu ändern? Wenn ja, welche sollen insbesondere geändert werden?

Die Fragen 4 und 5 werden zusammen beantwortet. Der Senat begrüßt die Möglichkeit zur Aufstellung von Bebauungsplänen zur Festsetzung von Flächen für den sozialen Wohnungsbau mit § 9 Absatz 2d BauGB. In welchem Umfang dies erfolgen kann, wurde noch nicht systematisch untersucht. Der sektorale Bebauungsplan gemäß § 9 Absatz 2 d BauGB stellt jedoch einen zentralen Punkt des Gesetzgebungsverfahrens dar und eröffnet den Kommunen zusätzliche Handlungsoptionen, die, so die Erwartung, mit überschaubarem Aufwand von den Kommunen angewandt werden können.

6. Wie bewertet der Senat das Baugebot in angespannten Wohnungsmärkten? Ist hierfür eine gesonderte Feststellung eines angespannten Wohnungsmarktes für die Stadtgemeinde Bremen erforderlich und beabsichtigt der Senat eine solche Feststellung?

Es wird positiv bewertet, die Anwendung des Baugebots zu erleichtern, um zielgerichtet auf die Schließung von Baulücken zugunsten des Wohnungsbaus hinzuwirken. Der neue § 201a BauGB definiert den Begriff des Gebietes mit einem angespannten Wohnungsmarkt. Die Feststellung eines angespannten Wohnungsmarktes ist in diesem Zusammenhang für die Stadtgemeinde Bremen erforderlich. Da im Rahmen früherer Auswertungen dies bereits festgestellt wurde, wird davon ausgegangen, dass die entsprechenden Tatbestandsmerkmale weiter zutreffen. Zur Bestätigung der Feststellung sollen die erforderlichen Analysen aktualisiert und gutachterlich geprüft werden. Hinzuweisen ist an dieser Stelle, dass Bremen an einem Difu-Vorhaben zu dem Thema Baugebote und Durchsetzung der Baugebote seit Anfang 2020 teilnimmt. Das Ergebnis der Untersuchung des Difu „Praxischeck – Baugebote“ soll Ende 2021 vorliegen.

7. Für welche Wohnbauflächen kommt das Instrument zur Mobilisierung unbebauten oder untergenutzten Baulandes in Betracht (insbesondere Flächen aus dem Wohnbauflächenbericht des Senats)?

Es wird davon ausgegangen, dass die Ausweitung des Baugebotes mit der Ergänzung des § 176 BauGB gemeint ist. Die Entwicklung der Wohnbauflächen aus dem Wohnbauflächenbericht wird regelmäßig kontrolliert. Mit der Senatsvorlage zum Programm „Wohnungsbauperspektiven 2020-23plus“ wird festgestellt, dass hinreichend Wohnbauflächen zur Erreichung der Zielzahlen in Umsetzung sind beziehungsweise ausreichend Bautätigkeit im Bestand zu erwarten ist. Durch die Entwicklung von Projektflächen sowie die weitere „diffuse Bautätigkeit“ im Bestand werden die prognostizierten Bedarfe gedeckt.

Gleichwohl gibt es in Bremen wenige Flächen mit städtebaulichen Missständen, für die die Prüfung der Anwendung des Baugebots in Frage kommen könnte (Beispiel Güldenhausquartier).

Das Baugesetzbuch schränkt die Anwendung dieses Zwangsmittels jedoch nach wie vor sehr stark ein. Nach § 176 Absatz 3 Baugesetzbuch hat die Gemeinde auch künftig von dem Baugebot abzusehen, wenn die Durchführung des Vorhabens aus wirtschaftlichen Gründen einem Eigentümer nicht zuzumuten ist. Im Rahmen des Baulückenprogramms hat sich die Arbeitsgruppe Baulücken intensiv mit den Voraussetzungen für Baugebote auseinandergesetzt. Die für Baugebote notwendige objektiv wirtschaftli-

che Zumutbarkeit, nach der sich Projekte bei Vollfinanzierung selbst tragen, lag in keinem untersuchten Fall vor. Im Ergebnis wiesen die Berechnungen auch bei Berücksichtigung öffentlicher Fördermittel erhebliche Unterdeckungen gegenüber dem jeweiligen jährlichen Gesamtinvestitionsaufwand aus.

Insgesamt werden sich Baugebotsvoraussetzungen bestenfalls in seltenen Einzelfällen mit außerordentlich günstigen Rahmenbedingungen nachweisen lassen. Auch sind Eigentümerinnen und Eigentümer nicht gezwungen, ein Baugebot ohne weiteres hinzunehmen. Vielmehr wird damit zu rechnen sein, dass Eigentümerinnen und Eigentümer versuchen werden, diesen Eingriff in das Eigentumsrecht auf dem Rechtsweg abzuwehren.

Baugebote sind daher kein Mittel, die quantitativen Wohnungsbauziele schnell und mit vertretbarem Aufwand zu erreichen. Gute Erfahrungen im Baulückenprogramm sprechen indes eher für eine aktive und unterstützende Beratung und eine einvernehmliche Lösung gemeinsam mit den Grundstückseigentümerinnen und -eigentümern. Baugebote sind stets kleinteilige Einzelmaßnahmen, um bei städtebauliche Fehl- oder Nichtentwicklungen grundstücksbezogen entgegenzuwirken. Sie stellen eine Anreicherung des städtebaulichen Werkzeugkoffers dar.

8. Wie beurteilt der Senat die neue Möglichkeit, bei Übernahmeverlangen des Eigentümers aufgrund eines Baugebots die Übertragung auf kommunale oder gemeinwohlorientierte Wohnungsbaugesellschaften, Genossenschaften, gemeinnützige Stiftung vorzunehmen?

Das Baulandmobilisierungsgesetz eröffnet mit der Erweiterung des § 176 Absatz 4 Satz 2 BauGB die Möglichkeit der Erleichterung zur Anwendung des Baugebots indem die Gemeinde bei einem Übernahmeverlangen des Eigentümers gemäß Absatz 4 Satz 1 eine kommunale Wohnungsbaugesellschaft, ein gemeinwohlorientiertes Wohnungsbauunternehmen, eine Wohnungsgenossenschaft oder eine gemeinnützige Stiftung mit der Bebauung beauftragen kann. Eine Stärkung des Vorkaufsrechtes wird vom Senat positiv bewertet.

9. Sieht der Senat im städtebaulichen Entwicklungskonzept zur Stärkung der Innenentwicklung eine Begründungshilfe zur Anwendung des besonderen Städtebaurechts? Wie beurteilt der Senat das Instrument und beabsichtigt er die Aufstellung eines solchen Konzepts?

Mit § 176a BauGB soll ein Instrument in das Baugesetzbuch eingeführt werden, das die Entwicklung und bauliche Nutzbarmachung ungenutzter Grundstücke und die Schließung von Baulücken auch bei unzusammenhängend im Gemeindegebiet verteilt liegenden Grundstücken erleichtern soll. Die Gemeinde kann hierzu ein städtebauliches Entwicklungskonzept (vergleiche dazu § 1 Absatz 6 Nummer 11 BauGB) beschließen, das Aussagen zum räumlichen Geltungsbereich, den Zielen und zur Umsetzung von Maßnahmen zur Innenentwicklung enthält. Der Senat begrüßt diese Möglichkeit.

In Bremen und Bremerhaven hat die Innenentwicklung in den vergangenen Jahren eine große Rolle gespielt. Dies verdeutlicht die große Bautätigkeit im Bestand sowie die Entwicklung von Konversionsflächen beziehungsweise Gewerbebrachen. In Bremen und Bremerhaven bestehen noch keine Pläne für die Anwendung eines städtebaulichen Entwicklungskonzepts zur Stärkung der Innenentwicklung. Bremen und Bremerhaven werden von den Instrumenten, die das BauGB nach Gesetzesänderung zulässt, diejenigen nutzen, die zum einen wirtschaftlich, zweckmäßig und förderlich sind, um die Innenentwicklung zu fördern, und zum anderen geeignet sind, städtebauliche Problemlagen zu bewältigen.

10. Inwieweit hat der Senat Kenntnis über das Ausmaß von Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen in angespannten Wohnungsmärkten in

Bremen und Bremerhaven? Zeigen sich hierbei Konzentrationen auf einzelne Stadtteile und wie bewertet der Senat diese neue rechtliche Möglichkeit?

11. Plant der Senat eine Anwendung in der Stadtgemeinde Bremen? Wenn ja, in welchen Stadtteilen soll dies stattfinden?

Die Fragen 10 und 11 werden gemeinsam beantwortet, da davon ausgegangen wird, dass sich Frage 11 auf den neuen § 250 BauGB „Bildung von Wohnungseigentum in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten“ bezieht. Dieser zielt darauf ab, ein ausreichendes Angebot an bezahlbaren Mietwohnungen zu erhalten.

Bremen und Bremerhaven müssen dabei unterschiedlich beurteilt werden. Zur Prüfung der Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt, siehe Frage 6.

Auch in Bremen werden laufend Mietwohnungen in Eigentumswohnungen umgewandelt und dem Mietwohnungsmarkt damit entzogen. Eine Auswertung erfolgt über die Ermittlung von Abgeschlossenheitsbescheinigungen in bestehenden Gebäuden. Die Abgeschlossenheitsbescheinigung erfolgt, wenn Mietwohnungen in Eigentumswohnungen umgewandelt werden. Die Tabelle zeigt eine Übersicht über die Anzahl der bescheinigten Objekte. Die genaue Anzahl der darin enthaltenen Wohnungen wird dabei nicht erfasst.

Tabelle 1: Abgeschlossenheitsbescheinigungen im Bestand 2017 bis 2020

Jahr	Anzahl Objekte
2017	69
2018	46
2019	40
2020	31
insgesamt	186

Die meisten umgewandelten Objekte gab es im Zeitraum 2017 bis 2020 demnach in Schwachhausen (30) und der Neustadt (26), gefolgt von der Östlichen Vorstadt (18), Burglesum (15) und Mitte (12).

Die Stadtgemeinde Bremen weist im Vergleich zu anderen Großstädten im Bundesgebiet eine deutlich höhere Eigentümerquote (38 Prozent) auf. Die Erhöhung des Anteils von selbstgenutztem Wohneigentum wird grundsätzlich begrüßt. Es muss jedoch im Einzelfall die Betroffenheit betrachtet und geprüft werden.

Ein Vergleich nach Herkunft der Käuferinnen und Käufer für das Jahr 2018 (Monitoring Wohnen und Bauen 2019) zeigt, dass Reihenhäuser und Doppelhaushälften sowie Ein- und Zweifamilienhäuser 2018 wie in den vergangenen Jahren zu rund 85 Prozent von Bremerinnen und Bremern und zu 15 Prozent von Nicht-Bremerinnen oder -Bremern gekauft wurden. Dagegen werden neugebaute Eigentumswohnungen zu rund 36 Prozent von Nicht-Bremerinnen und -Bremern gekauft. Dies weist darauf hin, dass Eigentumswohnungen zu hohen Anteilen von teilweise externen Kapitalanlegern gekauft werden. Damit geht keine Erhöhung des Anteils selbstgenutzten Wohneigentums einher.

Gemäß § 577 BGB wird bei Verkauf vermieteter Wohnungen der Mieter zum Vorkauf berechtigt. Dies kann einer steigenden Eigentümerquote zuträglich sein, kann jedoch aus wirtschaftlichen Gründen nicht von jedem

Mieter wahrgenommen werden. Problematisch beurteilt wird die Umwandlung von Mietwohnungen, die ein sehr niedriges Mietniveau haben. Dabei würde das dringend benötigte Niedrigpreissegment am Wohnungsmarkt verringert.

Der Genehmigungsvorbehalt der zuständigen Stellen ermöglicht es, negative Auswirkungen von Umwandlungen auf den Mietwohnungsmarkt im Einzelfall zu prüfen und in Konfliktfällen gezielt einzugreifen, wenn etwa eine Verdrängung durch die Umwandlung zu befürchten wäre.

In Bremerhaven gibt es keinen angespannten Wohnungsmarkt. Gleichwohl orientiert sich die weitere Wohnbauflächen-/Baulandentwicklung an qualitativen Kriterien. In diesem Zusammenhang ist beabsichtigt, Quartiere mit unterschiedlichen Wohntypologien auszustatten und insofern einer sozialen Durchmischung zuzuführen. Damit soll eine Konzentration von Eigentumswohnungen wie zum Beispiel im Bereich Neuer Hafen künftig vermieden werden.