

Mitteilung des Senats vom 7. Februar 2023

Bezahlbarer Wohnraum in allen Stadtteilen – können sektorale Bebauungspläne als Treiber für den sozialen Wohnungsbau wirken?

Die Fraktion der SPD hat unter Drucksache 20/818 S eine Kleine Anfrage zu obigem Thema an den Senat gerichtet.

Der Senat beantwortet die vorgenannte Kleine Anfrage wie folgt:

Vorbemerkung:

Bremen verfolgt erfolgreich eine ganzheitliche Strategie zum Erhalt und zur Schaffung bezahlbaren Wohnraums. Dabei wird auf eine Vielzahl von Instrumenten zurückgegriffen. Die ganzheitliche Strategie ist mit dem Stadtentwicklungsplan Wohnen 2030 durch die Stadtbürgerschaft am 15. Dezember 2020 beschlossen worden und befindet sich in der Umsetzung. Aktuell ist eine erste Evaluation in Erarbeitung. Das Baulandmobilisierungsgesetz unterstützt die Aktivitäten Bremens. Auf Bundesebene wurde mit dem Bündnis bezahlbarer Wohnraum adressiert, dass die zurzeit noch befristeten Regelungen im Rahmen des Baulandmobilisierungsgesetzes entfristet werden sollten. Dies wird seitens Bremens im Rahmen der Aktivitäten der Bauministerinnen- und Bauministerkonferenz deutlich unterstützt. Im Zusammenspiel von Baugesetzbuch (BauGB) und Baunutzungsverordnung (BauNVO) sollen die Möglichkeiten des bisherigen Planungsrechtes erweitert werden, um den Kommunen flexiblere Gestaltungsmöglichkeiten für städtebauliche Lösungen zur Verfügung zu stellen. Dies betrifft auch den sektoralen Bebauungsplan als ein Instrument. Welches Instrument das jeweils am besten geeignete für die Zielerreichung ist, wird fallbezogen geprüft. Grundlage für eine mögliche Anwendung ist eine umfassende gesamtstädtische Analyse. Die Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau hat daher eine Innenentwicklungsstudie in Auftrag gegeben, die diese Potenziale untersucht. Dazu gehören auch planungsrechtliche Fragestellungen. Die Studie wird voraussichtlich Anfang des zweiten Quartals 2023 vorgelegt werden. Daraus gilt es dann eine gemeinsame Umsetzungsstrategie im Sinne der Zielerreichung gemischte Quartiere im Bestand abzuleiten. Mit der beauftragten „Innenentwicklungsstudie“ werden Voraussetzungen, Möglichkeiten und Potenziale der Aufstellung von sektoralen Bebauungsplänen als Beitrag zur sozialen Wohnraumförderung in Bremen untersucht.

1. Wie beurteilt der Senat das Potenzial sektoraler Bebauungspläne als Mittel für die Schaffung von sozialem Wohnraum in Bestandsquartieren?

Da in Bremen einige Stadtbereiche, insbesondere innerstädtische Altbauquartiere, nicht durch qualifizierte Bebauungspläne überplant sind, wird im Rahmen einer aktuell beauftragten und in Bearbeitung befindlichen „Innenentwicklungsstudie“ untersucht, ob die Aufstellung von sektoralen Bebauungsplänen einen Beitrag zur sozialen Wohnraumförderung in Bremen leisten kann und an welchen Stellen der Einsatz sektoraler Bebauungspläne besonders zu prüfen ist. Auf Grundlage erster Erkenntnisse der Innenentwicklungsstudie könnte der Einsatz sektoraler Bebauungspläne zur

Schaffung sozial geförderten Wohnraums in bestimmten Bereichen ein Instrument sein, mit dem anlass- und ortsteilbezogen das Wohnraumangebot durch geförderten Wohnungsbau ergänzt werden kann. Darüber hinaus wird eine Modifizierung der Mindestzahl an Wohnungen und der Sozialwohnungsquote empfohlen sowie eine grundsätzliche Prüfung der Entschädigungspflicht (siehe auch Antwort zu Frage 3).

2. Plant der Senat die Anwendung von sektoralen Bebauungsplänen in Bremen und wenn ja,

a) nach welchen Kriterien identifiziert er die hierfür in Frage kommenden Stadtteile beziehungsweise räumlichen Zusammenhänge?

Aktuell gibt es keine Verfahren, in denen ein sektoraler Bebauungsplan Anwendung findet.

Die Quartiere der Stadt Bremen sind in ihren Strukturen heterogen. Nicht alle Quartiere ohne qualifizierte Bebauungspläne eignen sich für die Aufstellung von sektoralen Bebauungsplänen. Vorhandene einfache Bebauungspläne setzen darüber hinaus oftmals die Art der Nutzung fest, in diesen Fällen ist das Aufstellen sektoraler Bebauungspläne nicht möglich.

Betrachtet man die Quartiere unter dem Aspekt „Mietniveau“, so würden in Quartieren mit einem geringen Mietniveau neue geförderte Wohnungen keine nennenswerte quantitative Verbesserung der Wohnraumversorgung bewirken. Dagegen ist in hochpreisigen Quartieren der Bedarf an geförderten Wohnungen hoch. In beiden Fällen geht es insbesondere darum, einer sozialen Entmischung entgegenzuwirken. Kriterien zur Ermittlung von Stadtteilen mit besonderen Bedarfen sind:

- Angebotsmieten (Abweichungen zum Mittelwert): Überall dort, wo die Angebotsmieten deutlich unter dem Durchschnitt liegen, ist von einem geringen Bedarf auszugehen. Dort, wo sie weit über dem Durchschnitt liegen, ist der Bedarf entsprechend höher, um eine soziale Durchmischung zu gewährleisten.
- Bestand der geförderten Wohnungen: Der Bestand an geförderten Wohnungen zeigt das Angebot an Wohnungen mit günstigeren Mieten an. In Quartieren mit einem geringen Bestand ist daher tendenziell von einem höheren Bedarf auszugehen.
- Entwicklung der geförderten Wohnungen (2022 bis 2025): Die Entwicklung der geförderten Wohnungen setzt die auslaufenden Bindungen in Beziehung zu den neu geplanten geförderten Wohnungen. Dort, wo eine negative Entwicklung stattfindet, ist von einem höheren Bedarf an geförderten Wohnungen auszugehen, um die auslaufenden Bindungen zu ersetzen.
- Flächenpotenziale: Wenn in einem Quartier größere Flächenpotenziale für Wohnungsbau vorhanden sind, ist davon auszugehen, dass dort aufgrund der mit einer erforderlichen Bauleitplanung verbundenen 30-Prozent-Quote zukünftig weitere geförderte Wohnungen entstehen werden. Je größer diese Flächenpotenziale sind, desto geringer ist der Bedarf an zusätzlich geförderten Wohnungen.
- Sozialindex: Angesichts des Bestrebens der Stadt Bremen, die soziale Vielfalt in den Quartieren zu erhalten beziehungsweise zu steigern, ist insbesondere in Quartieren mit höherem sozialen Status von einem erhöhten Bedarf an geförderten Wohnungen auszugehen.

Aus diesen einzelnen Kriterien wird ein Gesamtindex gebildet. Insbesondere auf dieser Grundlage soll zukünftig ermittelt werden, welche

Instrumente geeignet sind, bezahlbaren Wohnraum in allen Stadtteilen zu erhalten und zu schaffen. Dies könnte auch durch die Anwendung des sektoralen Bebauungsplanes erfolgen.

- b) welche konkreten Stadtteile beziehungsweise räumliche Zusammenhänge kommen nach Einschätzung des Senats nach den vorgenannten Kriterien für die Anwendung von sektoralen Bebauungsplänen in Betracht?

Auf Grundlage des aktuellen Entwurfstandes der Innentwicklungsstudie lassen sich Suchräume oder Beobachtungsgebiete eingrenzen, in denen unter Anwendung der oben genannten fünf Kriterien diese verschiedenen Stadtbereiche in weiteren Schritten genauer auf die konkreten Möglichkeiten zur Aufstellung sektoraler Bebauungspläne geprüft werden müssen.

3. Welche Quote für den geförderten Wohnungsbau ist im Geltungsbereich von sektoralen Bebauungsplänen nach Rechtsauffassung des Senats zulässig?

Auf der aktuellen Grundlage der Senatsbeschlüsse vom 3. März 2020 beziehungsweise 15. Dezember 2020 ist zur Anwendung der Sozialwohnungsquote eine Quote von 30 Prozent mit einer Bindungsdauer von 30 Jahren für den geförderten Wohnungsbau zulässig. Für die Anwendung gilt eine Untergrenze von 20 Wohneinheiten.

4. Inwieweit hält der Senat eine gegenüber dem in Bremen üblichen Niveau von 30 Prozent erhöhte Quote für den geförderten Wohnungsbau im Geltungsbereich von sektoralen Bebauungsplänen für sinnvoll? Welche konkrete Höhe stellt er sich dafür gegebenenfalls vor?

Bei der Aufstellung eines Bebauungsplanes nach § 9 Absatz 2d Baugesetzbuch ist zu berücksichtigen, dass Festsetzungen nach Nummern 1 bis 3 eine Ausschlusswirkung für andere Nutzungen als Wohnnutzung haben. Insofern ist eine differenzierte Betrachtung notwendig, um nicht andere städtebauliche Ziele neben der Wohnraumschaffung (gemischt genutzte Quartiere, neue Orte der Produktiven Stadt, etc.) zu verhindern.

Rund ein Viertel der Neubauwohnungen außerhalb von Bebauungsplänen sind in Projekten mit mehr als 20 Wohneinheiten entstanden (520 Wohnungen). Für sektorale Bebauungspläne wäre deswegen zu prüfen, inwieweit die Untergrenze von 20 Wohneinheiten Anwendung finden soll.

Aus Sicht des Referates Wohnungswesens wird empfohlen, gegebenenfalls die Untergrenze von 20 Wohneinheiten für sektorale Bebauungspläne auszusetzen, denn gemäß § 9 Absatz 2d Satz 1 Nummer 3 Baugesetzbuch kann im Bebauungsplan eine Quote von bis zu 100 Prozent geförderter Wohnraum festgesetzt werden.

Für die Festlegung einer Quote im Rahmen eines sektoralen Bebauungsplans wäre es sowohl denkbar, eine stadtweite Quote oder eine Quote im Einzelfall festzulegen. Beide Möglichkeiten weisen jeweils Vorteile und Nachteile auf (Verhandlungsspielräume, Rechtssicherheit, Entschädigungsfragen, etc.).

Sektorale Bebauungspläne können als Instrument der Baurechtschaffung aber auch in den oben genannten sogenannten Suchräumen oder Beobachtungsgebieten aufgestellt werden; dort könnte im Einzelfall auch auf die Festlegung einer Quote für den sozialen Wohnungsbau verzichtet werden (Festsetzung gemäß § 9 Absatz 2d Nummer 1 Baugesetzbuch).

5. Welche Fristen gilt es bezüglich der Verfahrenseinleitung und des Satzungsbeschlusses von sektoralen Bebauungsplänen zu beachten?

Das Verfahren zur Aufstellung eines sektoralen Bebauungsplans kann nur bis zum Ablauf des 31. Dezember 2024 förmlich eingeleitet werden (§ 9 Absatz 2d Satz 5 Baugesetzbuch). Der Satzungsbeschluss nach § 10 Absatz

1 Baugesetzbuch ist gemäß § 9 Absatz 2d Satz 5 Baugesetzbuch bis zum Ablauf des 31. Dezember 2026 zu fassen. Derzeit wird die Befristung des Baulandmobilisierungsgesetzes seitens des Bundes geprüft. Der Bund hat für das Jahr 2023 eine umfassende Baugesetzbuchnovelle angekündigt, unter anderem um die Planungsprozesse zu beschleunigen und zu vereinfachen und die Möglichkeiten des bisherigen Planungsrechtes zu erweitern, um den Kommunen flexiblere Gestaltungsmöglichkeiten für städtebauliche Lösungen zur Verfügung zu stellen.

6. Welchem Zeitplan folgt der Senat in Bezug auf die Sicherstellung der Einhaltung der Fristen für die Anwendung von sektoralen Bebauungsplänen?

Nach Vorliegen und Auswertung der Innenentwicklungsstudie wird der Senat über die Anwendung des Instruments sektoraler Bebauungspläne und den dazugehörigen Zeitplänen entscheiden. Die Innentwicklungsstudie und daraus abgeleitete Handlungsempfehlungen sollen dem Senat bis zum dritten Quartal 2023 vorgelegt werden. Damit könnten, sollte das Instrument zur Anwendung kommen, die oben genannten Fristen zur Aufstellung eines sektoralen Bebauungsplanes eingehalten werden.

7. Wie viel zusätzlichen sozialen Wohnungsbau erhofft sich der Senat durch die Anwendung von sektoralen Bebauungsplänen in Bremen? Bitte differenzieren nach Gesamtstadt und relevanten Stadtteilen.

Für die grobe Einschätzung der Potenziale im unbeplanten Innenbereich (nach § 34 Baugesetzbuch zu beurteilende Gebiete) wurde die Bautätigkeit der letzten Jahre (Januar 2013 bis Juli 2020) untersucht. Dabei wurden die Baugenehmigungen ausgewertet, die für Bereiche ohne beziehungsweise ohne qualifizierte Bebauungspläne vorlagen. Dabei ist davon auszugehen, dass zahlreiche einfache Bebauungspläne Festsetzungen zur Art der Nutzung treffen und somit nicht durch sektorale Bebauungspläne überplant werden können. Aufgrund dessen geben die Daten lediglich Hinweise darauf, wie viele Wohnungen durch sektorale Bebauungspläne grundsätzlich möglich wären.

Im oben genannten Zeitraum wurden rund 20 Prozent der Wohnungen oder rund 2 900 Wohneinheiten im unbeplanten Innenbereich genehmigt. Mehr als 70 Prozent dieser Wohnungen (rund 2 100) wurden im Neubau, die übrigen durch Erweiterung, Umnutzung oder Umbau genehmigt. Das bedeutet, dass im Durchschnitt jährlich fast 280 Genehmigungen für neue Wohnungen im unbeplanten Innenbereich erteilt wurden – überwiegend ohne Wohnraumförderung.

Besonders die Stadtteile Neustadt, Schwachhausen, Östliche Vorstadt, Findorff sowie Hemelingen und Vegesack waren in diesem Zeitraum durch eine intensive Bautätigkeit außerhalb qualifizierter Bebauungspläne geprägt. Bei einem angenommenen gleichbleibenden Verhältnis der Baugenehmigungen in qualifizierten Bebauungsplänen zu denen außerhalb qualifizierter Bebauungspläne, kann ein jährliches Potenzial von maximal 80 geförderten Wohnungen (bei 30-Prozent-Quote) angenommen werden. Zu berücksichtigen ist hier allerdings auch, dass es sich bei sektoralen Bebauungsplänen um Angebotspläne handelt. Welche tatsächliche Bautätigkeit sich im Geltungsbereich eines sektoralen Bebauungsplans entfaltet, kann das Bauressort – anders als bei (vorhabenbezogenen) Bauleitplanverfahren mit Abschluss städtebaulicher Verträge – nicht aktiv steuern.

8. In seinen „Maßnahmen für eine Bau-, Investitions- und Innovationsoffensive“ hat das von der Bundesregierung initiierte „Bündnis bezahlbarer Wohnraum“ vorgeschlagen, das Instrument der sektoralen Bebauungspläne auch auf bereits geplante Gebiete auszuweiten (Maßnahme 4.13). Wie bewertet der Senat dieses Vorhaben, und welches Potenzial zur Ausweitung sozialen Wohnungsbaus misst er ihm bei? Bitte hierzu auch eine modellhafte Quantifizierung angeben.

Durch die qualitative Ergänzung des Wohnraumangebotes im Rahmen der Inanspruchnahme von baulichen Innenentwicklungspotenzialen kann die Steigerung des verfügbaren Wohnraums insbesondere im bezahlbaren Segment erreicht werden. Im Hinblick auf Verteilungsmechanismen durch die Bodenpreise sind Maßnahmen zur dringend benötigten Entlastung auf dem Wohnungsmarkt daher positiv zu bewerten. Der Senat begrüßt ausdrücklich die Erweiterung des Instrumentes auch auf beplante Gebiete. Im Rahmen der Analyse der Innenentwicklungspotenziale wird dieser Aspekt bereits mit betrachtet.

Mit der beauftragten „Innenentwicklungsstudie“ werden Voraussetzungen, Möglichkeiten und Potenziale der Aufstellung von sektoralen Bebauungsplänen als Beitrag zur sozialen Wohnraumförderung in Bremen untersucht. Demnach könnte der Einsatz sektoraler Bebauungspläne ein Instrument zur Schaffung sozial geförderten Wohnraums sein, mit dem anlass- und ortsteilbezogen das Wohnraumangebot durch geförderten Wohnungsbau ergänzt werden könnte. Darüber hinaus könnten eine Modifizierung der Mindestzahl von 20 Wohneinheiten zur Umsetzung der Sozialwohnungsquote, die Festlegung einer stadtweiten Quote in den Suchräumen oder die Festlegung einer Quote im Einzelfall unter Berücksichtigung der jeweiligen städtebaulichen Dichte nach § 34 Baugesetzbuch und der geplanten Dichte des Vorhabens in Betracht gezogen werden. Es bedarf jedoch einer grundsätzlichen Prüfung der Entschädigungspflicht aufgrund von möglichen Wertabschlägen bei den Grundstückswerten.

9. Ist dem Senat die Praxis aus Hamburg bekannt, nach der bei einzelnen Bauvorhaben auch ohne Schaffung neuen Planungsrechts ab 30 Wohneinheiten bei Befreiungen in Vorbescheids- oder Baugenehmigungsverfahren eine 35-Prozent-Quote für die Schaffung von sozialem Wohnraum verlangt wird, wie bewertet er diese, und inwieweit hält er eine ähnliche Regelung für Bremen für geeignet?

Dem Senat ist die Vereinbarung aus Hamburg bekannt. Sie wurde im Vertrag für Hamburg – Wohnungsneubau Fortschreibung der Vereinbarung zwischen Senat und Bezirken zum Wohnungsneubau (Stand 16. November 2021) getroffen und sieht im Sinne des sogenannten Drittmixes (je ein Drittel öffentlich geförderte Mietwohnungen, frei finanzierte Mietwohnungen und Eigentumswohnungen) vor, dass im Regelfall 35 Prozent der Wohneinheiten eines Bauvorhabens auf privaten Flächen bei der Schaffung von neuem Planrecht oder bei Vorhaben ab 30 Wohneinheiten bei Befreiungen in Vorbescheids- oder Baugenehmigungsverfahren als öffentlich geförderte Wohnungen für Haushalte mit geringem und mittlerem Einkommen zu errichten sind. Diese Regelung betrifft also auch Wohnungsbauprojekte im Geltungsbereich bestehender Bebauungspläne, für deren Genehmigung eine Befreiung nach § 31 Absatz 2 oder 3 Baugesetzbuch erforderlich wird. Planungsrechtliche Befreiungen setzen also bei größeren Projekten (ab 30 Wohneinheiten) voraus, dass ein Teil der Wohnungen öffentlich gefördert ist. Grundlage für das Vorgehen in Hamburg ist die Vereinbarung zwischen der Stadtentwicklungsbehörde und großen Wohnungsbauunternehmen dementsprechend vorzugehen. Eine solche Vereinbarung gibt es in Bremen bisher nicht. Befreiungsentscheidungen (auch) von einer gewissen Quote geförderten Wohnraums abhängig zu machen, ist deswegen nicht unmittelbar auf Bremen übertragbar.

Durch das Baulandmobilisierungsgesetz 2021 ist ein neuer Tatbestand der Befreiung hinzugekommen: Das bedeutet, dass nun auch in Bremen als Gebiet mit einem angespannten Wohnungsmarkt nach § 201a Baugesetzbuch zugunsten des Wohnungsbaus im Einzelfall von den Festsetzungen des Bebauungsplans befreit werden kann, selbst dann wenn die Grundzüge der Planung berührt sind. Damit wird eine intensivere bauliche Ausnutzung von Grundstücken mit geltendem Planrecht erleichtert, auch

wenn ein Wohnungsbauvorhaben in bestimmten Aspekten über die Festsetzungen des Bebauungsplans hinausgeht. Gerade im Zusammenhang mit Befreiungen nach § 31 Absatz 3 Baugesetzbuch soll aus Sicht des Bauressorts überprüft werden, inwieweit ein Spielraum zugunsten von Regelungen zur Wohnraumförderung in einem Befreiungsbescheid mit Verweis auf den festgestellten angespannten Wohnungsmarkt besteht. Seine Grenze findet die Anwendung des § 31 Absatz 3 Baugesetzbuch allerdings, sobald sich ein Planerfordernis nach § 1 Absatz 2 Baugesetzbuch ergibt. Eine solche Befreiungs- beziehungsweise Genehmigungspraxis bei Bauvorhaben mit Geschosswohnungsbau von mehr als 30 Wohneinheiten eine 30-Prozent-Quote für sozialen Wohnungsbau zu fordern, könnte auch in Bremen eine sinnvolle Ergänzung des städtebaulichen und wohnungspolitischen Instrumentariums darstellen. Die dafür notwendigen Voraussetzungen sowie die jeweilige Eignung wären im konkreten Einzelfall zu prüfen.