

Bericht	Geschäftsbereich	Geschäftsbereich Wirtschaft, Stadtentwicklung, Klimaschutz, Bauen und Recht
	Ressort / Stadtbetrieb	101 Stadtentwicklung und Städtebau
	Bearbeiter/in Telefon (0202) Fax (0202) E-Mail	Christiane Claßen 6616 8043 Christiane.classen@stadt.wuppertal.de
	Datum:	12.05.2021
	Drucks.-Nr.:	VO/0753/21 öffentlich
Sitzung am	Gremium	Beschlussqualität
27.05.2021	Ausschuss für Wirtschaft, Arbeit und Nachhaltigkeit	Entgegennahme o. B.
10.06.2021	Ausschuss für Stadtentwicklung und Bauen	Entgegennahme o. B.
16.06.2021	Hauptausschuss	Entgegennahme o. B.
17.06.2021	Rat der Stadt Wuppertal	Entgegennahme o. B.
Bericht zum Antrag "Schaffung von Wohnraum durch Innenverdichtung" (VO/0285/21)		

Grund der Vorlage

Gemeinsamer Antrag der Fraktionen CDU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, DIE LINKE und WFW „Schaffung von Wohnraum durch Innenverdichtung“ (Drucksache-Nr. VO/0285/21)

Beschlussvorschlag

Die zuständigen Fachausschüsse und der Rat der Stadt Wuppertal nehmen den Bericht ohne Beschluss entgegen.

Einverständnisse

entfällt

Unterschrift

Minas

Begründung

A. Zur bisherigen und weiteren Vorgehensweise zur Schaffung von Wohnraum durch Innenverdichtung (Antwort Ressort 101)

Die bisherige Vorgehensweise der Verwaltung zur Schaffung weiteren Wohnraums durch Innenverdichtung soll kontinuierlich weitergeführt werden, da sie sich als zielführend erwiesen hat. Sie ist geprägt von folgenden Elementen:

Bebauungspläne vorrangig auf vorgenutzten Flächen oder im Innenbereich aufstellen oder ändern

Der weit überwiegende Teil der Neuaufstellungen und Änderungen von Bebauungsplänen der letzten Jahre betrifft Flächen der Innenentwicklung auf vorgenutzten oder versiegelten Flächen (einschließlich Brachen) und Flächen, die von Siedlungsraum umgeben sind. Im aktuellen Arbeitsprogramm der Bauleitplanung befinden sich 37 Projekte, die die Schaffung von Wohnraum betreffen, 32 davon sind Projekte der Innenentwicklung, nur fünf Projekte der Außenentwicklung, das heißt, 86% der laufenden Bebauungsplanaufstellungen oder -änderungen betreffen Flächen der Innenentwicklung, nur 14 % betreffen Flächen der Außenentwicklung.

Städtische Grundstücke im Innenbereich sukzessive entwickeln

Auf die Entwicklung kommunaler Flächen kann die Verwaltung direkt Einfluss nehmen. Fast alle Flächen im Eigentum der Stadt Wuppertal und mit Darstellungen im Flächennutzungsplan, die Wohnungsbau ermöglichen und in Innenbereichen liegen, wurden in den letzten Jahren entwickelt (u.a. Lortzingstraße, Hilgershöhe, Meininger Straße) oder befinden sich aktuell in Vorbereitung oder Entwicklung, wie die Projekte Greueler Straße, Obere Lichtenplatzer Straße und ehem. Sportplatz Löhrrerlen. In Einzelfällen erschweren Hemmnisse eine wohnbauliche Entwicklung (z.B. Topographie, Erschließungs- und Aufbereitungskosten).

Bauanträge in Gebieten nach § 34 BauGB rechtssicher genehmigen

Frühere Erhebungen zeigten, dass ungefähr die Hälfte der jährlichen neu errichteten Wohneinheiten in Wuppertal durch Baugenehmigungen im sogenannten unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) entstehen und ausschließlich Vorhaben der Innenverdichtung sind. Dabei liegt das Augenmerk auf der rechtssicheren Genehmigung dieser Vorhaben, damit der Stadt keine Ansprüche auf Entschädigung entstehen und (Nachbarschafts-) Klagen verhindert werden.

Wohnungsleerstandsaktivierung und Problem- und Schrottimmobilieneentwicklung begleiten

Die erfolgreiche Innenverdichtung in Wuppertal zeigt sich auch in der positiven Entwicklung der Wohnungsleerstandszahlen: die Leerstandsquote sank in Wuppertal im Zeitraum von 2012/13 bis 2019/20 von 6,8 % auf 5,3 %. In dieser Spanne von sieben Jahren wurden absolut 2.772 leerstehende Wohnungen reaktiviert (jährlich ca. 400 Wohneinheiten).

Als ein weiterer Baustein der Innenentwicklung ist der Bereich Problem- und Schrottimmobilien ein eigener Tätigkeitsbereich der Stadtentwicklung (siehe VO/0459/21).

Brachflächenentwicklung als eigenen Aufgabenbereich führen und die Unterstützung des Landes nutzen

Seit Aufstellung des Handlungsprogramms Brachflächen 2005 begleitet die Verwaltung sukzessive die Brachflächenentwicklung. Neben den Fortschreibungen von 2015 und 2017 wurden im Kontext des Flächenpools NRW zwischen 2014 und 2020 auch Unterstützungsangebote des Landes in Anspruch genommen.

Beispiele für erfolgreiche Brachflächenentwicklungen sind die Flächen Bergisches Plateau, GOH-Kaserne und Reuterstraße/Lessingstraße sowie aktuell die Projekte Heubbruch und Christbusch.

Wohnnutzung bei Einzelhandelsprojekten mit einbeziehen

Mit dem Beschluss der Aktualisierung des Einzelhandelskonzeptes der Stadt Wuppertal (VO/0197/20) wurde auch die Grundlage für mehr mischgenutzte Einzelhandelsprojekte zugunsten einer wohnbaulichen Innenverdichtung geschaffen. Im Zuge dessen werden aktuell mehrere Projekte im Sinne des „Wuppertaler Hauses“ vorbereitet (mit einer Wohnnutzung in den Obergeschossen über einer Einzelhandelssnutzung im Erdgeschoss, vgl. EHZK 2020, S. 81).

Innenentwicklungskonzept erarbeiten und kontinuierlich umsetzen

Für den Aufgabenbereich der Schaffung von Wohnraum durch Innenverdichtung wurde im Nachgang des Beschlusses des Rats der Stadt Wuppertal vom 12.03.2018 (VO/0974/17) im Verlauf des Jahres 2019 das Innenentwicklungskonzept (VO/0857/20) erarbeitet. Es liefert die fachlichen Grundlagen für den Aufgabenbereich der Innenentwicklung und hat notwendigen Maßnahmen zur Intensivierung der Innenentwicklung konzipiert. Die Verwaltung arbeitet kontinuierlich an deren Umsetzung. Der Aufgabenbereich Wohnen in der Abteilung Stadtentwicklung wurde hierfür personell umstrukturiert und dadurch verstärkt. Zunächst wurden in der „Aktionsgruppe Flächenaktivierung“ AGFA in 2020 ca. 65 Flächen der Baulandentwicklung ausgewählt und bewertet. Durch die Erarbeitung von Exposés und Entwürfen wird aktiv und kontinuierlich versucht, Entwicklungen anzustoßen und/oder zu begleiten. In 2021 erfolgte der Start des Pilotprojekts zur Baulückenaktivierung in Ronsdorf. Die Erfahrungen bei der proaktiven Ansprache von Eigentümer/innen sollen ausgewertet und ggf. optimiert auf andere Bezirke übertragen werden.

Flächenpotenziale der Innenentwicklung führen und entwickeln

Im Nachgang der Erarbeitung der beiden wohnbaulichen Konzepte „Neue Wohnbauflächen für Wuppertal“ (VO/0929/19) und „Innenentwicklungskonzept der Stadt Wuppertal“ (VO/0857/20) wurde die Aufgabe der Wohnbauflächenentwicklung in die Bereiche der Baulandentwicklung, Baulandmobilisierung und Bestandsaktivierung untergliedert, auch, um der Innenentwicklung als Aufgabenbereich besonders Rechnung zu tragen (siehe VO VO/0481/21, Anlage 02 Sachstandsbericht Wohnbauflächen). Im Potenzialflächenkataster der Stadt Wuppertal (nicht öffentliches Baulandkataster) werden die Flächen zukünftig auch danach kategorisiert, ob sie die Innen- oder die Außenentwicklung betreffen.

Eigentümer/innen und Antragsteller/innen bzgl. Projekten der Innenentwicklung beraten, betreuen und ansprechen

Die Beratung von Eigentümer/innen und Antragsteller/innen durch die Bürgerberatung Bauen kommt auch der Schaffung von Wohnraum durch Innenverdichtung zugute. Ergänzt wird diese Beratung der entwicklungsbereiten Eigentümer/innen, Entwurfsverfasser/innen und Unternehmen durch die kontinuierlich laufende projektbezogene Beratung, Betreuung und Ansprache seitens der Ressorts 101 und 105. Die Benennung eines Ansprechpartners für dieses Themenfeld kann aufgrund der hohen Dichte der Anfragen von den Ressorts nicht eingelöst werden.

B. Zum Einsatz von baurechtlichen Instrumentarien zugunsten von Innenverdichtung (Antwort Ressort 101)

Folgendes baurechtliche Instrumentarium setzt die Verwaltung aktuell und zukünftig zugunsten von Innenverdichtung ein:

- Flächennutzungsplan und -änderungen (§§ 5-7 BauGB)
- Aufstellungen, Änderungen und Aufhebungen von Bebauungsplänen (§§ 8-13 und § 30 BauGB) inkl. Vorhabenbezogener Bebauungspläne (§ 12 BauGB), vereinfachter Verfahren (§ 13 BauGB) und Bebauungsplänen der Innenentwicklung (§ 13(a) BauGB)

- Städtebauliche Verträge (§ 11 BauGB)
- Vorkaufsrechte (§§ 24, 25 BauGB)
- Abwendungsvereinbarungen (§ 27 BauGB)
- Ausnahmen und Befreiungen (§ 31 BauGB)
- Stadtumbau- und Maßnahmen der Sozialen Stadt (§§ 171(a)-(e))
- Baulandkataster (§ 200 BauGB; nicht öffentlich)
- Bauordnungspolitische Instrumente nach BauO NRW (Instandsetzung, Sicherung, Abbruch, Gefahrenabwehr)

C. Zum Ermessen in Baugenehmigungsverfahren zugunsten von Innenverdichtung (Antwort Ressort 105)

Bauplanungsrecht

Baugenehmigungen für den Wohnungsbau werden regelmäßig auf Grundlage **(a)** des § 30 BauGB, **(b)** des § 34 BauGB und untergeordnet **(c)** des § 35 BauGB erteilt.

(a) Der § 30 BauGB beinhaltet zulässige Bauvorhaben auf Basis eines geltenden Bebauungsplanes. Der Bebauungsplan als städtische Satzung des Bodenrechtes trifft in der Regel abschließende Regelungen zu Art und Maß der baulichen Nutzung. Der Baugenehmigungsbehörde steht bei der Beurteilung von Bauvorhaben aufgrund der Regelung eines Bebauungsplanes kaum Ermessensspielraum zu. Abweichungen auf Basis des § 31 BauGB zur Art der baulichen Nutzung sind regelmäßig aufgrund des zu wahrenen Gebietserhaltungsanspruches nicht möglich. In begründeten Fällen (atypische Sonderfallsituation) kann u.U. von dem Maß der baulichen Nutzung (z.B. Geschossigkeit) eine Befreiung von den Festsetzungen des Bebauungsplanes in Betracht kommen. Diese Ermessensentscheidung ist allerdings nicht an wohnungsbaupolitische Entscheidungen oder Vorgaben zu knüpfen, sondern allein anhand des gesetzgeberischen Rahmens sowie der in der Rechtsprechung vorgegebenen Grundsätze zu beurteilen.

In der geplanten Novelle des Baugesetzbuches (Baulandmobilisierungsgesetz, Bt Drucksache 19/24838, 19/26023) sollen im § 31 BauGB (Befreiungen) zukünftig Erleichterungen unter speziellen Gesichtspunkten hinzutreten. Auch diese zukünftigen Regelungen wären ein gesetzlicher Rahmen, der allerdings hinsichtlich seiner konkreten Ausformung noch nicht bewertet werden kann.

Erläuterung zu der geplanten Gesetzesänderung

Die geplante ergänzende Regelung im § 31 Abs. 2 Nr. 1 BauGB dient der erleichterten Schaffung von Wohnraum, wonach als Gemeinwohlgrund für die Erteilung einer Befreiung auch die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung in Betracht kommen. Zudem soll ein neuer Absatz 3 eingefügt werden, nach dem in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten, die durch Satzung der Gemeinde zu bestimmen sind, mit Zustimmung der Gemeinde im Einzelfall auch dann von den Festsetzungen des Bebauungsplans befreit werden kann, wenn die Grundzüge der Planung berührt sind. Eine Befreiung muss allerdings, auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen, mit den öffentlichen Belangen vereinbar sein. Mit der geplanten Regelung wird das Tatbestandsmerkmal „Grundzüge der Planung“ gelockert, um im Rahmen einer Befreiung nach § 31 Abs. 2 BauGB ausnahmsweise ein Abweichen vom Maß der baulichen Nutzung (z.B. zusätzliches Dachgeschoss) zu ermöglichen. Die Befreiung setzt eine erhebliche Gefährdung der Wohnraumversorgung voraus und erfordert deshalb das Vorliegen eines durch gemeindliche Satzung bestimmten angespannten Wohnungsmarktes i.S.d. § 201a BauGB. Des Weiteren soll die Befreiung abweichend von § 36 BauGB nur mit Zustimmung der Gemeinde erfolgen dürfen. Diese ist bei der Stadt Wuppertal im internen Beteiligungsprozess einzuholen.

Es gibt hierzu Kritik seitens der Interessensverbände.

Der Bundesrat weist in seiner Stellungnahme zum Gesetzentwurf darauf hin, dass von der geplanten Befreiungsmöglichkeit zugunsten des Wohnungsbaus auch Industrie- oder

Gewerbegebiete betroffen sein könnten. Bisher sei dort das Wohnen ausgeschlossen. Nicht-Wohngebiete würden in Bebauungsplänen festgesetzt, um dort insbesondere wohnunverträgliche Betriebe anzusiedeln. Bei Zulassung von Ausnahmen und Befreiungen entstünden nicht nur ungesunde Wohnverhältnisse, die Gewerbebetriebe seien zudem in ihrer Existenz bedroht, da aufgrund der empfindlichen Wohnnutzung eine Einschränkung der Produktionsgrundlage drohen könnte.

(b) Für die Innenverdichtung im unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB gelten die Regelungen des Einfügens gemäß den hierfür gegebenen rechtlichen Maßstäben. Da steht der Bauordnungsbehörde kein Ermessensspielraum für siedlungspolitische Zielsetzungen zu. Hierfür hat die Gemeinde die Planungshoheit des Städtebaurechtes. Möglichkeiten einer erweiterten wohnbaulichen Nutzung für bislang nicht für eine Wohnbebauung nutzbare Grundstücke werden nur durch das geplante Baulandmobilisierungsgesetz und den geplanten neuen Regelungen § 34 BauGB gegeben. Der Gesetzentwurf (siehe oben) befindet sich in der Abstimmung.

Erläuterung zu der geplanten Gesetzesänderung

Nach Maßgabe des Gesetzentwurfs soll der § 34 Abs. 3a BauGB um eine Regelung erweitert werden, wonach bei der Errichtung von baulichen Anlagen zu Wohnzwecken vom Erfordernis des Einfügens in die Eigenart der näheren Umgebung nicht nur im Einzelfall, sondern in mehreren vergleichbaren Fällen abgewichen werden kann.

Diese Neuregelung wird von den Fachverbänden kritisiert, weil befürchtet werden muss, dass Wohngebäude in gewerblichen Strukturen entstünden und Konflikte auslösen können. Der Bestand benachbarter emittierender Betriebe und die Funktion benachbarter Gewerbe- und Industriegebiete dürften durch die Ansiedlung von Wohngebäuden nicht beeinträchtigt werden.

(c) Der Außenbereich im Sinne des § 35 BauGB dient nicht der wohnbaulichen Entwicklung, sondern dient im Wesentlichen der Entwicklung von Natur und Landschaft sowie Unterbringung von privilegierten Nutzungen, wie z.B. der Landwirtschaft. Insoweit zielt die Frage 3 auch nicht auf den Außenbereich ab. Vollständigkeitshalber ist nur anzumerken, dass im Außenbereich im beschränkten Umfang die Umnutzung von bestehenden Gebäuden oder aber auch in seltenen Fällen die Neuerrichtung von Wohngebäuden zulässig ist. Auch sieht der Gesetzgeber im laufenden Gesetzgebungsverfahren (siehe oben) Änderungen vor.

Erläuterungen zu der geplanten Gesetzesänderung

Der Entwurf sieht zudem vor, im Außenbereich die Umnutzung ehemals privilegierter landwirtschaftlicher Gebäude insbesondere in Wohnungen zu erleichtern. Die Neuregelung ermöglicht die mehrfache Umnutzung eines nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB ursprünglich privilegiert errichteten Gebäudes. Des Weiteren soll die Anzahl der nach § 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 Buchst. f BauGB zulässigen Wohnungen von derzeit drei Wohnungen je Hofstelle auf fünf Wohnungen je Hofstelle erhöht werden. Zudem soll es nach § 35 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 Buchst. c BauGB in Zukunft ausreichen, dass das neu zu errichtende Gebäude zuvor längere Zeit vom Eigentümer genutzt wurde. Hierdurch soll ein Ersatzbau auch dann ermöglicht werden, wenn der Eigentümer im Zeitpunkt des Neubaus nicht mehr in dem zu ersetzenden Gebäude wohnt, aber vormals einmal darin gewohnt hat.

Bauordnungsrecht

Im Zuge der Novellierung der BauO NRW 2018 wurden einige Erleichterungen zur (wohn)baulichen Nachverdichtung in der Landesbauordnung berücksichtigt. Hier sind insbesondere der geänderte Vollgeschossigkeitsbegriff aber auch Erleichterungen beim nachträglichen Dachgeschossausbau zu nennen. Die Grenzen / Rahmenbedingungen werden durch das Gesetz formuliert, so dass hier regelmäßig kein Ermessensspielraum für Wohnbauvorhaben besteht, die außerhalb dieses gesetzlichen Rahmens liegen.

Aktuell befindet sich die Landesbauordnung in einem Änderungsverfahren (Drucksache 17/12033). Innerhalb der Gesetzesänderung sollen u.a. Maßnahmen zur Erleichterung von Dachgeschossaus- und aufbauten zur Gewinnung von (zusätzlichem) Wohnraum berücksichtigt werden. Hier sind nichtabschließend u.a. die §§ 2, 30, 39 und 47 zu nennen.

Kosten und Finanzierung

entfällt

Zeitplan

entfällt

Anlagen

keine