

Die vorliegende Veröffentlichung wurde im Rahmen des von Umweltbundesamt und Bundesumweltministerium geförderten DGNB Forschungsprojekts *Wissenstransfer Bau* erstellt. Teil des Forschungsprojekts ist die Formulierung von Entwürfen von Handlungsempfehlungen für Entscheidungstragende in Politik und Finanzwirtschaft. Zur Verdeutlichung, dass es sich um Entwürfe handelt, sind diese Veröffentlichungen als *Diskussionspapier* gekennzeichnet.

Hinweis:

Die Inhalte dieser Veröffentlichung wurden im Zeitraum 2018 – 2019 im Beirat Nachhaltige Stadtentwicklung der DGNB im Dialog zwischen Verein und Mitgliedern erarbeitet.

Stuttgart, 10.03.2020

Kostengünstiges Wohnen – Alternativen zum klassischen Bebauungsplanverfahren

In unseren Ballungsräumen wird die Frage nach bezahlbarem Wohnraum zu einer der zentralen Fragen einer nachhaltigen und sozialen Stadtentwicklung der nächsten Jahre. Um diese Herausforderung zu meistern sind u.a. auch Aspekte bei der Baurechtsschaffung von Kommunen mit einzubeziehen. Dieses Dokument stellt verschiedene Instrumente anhand unterschiedlicher Beispiele vor.

Klimaschutzmaßnahmen können nur dann erfolgreich sein, wenn es für das Ziel und den Weg eine breite gesellschaftliche Akzeptanz gibt. Im aktuellen Diskurs wird dabei oft eine gesteigerte finanzielle Belastung der Bürger*innen angeführt, welche die Abmilderung oder Verhinderung weitreichender Maßnahmen bewirkt. Klar ist, dass energieeffizientes, klimaschonendes und ganzheitlich nachhaltiges Wohnen kein Luxus für eine privilegierte, wohlhabende Minderheit sein darf. Darum ist die Frage nach erschwinglichem, qualitativ hochwertigem Bauen und Wohnen ein integraler Teil des Klimaschutzes im Gebäudesektor. Vor diesem Hintergrund legt das hier vorliegende Diskussionspapier das Hauptaugenmerk auf finanzielle Auswirkungen verschiedener Planverfahren.

1. Vorhabenbezogener Bebauungsplan (§ 12 BauGB)

Anstatt einen Bebauungsplan über ein ganzes Gebiet zu fassen, kann die Kommune auch Bebauungspläne für einzelne Projekte erlassen. Die Aufstellung eines solchen vorhabenbezogenen Bebauungsplans kann dann sinnvoll sein, wenn bereits ein konkretes, angestrebtes Projekt vorliegt und hierfür die planungsrechtlichen Weichen gestellt werden müssen. Dabei können die Vorstellungen und Bedürfnisse des Vorhabenträgers eingehender berücksichtigt werden als beim normalen Bebauungsplan. Zu den Voraussetzungen für die Zulässigkeit eines solchen Bebauungsplans gehört, dass ein Planerfordernis für die Aufstellung gegeben sein muss. Das heißt, der vorhabenbezogene Bebauungsplan muss für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich sein. (Grundsätzlich außer im beschleunigten Verfahren nach § 13 a BauGB ist er aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln.) Zum vorhabenbezogenen Bebauungsplan gehören ein Vorhaben- und Erschließungsplan sowie ein Durchführungsvertrag.

Vorteile:

- Durch die ganze oder teilweise Übernahme der Erschließungsmaßnahme bzw. der Erschließungskosten durch den Projektträger ist das Verfahren ggf. zügiger umsetzbar.
- Es besteht keine Bindung an die Festsetzungen der Baunutzungsverordnung.
- Es können Bestimmungen über die Realisierung eines anteiligen sozialen Wohnungsbaus und/oder Belegungsrechte getroffen werden.

Nachteil: Fehlende Flexibilität gerade auch bei einer mittel- bis langfristigen Betrachtung.

2. Städtebaulicher Vertrag (§ 11 BauGB)

Die Gemeinde kann mit städtebaulichen Verträgen verschiedene Regelungen ergänzend zum Bebauungsplan treffen. Zur Schaffung bezahlbaren Wohnraums können z.B. Regelungen für

- die Übernahme von Erschließungsmaßnahmen/-Kosten (s.o.),
- die Neuordnung der Grundstücksverhältnisse,
- die Grundstücksnutzung, auch hinsichtlich einer Befristung oder einer Bedingung,
- die Deckung des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen sowie des Wohnbedarfs der ortsansässigen Bevölkerung (kann ggf. auch ohne städtebaulichen Vertrag gem. § 9 Abs. 1 Nr. 7 und 8 BauGB festgesetzt werden)

sinnvoll genutzt werden. Ein städtebaulicher Vertrag in Verbindung mit einem Bebauungsplan der Innenentwicklung ermöglicht die Aufstellung eines projektbezogenen Bebauungsplans. Zur Festsetzung eines Mindestanteils von sozialem Wohnungsbau ist ein städtebaulicher Vertrag eine mögliche Vorgehensweise.

Beispiel: *Stuttgarter Innenentwicklungsmodell (SIM)*

(<https://www.stuttgart.de/SIM>)

Im Geltungsgebiet von SIM müssen mindestens 20% der für Wohnen neu geschaffenen Geschossfläche für die Wohnbauförderung gesichert werden. Die konkrete Umsetzung wird projektspezifisch in einem städtebaulichen Vertrag vereinbart.

3. Bebauungspläne der Innenentwicklung (§13 a BauGB) (Häufige Anwendung)

Für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, die Nachverdichtung, oder andere Maßnahmen der Innenentwicklung kann, wenn das Gebiet nicht zu groß ist, ein Bebauungsplan im beschleunigten Verfahren aufgestellt werden. In einem solchen Verfahren kann ein vom Flächennutzungsplan abweichender Bebauungsplan erlassen werden, solange die geordnete städtebauliche Entwicklung des Gemeindegebiets nicht beeinträchtigt und der FNP im Wege der Berichtigung angepasst wird.

Vorteil: Reduzierung der Planungskosten und Verfahrensbeschleunigung.

Beispiel: *Hindenburgkaserne - Ulm*

Auf einem ehemaligen Kasernengelände soll ein neues Quartier entstehen. Der Flächennutzungsplan stellt bislang für das rund 8,6 Hektar große Gelände eine „Sonderbaufläche (Bund)“ dar. Über einen städtebaulichen Wettbewerb und einer intensiven Beteiligung der Bürger wurde der Planentwurf für

das Quartier entwickelt. Der Bebauungsplan für das Quartier wird als Bebauungsplan der Innenentwicklung im beschleunigten Verfahren aufgestellt. Nach Abschluss wird die Darstellung des Flächennutzungsplans angepasst.

Insgesamt sollen auf dem Areal ca. 900 Wohneinheiten für rund 2.000 Einwohner entstehen. Durch die 2015 vom Bund erlassenen Richtlinien zur verbilligten Abgabe von Grundstücken konnten Vergünstigungen für zweckgebundene Nutzungen von Teilflächen wie zum Beispiel für sozialen Wohnungsbau oder Gemeinbedarfsflächen in Anspruch genommen werden.

4. Flexibilisierung der Stellplatzsatzungen

Der Bau von Stellplätzen treibt oftmals die Kosten eines eigentlich günstigen Projekts unnötig in die Höhe. Anstatt eines einheitlichen Stellplatzschlüssels über das gesamte Stadtgebiet sollte über differenziertere Vorgaben z.B. durch Übernahme örtlicher Bauvorschriften zu Stellplatzforderungen in Bebauungsplänen nachgedacht werden. Je nach Projekt kann eine Reduzierung der Stellplatzanforderung durchaus sinnvoll sein. Zudem können hierüber auch Anreize für die Nutzung umweltfreundlicherer Verkehrsmittel wie Fahrrad oder Bus gesetzt werden. So machen junge Menschen in Ballungsgebieten zu mehr als 30% keinen Führerschein mehr. Vielmehr sollte darauf geachtet werden, dass grundsätzlich nur noch dort geplant und gebaut wird, wo der öffentliche Personennahverkehr in fußläufiger Entfernung gut erreichbar ist.

Beispiel: Stadt Tübingen

Zur Stärkung des bezahlbaren Bauens wurde nach einem intensiven Dialog die Stellplatzsatzung von bisher einem Stellplatz pro Wohneinheit so umgestaltet, dass im Gebiet der Kernstadt, je nach Wohnungsgröße weniger Stellplätze pro Wohneinheit nachgewiesen werden müssen. Bei innovativen Konzepten soll eine weitere Reduzierung möglich sein.

So wie Kfz-Stellplätze projektindividuell gefordert werden sollten, so sollte auch eine starre Vorgabe einer Mindestanzahl von Fahrradabstellplätzen pro Wohnung abgeschafft werden. So werden in Quartieren, in denen überwiegend Studierende wohnen, sehr viel mehr Fahrrad-Stellplätze benötigt als in Quartieren, in denen überwiegend Senioren wohnen.

5. Konzeptionelle Vergabe

Der Grundstückspreis hat einen nicht unwesentlichen Anteil an den Gesamtkosten eines Projekts. Um die Preisentwicklung von innerstädtischen Grundstücken steuern zu können, muss sich die Stadt aktiv auf dem Grundstücksmarkt beteiligen. Wird der Grundstücksmarkt dem freien Handel überlassen besteht die Gefahr, dass über Spekulationen die Grundstückspreise immer weiter steigen. Bei Grundstücken im Eigentum der Stadt hat die Stadt Einfluss auf den Verkaufspreis und auf die zukünftige Nutzung. Anstatt die Grundstücke an den Höchstbietenden zu vergeben, sollten qualitative Kriterien entwickelt werden, die Aspekte, wie das Nutzungskonzept, bauliche Aspekte (Energiekonzept, Architektur, Parzellierung) und die Realisierbarkeit bewerten.

Beispiel: Tübinger Modell

Die Stadt Tübingen kauft Schlüsselgrundstücke auf und vergibt die Grundstücke im Konzeptverfahren. Dafür wurden zehn Kriterien entwickelt, an denen die Konzepte gemessen werden. Unter anderem

wird betrachtet, wer baut, also wer die Akteure sind, und welches Konzept zur Vielfalt im Quartier beiträgt.

Beispiel: Dichterviertel Nord – Ulm

Auf 60.000 m² soll ein neuer Stadtteil in Ulm entstehen. Bislang war das Gebiet durch Gewerbebrachen und modernisierungsbedürftige Wohnhäuser geprägt. Eine Herausforderung ist die Lärmbelastung des Gebiets durch Straßen- und Schienenverkehr. Der Planentwurf wurde im Rahmen eines städtebaulichen Wettbewerbs entwickelt. Die Vergabe der Grundstücke erfolgte nicht nach dem Höchstgebot, sondern anhand ausgewählter Kriterien. Es wurden Aspekte wie die soziale Vielfalt, die Nutzungsmischung, kulturelle Angebote, energetische Qualitäten und architektonische Besonderheiten bei der Vergabe berücksichtigt.

Zudem müssen 30% der Wohnfläche als öffentlich geförderter Wohnraum realisiert werden bzw. die ortsüblichen Vergleichsmiete um 33% unterschritten werden und 15 % der Wohnfläche sind als Vier- oder Mehrzimmerwohnungen zu errichten.

6. Förderung von Zwischennutzungen

Anstatt Brachflächen bis zur Baurechtsschaffung leer stehen zu lassen, könnten Konzepte für eine Zwischenlösung gefördert werden. Wenn durch günstige Um- und Anbaumaßnahmen die bestehenden Gebäude wieder nutzbar gemacht werden können, könnten solche Flächen zunächst einer Zwischennutzung zugeführt werden, bis alle Rahmenbedingungen geklärt sind.

Beispiel: Wohnprojekt in Zürich

Die Raumplanung der Stadt Zürich war für den Bereich eines leerstehenden Gewerbeareals noch nicht abgeschlossen. Die vom Eigentümer entwickelten Projekte, die eine Büronutzung vorsahen wurden abgelehnt. Die Projektbeteiligten einigten sich auf folgende Lösung: Das Areal wird durch kleine Umbaumaßnahmen im Bestand und einem neuen Holzmodulbau für 25 Jahre für Wohnzwecke zwischengenutzt. Das Projekt ist seit Anfang an voll vermietet. Ein naheliegendes Bürogebäude kämpft mit 70% Leerstand.

Das Projekt zeigt, dass Zwischennutzungen auch dazu genutzt werden können, den eigentlichen Bedarf einer Stadt/ eines Gebiets zu identifizieren.

7. Unterstützung privat finanzierter Projekte

Ein weiterer Faktor, der maßgeblich die Projektkosten beeinflusst, sind die Renditeerwartungen der Projektentwickler. Eine Alternative stellen Projekte dar, die über eine Wohnbau-Genossenschaft oder als Mietshäusersyndikaten realisiert werden. Private Investoren haben oft geringere Renditeerwartungen und legen mehr Wert auf soziale Aspekte.

Beispiel: Hechinger Eck – Tübingen

Ziel war die Realisierung von Wohnraum mit Mieten unterhalb des ortsüblichen Durchschnitts, die teilweise zur Unterbringung von Flüchtlingen genutzt werden sollten. Das Projekt wurde in drei Parzellen aufgeteilt, die durch unterschiedliche Gesellschaftsformen realisiert wurden. Auf der Parzelle 1 entstanden, über eine privat finanzierte Baugruppe, Wohnungen für Flüchtlinge. Auf der Parzelle 2 wurden von einer Baugenossenschaft 20 barrierefreie Wohnungen errichtet. Die Parzelle 3 wurde

über eine Bürger-Wohnbau-Gesellschaft finanziert. Insgesamt entstanden so 44 Wohnungen, wovon 34 von Flüchtlingen bezogen wurden.

Beispiel: *Altengerechtes Wohnen Burgrieden*

In der 3.600 Einwohner Gemeinde im Landkreis Biberach entstanden auf einem kommunalen Grundstück 45 neue Wohneinheiten, die alle durch die Bürger der Gemeinde finanziert wurden. Ein großer Teil der Wohnungen wird über eine Bürgerinitiative als Generalvermieter vermietet. Die Kosten der Vermietung werden von den Eigentümern getragen.

Beispiel: *13 ha Freiheit – Mannheim*

In einer denkmalgeschützten Kaserne entstanden über ein Mietshäusersyndikat 29 Wohnungen mit unterschiedlichen Größen, die aufgrund der Projektorganisation weit unter dem Niveau des umliegenden Gebiets vermietet werden können. Die Mieter haben dabei ein Mitentscheidungsrecht bei allen Themen, die das Projekt betreffen. Die Finanzierung des Projektes erfolgte über Direktkredite, einem Bankkredit von der GLS Bank, KfW Kredite, einem städtischen Zuschuss und einem Zuschuss der Landeswohnraumförderung durch die Belegungsbindung. Bei der Mieterauswahl wird auf eine harmonische heterogene Mischung geachtet. Die meisten Räume sind barrierefrei oder barrierearm gestaltet. Zum Projekt gehören auch ein Gemeinschaftsraum und -küche, ein Partyraum, eine Waschküche und eine Werkstatt.

Die Grundstruktur eines Mietshäusersyndikats sieht die gemeinschaftliche Gründung einer Hausbesitz GmbH vor. Die Mietshäusersyndikats GmbH ist dabei beratend tätig und überwacht die Mietpreisentwicklung.

8. Weiterentwicklungsbedarf der bestehenden Regelwerke

Die vorstehenden Ausführungen zeigen, welche Möglichkeiten im Rahmen der aktuell gültigen Regelwerke bestehen. Darüber wäre es empfehlenswert, noch weitere Handlungsfelder zu ermöglichen, indem bestehende Regelwerke optimiert und angepasst oder erneuert werden.

Deutsche Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen – DGNB e.V.

2007 gegründet, ist die DGNB heute mit rund 1.200 Mitgliedsorganisationen Europas größtes Netzwerk für nachhaltiges Bauen. Ziel des Vereins ist es, Nachhaltigkeit in der Bau- und Immobilienwirtschaft zu fördern und im Bewusstsein der breiten Öffentlichkeit zu verankern. Mit dem DGNB Zertifizierungssystem hat die unabhängige Non-Profit-Organisation ein Planungs- und Optimierungstool zur Bewertung nachhaltiger Gebäude und Quartiere entwickelt, das dabei hilft, die reale Nachhaltigkeit in Bauprojekten zu erhöhen. Dabei fußt das DGNB System auf einem ganzheitlichen Nachhaltigkeitsverständnis, das die Umwelt, den Menschen und die Wirtschaftlichkeit gleichermaßen einbezieht. Über die Fort- und Weiterbildungsplattform DGNB Akademie wurden zudem bereits mehr als 4.000 Personen in über 30 Ländern zu Experten für nachhaltiges Bauen qualifiziert.

DGNB Forschungsprojekt *Wissenstransfer Bau*

Das vorliegende Diskussionspapier wurde im Rahmen eines vom Bundesumweltministerium geförderten Forschungsprojekts der DGNB erarbeitet. Das Forschungsprojekt *Wissenstransfer Bau* baut auf das Rahmenwerk für „Klimaneutrale Gebäude und Standorte“ der DGNB auf, welches unabhängig von einer DGNB Zertifizierung anwendbar und online verfügbar ist. Im Rahmen des Forschungsprojektes wurden Werkzeuge entwickelt, um Anforderungen für klimaneutrale Gebäude in die heutigen Bau- und Sanierungsmaßnahmen zu integrieren. Zielgruppen sind Anwender*innen und Entscheidungstragende aus Bauwesen, Politik und Finanzwirtschaft. Alle Ergebnisse des Forschungsprojekts werden frei zugänglich auf einer Online-Wissensplattform von der DGNB veröffentlicht.

Absender:

Deutsche Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen – DGNB e. V.
German Sustainable Building Council
Tübinger Straße 43 | 70178 Stuttgart
+49. 711.72 23 22-0 | info@dgnb.de

Ansprechpartner und Autoren:

Ursula Schehrer., Dr. Anna Braune, Raphael
Montigel

Besuchen Sie uns auch im Internet:



© DGNB März 2020

Alle Rechte vorbehalten. Alle Angaben wurden mit größter Sorgfalt erarbeitet und zusammengestellt. Für die Richtigkeit und Vollständigkeit des Inhalts sowie für zwischenzeitliche Änderungen übernimmt die DGNB keine Gewähr.

DISKUSSIONSPAPIER



Dieses Projekt wurde gefördert durch das Umweltbundesamt und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit. Die Mittelbereitstellung erfolgt auf Beschluss des Deutschen Bundestages.

