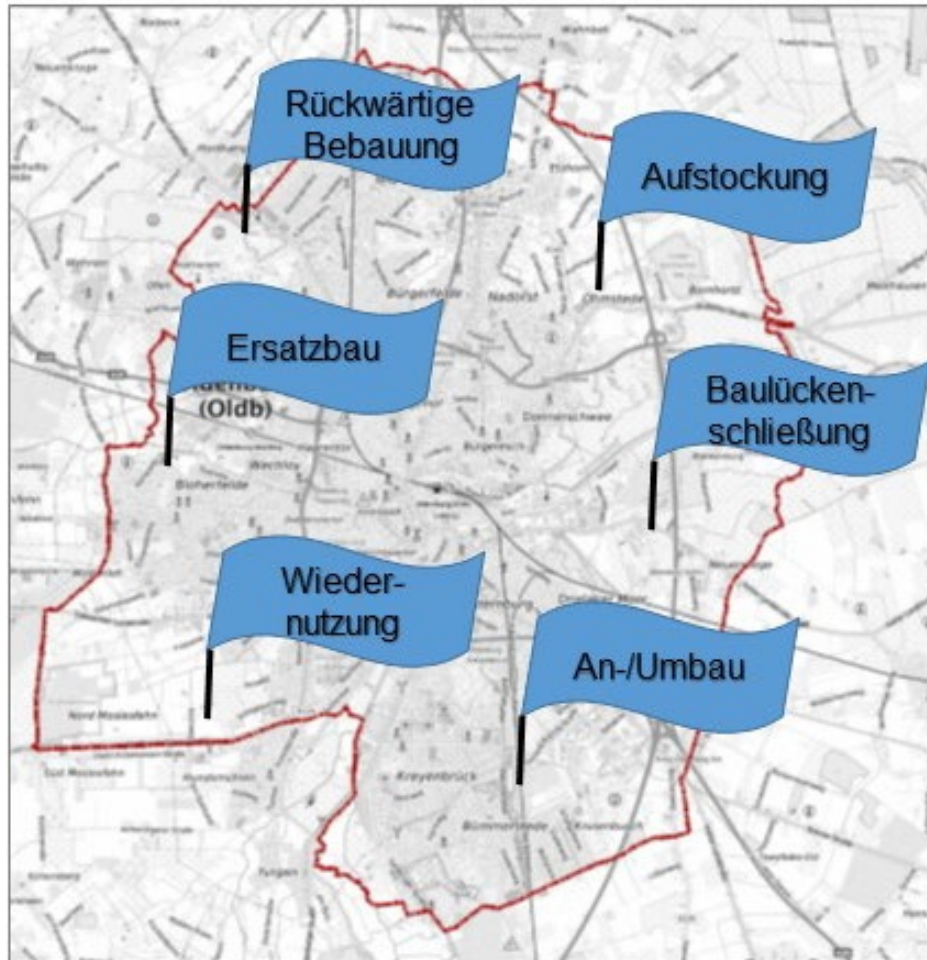


Städtebauliches Entwicklungskonzept zur Steuerung der Innenentwicklung

gemäß § 1 Absatz 6 Nummer 11 Baugesetzbuch (BauGB)

Konzeptstufe 1



Impressum

Herausgegeben von
Stadt Oldenburg - Der Oberbürgermeister, Stadtplanungsamt

Bearbeitet vom
Fachdienst Stadtentwicklung und Bauleitplanung
Industriestraße 1a
26121 Oldenburg

Stand: September 2022

Allgemeine Anfragen an die Stadt Oldenburg bitte an das ServiceCenter;
Telefon: 0441 235-4444

1. Anlass

Grundsatz Innenentwicklung vor Außenentwicklung

Gemäß § 1 a Absatz 2 Baugesetzbuch (BauGB) soll mit Grund und Boden sparsam und schonend umgegangen werden. Um den Flächenverbrauch zu reduzieren, sollen städtebauliche Entwicklungen vorrangig als Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen, wozu die Wiedernutzung von Flächen, die bauliche Nachverdichtung und andere Maßnahmen der Innenentwicklung zählen.

Nachverdichtung als Form der Innenentwicklung

Als Nachverdichtung wird die Nutzung unbebauter Flächen im besiedelten Stadtgebiet bezeichnet. Diese kann auf unterschiedliche Art und Weise durchgeführt werden:

- Schließung einer Baulücke,
- Teilung mit weiterer rückwärtiger Bebauung eines Grundstückes,
- Zusammenlegung mehrerer freier oder freiwerdender Grundstücke,
- Ersatzbauten für abgerissene Gebäude,
- Aufstockung oder Erweiterung eines Gebäudes,
- Wiedernutzung von Brachflächen.

Nicht nur im Hinblick auf den sparsamen Umgang mit Grund und Boden, sondern auch im Hinblick auf dringend notwendige Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen ist eine Nachverdichtung zunächst grundsätzlich positiv für eine bedarfsgerechte Entwicklung von Wohnraum zu sehen und erforderlich. Nachverdichtungsmaßnahmen finden auf voll erschlossenen Standorten statt, so dass an die bereits vorhandene Infrastruktur angeknüpft beziehungsweise diese genutzt werden kann. Gleichzeitig beugen sie einer weiteren Flächeninanspruchnahme im Außenbereich vor und schützen nicht nur Lebensräume von Pflanzen und Tieren, sondern auch wichtige Frischluftschneisen.

Nachverdichtung in der Stadt Oldenburg

In der Stadt Oldenburg hat über Jahrzehnte eine Nachverdichtung durch Teilung und rückwärtige Bebauung stattgefunden. Teilweise hat die Nachverdichtung zu homogenen Siedlungsbereichen geführt, teilweise aber zu sehr heterogenen Strukturen.

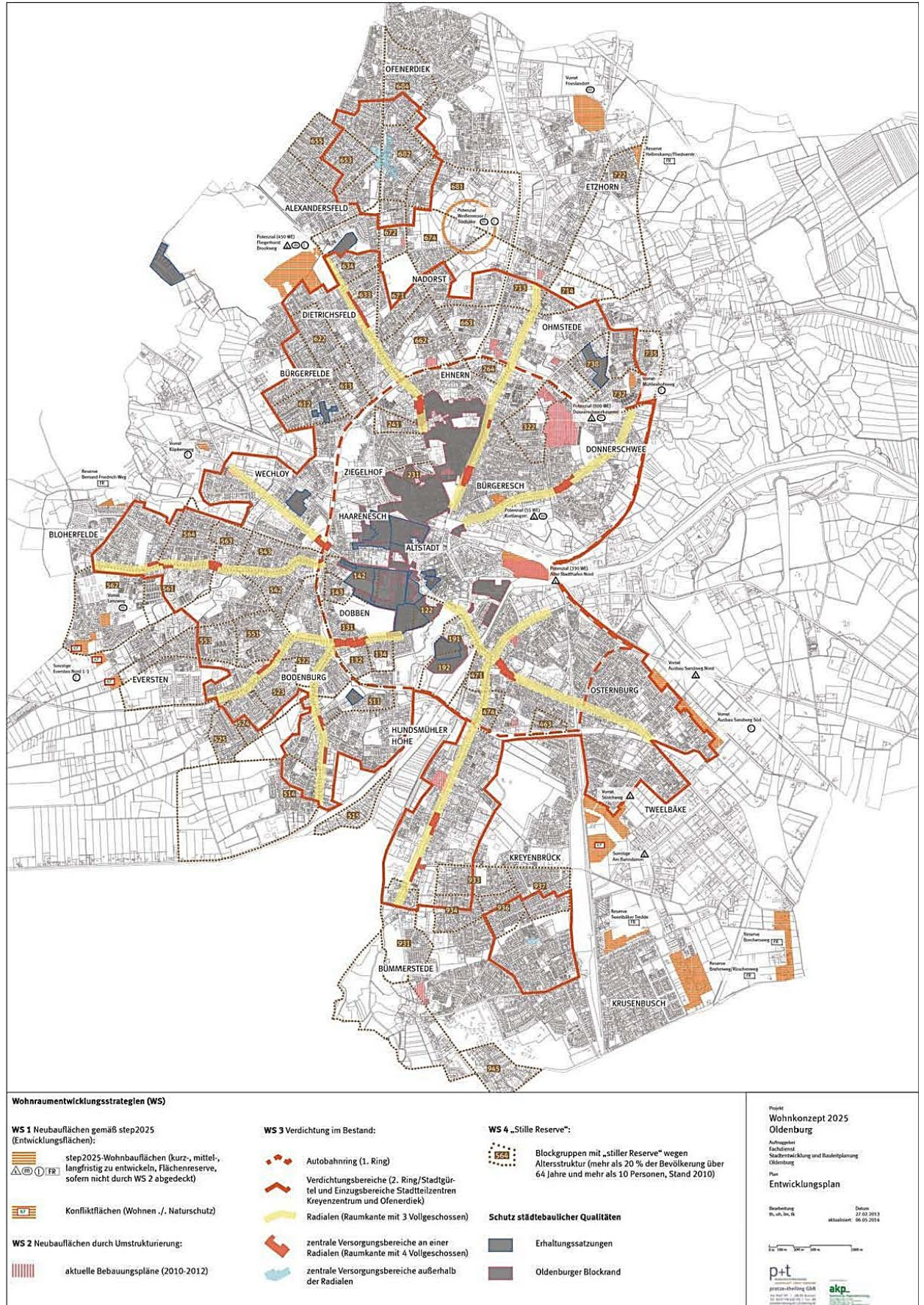
In den letzten Jahren ist vermehrt zu beobachten, dass neue Bauvorhaben zwar nicht gegen die Festsetzungen der jeweiligen Bebauungspläne verstoßen, diese aber maximal ausschöpfen. Sie fügen sich daher hinsichtlich ihrer Kubatur, der Zahl der Wohnungen sowie der Versiegelung des Grundstückes oftmals nicht in die vorhandene Umgebung ein. Nachbarschaftskonflikte sind somit ebenso wie eine Veränderung des vorhandenen Gebietscharakters zum Teil vorprogrammiert und ohne weitere Steuerung auch künftig nicht auszuschließen. Eine derartige Nachverdichtung ist insbesondere in den älteren Bebauungsplänen zu beobachten, in denen die bereits vorhandene Bebauung die Festsetzungen des Bebauungsplanes (B-Plan) nicht ausgenutzt hat und sich eine von den maximalen Festsetzungen des Bebauungsplanes abweichende Siedlungsstruktur entwickelt hat.

Darüber hinaus wird die Entwicklung heterogener Strukturen durch die 2012 eingeführte Reduzierung der notwendigen Tiefen der Abstandsflächen in der Niedersächsischen Bauordnung (NBauO), durch Abrisse bei Generationswechsel und die „Flucht ins Betongold“ verstärkt.

Viele Bebauungspläne in Oldenburg entsprechen noch der alten Baunutzungsverordnung von vor 1990, nach der auch die Grundflächenzahl Zwei (GRZ II) noch nicht gedeckelt war. In den Bebauungsplänen ab 1990 sind die Flächen für Garagen und Stellplätze mit ihren Zufahrten und Nebenanlagen gegenüber der festgesetzten Grundflächenzahl nur noch um maximal 50 Prozent zu überschreiten, so dass beispielsweise bei allgemeinen Wohngebieten nur noch eine maximale GRZ II von in der Regel 0,6, also ein Versiegelungsgrad von maximal 60 Prozent der Grundstücksfläche, zulässig ist.

Bereits in den Jahren 2013 und 2014 hat die Stadt Oldenburg mit dem Stadtentwicklungsprogramm (step2025) und Wohnkonzept 2025 den Fokus auf die Innenentwicklung und auf eine Nachverdichtung gelegt, deren Intensität sich nach der jeweiligen Lage im Stadtgebiet, den vorhandenen Infrastruktureinrichtungen und dem Siedlungscharakter richtet.

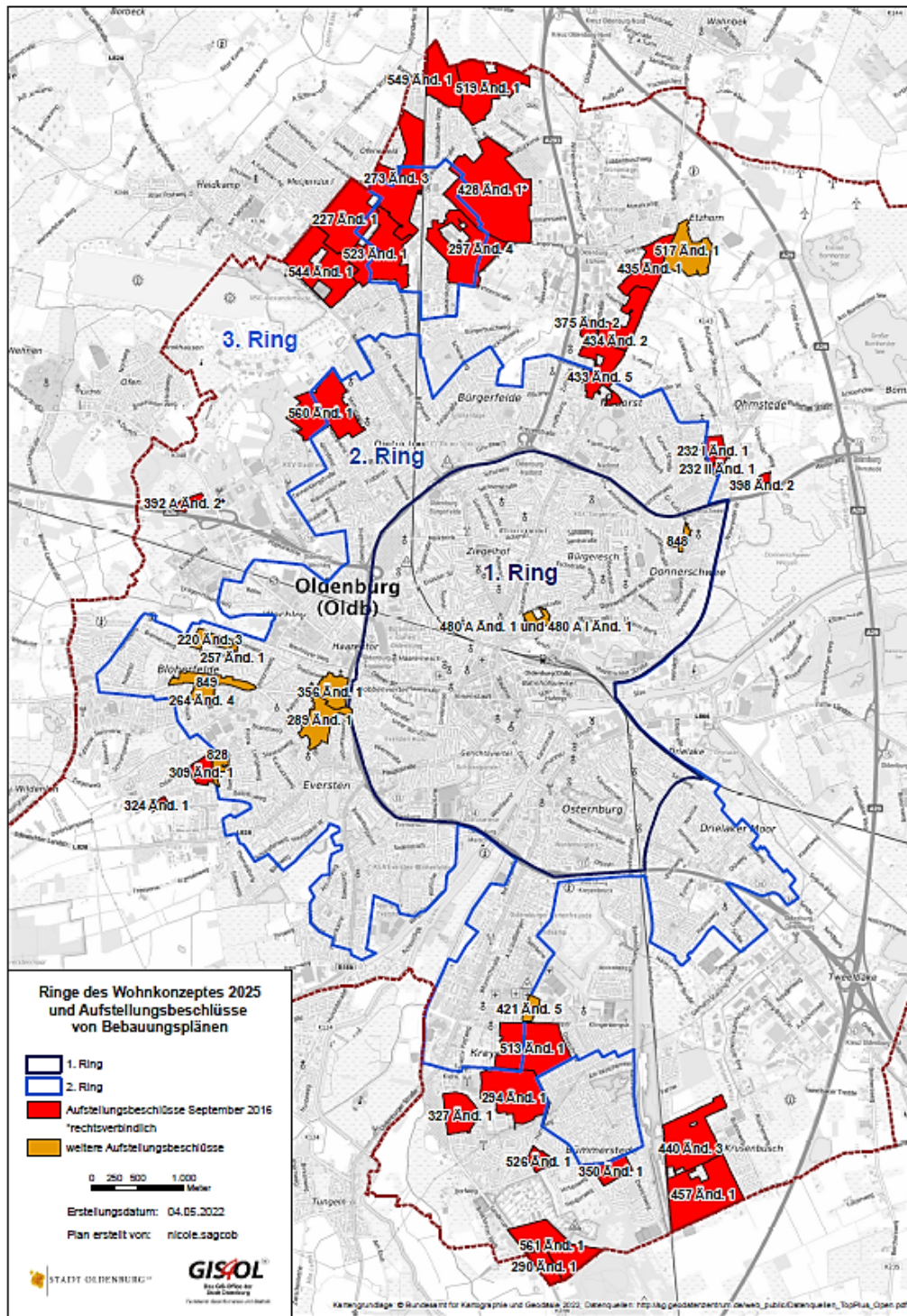
Abbildung 1: Wohnkonzept 2025 - Entwicklungsplan



Quelle: Wohnkonzept 2025 - Kurzfassung, Stadt Oldenburg, 2014

1. Ring: Fokus einer stärkeren Nachverdichtung liegt innerhalb des Autobahnringes auf dort geeigneten Flächen, innerhalb der Stadtteilzentren und entlang der Radialen.
2. Ring: Im Stadtgürtel außerhalb des Autobahnringes, geprägt durch eine mit Einfamilienhaus- und Mehrfamilienhausbebauung durchmischte Zone, liegt der Fokus auf einer angemessenen Nachverdichtung.
3. Ring: In den Bereichen außerhalb des 2. Ringes zum Stadtrand hin soll eine Nachverdichtung im Maßstab der vorhandenen Siedlungsstruktur erfolgen.

Abbildung 2: Ringe des Wohnkonzeptes 2025 und Aufstellungsbeschlüsse



Quelle: Stadtplanungsamt, 2022

Innerhalb des dritten Ringes wurden im Jahr 2016 bereits 29 Aufstellungsbeschlüsse zur Änderung rechtsverbindlicher Bebauungspläne gefasst, um den Charakter der vorhandenen Siedlungsstruktur im Rahmen der Nachverdichtung zu wahren.

Darüber hinaus wurden auf Grundlage der Nachverdichtungsstrategien des Wohnkonzeptes 2025 bis dato weitere zehn Aufstellungsbeschlüsse zur Änderung von Bebauungsplänen gefasst, um ein städtebaulich verträgliches Einfügen von neuen Bauvorhaben in die jeweils vorhandene Siedlungsstruktur zu sichern.

Veränderte Rahmenbedingungen

Die neue Einwohnerprognose von 2022 geht gegenüber der Einwohnerprognose 2018 von einem geringeren Bevölkerungswachstum aus. Demnach wird es im Jahr 2027 rund 174.300 Einwohnerinnen und Einwohner geben, im Jahr 2030 rund 174.100 und im Jahr 2035 rund 172.940.

Auch wenn der Wohnungsbedarf nicht direkt durch die Bevölkerungsentwicklung bestimmt wird, sondern durch die Entwicklung der Anzahl der Haushalte, wirkt sich der verringerte Bevölkerungszuwachs auf den Wohnungsbedarf reduzierend aus. Nach der neuen städtischen Wohnungsbedarfsprognose wird bis 2030 ein Bedarf zwischen 1.800 bis 2.900 neuen Wohnungen prognostiziert (siehe Rats-Vorlage Nummer 22/0198/1).

Zur Bedarfsdeckung ist durch die Umsetzung aktueller Bebauungspläne und Bebauungsplanverfahren sowie durch Neubauten bei Abriss von der Realisierung von rund 7.660 Wohnungen in den kommenden Jahren auszugehen. In den weiteren rechtsverbindlichen Bebauungsplänen sowie im unbeplanten Innenbereich können gemäß dem Wohnbauflächenkataster rund weitere 1.320 Wohnungen (Stand 31. Dezember 2021) entstehen, wobei hierbei bereits eine Gewichtung mit einer Realisierungswahrscheinlichkeit vorgenommen wurde.

Der zu erwartende Neubau geht somit rein nominell über den Bedarf hinaus. Hier ist künftig vertieft zu analysieren, welche einzelnen Bedarfe am Wohnungsmarkt und in den unterschiedlichen Quartieren existieren und entstehen.

2. Ziele

Übergeordnetes Ziel des Konzeptes zur Steuerung der Innenentwicklung ist eine angemessene Nachverdichtung, die sowohl eine bedarfsgerechte Entwicklung von Wohnraum berücksichtigt als auch dem Ortsbild entsprechend verträgliche Strukturen sichern soll. Gleichzeitig soll die Umsetzung und das Erreichen der Ziele eine bodenpreisdämpfende Wirkung nach sich ziehen, Wohnraum für Familien sichern, den Erhalt vorhandener Bausubstanz wieder attraktiver werden lassen und somit auch zu einer verbesserten CO₂-Bilanz beitragen.

Vor dem Hintergrund der veränderten Rahmenbedingungen und den mit der oben beschriebenen Nachverdichtung verbundenen Probleme erfolgt eine Konkretisierung der Nachverdichtungsstrategien des Wohnkonzeptes 2025. Die Strategien des Wohnkonzeptes für den Grad der Nachverdichtung in den drei unterschiedlichen Dichtezonen, die sich an dem Vorhandensein von Infrastruktur- und Versorgungseinrichtungen und bereits vorhandenen Verdichtungsansätzen orientieren, haben im Grundsatz weiterhin Bestand.

3. Vorgehensweise

Das Entwicklungskonzept zur Steuerung der Innenentwicklung (Stufe 1 und Stufe 2) soll gemäß § 1 Absatz 6 Nummer 11 des Baugesetzbuches als städtebauliches Entwicklungskonzept vom Rat beschlossen werden.

Es wird damit handlungsleitend für Rat und Verwaltung und gilt als konzeptionelle Grundlage für die Beurteilung eingehender Bauvorhaben im Geltungsbereich des Konzeptes beziehungsweise den im Konzept einbezogenen rechtsverbindlichen Bebauungsplänen.

Sofern eingehende Bauvorhaben dem städtebaulichen Entwicklungskonzept nicht entsprechen und auch nicht den Regelungen des Konzeptes angepasst werden, stellt das Konzept eine erforderliche Grundlage dar, um Aufstellungsbeschlüsse zur Änderung der Bebauungspläne fassen zu lassen.

Das Entwicklungskonzept wird zweistufig (Konzeptstufe 1 und Konzeptstufe 2) aufgebaut.

In der ersten Stufe (Konzeptstufe 1) werden für künftige Bauvorhaben - auch im Hinblick auf Klimaschutz und Klimaanpassung - Regelungen zum Grad der Versiegelung von Grundstücken sowie im Hinblick auf die Ausnahmeregelungen zur Zahl der Vollgeschosse getroffen. Bei einer Änderung der Bebauungspläne werden auch weitere Festsetzungen zum Klimaschutz und Klimaanpassung sowie weitere getroffen.

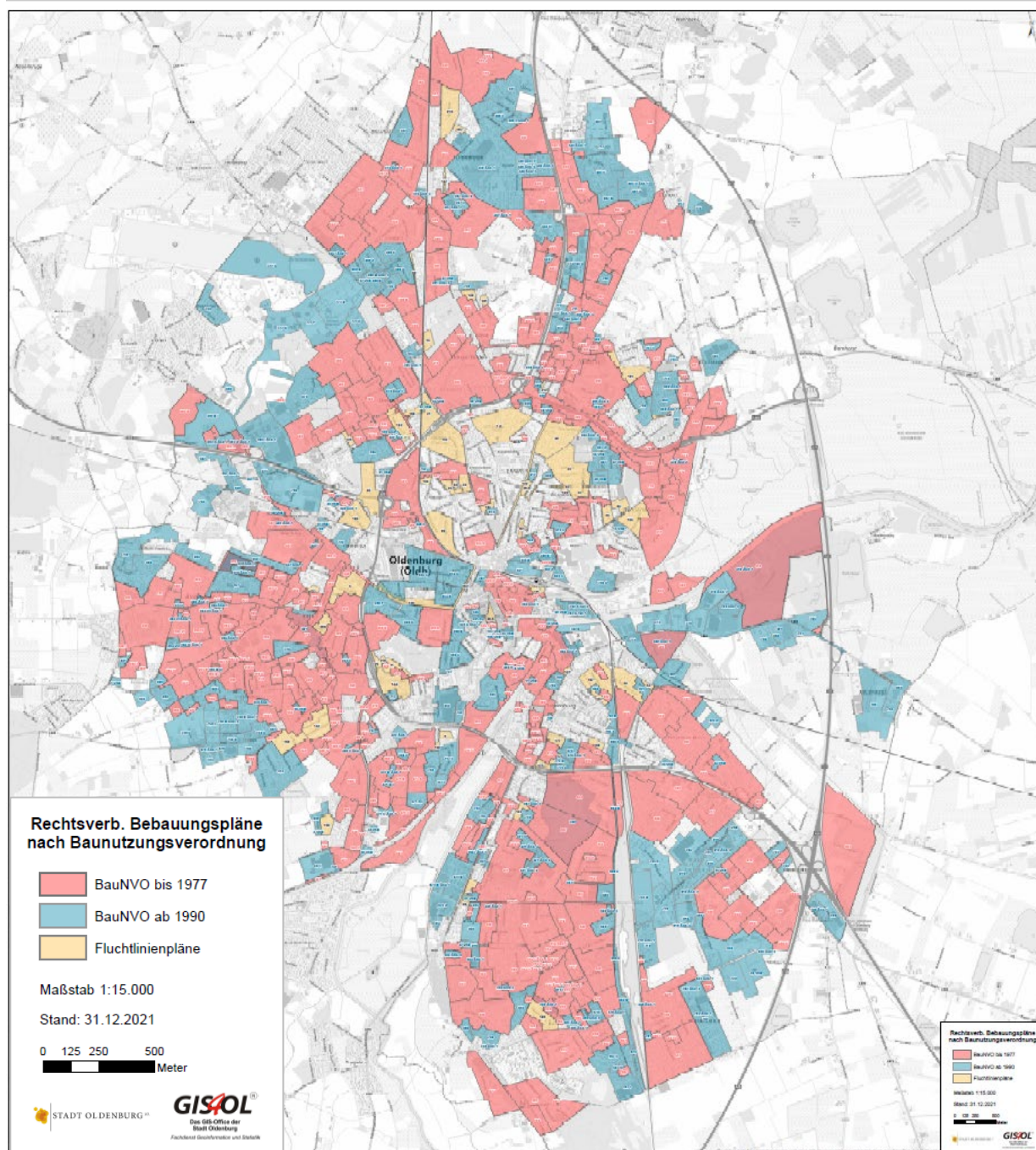
In der zweiten Stufe (Konzeptstufe 2) erfolgt eine weitergehende Konkretisierung des Wohnkonzeptes, indem für eine städtebaulich verträgliche Nachverdichtung Regelungen zur Anzahl der Wohnungen je Gebäude sowie eine Verhältniszahl zur Grundstückgröße/Wohnungszahl benannt werden. Hierfür ist eine noch tiefergehende Bestandsaufnahme notwendig.

Grundsätzlich ist für die Stufe 2 beabsichtigt, dass Bauvorhaben sich mit ihrer Kubatur in die Maßstäblichkeit der Umgebung, in die Nachbarschaften einfügen. Auch hier gilt, dass, sofern eingehende Bauvorhaben dem städtebaulichen Entwicklungskonzept nicht entsprechen und auch nicht den Regelungen des Konzeptes angepasst werden, Aufstellungsbeschlüsse zur Änderung der Bebauungspläne gefasst werden sollen. Bis zur Konkretisierung gilt, dass sich künftige Bauvorhaben analog zu § 34 BauGB in die Umgebung einfügen müssen.

Für eine tiefergehende Bestandsaufnahme der Konzeptstufe 2 ist eine Vergabe an ein externes Büro vorgesehen.

Das besiedelte Stadtgebiet Oldenburgs ist Großteils mit rechtsverbindlichen Bebauungsplänen überplant. Es gibt rund 660 rechtsverbindliche Bebauungspläne (einschließlich vorhabenbezogener Bebauungspläne) und rund 60 Fluchtlinienpläne. In diesen 660 rechtsverbindlichen Bebauungsplänen und 60 Fluchtlinienplänen bestehen heute Baurechte, die die Zulässigkeit von neuen Bauvorhaben begründen.

Abbildung 3: Rechtsverbindliche Bebauungspläne differenziert nach gültiger Baunutzungsverordnung



Quelle: Stadtplanungsamt, 2022

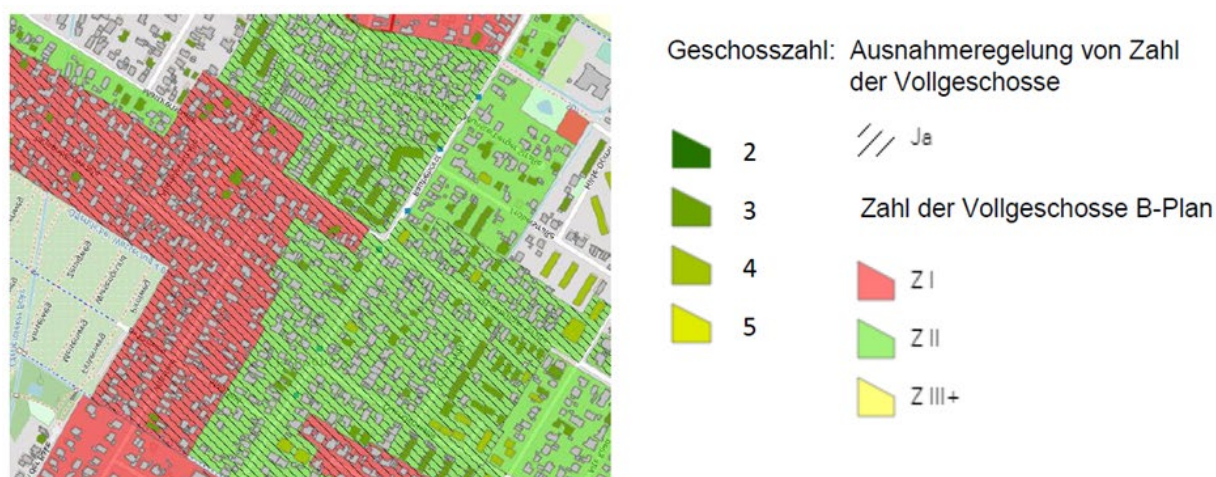
Von diesen Bebauungsplänen beruhen rund 345 auf einer Baunutzungsverordnung vor 1990, bei denen eine Versiegelung durch Garagen und Stellplätze, Terrassen und Nebenanlagen nicht begrenzt wird. Gerade die heutigen Neubauten, die in den älteren Bebauungsplänen entstehen, schöpfen die Festsetzungen des Bebauungsplanes maximal aus. Das Ausschöpfen der planungsrechtlichen Möglichkeiten führt zu einer verstärkten Versiegelung, birgt die Gefahr einer Überformung des Gebietscharakters in sich und kann eventuell nachbarschaftliche Spannungen auslösen.

Eine Überprüfung der rund 200 Bebauungspläne mit Wohnbebauung im 2. Ring hat ergeben, dass dieser von einer Vielzahl älterer Bebauungspläne (rund 130 mit einer

Baunutzungsverordnung vor 1990) geprägt ist. Diese Bebauungspläne setzen oftmals eine Ausnahmeregelung bei der Zahl der Vollgeschosse fest und ein höheres Maß der baulichen Nutzung (Grundflächenzahl von 0,4, Geschossflächenzahl von 0,8).

Erste Ergebnisse der Überprüfung ergaben, dass im 2. Ring mindestens 71 Bebauungspläne der rund 200 rechtsverbindlichen Bebauungspläne im 2. Ring zu ändern wären.

Abbildung 4: Ausschnitt: Überprüfung der Bebauungspläne im 2. Ring



Quelle: Stadtplanungsamt, 2022

4. Geltungsbereich

Der Geltungsbereich der Konzeptstufen 1 und 2 erstreckt sich auf rechtsverbindliche Bebauungspläne beziehungsweise Teilbereiche von rechtsverbindlichen Bebauungsplänen, in denen Wohnnutzung (WS, WR, WB, WA; MD, MI) zulässig ist und gleichzeitig auch eine vor 1990 gültige Baunutzungsverordnung (1962, 1968 oder 1977) gilt.

Somit werden keine Regelungen für die Flächen oder Teilflächen von rechtsverbindlichen Bebauungsplänen mit einer Baunutzungsverordnung vor 1990 getroffen, die als Art der baulichen Nutzung ein Kern-, Gewerbe-, Industrie- oder Sondergebiet oder eine Gemeinbedarfsfläche festsetzen. Die rechtsverbindlichen Bebauungspläne mit einer Baunutzungsverordnung vor 1990 und festgesetzten Kerngebieten befinden sich dabei Großteils im Innenstadtbereich und den angrenzenden Arealen.

In die Konzeptstufe 1 werden nicht die unbeplanten Innenbereiche sowie Fluchtlinienpläne mit einbezogen, da hier über das Erfordernis des „Sich-Einfügens“ in die Umgebung eine verträgliche Dichte gesichert wird. Inwieweit weitere Areale in der Konzeptstufe 2 einbezogen werden, wird sich aus der in dieser Phase stattfindenden Bestandsanalyse ergeben.

5. Umsetzung der Konzeptstufe 1

Mit der Konzeptstufe 1 erfolgt zunächst eine Klarstellung zum künftigen Umgang mit der Ausnahmeregelung von der Zahl der Vollgeschosse (siehe 5.1) sowie zur Beschränkung des Versiegelungsgrades auf den Grundstücken (siehe 5.2).

5.1 Umgang mit der Ausnahmeregelung von der Zahl der Vollgeschosse

Viele der älteren Bebauungspläne (Baunutzungsverordnung vor 1990) setzen eine Ausnahmeregelung von der Zahl der Vollgeschosse fest, die zum Teil an Bedingungen geknüpft ist oder auch mit besonderen Anforderungen verknüpft werden kann. Zu den Bedingungen zählen oftmals, dass die festgesetzte Grundflächenzahl und die festgesetzte Geschossflächenzahl einzuhalten sind. Die möglichen erhöhten Anforderungen, die im Baugenehmigungsverfahren zu regeln sind, beziehen sich beispielsweise auf Baugrenzen, Grenzabstände oder die Stellung der Gebäude.

Ausnahmeregelungen bereiten in allen Bereichen Probleme, in denen die Bestandsgebäude bisher die im Bebauungsplan festgesetzte Ausnahme nicht oder nur vereinzelt genutzt haben. Schwierigkeiten ergeben sich zudem in den Bereichen, in denen eine Bebauung mit zwei Vollgeschossen allgemein zulässig ist, die Gebäude aber nur ein Vollgeschoss realisiert haben.

Künftige Regelungen:

- Die Zahl der Vollgeschosse darf nicht durch die Anwendung der Ausnahmeregelung erhöht werden, wenn diese im angrenzenden Bereich nur vereinzelt oder gar nicht genutzt wurde.
- In den zentralen Versorgungsbereichen des Einzelhandelsentwicklungskonzeptes 2015 und den Nahversorgungsstandorten Typ D kann die Ausnahmeregelung angewendet werden, sofern maximal vier Vollgeschosse entstehen (siehe Anlage 1).
- In den Stadtteilzentren und entlang der Radialen im Bereich der Straßenrandbebauung im Einzelfall maximal bis zu einer Bautiefe von 50 Metern kann die Ausnahmeregelung angewendet werden, sofern maximal drei Vollgeschosse entstehen (siehe Anlage 1).
- In den Bereichen mit einer Konzentration von Geschosswohnungsbau mit vier und mehr Vollgeschossen kann die Ausnahmeregelung weiterhin angewendet werden.

In den zentralen Versorgungsbereichen nach dem Einzelhandelsentwicklungskonzept, den Nahversorgungsstandorten Typ D, den Stadtteilzentren und entlang der Radialen wird eine Anwendung der Ausnahmeregelung differenziert ermöglicht, um die in den Bebauungsplänen gegebenen Entwicklungsspielräume unter anderem für die Entstehung von Wohnraum für ältere Menschen und nicht mobile Bevölkerungsgruppen nutzen zu können. Diese können in den Bereichen auf kurzem Wege die dort vorhandenen wichtigen Infrastrukturen erreichen und nutzen. Im Bereich des konzentrierten Geschosswohnungsbaus mit vier und mehr Vollgeschossen werden durch das Beibehalten der Ausnahmeregelung Dachaufstockungen nicht erschwert.

5.2 Beschränkung des Versiegelungsgrades auf den Grundstücken

Mit der Baunutzungsverordnung 1990 wurde erstmals eine Beschränkung des Versiegelungsgrades durch Garagen und Stellplätzen mit ihren Zufahrten, Nebenanlagen im Sinne des § 14 der Baunutzungsverordnung (BauNVO) sowie baulicher Anlagen unterhalb der Geländeoberfläche, durch die das Baugrundstück lediglich un-

terbaut wird, eingeführt, die sogenannte Grundflächenzahl II. Gemäß dem geänderten § 19 Absatz 4 BauNVO darf die festgesetzte Grundflächenzahl durch die oben genannten Anlagen um bis zu 50 vom Hundert überschritten werden, höchstens bis zu einer Grundflächenzahl II von 0,8.

In den älteren rechtsverbindlichen Bebauungsplänen mit einer Baunutzungsverordnung vor 1990 ist keine Beschränkung des Versiegelungsgrades durch die oben genannten Anlagen gegeben.

Das bedeutet, dass in den älteren Bebauungsplänen die Entstehung einer erhöhten Anzahl an Wohnungen auf dem Grundstück verbunden mit einem größeren Bauvolumen mit gegebenenfalls Auswirkungen auf den Gebietscharakter begünstigt wird. Gleichzeitig zieht die stärkere Versiegelung der Grundstücke mikroklimatische Auswirkungen, wie eine erhöhte Erwärmung, nach sich.

Um flächenschonend mit Grund und Boden umzugehen, die mikroklimatischen Auswirkungen zu verringern und indirekt Einfluss auf die Bauvolumen zu nehmen, soll bei der Beurteilung zukünftiger Bauvorhaben die Versiegelung analog dem § 19 Absatz 4 der Baunutzungsverordnung 1990 beschränkt werden.

Künftige Regelungen:

- Der Grad der Versiegelung durch Garagen und Stellplätze mit ihren Zufahrten, Nebenanlagen im Sinne des § 14 Baunutzungsverordnung sowie durch bauliche Anlagen unterhalb der Geländeoberfläche, durch die das Baugrundstück lediglich unterbaut wird, darf die im rechtsverbindlichen Bebauungsplan festgesetzte Grundflächenzahl um bis zu 50 vom Hundert maximal überschreiten, höchstens bis zu einer Grundflächenzahl II von 0,8.
- In den zentralen Versorgungsbereichen des gültigen Einzelhandelsentwicklungskonzeptes 2015, den Nahversorgungsstandorten Typ D, den Stadtteilzentren und im Bereich der Straßenrandbebauung entlang der Radialen im Einzelfall maximal bis zu einer Bautiefe von 50 Metern dürfen die vorab genannten Anlagen zu einer höheren Überschreitung als 50 vom Hundert der im rechtsverbindlichen Bebauungsplan festgesetzten Grundflächenzahl führen.
- Entlang der übrigen örtlichen Hauptverkehrsstraßen (dargestelltes Vorbehaltssystem des Flächennutzungsplanes - siehe Anlage 2) ist im Bereich der Straßenrandbebauung je nach Festsetzung der Grundflächenzahl im rechtsverbindlichen Bebauungsplan und der tatsächlichen Situation vor Ort im Einzelfall durch die vorab genannten Anlagen eine höhere Überschreitung als 50 vom Hundert der im rechtsverbindlichen Bebauungsplan festgesetzten Grundflächenzahl möglich.
- In Bebauungsplänen mit einer niedrig festgesetzten Grundflächenzahl im 2. und 3. Ring ist bei rückwärtiger weiterer Bebauung eine geringfügige Überschreitung der Grundflächenzahl II aufgrund notwendiger Zuwegungen **im Einzelfall**, insbesondere in durchmischten, heterogenen Siedlungsbereichen, zulässig.

Im Einzelfall kann aufgrund der örtlichen Situation oder besonderer Umstände von 5.1 und 5.2 abgewichen werden.

6. Zeitlicher und inhaltlicher Wirkungsbereich

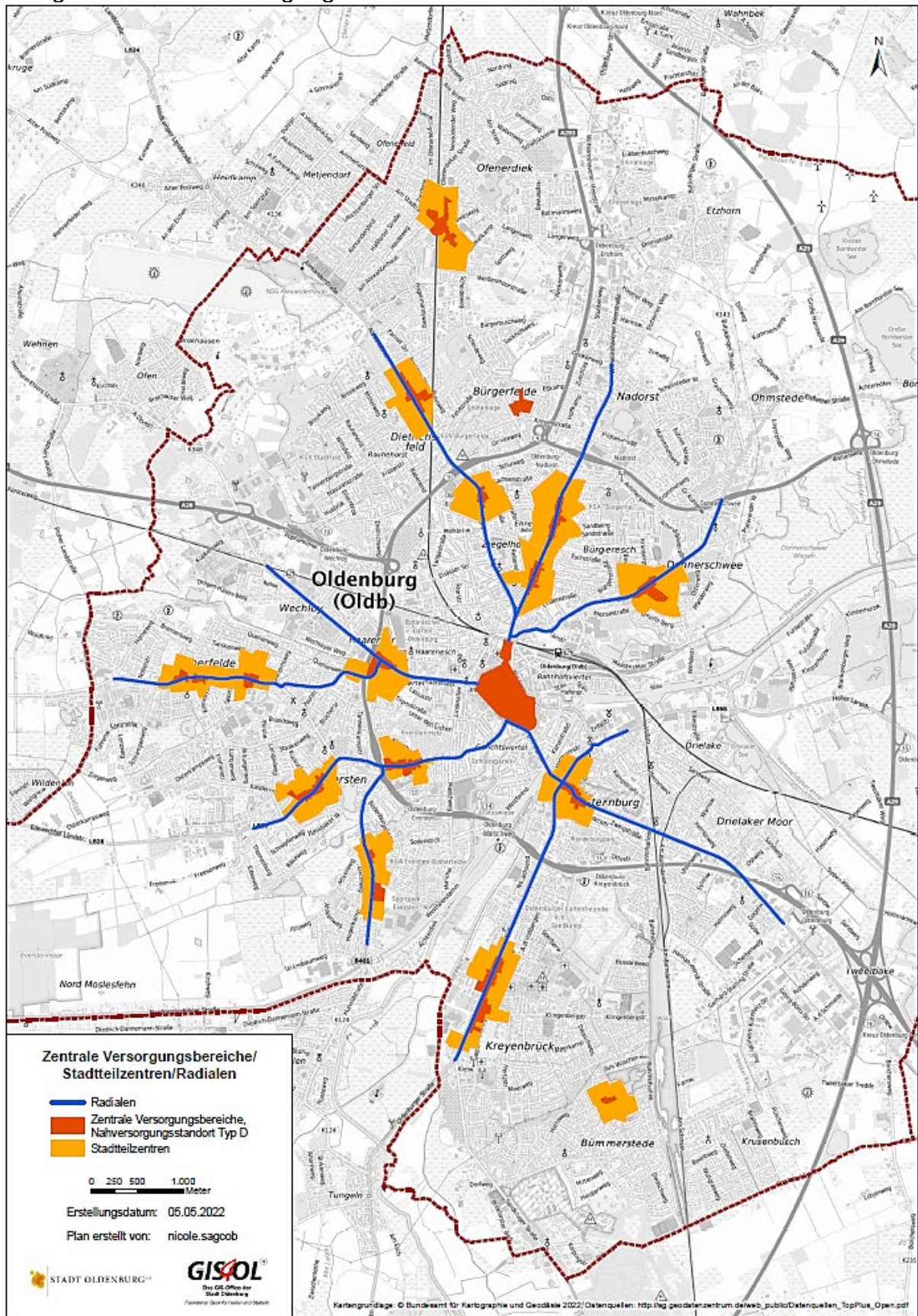
Mit dem Beschluss des Rates der Stadt Oldenburg vom 28. November 2022 gilt dieses städtebauliche Entwicklungskonzept (Konzeptstufe 1) zur Stärkung und Steuerung der Innenentwicklung als informell beschlossenes städtebauliches Entwicklungskonzept oder einer von ihr beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planung gemäß § 1 Absatz 6 Nummer 11 Baugesetzbuch und ist bei der Aufstellung der Bauleitpläne insbesondere zu berücksichtigen.

Es ist damit handlungsleitend für Rat und Verwaltung und gilt als konzeptionelle Grundlage für die Beurteilung eingehender Bauvorhaben im Geltungsbereich des Konzeptes beziehungsweise den im Konzept einbezogenen rechtsverbindlichen Bebauungsplänen.

Sofern eingehende Bauvorhaben dem städtebaulichen Entwicklungskonzept nicht entsprechen und auch nicht den Regelungen des Konzeptes angepasst werden, stellt das Konzept eine erforderliche Grundlage dar, um Aufstellungsbeschlüsse zur Änderung der Bebauungspläne fassen zu lassen.

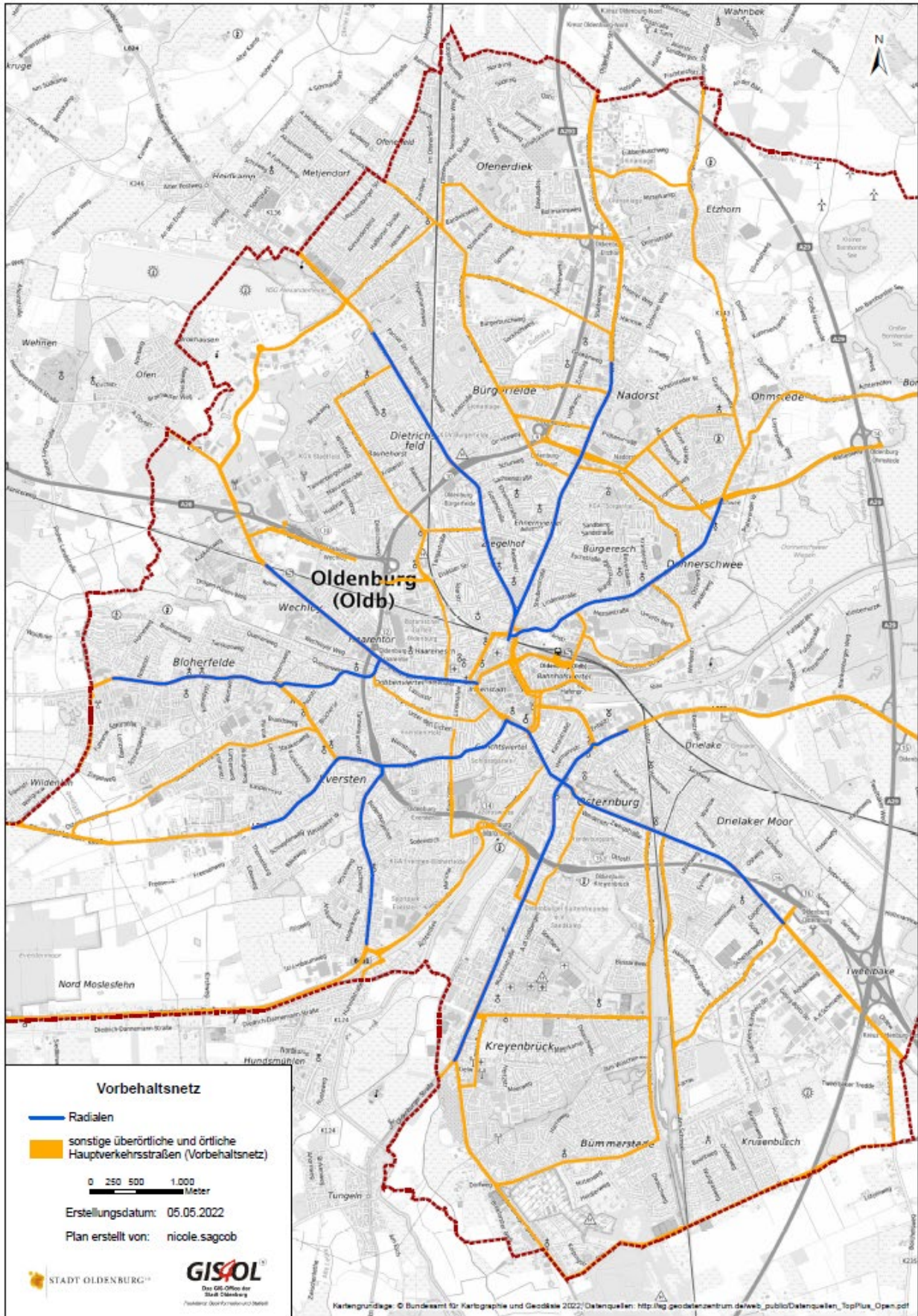
Anlagen:

Anlage 1: Zentrale Versorgungsbereiche/Stadtteilzentren/Radialen



Quelle: Stadtplanungsamt, 2022

Anlage 2: Vorbehaltsnetz gemäß des Flächennutzungsplanes 1996



Quelle: Stadtplanungsamt, 2022