



Vorlagennummer: AF/12273/26
Vorlageart: Anfrage
Öffentlichkeitsstatus: öffentlich

Anfrage "Soziale Steuerung von Wohnbauvorhaben im unbeplanten Innenbereich" (Anfrage von Ratsfrau Esders vom 30.12.2025, eingegangen am 30.12.2025)

Datum: 05.01.2026
Federführung: 06 - Bauverwaltung
Organzuständigkeit: RAT

Beratungsfolge

Gremium	Geplante Sitzungstermine	Öffentlichkeitsstatus
Rat der Hansestadt Lüneburg	12.02.2026	Ö

Sachverhalt

Die beigelegte Anfrage wird seitens der Verwaltung wie folgt beantwortet:

1. Rechtliche Steuerungsmöglichkeiten

Trifft es zu, dass bei Bauvorhaben im unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB keine verpflichtende Festsetzung von sozial gebundenem Wohnraum erfolgen kann, die Stadt jedoch freiwillige städtebauliche Verträge nach § 11 BauGB mit Investoren abschließen kann?

Das Baugesetzbuch (BauGB) enthält für den unbeplanten Innenbereich keine Regelungen oder Instrumente, die über die Anforderungen des § 34 BauGB hinausgehen. Auf der Grundlage des § 34 besteht immer dann Baurecht, wenn sich im baulichen Zusammenhang ein Vorhaben hinsichtlich der Art und des Maßes der baulichen Nutzung, der Bauweise (i. S. d. BauNVO) und der zu überbauenden Grundstücksfläche in die Umgebung einfügt.

Auch Satzungen auf der Grundlage des § 34 BauGB haben nur die Aufgabe, die „im Zusammenhang bebauten Ortsteile“ näher zu definieren. Regelungen oder Vorschriften für sozial gebundenen Wohnraum können darin nicht aufgenommen werden.

Eine Festsetzung von einzelnen Flächen für förderungsfähigen Wohnraum oder Personengruppen mit besonderem Wohnbedarf auf der Grundlage von § 9 Abs. 1 Nrn. 7 u. 8 BauGB ist nur im Geltungsbereich eines Bebauungsplans möglich. Auch aus diesen Festsetzungen ergibt sich jedoch keine Verpflichtung zur Förderung oder zu Mietgrenzen von bestimmten Wohnungen.

Lediglich in städtebaulichen Verträgen gem. § 11 BauGB kann mit einem Vertragspartner geförderter Wohnraum vereinbart werden.

Städtebauliche Verträge können jedoch nur in Verbindung mit städtebaulichen Maßnahmen, Befreiungen von geltendem Planrecht oder neuem Planrecht geschlossen werden.

Anders als Festsetzungen in einem Bebauungsplan sind die Regelungsgegenstände in städtebaulichen Verträgen nicht an den Regelungskatalog des § 9 BauGB gebunden. Städtebauliche Verträge eignen sich deshalb, den Träger einer Planung oder eines Vorhabens dazu zu verpflichten, geförderten und mietreduzierten Wohnraum herzustellen. Dabei müssen

das Gewähren von Baurecht und die Verpflichtung geförderten Wohnungsbau zu realisieren und über 30 Jahre mietreduziert anzubieten, in einem unmittelbaren sachlichen Zusammenhang stehen und den gesamten Umständen nach verhältnismäßig sein.

Mit der Einführung des Bau-Turbo im Oktober 2025 wurde u.a. die §§ 34 Abs. 3b und 36a BauGB neu eingeführt. Danach ist es einer Gemeinde möglich, Bauvorhaben für den Wohnungsbau abweichend vom Einfügegebot im Einzelfall oder sogar in mehreren vergleichbaren Fällen zuzulassen. Erteilt eine Gemeinde in so einem Fall eine Zustimmung (§ 36a BauGB), kann Sie diese an Bedingungen knüpfen, so dass der Vorhabenträger zu bestimmten städtebauliche Anforderungen verpflichtet werden kann. Dies bedeutet konkret, dass in solchen Abweichungsfällen die Gemeinde einen städtebaulichen Vertrag schließen kann, um sozialen Wohnungsbau in einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil (§ 34 BauGB) umzusetzen.

2. Praxis der Verwaltung

In wie vielen Bauvorhaben nach § 34 BauGB in den letzten fünf Jahren

a) wurden städtebauliche Verträge nach § 11 BauGB geprüft,

b) wurden solche Verträge tatsächlich abgeschlossen,

jeweils mit welchem Inhalt (z. B. Sozialbindung, Ausgleich, Belegungsrechte)?

Wie oben ausgeführt, ist es nicht möglich, städtebauliche Verträge für Vorhaben im baulichen Zusammenhang, losgelöst von bauleitplanerischen Instrumenten, die der kommunalen Planungshoheit unterliegenden, zu schließen. Eine Prüfung war somit entbehrlich.

Soweit allerdings für ein Vorhaben kein Baurecht vorliegt und ein städtebaulicher Regelungsbedarf entsteht, wird die Aufstellung von Bauleitplänen oder anderen städtebaulichen Instrumenten geprüft. Dazu zählen auch die neuen Abweichungsmöglichkeiten durch den Bau-Turbo in Verbindung mit der Möglichkeit, derartige Zustimmungen mit Bedingungen zum sozialen Wohnungsbau zu verknüpfen. Bisher sind solche Fälle allerdings noch nicht entschieden worden.

Die Verwaltungspraxis führte bei den folgenden Vorhaben dazu, dass Bauleitplanverfahren eingeleitet wurden. Ergänzende städtebauliche Verträge, die auch Regelungen zum geförderten mietreduzierten Wohnungsbau enthalten, befinden sich für die nachfolgend aufgeführten Projekte in der Abstimmung bzw. sind bereits geschlossen:

Schaperdrift / Auf der Höhe,
Wilhelm-Hänel-Weg ,
Am Schützenplatz,
Reiherstieg,
Rotenbleicher Weg,
Linden-/Barckhausenstr.,
Konrad-Zuse-Allee.

In Vorbereitung sind städtebauliche Verträge für folgende Vorhaben:

Kalksandsteinwerk
Ziegelkamp,
Rettmer Nord,
Sülztorstraße Postgelände,
Universitätsallee.

3. Fall Schanzenweg

Wurde im Zusammenhang mit dem Bauvorhaben Schanzenweg seitens der Verwaltung geprüft oder versucht, mit dem Investor eine freiwillige Vereinbarung zur Schaffung sozial gebundenen Wohnraums oder eines Ausgleichs zu verhandeln?

Falls nein: Aus welchen Gründen wurde darauf verzichtet?

Die Möglichkeit zur Schaffung von mietpreisreduziertem Wohnraums wurde mit dem Investor erörtert. Die entgegenstehenden Gründe sind in der Sitzung des ABS am 29.09.2025 erörtert worden.

Eine einseitige freiwillige Verpflichtung verstößt per se gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit von städtebaulichen Verträgen. Ungeachtet der fraglichen Rechtmäßigkeit haben Bauherren in der Regel wenig Interesse sich freiwillig vertraglich zu binden. In wenigen Fällen nehmen sie die Förderung und Mietpreisbindung auch ohne äußeren Zwang in Anspruch. Beim Schanzenweg konnte dies nicht erreicht werden.

Die Hansestadt Lüneburg hat in diesem Fall nicht auf die Prüfung oder Verhandlung verzichtet. Sie hatte jedoch keine baurechtliche Grundlage oder andere gewichtige Verhandlungsaspekte zur Durchsetzung eines Anteils von mietpreisgebundenen Wohnungen.

4. Umgang mit erklärtem Verzicht des Investors

Welche Konsequenzen zieht die Verwaltung daraus, dass der Investor im Ausschuss für Bauen und Stadtentwicklung ausdrücklich erklärt hat, beim Bauvorhaben im Schanzenweg keinen sozial gebundenen Wohnraum schaffen zu wollen und bislang kein Ausgleichsprojekt vorgesehen ist?

Angesichts des Wohnraum Mangels sollte jede Gelegenheit zur Herstellung von Wohnungen genutzt werden, auch wenn im Einzelfall die Rahmenbedingungen keine Durchsetzung von gefördertem Wohnraum ermöglichen.

Die Konsequenz kann nicht sein, auf die Schaffung von neuem Wohnraum zu verzichten, sobald geförderter Wohnraum nicht erreicht werden kann.

5. Wohnungspolitische Zielsetzung

Wie will die Verwaltung künftig verhindern, dass im unbeplanten Innenbereich überwiegend hochpreisige Mikrowohnungen entstehen, obwohl der Bedarf vor allem bei bezahlbarem Wohnraum für Familien und einkommensbenachteiligte Haushalte liegt?

Wenn eine Eigentümerin oder ein Eigentümer eines Baugrundstücks einen baurechtlichen Anspruch auf die Errichtung von Wohnungen hat, sind Wohnungen zu genehmigen bzw. bei verfahrens- oder genehmigungsfreier Errichtung nicht zu untersagen.

Im Übrigen wurden die derzeitigen Möglichkeiten und Grenzen für Regelungen zum geförderten Wohnungsbau oben bereits dargelegt.

6. Zeitpunkt der Einflussnahme

Zu welchem Verfahrenszeitpunkt sieht die Verwaltung realistisch die Möglichkeit, freiwillige soziale Vereinbarungen mit Investoren zu verhandeln?

Bereits bei ersten Vorgesprächen und Beratungen zu Wohnungsbauvorhaben wird regelmäßig das Ziel, mindestens 30 % des Wohnraums mit Mitteln der Wohnungsbauförderung herzustellen, deutlich gemacht. In vielen Fällen besteht eine Offenheit, sich über Förderbedingungen zu informieren und diese, bei zutreffenden Voraussetzungen, in Anspruch zu nehmen.

Sofern jedoch keine Bereitschaft vorhanden ist, kann ein Angebot von geförderten und mietpreisreduziert Wohnungen lediglich mit städtebaulichen Verträgen im Zusammenhang mit der Gewährung von Baurecht durchgesetzt werden.

7. Zukünftige Strategie

Plant die Verwaltung, Leitlinien oder verbindliche Verfahrensstandards zu entwickeln, um

bei künftigen § 34-Vorhaben systematisch soziale Wohnraumziele zumindest verhandelnd einzubringen?

Eigene kommunale Instrumente können nur auf der Grundlage des BauGB geschaffen werden. Wenn die erforderlichen städtebaulichen Gründe vorliegen, werden üblicherweise Bebauungspläne aufgestellt und als Gemeindecapsetzung beschlossen. Das Baurecht ermöglicht jedoch nicht, allgemeine eigene Vorschriften zu erlassen, die sich nicht auf konkrete Vorhaben oder städtebauliche Fehlentwicklungen beziehen.

Auch städtebauliche Verträge können nicht beliebig mit Bauwilligen geschlossen werden. Voraussetzung für deren Abschluss auf der Grundlage des § 11 BauGB ist immer eine vom Rat zu beschließende städtebauliche Maßnahme oder Planung auf der Grundlage des BauGB.

Anlage/n

Anlage 1: Anfrage Ratsfrau Esders Soziale Steuerung von Wohnbauvorhaben im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) (öffentlich)

Hansestadt Lüneburg
Oberbürgermeisterin Claudia Kalisch
Am Ochsenmarkt 1
21335 Lüneburg

Lüneburg, den 30. Dezember 2025

Anfrage: Soziale Steuerung von Wohnbauvorhaben im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB)

Sehr geehrte Frau Oberbürgermeisterin,

in Lüneburg besteht ein anhaltender und sich verschärfender Mangel an bezahlbarem Wohnraum, insbesondere für Familien mit Kindern, Alleinerziehende, Auszubildende, Studierende sowie Menschen mit geringem Einkommen. Gleichzeitig entstehen im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) zunehmend hochpreisige Mikrowohnungen, ohne dass sozial gebundener Wohnraum geschaffen oder ein Ausgleich vorgesehen wird.

Ich bitte die Verwaltung um Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Rechtliche Steuerungsmöglichkeiten

Trifft es zu, dass bei Bauvorhaben im unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB keine verpflichtende Festsetzung von sozial gebundenem Wohnraum erfolgen kann, die Stadt jedoch freiwillige städtebauliche Verträge nach § 11 BauGB mit Investoren abschließen kann?

2. Praxis der Verwaltung

In wie vielen Bauvorhaben nach § 34 BauGB in den letzten fünf Jahren

- a) wurden städtebauliche Verträge nach § 11 BauGB geprüft,
 - b) wurden solche Verträge tatsächlich abgeschlossen,
- jeweils mit welchem Inhalt (z. B. Sozialbindung, Ausgleich, Belegungsrechte)?

3. Fall Schanzenweg

Wurde im Zusammenhang mit dem Bauvorhaben Schanzenweg seitens der Verwaltung geprüft oder versucht, mit dem Investor eine freiwillige Vereinbarung zur Schaffung sozial gebundenen Wohnraums oder eines Ausgleichs zu verhandeln?

Falls nein: Aus welchen Gründen wurde darauf verzichtet?

4. Umgang mit erklärtem Verzicht des Investors

Welche Konsequenzen zieht die Verwaltung daraus, dass der Investor im Ausschuss für Bauen und Stadtentwicklung ausdrücklich erklärt hat, beim Bauvorhaben im Schanzenweg keinen sozial gebundenen Wohnraum schaffen zu wollen und bislang kein Ausgleichsprojekt vorgesehen ist?

5. Wohnungspolitische Zielsetzung

Wie will die Verwaltung künftig verhindern, dass im unbeplanten Innenbereich überwiegend hochpreisige Mikrowohnungen entstehen, obwohl der Bedarf vor allem bei bezahlbarem Wohnraum für Familien und einkommensbenachteiligte Haushalte liegt?

6. Zeitpunkt der Einflussnahme

Zu welchem Verfahrenszeitpunkt sieht die Verwaltung realistisch die Möglichkeit, freiwillige soziale Vereinbarungen mit Investoren zu verhandeln?

7. Zukünftige Strategie

Plant die Verwaltung, Leitlinien oder verbindliche Verfahrensstandards zu entwickeln, um bei künftigen § 34-Vorhaben systematisch soziale Wohnraumziele zumindest verhandelnd einzubringen?

Begründung

§ 34 BauGB schließt soziale Wohnraumpolitik nicht aus, begrenzt jedoch ihre verbindliche Durchsetzung. Städtebauliche Verträge nach § 11 BauGB eröffnen rechtlich zulässige Spielräume für freiwillige soziale Ausgleichsleistungen. Dass diese bislang kaum genutzt werden, ist keine rechtliche Entscheidung, sondern Ausdruck fehlender wohnungspolitischer Steuerung.

Am Beispiel des Bauvorhabens Schanzenweg zeigt sich, dass trotz bestehender Wohnungsnot weder sozial gebundener Wohnraum noch ein Ausgleich verhandelt wurde. Angesichts der angespannten Wohnraumsituation ist dieses Unterlassen nicht länger hinnehmbar. Ziel muss es sein, § 34 BauGB nicht faktisch zu einem Freifahrtschein für renditeorientierten Wohnungsbau werden zu lassen, sondern die vorhandenen Spielräume konsequent für eine soziale Wohnraumpolitik zu nutzen.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink that reads 'Mariame Eder'.

Gruppensprecherin

Die Linke