

## **Mitteilung des Senats**

### **Potenzial unbebauter Parkplätze für Wohnraum und andere Nutzungen**

#### **Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 14.02.2025 und Mitteilung des Senats vom 25.03.2025**

Vorbemerkung der anfragenden Fraktion:

In den Stadtteilen bieten große Parkplatzflächen ein erhebliches Potenzial für die Schaffung von dringend benötigtem Wohnraum. Zum einen befinden sich viele dieser Flächen in zentralen Lagen, die ohnehin über eine gute Infrastruktur verfügen – etwa gute Anbindungen an den öffentlichen Nahverkehr, Nähe zu Arbeitsplätzen, Schulen, medizinischer Versorgung und Freizeiteinrichtungen. Diese zentrale Lage macht sie besonders attraktiv für den Wohnungsbau, da Bewohner\*innen von kurzen Wegen und hoher Lebensqualität profitieren. Zum anderen handelt es sich bei Parkplätzen um bereits erschlossene und planbare Flächen, deren Umnutzung vergleichsweise weniger Erschließungsaufwand erfordert als die Bebauung neuer, unerschlossener Flächen. Da auch der Parkraum in den innerstädtischen Quartieren knapp ist, könnte eine Überbauung dieser Parkplätze ein sinnvoller Weg sein, um Wohnflächen zu schaffen und Parkraum für unterschiedliche Mobilitätsangebote zu erhalten. Dies fördert eine nachhaltige Stadtentwicklung, indem keine weiteren Flächen verbraucht werden und die innerstädtische Verdichtung vorangetrieben wird.

Der Senat beantwortet die Kleine Anfrage wie folgt:

Der Senat beschäftigt sich im Rahmen der Wohnbaupotenziale und der Identifikation von Planungsreserven im Kontext der konsequenten Innenentwicklung mit den Möglichkeiten einer stärkeren multifunktionalen Flächeninanspruchnahme. Dies betrifft auch die Identifikation von Flächen, die aktuell ausschließlich für das Parken genutzt werden. In einem nächsten Schritt wird im Rahmen eines Pilotvorhabens für Bremen Nord ein KI gestütztes Baupotenzialkataster erstellt, das es ermöglicht, zukünftig solche Potenziale und Flächen noch besser und konsequenter für eine Überbauung in den Blick zu nehmen. Dieses Projekt wird vom Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen gefördert und ist eine wesentliche Grundlage für die Bestandsentwicklungsstrategie. Grundlage für solche städtebaulichen Entwicklungen auf solchen Flächen ist immer auch die mehrfache Innenentwicklung, die selbstverständlich auch eine passgenaue Nutzungsmischung im Blick behält, wie sie zum Beispiel auch die senatorische Strategie der Neuen Orte der Produktiven Stadt beschreibt. Zudem wird auch der Aktivierung von Nachverdichtungspotenzialen bei gewerblichen Bestandsflächen eine hohe Bedeutung beigemessen. Für die Wirtschaftsstandorte Airport-Stadt-Bremen und Technologiepark Bremen sind im Rahmen der Erarbeitung des Gewerbeentwicklungsprogramms für die Stadt Bremen 2030 bereits konkrete Untersuchungen von Nachverdichtungspotenzialen erfolgt – hierbei bieten gerade ebenerdige organisierte Parkplätze Potenziale für

die bauliche Weiterentwicklung der ansässigen Unternehmen. Ferner besteht mit dem Pilotprojekt Gebietsmanagement ein geeignetes Instrument, um an den ausgewählten Standorten Nachverdichtungspotenziale zu ermitteln und zu aktivieren.

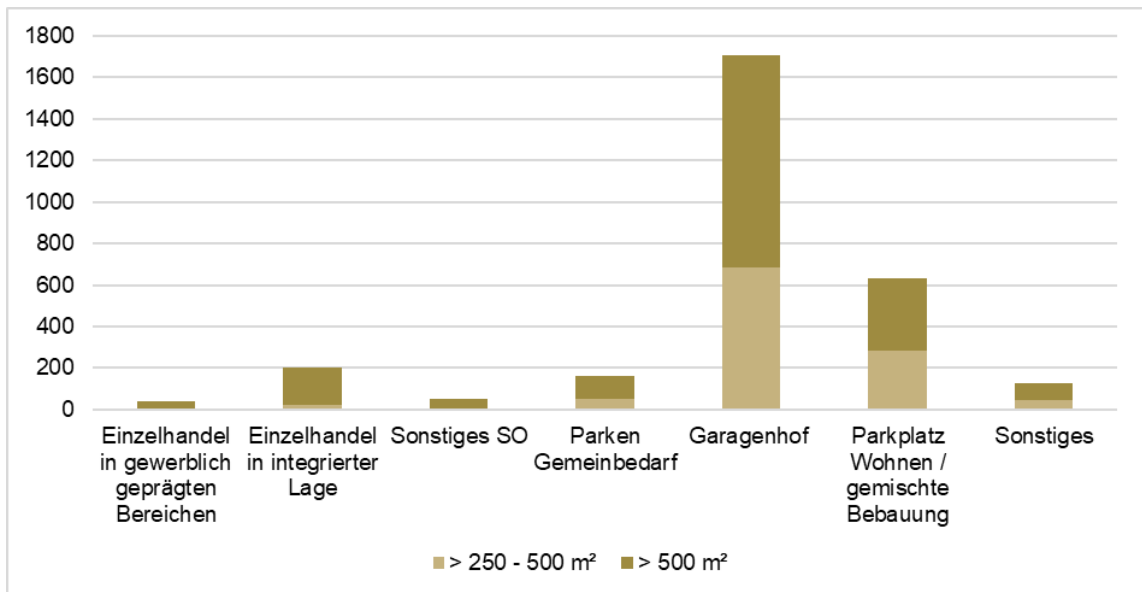
1. Wie viele unbebaute große Parkplätze gibt es in Bremen, die grundsätzlich für eine Überbauung in Frage kommen? Bitte die jeweilige Gesamtflächengröße in Quadratmetern angeben und erläutern, welche Kriterien zur Einstufung als „groß“ bzw. als überbauungsfähig herangezogen werden. Bitte um eine Aufschlüsselung in:
  - a) öffentliche Parkflächen
  - b) private Parkflächen

Einige große Flächen wie z. B. die Bürgerweide (aufgrund der dort benötigten Veranstaltungsflächen) oder die Flächen am Weserstadion (aufgrund des Hochwasserschutzes) sind nicht für eine Überbauung geeignet. Parkplätze z. B. in Grolland und in Walle unter der Hochstraße B 75 sind ebenfalls nicht überbaubar, da sie unter einer Straßenbrücke bzw. in unmittelbarer Nähe einer Straßenbrücke liegen. Eine erste Erfassung privater Parkflächen erfolgt aktuell in der Machbarkeitsstudie, die Optionen für Quartiersgaragen in den innenstadtnahen Stadtteilen untersucht. Die Ergebnisse liegen noch nicht abschließend vor.

Im Rahmen der 2023 veröffentlichten Innenentwicklungsstudie für die Stadt Bremen wurden erste stadtweite Analysen zu verschiedenen Innenentwicklungspotenzialen durchgeführt u.a. zu den sogenannten „weiteren Innenentwicklungspotenzialen“. Hierzu zählen Garagenhöfe, größere Parkplätze innerhalb von Siedlungsgebieten, Parkplätze größerer Einzelhandelsflächen, Parkplätze sonstiger Sonderbauflächen, Parkplätze von Gemeinbedarfseinrichtungen, großflächige Parkplätze am Straßenrand sowie sonstige Parkplätze, die nicht eindeutig zuzuordnen waren. Aufgrund der Erhebungsmethode (ALKIS in Kombination mit Luftbildauswertungen) sind die identifizierten Flächen als theoretisch mögliche Potenziale zu verstehen, die in den Quartieren ggf. weiter verifiziert werden sollten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass für eine tatsächliche (Um-)Nutzung bzw. Weiterentwicklung weitere Aspekte in Betracht gezogen werden müssen, wie bspw. die Eigentumsverhältnisse. Die Studie unterscheidet dabei nicht zwischen privaten und öffentlichen Flächen.

Nur ein Teil der Parkplätze ist für eine bauliche Innenentwicklung geeignet, auch aufgrund eines teilweise umfangreichen Baumbestands. Die erhobenen Flächen können zum einen Potenziale für eine bauliche Innenentwicklung darstellen; zum anderen können sie – im Sinne einer mehrfachen Innenentwicklung - der Entwicklung der grün-blauen Infrastruktur und/oder der Wärmewende dienen, unter der Maßgabe, dass es gelingt, neue Lösungen für den ruhenden Verkehr (neben Kfz-Verkehr auch Radverkehr etc.) zu finden. Die Flächen wurden nach ihrer Größe differenziert ausgewertet (< 250 m<sup>2</sup>, 250 – 500 m<sup>2</sup> und > 500 m<sup>2</sup>) und in zwei Typen differenziert: größere, Einzelhandelsbetrieben oder Gemeinbedarfseinrichtungen zugeordnete Parkplätze, und kleinere Parkplätze und Garagenhöfe, die überwiegend der Wohnnutzung zugeordnet sind. Als überbaubar wurden Flächen mit mindestens 250 m<sup>2</sup> erachtet. In Abb. 1 ist die Anzahl der erfassten Flächen dargestellt. Hinsichtlich der Entwicklung von Wohnraum auf Parkflächen entfallen Flächen der Kategorie „Einzelhandel in gewerblich geprägten Bereichen“ und „Sonstiges SO“.

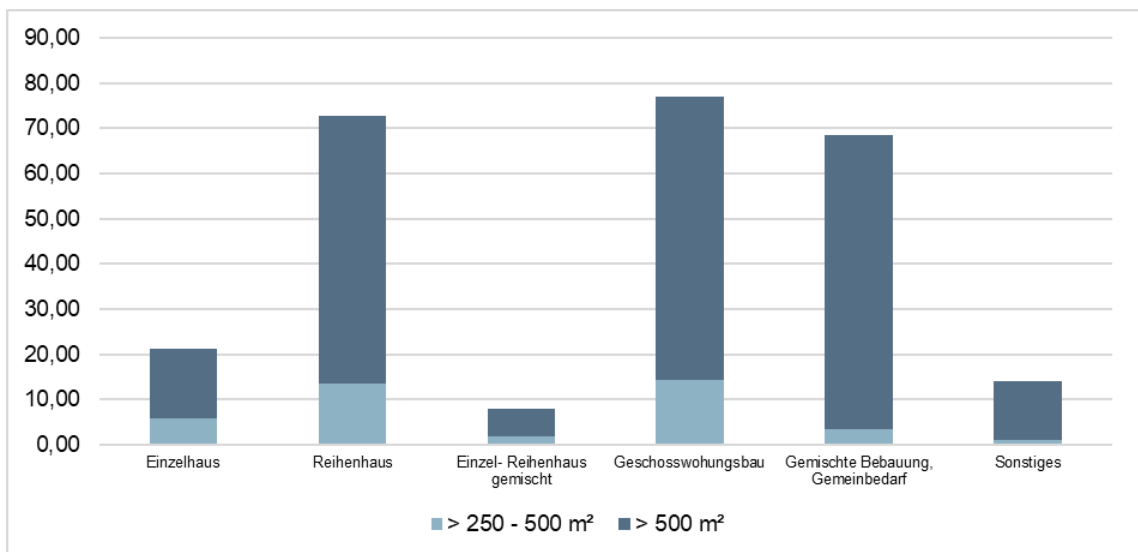
Abb. 1: Anzahl der weiteren Innenentwicklungspotenziale > 250 m<sup>2</sup> nach Typ



Quelle: Stadt Bremen – Innenentwicklungsstudie, S. 39

Die Flächen der weiteren Innenentwicklungspotenziale wurden den weiteren Siedlungsstrukturtypen zugeordnet (Abb. 2), um abzuschätzen, wo es theoretisch nutzbare weitere Innenentwicklungspotenziale gibt.

Abb. 2: Flächen der weiteren Innenentwicklungspotenziale > 250 m² in ha nach Siedlungsstrukturtyp



Quelle: Stadt Bremen – Innenentwicklungsstudie, S. 40

Die hier zitierte Innenentwicklungsstudie fokussiert primär auf eine wohnbauliche Entwicklung und gibt insofern weniger Hinweise auf eine gemischt genutzte oder auch rein gewerbliche Entwicklung. Unter Berücksichtigung der jeweiligen Besonderheiten und Anforderungen der konkreten Flächen sowie der Entwicklungsinteressen der Eigentümer:innen sind selbstverständlich gemischte oder rein gewerbliche Nutzungen denkbar oder sogar wünschenswert.

2. Welche konkreten städtebaulichen Vorteile sieht der Senat in der Überbauung ungenutzter Parkflächen, insbesondere im Hinblick auf:

#### a) Schaffung von bezahlbarem Wohnraum

Vorbehaltlich entsprechenden Planungsrechts können ungenutzte Parkplatzflächen für die Nachverdichtung grundsätzlich zugunsten von Wohnraum oder an Wirtschaftsstandorten auch für gewerbliche Entwicklungen genutzt werden. Vorteil ist, dass die Flächen meist eine Art Baulücke im Bestand darstellen und entsprechend erschlossen sind (Zugangsstraßen, Leitungen, Kanal), so dass die Stadtgemeinde keine weiteren Finanzierungsmittel für die Grundstückserschließung aufzubringen hat. Allerdings ist dabei zu beachten, dass die Flächen selbst (überwiegend) in privater Hand liegen und dementsprechend nicht in eigener Verantwortung allein durch die öffentliche Hand entwickelt werden (können). Hier können für den Neubau von Wohnraum auch Anträge auf soziale Wohnraumförderung gestellt werden.

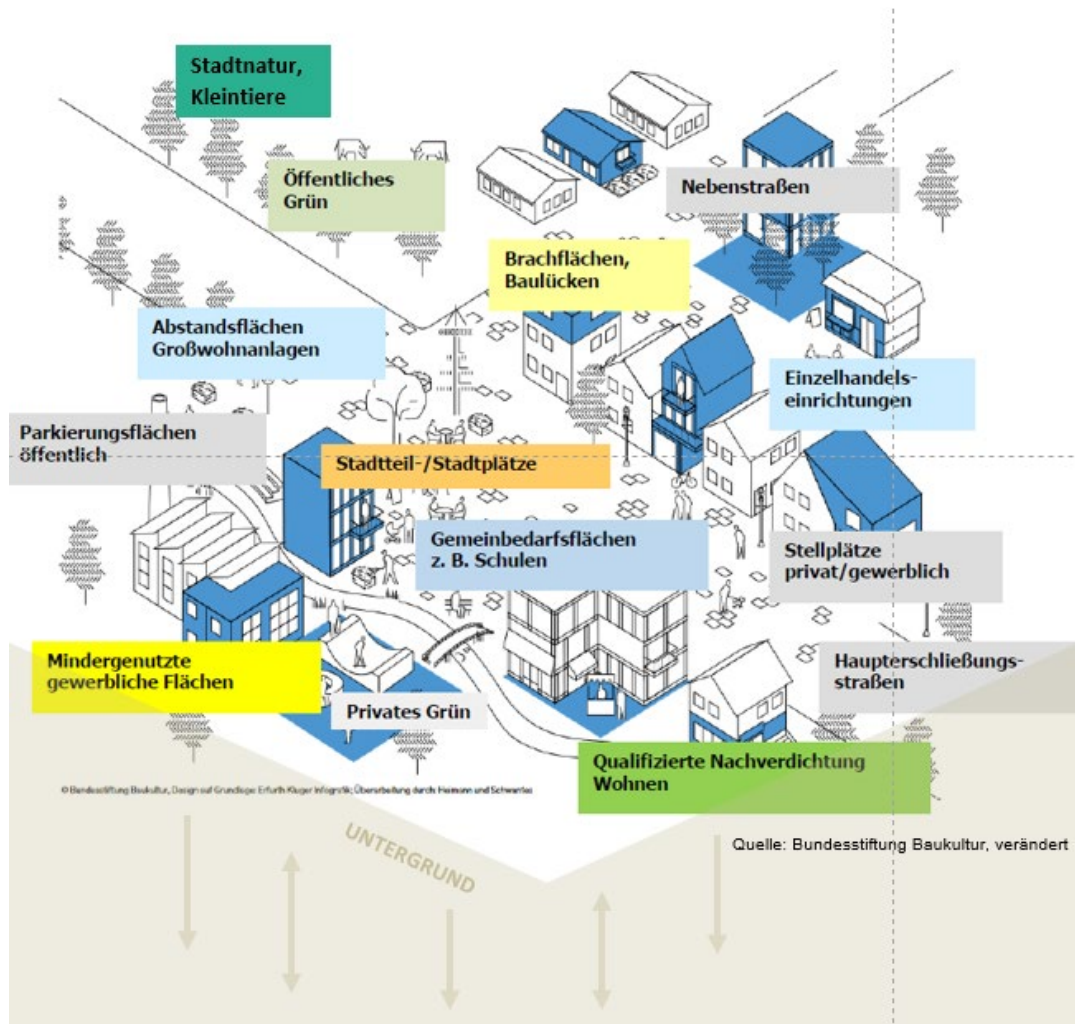
#### b) Erhöhung der Nutzungsmischung und Verbesserung der urbanen Infrastruktur

#### c) Förderung der innerstädtischen Verdichtung und Reduzierung von Flächenversiegelung

Die Fragen b) und c) werden zusammen beantwortet.

Viele Parkflächen sind in privater Hand. Dennoch bieten sie eine Chance mit anderen Innenentwicklungspotenzialen zusammen, den Ansatz der mehrfachen Innenentwicklung zu verfolgen und umzusetzen. Mehrfache Innenentwicklung bedeutet, dass den vielerorts steigenden Anforderungen an die (inner-)städtische Entwicklung wie der baulichen Weiterentwicklung gerade auch im Sinne einer gemischten Nutzung der Flächen (zum Beispiel für Dienstleistungsangebote oder Handwerk), der Weiterentwicklung grün-blauer Infrastrukturen oder der Mobilitäts- und der Wärmewende durch eine integrierte Betrachtung der Flächenpotenziale auf Quartiersebene entsprochen werden muss. Angesichts abnehmender Flächenpotenziale sind Zielkonflikte vorprogrammiert und können durch einzelne Projekte kaum mehr gelöst werden. Ein wichtiger Bestandteil der Innenentwicklung ist deswegen die Mehrfachnutzung von Flächen (Multicodierung von Flächen), zu denen u.a. Parkplätze zählen. Im Rahmen der mehrfachen Innenentwicklung können in dafür geeigneten Quartieren die Nutzungsmischung behutsam erhöht und eine verbesserte Nutzung der urbanen Infrastruktur erreicht werden. Ob Parkplätze in den Quartieren förderlich für eine verdichtete Bebauung sein können oder eine andere (mehrfache) Nutzung neben Parken sinnvoller ist, muss für die jeweiligen Quartiere konkret betrachtet werden (Abb. 3).

Abb. 3: Mehrfache Innenentwicklung



Quelle: Bundesstiftung Baukultur, erweitert

3. Welche ökologischen Vorteile bzw. Herausforderungen werden im Rahmen einer Umnutzung von Parkplätzen erwartet, beispielsweise in Bezug auf Stadtklima, Grünflächenintegration und nachhaltige Stadtentwicklung?

Vorteile in der Umnutzung bzw. Weiterentwicklung von Parkplätzen in Wohnquartieren oder an Wirtschaftsstandorten liegen auf der Hand: Es handelt sich in vielen Fällen um erschlossene Potenzialflächen, die bisher eine Monofunktion aufweisen. Diese Flächen an die Gegebenheiten in den Quartieren angepasst weiterzuentwickeln ist flächenschonend und dient der nachhaltigen Stadtentwicklung und mehrfachen Innenentwicklung. Die Bebauung bisher unversiegelter Flächen kann im Idealfall verringert werden.

Ökologisch herausfordernd ist – je nach Größe des Vorhabens - die bauliche Nachverdichtung auf Parkplätzen insofern, dass mögliche mikroklimatische Veränderungen in der Nachbarschaft im Blick behalten werden müssen, z.B. bei der Frischluftzufuhr. Ebenso zu beachten sind vorhandene Baumbestände. Wie bereits in der Antwort zu Frage 2 beschrieben ist die Bewertung von ökologischen Vorteilen bzw. Herausforderungen damit verbunden, welche Lösung für das jeweilige Quartier mit der Nutzung der Parkplatzfläche einhergeht. Für die frühzeitige Beurteilung solcher Aspekte steht der sogenannte Leitfaden Klimaanpassungscheck [[Leitfaden Klimaanpassungscheck 2.0 \(2023\) - Transparenzportal Bremen](#)] zur Verfügung.

4. Auf Basis welcher gesetzlichen und kommunalplanerischen Grundlagen (z. B. Bebauungspläne, Flächennutzungspläne, Landesbauordnung, Baunutzungsverordnung) kann die Überbauung von ungenutzten Parkplatzflächen erfolgen?

Eine Überbauung von Parkplatzflächen kann zum einen durch einen Bauantrag geprüft und bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen baugenehmigt werden. So ist, neben technischer Voraussetzung, zu überprüfen, ob eine solche Bebauung planungsrechtlich zulässig ist. Hierzu ist, sofern ein Bebauungsplan nicht vorliegt, zu prüfen, ob sich das Vorhaben gemäß § 34 Baugesetzbuch /BauGB) in die nähere Umgebung einfügt, andernfalls ob es den Festsetzungen eines Bebauungsplanes nach § 29 ff. BauGB entspricht. Sofern widersprechende Festsetzungen vorliegen, ist die Erteilung einer Abweichung oder Befreiung zu prüfen. Gegebenenfalls kann auch die Schaffung neuen Planungsrechts durch ein Bauleitplanverfahren erforderlich werden. Dies kann etwa immer dann der Fall sein, wenn im Bebauungsplan eine Festsetzung für eine Stellplatz- oder Garagenfläche vorhanden ist und eine Befreiung ausscheidet, weil z. B. die Grundzüge der Planung berührt sind. Wenn mehrere Nutzungen in diesem Sinne „gestapelt“ sind, kann man davon ausgehen müssen, dass die prägende bauliche Nutzung, also regelmäßig das Wohn- oder Gewerbegebäude hier den Bewertungsmaßstab zur Beurteilung der baulichen Zulässigkeit bestimmt.

5. Sieht der Senat Anpassungsbedarf in den bestehenden Rechts- und Planungsvorgaben, um der Umnutzung von Parkflächen in Bremen gerecht zu werden, und welche konkreten Maßnahmen wären aus rechtlicher Sicht notwendig, um eventuelle Hemmnisse – sei es auf kommunaler, landes- oder bundesrechtlicher Ebene – zu überwinden?

Die Prüfung der beschriebenen Vorhaben erfolgt im Baugenehmigungsverfahren und gegebenenfalls anhand einzelner Festsetzungen in den jeweiligen Bebauungsplänen. Ein generelles Hindernis zur Genehmigung solcher Vorhaben wird nicht gesehen, allerdings kann im Einzelfall die Anpassung eines Bebauungsplanes erforderlich werden (siehe auch Antwort zu Frage 7).

6. Welche Konzepte oder Modellprojekte zur Umnutzung von Parkplatzflächen in benachbarten Städten oder vergleichbaren Regionen existieren, und inwiefern könnten diese als Vorbild für Bremen dienen?

Angesichts des anhaltenden Nutzungsdrucks auf Städte ist eine Umnutzung von Parkplätzen und Garagenhöfen in zahlreichen Städten Thema. Dabei können die folgenden Typen von Umnutzungen unterschieden werden:

- Umnutzung zentraler großflächiger Parkplätze zu öffentlichen Plätzen und Grünflächen, stellenweise mit Unterbauung durch eine Tiefgarage
- Ersatz oder Überbauung von Garagenhöfen und Parkplätzen innerhalb von Wohn- und gemischt genutzten Quartieren oder an Gewerbestandorten
- Ersatz von Parkplätzen in Wohnquartieren und an Gewerbestandorten durch Quartiersgaragen, zugunsten von Freiraumqualitäten an anderer Stelle
- Kleinteilige Überbauung / Aufstockung von Garagen oder Garagenhöfen

Es gibt Beispiele aus Bremen und anderen Städten, die zeigen, dass es vielfältige Möglichkeiten einer Umnutzung von Stellplatzanlagen oder Garagenhöfen gibt. Die Innenentwicklungsstudie behandelt einige Beispiele dafür. An dieser Stelle werden einige Projekte mit dem Fokus auf Schaffung von Wohnraum angeführt.



Abb. 33 Nachträgliche Überbauung eines Parkplatzes in München durch geförderten Wohnungsbau Quelle/Foto: Martin Randelhoff @ QIMBY.net – CC0 1



Abb. 34 Überbauung eines Parkplatzes in den Niederlanden, Foto: Prof. Henner Herrmanns, HerrmannsArchitekten, Vallendar, Quelle: <https://herrmanns.wordpress.com/2018/08/21/vorbild-holland>



Abb. 37 Integration eines Parkplatzes in das Erdgeschoss in Bremen-Nord, Foto: BPW Stadtplanung



Abb. 38 Integration eines Parkplatzes in das Erdgeschoss in Osnabrück, Foto: BPW Stadtplanung

Quelle: Stadt Bremen – Innenentwicklungsstudie, S. 45 ff.

Für eine nachhaltige Entwicklung von Quartieren sind gemischte Nutzungen ein bedeutsamer Baustein (siehe auch die Antworten zu Fragen 2 und 3). Dabei sind auch gewerbliche Nutzungen und vergleichbare Belange zu berücksichtigen. So ist laut des Handwerkerstrategiepapiers „Roter Teppich für goldenen Boden“ [*Handwerk - Die Senatorin für Wirtschaft, Häfen und Transformation*] der Bedarf an Handwerksflächen in zentralen Lagen erheblich.

7. Gibt es bereits konkrete Planungen oder Pilotprojekte in Bremen, die den Umbau von Parkflächen in Wohn- oder Mischgebiete vorsehen, bzw. gibt es Vorhaben, die bereits umgesetzt wurden? Falls ja, welche Erfahrungen wurden bisher gesammelt?

Aktuell bereitet der Senat unter anderem eine Machbarkeitsstudie zu den Rahmenbedingungen und Möglichkeiten einer (baulichen) Entwicklung des Rembertikreisels vor. Auch in einzelnen Quartieren gibt es immer wieder Überlegungen und Vorhaben, Stellplatzflächen in andere Nutzungen zu überführen. Beispielhaft seien hier die folgenden Vorhaben genannt:

- Weserhöfe (umgesetzt)
- Holsteiner Straße (in Planung)
- Silbermannstraße (in Planung)
- Garagenhof Auf den Kuhlen (in Planung)
- Alte Süßwarenfabrik (in Vorbereitung)
- Seewenjestraße (in Vorbereitung)

In Verbindung mit der Neuordnung des Parkens ist es unter anderem erforderlich, das Thema Parkraumbedarf sensibel in Relation zur städtebaulichen Verdichtung zu bewerten. Ein Verzicht auf öffentlich zugängliche Parkplätze ist im Einzelfall zu bewerten.

8. Welche finanziellen Förderinstrumente (z. B. städtische Förderprogramme, landesweite Initiativen oder bundespolitische Maßnahmen) hält der Senat für geeignet, um die Umnutzung von Parkflächen zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum zu unterstützen?

Sollte die wohnbauliche Umnutzung baurechtlich möglich sein, können je nach Ausprägung der Wohneinheiten und Zielgruppen Anträge auf soziale Wohnraumförderung gestellt werden. Zudem kann – bei Grundstücken innerhalb von Fördergebieten der Städtebauförderung – eine Anpassung der Außenflächen förderfähig sein.

9. Wie fügt sich die ggf. geplante oder vorgesehene Umnutzung von Parkplätzen in die übergeordneten städtebaulichen Entwicklungs- und Verdichtungskonzepte der Freien Hansestadt Bremen ein?

Es wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

10. Welche konkreten Bauformen, wie z.B. Holzbauweise, sind für die Überbauung denkbar, und wie können architektonische Konzepte und städtebauliche Leitlinien entwickelt werden, um eine optimale Mischung aus Mehrfamilienhäusern, Mischgebäuden und Gemeinschaftsflächen zu realisieren?

Für die Überbauung großer Parkflächen kommen je nach konkreter Bauaufgabe eine Bandbreite von Bauformen in Frage. Holzkonstruktionen können durch den hohen möglichen Vorfertigungsgrad grundsätzlich mit verkürzten Bauzeiten vor Ort bei gleichzeitig geringerer Beeinträchtigung der Nachbarschaft hergestellt werden. Diese Bauweise kann daher in verdichteten Ballungsräumen eine flexible und effektive Lösung mit positiven Auswirkungen auf die Kosten darstellen. Eine wesentliche städtebauliche Leitlinie bildet die mehrfache Innenentwicklung, die das Ziel verfolgt, Flächenreserven im Bestand baulich sinnvoll zu nutzen, gleichzeitig aber auch urbanes Grün zu entwickeln, zu vernetzen und qualitativ aufzuwerten. Die mehrfache Innenentwicklung soll eine bauliche und funktionale Innenentwicklung mit einer Ergänzung und Qualifizierung des Grüns sowie mit einer Erhöhung der klimaschonenden Mobilitätsoptionen kombinieren [<https://www.bmu.de/faq/was-ist-doppelte-innenentwicklung>]. Dieses Leitbild findet auf die jeweilige Fläche und die dort vorhandenen spezifischen Fragestellungen Anwendung. In Rahmenplanungen oder Masterplänen wird das städtebaulich-freiraumplanerische Konzept, idealerweise gemeinsam mit architektonischen Ansätzen, konkretisiert.

11. Welche Kostenaspekte sind im Rahmen der Überbauung von Parkflächen zu berücksichtigen? Verursacht die Umnutzung, etwa durch notwendige infrastrukturelle Anpassungen, höhere Investitions- und Erschließungskosten im Vergleich zu konventionellen Bauprojekten?

Konkrete Angaben zu Kosten von Vorhaben, die Parkplatzflächen umnutzen, liegen mangels stadteigener Projekte nicht vor. Es ist davon auszugehen, dass eine Umnutzung von Parkplatzflächen geringere Kosten für die Erschließung auslöst, weil die Flächen in der Regel bereits voll erschlossen sind. Abhängig vom jeweiligen städtebaulichen Konzept, der Lage der Zufahrten und Zugänge, der baulichen Dichte und Anzahl der Wohn- und Nutzungseinheiten fallen ggf. Kosten für Anpassungen an der Infrastruktur an. Solche Anpassungskosten ergeben sich aber auch bei vergleichbaren Flächen, die entwickelt werden sollen. Insofern ist bei der Überbauung von Parkplatzflächen nicht von spezifisch erhöhten Kosten auszugehen.

### **Beschlussempfehlung:**



Die Stadtbürgerschaft nimmt von der Antwort des Senats auf die Kleine Anfrage Kenntnis.