

Stellungnahme aus der ARL: Risiken und Fehlanreize der gesetzlichen Neuregelungen für einen beschleunigten Wohnungsbau

Hannover, den 13.02.2024

Seit Wochen kritisieren Fachleute die Pläne des Bauministeriums zur Umsetzung des sogenannten "Bau-Turbo"-Paragraf 246e BauGB zur Beschleunigung des Wohnungsbaus. In Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt und für Projekte mit mehr als sechs Wohneinheiten könnte der neue Paragraf 246e BauGB bewährte Instrumente der Bauleitplanung, der Bodenpolitik sowie der ökologischen und sozialen Stadtentwicklung wie Öffentlichkeitsbeteiligung, Vorgaben zur Nutzungsmischung oder zur Schaffung sozialer Einrichtungen, Auflagen für ökologische Ausgleichsmaßnahmen oder Quoten für den sozialen Wohnungsbau sowie Mietpreisbindungen bis Ende 2026 weitreichend außer Kraft setzen. Kritische Stimmen befürchten daher Anreize zur Fehlentwicklung bei der Siedlungsplanung zu Lasten von Klima- und Naturschutz, zugleich stellt sich die Frage, ob dadurch überhaupt Segmente im Wohnungsbau gefördert werden, die so dringend benötigt werden.

Aufgrund der Aktualität des Themas fassen wir die fachlichen Einschätzungen von Prof. Dr. Axel Priebis (Präsident der ARL) und Frank Reitzig, Fachanwalt für Verwaltungsrecht mit Schwerpunkten im Bau-, Planungs- und Umweltrecht in Berlin und Mitglied der ARL für Interessierte hier noch einmal zusammen. Die Stellungnahme entstand im Rahmen einer medialen Anfrage der Neuen Berliner Redaktionsgesellschaft im Auftrag der Südwest Presse.

Worum geht es?

Der geplante § 246e BauGB ist nur anwendbar auf Gebiete mit einem angespannten Wohnungsmarkt. Einen angespannten Wohnungsmarkt gibt es nicht flächendeckend, sondern diesen finden wir in den dynamischen Großstadtregionen, aber auch in einigen ländlichen Raumtypen, insbesondere im Einzugsbereich von Großstädten, und in anderen prosperierenden Teilräumen. Voraussetzung für die Anwendung des neuen § 246e soll sein, dass die Landesregierungen die angespannten Wohnungsmärkte durch Rechtsverordnung festgelegt haben.

Mit dem geplanten § 246e BauGB soll – zeitlich befristet – eine Sonderregelung geschaffen werden, um in Städten und Gemeinden mit angespannten Wohnungsmärkten den Bau von bezahlbarem und klimagerechtem Wohnraum für alle zu vereinfachen und zu beschleunigen. Tatsächlich enthält der Gesetzesentwurf keinerlei Regelungen, die den zielgerichteten Bau in dem Segment garantieren, in dem tatsächlich ein eklatanter Mangel besteht. Konkret gebraucht werden am Markt bezahlbare, auch kleinere Wohnungen mit guter Anbindung an den ÖPNV und vorhandene Schul- und Kita-Infrastruktur. An teuren Wohnungen besteht hingegen kein Mangel. Weil im letzten Jahrzehnt in großem Umfang im falschen Marktsegment gebaut wurde, ist hier also von einem Marktversagen zu sprechen. Es darf daher nicht darum gehen, unter Umgehung einer seriösen (sach- und fachgerechten) Planung, jeder Art von Wohnungsbau den Weg zu ebnen – nach dem Gesetzesentwurf

können unter dem Vorwand der Wohnraumbeschaffung auch Luxuswohnungen mit Blick in die freie Landschaft entstehen. Die Hoffnung, dass ein insgesamt größeres Wohnraumangebot auch auf das Segment des bezahlbaren Wohnraums durchsickert, hat sich schon in der Vergangenheit als falsch erwiesen.

Durch § 246e würden Baugenehmigungen möglich, ohne dass vorab die Fragen geklärt werden, die im Rahmen der Bauleitplanung geklärt werden müssen. Damit werden in einer bislang noch nicht gekannten Radikalität wesentliche gesetzliche Regelungen zur Stadt- und Regionalplanung beiseitegeschoben. Es sind daher in Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt zusätzlich erhebliche nachteilige Auswirkungen auf Dörfer, Städte und Regionen zu befürchten.

Welche negativen Auswirkungen sind für Kommunen erwartbar, wenn wie im § 246e vorgesehen, ohne Bebauungsplan gebaut wird?

Eine geordnete und nachhaltige Gemeindeentwicklung ohne Bauleitplanung (Flächennutzungs- und Bebauungsplan) ist nicht möglich. Nach der geplanten Neuregelung in § 246e werden Wohnbauvorhaben im Außenbereich (auch ohne unmittelbaren räumlichen Anschluss an die vorhandene Bebauung) möglich. Neu ist, dass § 246e die Genehmigung konkreter Wohnbauvorhaben ohne vorherige Planung ermöglicht. In vielen Fällen werden von solchen Vorhaben betroffene Gemeinden ihre (nach dem Gesetzesentwurf erforderliche) Zustimmung nur geben, wenn damit die gemeindliche Struktur und der Freiraum nicht wesentlich beeinträchtigt werden. Wenn Gemeinden jedoch bereit sind, die sonst geltenden Vorschriften zu überwinden, kann mit den sehr offen formulierten Voraussetzungen für Vorhaben im Außenbereich (keine unmittelbar räumliche Angrenzung an einen Innenbereich) sehr schnell einer nicht mehr kontrollierten Zersiedlung Vorschub geleistet werden. Völlig offen ist dabei, wie eine geordnete Erschließung erfolgen soll und wie die neuen Wohnvorhaben mit technischer und sozialer Infrastruktur versorgt werden. Alles, was in einem regulären Planungsprozess sorgfältig geprüft und abgewogen wird, soll nun weitgehend der privaten Initiative überlassen werden. Offen gelassen wird auch, ob die Gemeinden die Investoren zumindest durch städtebauliche Verträge zur Schaffung von Infrastruktur verpflichten können.

Was bedeutet das für ländliche Räume und schrumpfende Regionen mit Leerständen? Und verlieren Potentiale der Innenentwicklung und Nachverdichtung an Bedeutung?

Wohngebäude können in bestehenden Ortslagen dort gebaut werden, wo dies ein Bebauungsplan ermöglicht oder wo geeignete Flächen im unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) vorhanden sind. Darüber hinaus können zusätzliche Flächen für neue Wohnungen in ländlichen Räumen in allen Gemeinden grundsätzlich über einen Bebauungsplan geschaffen werden – allerdings in vielen Ortschaften nur für den Eigenbedarf, weil für größere

Neubaugebiete, etwa am Rande von kleinen Ortschaften, die vorrangig auf Zuzug von außen abzielen, limitierende Regelungen des Raumordnungsrechts und der zentralörtlichen Gliederung gelten, die eine Zersiedlung mit allen Folgeerscheinungen verhindern sollen. Insbesondere aber sollen neue Wohnungen dort entstehen, wo die notwendige Infrastruktur (Schulen, Kitas, Einzelhandel, Nahverkehrsanbindung, Gemeinbedarf, Arbeitsplätze) bereits vorhanden ist und wo die für Landwirtschaft, Naherholung und Biodiversität benötigten Freiflächen nicht beeinträchtigt werden.

In vielen ländliche Gemeinden sind sowohl zur Umnutzung geeignete Gebäude im Bestand als auch unbebaute Entwicklungsflächen im unbeplanten Innenbereich vorhanden. Sinnvoll ist es prioritär leerstehende Gebäude innerhalb der vorhandenen Siedlungsgebiete zu nutzen. Die Neuregelung erhöht jedoch den Anreiz, nicht in den bebauten Ortslagen zu investieren und die dort vorhandenen Baulücken zu nutzen.

Denn tatsächlich gibt es in vielen ländlichen Kommunen Leerstände. Das liegt u. a. daran, dass viele ältere Wohnhäuser, nicht zuletzt der qualitativ häufig nicht sehr hochwertige Bestand aus den 1950er und 1960er Jahren, nicht mehr den heutigen Ansprüchen genügen. Oder es handelt sich um ehemalige landwirtschaftliche oder gewerblich genutzte Gebäude in den alten Dorfkernen, die für eine Wohnnutzung erst einmal umgebaut werden müssen. Das kann aufwändige Sanierungen und Umbauten erforderlich machen. Aber natürlich ist es sinnvoll, zuerst diesen "grauen" Gebäudebestand für Wohnzwecke zu aktivieren, bevor „auf der grünen Wiese“ neu gebaut wird. Eine Gemeinde ist nicht verpflichtet, neue Baugebiete auszuweisen, bevor der Altbestand vollständig genutzt ist. Allerdings ist die Umwandlung von Bestandsimmobilien, die ja auch von den allgemeinen Kostensteigerungen am Bau betroffen ist, häufig angewiesen auf öffentliche Förderung, wenn z. B. strategisch das „Ausbluten“ eines alten Ortskerns verhindert, denkmalgeschützte Gebäude genutzt oder gezielt jüngere Familien mit Kindern angezogen werden sollen. Für solche kommunalen oder staatlichen Förderprogramme zur Instandsetzung und Umnutzung vorhandener Bausubstanz gab und gibt es zahlreiche gute Beispiele (z. B. „Jung kauft Alt“).

Um Leerstand abzubauen und Zuzüge zu fördern, reicht ein attraktives Wohnungsangebot allein nicht, es kommt auch darauf an, dass die Orte mit Leerstand auch Arbeitsplätze

anbieten können. Auf absehbare Zeit dürfte daher der Sog aus bestimmten strukturschwachen und abseits der Zentren gelegenen ländlichen Gebieten in die prosperierenden Regionen und in gut angebundene ländliche Räume anhalten. Von der vielfach erwarteten Umorientierung städtischer Haushalte in eher ländliche Bereiche als Folge von „new work“ dürften vor allem diejenigen ländlichen Gemeinden profitieren, die insbesondere mit der Bahn gut an die Arbeitsmarktzentren angebunden sind (bis zu einer Entfernung von ca. 80 km), nicht aber die abseits gelegenen strukturschwachen Orte, die seit längerem mit Überalterung und Leerstand konfrontiert sind.

Kurz und knapp

Axel Prieb: „Mit den geplanten Neuregelungen des § 246e ist in keiner Weise sichergestellt, dass diejenigen Wohnungen gebaut werden, die am Markt dringend gebraucht werden, also bezahlbare und auch kleinere Wohnungen. Außerdem sind **gravierende Fehlentwicklungen** am Siedlungsrand zu erwarten, weil ohne seriöse Planung keine Versorgung mit der notwendigen Infrastruktur und damit die nötige Lebensqualität gesichert ist. Die Neuregelung **erhöht insbesondere auch den Anreiz, nicht in den bebauten Ortslagen und die dort vorhandenen Baulücken zu investieren.**“

Frank Reitzig: „Die Einführung von § 246e stünde für eine **Preisgabe städtebaulicher Qualitäten** in jeglicher Hinsicht. Eine koordinierende und abgestimmte Siedlungsentwicklung entfiere mit der Anwendung von § 246e. Vor allem an den Siedlungsrändern wird einer Zersiedlung im angrenzenden Außenbereich Vorschub geleistet. Im Gegenzug ist nicht einmal sichergestellt, dass diejenigen Wohnungen gebaut werden, die am Markt dringend gebraucht werden.“

- Prof. Dr. Axel Prieb ist Präsident der ARL in Hannover mit über 30 Jahren praktischer Erfahrung in der Regionalplanung sowie in der Umweltverwaltung; er lehrt u. a. an der Universität Kiel im Masterstudiengang Stadt- und Regionalentwicklung.
- Rechtsanwalt Frank Reitzig, Fachanwalt für Verwaltungsrecht mit Schwerpunkten im Bau-, Planungs- und Umweltrecht in Berlin, ist Mitglied der ARL; zu seinen Mandanten zählen insbesondere Städte und Gemeinden in ostdeutschen Ländern.

Pressekontakt

Tanja Ernst/Carolin Pleines
Wissenschaftskommunikation der ARL
Tel. +49 511 34842-54/-56
wiko@arl-net.de