

Stellungnahme

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes

zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer befristeten Sonderregelung für den Wohnungsbau in das Baugesetzbuch

1. Allgemeines:

Die Bundesregierung möchte durch die Einführung einer befristeten Sonderregelung den Wohnungsbau beschleunigen. Der in einer Formulierungshilfe vorgelegte §246e BauGB erlaubt Abweichungen vom Bauplanungsrecht, um den Planungs- und Genehmigungsprozess zu beschleunigen. Da der §246e BauGB eine Art Generalklausel enthält, Vorgaben des BauGB auszuhebeln, ist aus Sicht des Deutschen Gewerkschaftsbundes weder die Form der Formulierungshilfe noch die kurze Frist zur Abgabe einer Stellungnahme geeignet, um eine Gesetzesänderung solcher Tragweite umzusetzen. Da für Ende des Jahres ein Referentenentwurf für eine Novelle des Baugesetzbuches angekündigt ist, wäre es naheliegend, die Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsprozessen im Zuge dieses Verfahrens zur Diskussion zu stellen.

17. November 2023

2. Inhaltliche Einschätzung des DGB

Aus wohnungsbaupolitischer Sicht ist es erstrebenswert, Planungs- und Genehmigungsprozesse zu beschleunigen und zu entschlacken. Dabei müssen die Qualität der Bauvorhaben und ihre städteplanerische Sinnhaftigkeit, Nachhaltigkeit sowie die Erschließung und Anbindung an technische und soziale Infrastrukturen sichergestellt werden. Die möglichen negativen Konsequenzen des § 246e BauGB stehen aus Sicht des DGB in keinem sinnvollen Verhältnis zu dessen wohnungsbaupolitischen Nutzen. Die stark rückläufigen Baugenehmigungen und Auftragseingänge zeigen, dass das Kernproblem des Wohnungsbaus derzeit mangelnde bzw. ausfallende Investitionen (u. a. aufgrund stark gestiegener Zinsen, hoher Baukosten und Grundstückspreise und zu geringer Förderung) sind. Insofern wirken Maßnahmen, die auf die Beschleunigung von Planung und Genehmigung zielen, allenfalls mittel- bis langfristig. Außerdem wäre ein nachhaltigerer und weniger risikobehafteter Beitrag zur Prozessbeschleunigung die Umsetzung der Maßnahmen 4.21 und 4.22 des Bündnisses bezahlbarer Wohnraum. Darin wurde eine bessere Personalausstattung in den Bau- und Planungsbehörden vereinbart. Dafür braucht es höhere Steuereinnahmen der Kommunen.

Die Ablehnung des Vorhabens von Seiten des DGB speist sich vor allem aus vier Punkten:

a.) Kein Beitrag für den Bau von bezahlbarem Wohnraum

Inwiefern der § 246e einen Beitrag zur Schaffung bezahlbaren Wohnraums bietet, erschließt sich dem DGB nicht. Es ist in keiner Weise sichergestellt, dass der errichtete Wohnraum im unteren oder mittleren Preissegment angeboten wird. Es ist nicht einmal sichergestellt, dass Mietwohnraum entsteht. Ggf. können durch die Neuregelungen bestehende Vorgaben zur Sicherstellung der Bezahlbarkeit (in Gebieten mit Erhaltungssatzung oder durch Baulandmodelle) ausgehebelt werden. Um dies zu verhindern, müssten verbindliche Vorgaben in den § 246e eingebaut werden, damit auch geförderter Mietwohnungsbau entsteht. Denkbar wäre eine Vorgabe, die den Vorhabenträger (analog zur Formulierung in § 9 Abs. 2d) zum Bau von gefördertem Wohnraum verpflichtet oder einen entschlackten städtebaulichen Vertrag als Voraussetzung für eine Genehmigung nach § 246e macht.

b.) Fehlende Berücksichtigung von Gewerbe und sozialer Infrastruktur

Aufgrund der Wohnungsnot in vielen Städten ist zu befürchten, dass der § 246e dazu führt, dass in erster Linie Wohnungen gebaut werden, ohne die soziale Infrastruktur und das Gewerbe in der Planung zu berücksichtigen. So könnten im Außenbereich bestehende Wohngebiete erweitert werden, ohne den Bau von Schulen, Infrastruktur, Kitas und anderen Gewerbeflächen im erforderlichen Maße auszuweiten. Die Berücksichtigung von Gewerbe (bspw. für die soziale Infrastruktur) wird durch den Abs. 1 (1) erschwert. Darin heißt es, das Vorhaben muss „der Errichtung eines Wohnzwecken dienenden Gebäudes mit mindestens sechs Wohnungen“ entsprechen. Hier müsste es zumindest „eines ÜBERWIEGEND Wohnzwecken dienenden Gebäudes“ heißen. Eine weitere negative Folge könnte sein, dass Gewerbe und Handwerk, sofern sie weniger Rendite ermöglichen als eine Nutzung zu Wohnzwecken, in den durch § 246e erbauten Gebäuden nicht mehr vorkommen und dass Grundstücke in Gewerbegebieten zu reinen Wohnzwecken (ohne die entsprechende soziale Infrastruktur) verwendet werden. Dies könnte Nutzungskonflikte zwischen Wohnen und Gewerbenutzungen nach sich ziehen und in der Verdrängung von Gewerbebetrieben und dem örtlichen Verlust von Arbeitsplätzen resultieren.

c.) Priorisierung der Außenentwicklung

In der Gesetzesbegründung heißt es ausdrücklich, „dass nicht nur solche Vorhaben erfasst werden, die sich nahtlos an Gebiete nach § 30 Absatz 1 oder § 34 anschließen, sondern beispielsweise auch solche, die sich trotz eines gewissen Abstands noch als organische Fortentwicklung des Siedlungsbereichs darstellen oder von dessen Erschließungsanlagen profitieren können.“ Diese Formulierung lässt erheblichen Spielraum und könnte zu einer Zersiedelung führen. Somit widerspricht aus Sicht des DGB der § 246e BauGB nicht nur dem im Koalitionsvertrag festgelegten Ziel der Bundesregierung, die Innenentwicklung zu stärken, sondern missachtet auch den im Baugesetzbuch bereits heute verankerten Grundsatz, mit Grund und Boden sparsam umzugehen sowie durch Innenentwicklung die zusätzliche Bodenversiegelung auf das notwendige Maß zu beschränken (§ 1a Abs. 2 BauGB). Ebenso steht es der Maßnahme 2.13 des

Bündnisses bezahlbarer Wohnraum „Priorisierung der Innenentwicklung“ entgegen. Neben der zu befürchtenden Zersiedelung sind die Kosten der Kommunen für Erschließung und Infrastruktur ggf. sehr viel höher als zum Zeitpunkt der Genehmigung nach § 246e absehbar.

d.) Aushebelung der Befristung

Aus Sicht des DGB ist es sachgerecht, eine solch weitreichende Maßnahme zeitlich zu befristen und auf angespannte Wohnungsmärkte zu beschränken. Sollte der § 246e Ende 2026 auslaufen ist jedoch nicht hinreichend sichergestellt, ob für angrenzende Projekte Abweichungen vom BauGB ebenso genehmigt werden müssen, also ein dauerhafter Anspruch entsteht.

e.) Aushöhlung von kommunaler Planungshoheit und Selbstverwaltung

Aufgabe der kommunalen Bauleitplanung ist es, durch die Aufstellung von Bebauungsplänen auf eine geordnete und nachhaltige städtebauliche Entwicklung hinzuwirken, „die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringt und eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung unter Berücksichtigung der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung gewährleisten.“ (§ 1 Abs. 5 BauGB). Die weithin übliche Festsetzung von Bebauungsplänen durch einen Ratsbeschluss der jeweiligen Gemeinde dient - neben der gesetzlich vorgesehenen Bürgerbeteiligung - dazu, eine demokratische Legitimation der Bauleitplanung vor Ort sicherzustellen. Mit der im neuen § 246e vorgesehenen Generalklausel, welche die Genehmigung von Wohnungsbauvorhaben weitgehend ins behördliche Ermessen stellt, werden sowohl o. g. materiellen Anforderungen des Gesetzgebers an die Bauleitplanung unterlaufen als auch die demokratische Mitbestimmung über die Stadt- bzw. Gemeindeentwicklung einmal mehr ausgehebelt. Die insofern absehbare Schwächung von Partizipation und demokratischer Selbstverwaltung auf kommunaler Ebene sieht der DGB äußerst kritisch.

3. Zusammenfassung

Der DGB begrüßt grundsätzlich Maßnahmen, die den Bau von bezahlbaren und nachhaltigen Wohnungen fördern. Die vorliegende Formulierungshilfe wird diesem Anspruch jedoch nicht gerecht. Im Gegenteil: Bei unüberlegter oder missbräuchlicher Anwendung, die die eingespielten Planungs- und Entscheidungsprozesse aushebelt, besteht die Gefahr, dass die Außenentwicklung vor der Innenentwicklung gefördert wird und so die Flächenversiegelung zunimmt. Die fehlende Bindung an soziale Kriterien wird dazu führen, dass keine zusätzlichen bezahlbaren Wohnungen entstehen, sondern Gemeinwohlbelage, die Gegenstand der Planungsprozesse sind, übergangen werden. Der DGB fordert die Formulierungshilfe zurückzuziehen und alternative Möglichkeiten der Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung im Rahmen der BauGB-Novelle zu diskutieren.