Stephan Reiß-Schmidt

Deregulierung oder transformative Wohnungspolitik?

Statt Beschleunigung brauchen wir einen Pfadwechsel

Der als „Bau-Turbo" angekündigte § 246e des Baugesetzbuchs verspricht eine beschleunigte Genehmigung von Wohnungsbauvorhaben durch weitreichende Abweichungsmöglichkeiten von planungsrechtlichen Bindungen. Beschleunigung ist allerdings kein Wert an sich. Eine unterkomplexe Wohnungspolitik birgt das Risiko, statt mehr bezahlbare Mietwohnungen vor allem unerwünschte soziale und ökologische Nebenwirkungen auszulösen. Unabhängig davon, ob der weitgehend kontraproduktive Paragraf tatsächlich Gesetz wird, besteht die Chance, diese Provokation in fachliche und zivilgesellschaftliche Energie für einen zukunftsfähigen Pfad sozial- und klimagerechter Wohnraumversorgung zu transformieren.

Wohnungspolitik als Baulandgeschenk

Weniger als die Hälfte der Ende 2023 genehmigten, aber nicht fertiggestellten 826.800 Wohnungen (Bauüberhang)[1] waren im Bau. Es fehlt also nicht an sofort umsetzbarem Baurecht. Wesentliche Engpassfaktoren scheinen eher die Verdopplung der Hypothekenzinsen, stark gestiegene Baupreise oder fehlende nachbarliche Akzeptanz von Bauvorhaben zu sein. Plakative Leistungsversprechen und einfache Lösungen nach dem Modell „Doppel-Wumms" sind für die Politik offenbar verführerisch, auch wenn damit der differenzierten Komplexität sozialer, ökologischer, ökonomischer und räumlicher Wechselwirkungen des Wohnungsmarkts nicht beizukommen ist.

Im Herbst 2023 wurde beim Wohnungsgipfel im Bundeskanzleramt angekündigt, „in Städten und Kommunen mit angespannten Wohnungsmärkten den Bau von bezahlbarem Wohnraum für alle [zu] vereinfachen und [zu] beschleunigen" (BMWSB 2023a). Kurze Zeit später legte das Bauministerium den Entwurf eines § 246e Baugesetzbuch (BauGB) vor und startete eine eng terminierte Verbändebeteiligung. In Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt kann demnach befristet bis Ende 2026 „mit Zustimmung der Gemeinde von den Vorschriften dieses Gesetzbuchs oder den aufgrund dieses Gesetzbuchs erlassenen Vorschriften in erforderlichem Umfang abgewichen werden, wenn die Abweichung unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist und einem der nachfolgend genannten Vorhaben dient:

1. der Errichtung eines Wohnzwecken dienenden Gebäudes mit mindestens sechs Wohnungen,

2. der Erweiterung, Änderung oder Erneuerung eines zulässigerweise errichteten, Wohnzwecken dienenden Gebäudes, wenn hierdurch neue Wohnungen geschaffen oder vorhandener Wohnraum wieder nutzbar wird oder

3. der Nutzungsänderung einer zulässigerweise errichteten baulichen Anlage zu Wohnzwecken, einschließlich einer erforderlichen Änderung oder Erneuerung."

Diese umfassenden Abweichungen sollen sogar im Außenbereich möglich sein, wenn Vorhaben „im räumlichen Zusammenhang mit Flächen stehen, die nach § 30 Absatz 1 oder § 34 zu beurteilen sind" (BMWSB 2023b).

Das klingt wie der neoliberale Traum von grenzenloser Baufreiheit: Per Gesetz werden so auch bislang unbebaubare Grundstücke im Innenbereich und in Teilen des Außenbereichs zu potenziellem Bauland, Baugrundstücke erhalten die Möglichkeit höherer Ausnutzung. Gigantische Bodenwertsteigerungen werden ohne jede Bauverpflichtung und Gemeinwohlbindung privatisiert: eine Einladung zur Bodenspekulation? Die Abschöpfung dieser leistungslosen Bodenwertgewinne sieht der Gesetzentwurf jedenfalls nicht vor.

Risiken und Nebenwirkungen

So, wie er konstruiert ist, droht der Bauturbo bisherige Fehlentwicklungen weiter zu verstärken. Dazu zählen etwa die immer noch weiter abschmelzende Zahl sozial gebundener Wohnungen, die wenig bedarfsgerechte regionale Verteilung des Neubaus (vgl. Henger/Voigtländer 2021) sowie der angesichts des Mangels an bezahlbaren Mietwohnungen zu hohe Anteil von rund 57 Prozent Ein- und Zweifamilienhäusern und Eigentumswohnungen an den 2023 fertiggestellten 294.400 Wohneinheiten. Weniger als 11 Prozent davon wurden ressourcenschonend durch Um- oder Ausbau von Bestandsgebäuden geschaffen.

Abweichungen nach § 246e BauGB sollen zwar auch für Erweiterung, Änderung oder Erneuerung bzw. die Nutzungs-

1 Die zitierten statistischen Daten zum Wohnungsbau stammen – soweit nicht anders angegeben – vom Onlineportal Destatis des Statistischen Bundesamts und sind im Quellenverzeichnis nachgewiesen.

Abb. 1: Kompakter Wohnungsbau in Berlin (Fotos: Jost)

änderung von Bestandsgebäuden gelten, wenn dadurch neue Wohnungen geschaffen werden. Die dafür ggf. erforderlichen planungsrechtlichen Befreiungen von Art und Maß der Nutzung ermöglichen allerdings auch heute schon § 31 (3) und § 34 (3a) BauGB. Hemmend wirken eher die Bauordnungen der Länder, die (abgesehen von einem Reformansatz in Niedersachsen) bei einem Umbau die kostspielige Ertüchtigung vorhandener Bauteile auf Neubaustandard fordern (vgl. A4F 2021).

Keineswegs gesichert ist zudem, dass ein auf der Grundlage von § 246e BauGB genehmigtes Vorhaben überhaupt realisiert wird, weil die Baugenehmigung nicht mit einer Bauverpflichtung verbunden ist. Das verführt unter bestimmten Marktbedingungen eher zum Weiterverkauf des Grundstücks unter Mitnahme des Bodenwertzuwachses. Die Entscheidung, ob geförderte bzw. preisgedämpfte Mietwohnungen oder teure Eigentumswohnungen errichtet werden, bleibt allein dem Vorhabenträger überlassen; die Vereinbarung einer Förderquote in einem städtebaulichen Vertrag ist nicht vorgesehen.

Dem zweifelhaften Nutzen für das Ziel „schneller mehr bezahlbare Wohnungen" steht eine Reihe gravierender Nebenwirkungen gegenüber:

- Eine demokratische Planungs-, Beteiligungs- und Baukultur wird ausgehebelt. Anstelle der für den sozialen Zusammenhalt in unseren Städten wesentlichen öffentlichen Erörterung städtebaulicher Planungen und Projekte und der Abwägung von Zielkonflikten durch den Gemeinderat unter Berücksichtigung des Gemeinwohls können unter dem Vorwand der Beschleunigung von gewinnorientierten Marktakteuren vollendete Tatsachen geschaffen werden. Die mit einer Genehmigungsfiktion bewehrte Zweimonatsfrist für die Zustimmung der Kommune ermöglicht nicht einmal eine seriöse informelle Öffentlichkeitsbeteiligung, wie sie die Begründung zum Gesetzentwurf empfiehlt.
- Die Entkoppelung einzelner Vorhaben von der gesamtstädtischen vorbereitenden und von der quartiersbezogenen verbindlichen Bauleitplanung verhindert eine integrierte Planung unter Berücksichtigung der Summenwirkung – und damit die unerlässliche planerische Vorsorge z. B. für die soziale Infrastruktur oder die Erschließung mit öffentlichen Verkehrsmitteln.
- Die Abweichung von Flächennutzungs-, Landschafts- und Bebauungsplänen erleichtert den Zugriff auf Grün- und Landwirtschaftsflächen und begünstigt die Außenentwicklung. Der Verlust von Vegetation, Biodiversität, CO_2- und Wasserspeicherung durch eine ungesteuerte weitere Bodenversiegelung gefährdet Optionen für natürlichen Klimaschutz und Klimaanpassung. Die in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie ursprünglich für 2020 und nun für 2030 anvisierte Reduzierung der heute 52 ha betragenden täglichen Neuausweisung von Siedlungs- und Verkehrsflächen auf unter 30 ha rückt damit in unbestimmte Ferne.

Der im Gesetzentwurf vorgesehene Zustimmungsvorbehalt der Gemeinde ist keine wirksame Schranke gegen Fehlentwicklungen. Eine Verweigerung der Zustimmung muss rechtssicher begründet werden, etwa mit einer Beeinträchtigung der kommunalen Planungshoheit oder anderer kommunaler Aufgaben, und im Konfliktfall haben die Verwaltungsgerichte das letzte Wort.

Beschleunigt aus der Wohnungskrise?

Eine nachhaltige Wohnungspolitik muss den beteiligten Akteuren über einen längeren Zeitraum verlässliche Rahmenbedingungen bieten. Planung, Genehmigung und Bau benötigen Jahre, Wohnungen sind langlebig und erfordern hohe Investitionen, Kapazitäten der Bauwirtschaft lassen sich nicht kurzfristig hochfahren. Martin Kronauer und Walter Siebel haben jüngst die aktuelle Wohnungsfrage so beschrieben: „Es ist Not in einer Gesellschaft, die mit Fug und Recht auch hinsichtlich der Wohnraumversorgung als Überflussgesellschaft beschrieben werde könnte. [...] Wohnungsnot heute ist kein Knappheits-, sondern ein Verteilungsproblem und als solches ein kontinuierliches Phänomen marktförmig organisierter Wohnungsversorgung. [...] Neu ist ferner die Tatsache, dass die Wohnungspolitik selber – besser: der Rückzug der Wohnungspolitik und die Kommodifizierung der Wohnungsversorgung – zu den wesentlichen Gründen für die Wohnungsnot gezählt werden muss" (Kronauer/Siebel 2022, S. 178).

Von 2010 bis 2022 stieg die Zahl der Haushalte von 39,7 Mio. um 3,3 Prozent auf 41 Mio., die Zahl der Wohnungen dagegen mit 7,2 Prozent fast doppelt so stark von 40,5 auf 43,4 Mio. Die Gesamtwohnfläche nahm sogar von 2011 bis 2022 von 3,7 Mrd. auf 4 Mrd. m², d. h. um 8 Prozent, zu (UBA 2023). Eine marktorientierte Strategie nach der Formel „Bauen, Bauen, Bauen – und zwar subito!" kann zum Ausgleich von Marktversagen bei der Verteilung wenig beitragen. Die Gleichzeitigkeit von Überbelegung und hohen Mietbelastungsquoten bei Haushalten mit geringem Einkommen und einer Überversorgung einkommensstarker Haushalte mit opulenten Wohnflächen, Zweit- und Ferienwohnungen ist signifikant. Bei Haushalten in Gebäuden mit Wohnungen (ohne Wohnheime) beträgt 2022 die durchschnittliche Wohnfläche je Person 55,4 m². Personen in Mieterhaushalten mit vier und mehr Personen und einem Haushaltsnettoeinkommen von unter 2.000 Euro stehen nur rund 20 m² Verfügung. Von Überbelegung betroffen sind vor allem Alleinerziehende und Erwachsene mit ausländischem Pass (28 Prozent), armutsgefährdete Personen (24 Prozent) und Stadtbewohner (16 Prozent). Die durchschnittliche Mietbelastung (Anteil der Bruttokaltmiete am Haushaltsnettoeinkommen) von Haushalten mit einem Einkommen von weniger als 1.500 Euro lag 2022 je nach Haushaltsgröße zwischen 44,2 und 57,9 Prozent, bei Haushalten mit einem Einkommen über 4.000 Euro dagegen nur zwischen 15,5 und 16,7 Prozent.

Den höchsten Wohnflächenkonsum verzeichnen Einpersonenhaushalte im Eigentum mit je nach Einkommen und Alter 97,5 bis 126,6 m² Wohnfläche. Im „unsichtbaren Wohnraum" (Fuhrhop 2023) vieler Einfamilienhäuser liegt eine der größten Ressourcen für mehr Wohngerechtigkeit (vgl. HFT/Wüstenrot Stiftung 2024; Grüne Liga 2024). 2021 standen in Deutschland 1,7 Mio. Wohnungen leer, überwiegend außerhalb der Städte mit angespanntem Wohnungsmarkt (Empirica 2023). Auch dort vermuten Beobachter einen nicht unerheblichen verdeckten Leerstand, etwa unverkäufliche oder nur zur Kapitalanlage erworbene Eigentumswohnungen und (vorgeblich) zur Sanierung oder zum Abriss „entmietete" Wohnungen. In Düsseldorf und Frankfurt stehen rund 10 Prozent aller Büroflächen leer, allein in den Top-Märkten beträgt der Büroleerstand ca. 6,5 Mio. m² (BNP Paribas Real Estate 2024). Schon 2019 wurde ein Potenzial von 2,3 bis 2,7 Mio. Wohnungen durch Aufstockung, Umbau, Nachverdichtung und Umnutzung von Büro- und Geschäftshäusern, Parkhäusern und ebenerdigen Parkplätzen sowie Einzelhandelsimmobilien in urbanen Lagen ermittelt (Pestel Institut/Tichelmann 2019). Weitergehende Zukunftspotenziale und Strategien zu ihrer Aktivierung hat das Forschungsprojekt „Obsolete Stadt" (Rettich 2023) entdeckt.

Abb. 2: Anpassungen in Sicht?

Zeit zum Pfadwechsel

Nicht „weiter so", sondern ein Pfadwechsel von der Entfesselung des Immobilienmarkts zur Daseinsvorsorge, von der Wohnflächenexpansion zur Suffizienz und von der extensiven Mengenproduktion zum ressourcensparenden Bestandsmanagement steht auf der Tagesordnung: „Es ist eine gestaltende Wohnraumpolitik erforderlich, die ökologische Leitplanken akzeptiert und aktiv versucht, gesellschaftliche Verhältnisse zu verändern. [...] Wie können wir die zukünftigen Wohnbedarfe so befriedigen, dass die dazu notwendige Ausweitung der Wohnbauflächen auf ein Minimum reduziert und in wenigen Jahren in eine Flächenkreislaufwirtschaft überführt werden kann?" (Miosga 2023, S. 19).

Sechs Orientierungspunkte kennzeichnen diesen Pfadwechsel:

- **Recht auf Wohnen!**
  Bestehende bezahlbare Mietwohnungen schützen und einen dauerhaft gesicherten Anteil sozial gebundener Mietwohnungen (wieder) aufbauen.
- **Wie wenig ist genug?**
  Wohnraum- und Siedlungsflächenbedarf kritisch hinterfragen, Flächenkreislaufwirtschaft.

- **(Un)sichtbare Potenziale?**
  Leerstand und Unternutzung umfassend ermitteln und aktivieren.
- **Abrissmoratorium!**
  Bestandsgebäude nicht ohne kritische Prüfung ihrer Nutzungs- und Umbaupotenziale und ohne CO_2-Bilanz (graue Energie) preisgeben.
- **Re-Regulieren!**
  Ressourcen und Hemmnisse gezielt und mit integrierten Strategien adressieren.
- **Zielhierarchie beachten!**
  Wohnungsbestand sichern und ertüchtigen, vorhandenen Wohnraum gerechter verteilen, Leerstand aktivieren, Bestand um- und ausbauen, im bestehenden Siedlungsbereich flächensparsam und kreislauffähig neu bauen.

Voraussetzung für eine sozial- und klimagerechte Wohnungsversorgung ist ein integrierter Politikansatz, der vor allem Bodenrecht, Klima- und Umweltrecht, Baurecht, Steuerrecht, Mietrecht und Wohnungsbauförderung umfasst. Wohnraum als soziale Infrastruktur setzt voraus, dass möglichst viel wohnungsrelevanter Boden dauerhaft dem Markt entzogen wird. Dazu dienen vor allem ein erweitertes und stärker preislimitiertes kommunales Vorkaufsrecht (auch für länger leer stehende Immobilien), eine Abschöpfung leistungsloser Bodenwertgewinne, die Trennung von Boden- und Gebäudeeigentum, revolvierende Bodenfonds sowie Community Land Trusts als zivilgesellschaftliche Selbstverwaltung des Bodens (vgl. Bündnis Bodenwende 2021; Stadtbodenstiftung 2024). Unerlässlich ist schließlich die schon längst überfällige Wiederbelebung einer echten „Neuen Wohngemeinnützigkeit" (NWG), die über die aktuell angekündigten Steuererleichterungen für sozial orientierte Unternehmen mit Wohnungsbeständen hinaus auch Investitionszulagen für die Neuschaffung bezahlbarer Wohnungen umfassen muss (vgl. BMWSB 2024; DMB 2024).

Stephan Reiß-Schmidt
Dipl.-Ing., Stadtdirektor a. D., Ko-Vorsitzender des Ausschusses Bodenpolitik der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung, bis 2017 Leiter der Stadtentwicklungsplanung bei der Landeshauptstadt München

Quellen:

A4F – Architects for Future (2021): Umbauordnung für Deutschland, damit Bauen klimaneutral werden kann. https://www.architects4future.de/portfolio/publikationen/umbauordnung-fur-deutschland-damit-bauen-klimaneutral-werden-kann.

BNP Paribas Real Estate (2024): Büromarkt Deutschland. At a Glance Q1 2024. https://www.realestate.bnpparibas.de/marktberichte/bueromarkt/deutschland-at-a-glance.

BMWSB – Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (2023a): Maßnahmen der Bundesregierung für zusätzliche Investitionen in den Bau von bezahlbarem und klimagerechtem Wohnraum und zur wirtschaftlichen Stabilisierung der Bau- und Immobilienwirtschaft.

https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/topthemen/Webs/BMWSB/DE/Massnahmenpaket-bauen/massnahmenpaket-artikel.html.

BMWSB – Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (2023b): Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer befristeten Sonderregelung für den Wohnungsbau in das Baugesetzbuch. Formulierungshilfe.

https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/Webs/BMWSB/DE/E-Gesetz-befristete-Sonderregelung-wohnungsbau.html.

BMWSB – Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (2024): Die Neue Wohngemeinnützigkeit. https://www.bmwsb.bund.de/Webs/BMWSB/DE/themen/stadt-wohnen/wohnungswirtschaft/NWG-artikel.html.

Bündnis Bodenwende (2021): Bodenpolitische Wahlprüfsteine und Forderungen. https://dasl.de/ausschuss-bodenpolitik/.

Destatis – Statistisches Bundesamt: verwendete Internetseiten (letzter Abruf 10.06.2024).

https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/05/PD24_203_31121.html.

https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Bauen/Tabellen/baufertigstellungen.html.

https://www-genesis.destatis.de/genesis/online/31121-0001.

https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Haushalte-Familien/Tabellen/1-3-privathaushalte-neuer-zeitvergleich.html.

https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/07/PD23_297_31231.html.

https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/Tabellen/tabelle-wo6-mieten-haushaltsnettoeinkommen.html.

https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/Tabellen/tabelle-wo4-wohnflaeche.html.

https://www.destatis.de/Europa/DE/Thema/Bevoelkerung-Arbeit-Soziales/Soziales-Lebensbedingungen/Ueberbelegung.html.

DMB – Deutscher Mieterbund (2024): Bundeskabinett beschließt Wohngemeinnützigkeit. Verpasste Chance für mehr bezahlbaren Wohnraum. Pressemeldung vom 05.06.2024.

https://mieterbund.de/aktuelles/meldungen/bundeskabinett-beschliesst-wohngemeinnuetzigkeit/.

Empirica/Grade, J. (2023): Wohnungsleerstände zwischen Stadt und Land.

https://www.empirica-regio.de/blog/230731_leerstand_wohnungsmarkt.

Fuhrhop, D. (2023): Der unsichtbare Wohnraum. Wohnsuffizienz als Antwort auf Wohnraummangel, Klimakrise und Einsamkeit. Bielefeld. https://www.transcript-verlag.de/media/pdf/77/c7/39/oa9783839469002.pdf.

Grüne Liga (2024): Ungenutzter Wohnraum im Einfamilienhaus. Tagungsdokumentation. https://grueneliga.de/index.php/de/themen-projekte/wohnen/1424-dokumentation-wohnraum-tagung.

Henger, R./Voigtländer, M. (2021): IW-Wohnungsbedarfsmodell. Weiterhin hohe Wohnungsbedarfe – vor allem in den Großstädten. Institut der deutschen Wirtschaft Köln. https://www.iwkoeln.de/studien/ralph-henger-michael-voigtlaender-weiterhin-hohe-wohnungsbedarfe-vor-allem-in-den-grossstaedten.html.

HFT – Hochschule für Technik Stuttgart/Wüstenrot Stiftung (2024): Leben vor der Stadt. Eine neue Zukunft für bestehende Einfamilienhäuser. https://leben-vor-der-stadt.de/.

Kronauer, M./Siebel, W. (2022): Die neue Wohnungsfrage. In: WSI Mitteilungen, 75. Jg., 3/2022, S. 178.

Miosga, M. et al. (2023): Wohnraumversorgung und Flächensparen. Ansätze für eine Vereinbarkeit. In: Nachrichten der ARL 02-03/2023, S. 19.

Pestel Institut/Tichelmann, K. (2019): Deutschland-Studie 2019. Hannover/Darmstadt. https://www.architektur.tu-darmstadt.de/fachbereich/aktuelles_arch/architektur_news_details_94080.de.jsp.

Rettich, S. et al. (2023): Obsolete Stadt. Raumpotenziale für eine gemeinwohlorientierte, klimagerechte und ko-produktive Stadtentwicklung in wachsenden Großstädten. Universität Kassel. https://obsolete-stadt.net/.

Stadtbodenstiftung (2024): Ein Community Land Trust für Berlin. https://www.stadtbodenstiftung.de/community-land-trust/.

UBA – Umweltbundesamt (2023): Wohnungen und Wohnfläche 2011 bis 2022.

UBA – Umweltbundesamt (2023): https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/384/bilder/dateien/2_tab_wohnungen-wohnflaeche_2023-11-17.pdf.