Deutscher Bundestag **Drucksache 19/26190**

19. Wahlperiode 27.01.2021

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Antrag

der Abgeordneten Daniel Föst, Frank Sitta, Grigorios Aggelidis, Renata Alt, Christine Aschenberg-Dugnus, Jens Beeck, Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), Dr. Marco Buschmann, Carl-Julius Cronenberg, Britta Katharina Dassler, Dr. Marcus Faber, Otto Fricke, Thomas Hacker, Reginald Hanke, Peter Heidt, Katrin Helling-Plahr, Markus Herbrand, Torsten Herbst, Dr. Gero Hocker, Reinhard Houben, Olaf in der Beek, Pascal Kober, Konstantin Kuhle, Ulrich Lechte, Michael Georg Link, Till Mansmann, Dr. Jürgen Martens, Alexander Müller, Frank Müller-Rosentritt, Dr. Martin Neumann, Dr. Wieland Schinnenburg, Matthias Seestern-Pauly, Judith Skudelny, Hermann Otto Solms, Dr. Marie-Agnes Strack-Zimmermann, Benjamin Strasser, Katja Suding, Stephan Thomae, Manfred Todtenhausen, Dr. Andrew Ullmann, Gerald Ullrich, Johannes Vogel (Olpe), Nicole Westig, Katharina Willkomm und der Fraktion der FDP

Mehr, schneller und günstiger bauen für bezahlbare Mieten und Eigenheime

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

In den letzten Jahren kennt die Entwicklung der Miet- und Immobilienpreise nur eine Richtung: steil nach oben. Bundesweit haben sich die Angebotsmieten von der allgemeinen Preisentwicklung entkoppelt. Insbesondere in den Metropolregionen hat diese Entwicklung drastische Züge angenommen: In Berlin stiegen die Angebotsmieten zwischen 2009 und 2019 um 104 Prozent. Auch staatliche Interventionen wie die 2015 eingeführte Mietpreisbremse konnten diesen Trend nicht stoppen. Die Preisentwicklung beim Wohneigentum ist sogar noch dramatischer. So kostete 2019 der Quadratmeter Wohneigentum in München 153 Prozent mehr als zehn Jahre zuvor. In fünf Städten (München, Berlin, Stuttgart, Hamburg, Nürnberg) haben sich die Preise mehr als verdoppelt https://www.immoweltgroup.com/presse/pressemitteilungenkontakt/immoweltde/2019/mehr-als-150-prozent-in-10-jahren-immobilienpreise-in-muenchen-und-berlin-stiegen-dramatisch/.

Hauptursache für die Entwicklung ist die immer weiter steigende Nachfrage durch einen verstärkten Zug in die Städte und ein sich nicht äquivalent ausgeweitetes Angebot an Wohnraum in diesen Regionen. Der dadurch entstehende Mangel lässt nicht nur die Angebotsmieten steigen, sondern begrenzt überhaupt den Zugang zu verfügbarem Wohnraum. In der Folge entwickeln sich Mietpreise in bestehenden und neu abgeschlossenen Mietverhältnissen immer weiter auseinander. Dieses Gefälle mindert wiederum die übliche Fluktuation auf dem Mietmarkt, beispielsweise wenn junge Eltern eine größere oder Paare nach dem Auszug der

Kinder eine kleinere Wohnung suchen. Dieser sogenannte Lock-In-Effekt erhöht den Angebotsmangel noch zusätzlich und verstärkt sich dabei wiederum selbst. Diese Kaskade lässt sich durch keine Regulierung des Wohnungsmarktes auflösen, sondern nur indem die steigende Nachfrage durch ein steigendes Angebot an passenden Wohnungen begegnet wird: Es müssen mehr Wohnungen gebaut werden, die dem lokalen Bedarf entsprechen.

Laut einer Prognos-Studie werden seit 2009 in Deutschland zu wenig Wohnungen gebaut. Denn entgegen früherer Prognosen hat Deutschland zwischen 2011 und 2016 rund 2,3 Millionen Einwohner hinzugewonnen und auch die Binnenwanderung in die Groß- und Hochschulstädte nahm deutlich zu. Das Pestel-Institut schlussfolgerte, dass in Deutschland pro Jahr ca. 400.000 Wohnungen gebaut werden müssen, um den Wohnraumbedarf zu erfüllen. Dieses Ziel konnte bislang nicht annähernd erreicht werden. Zwar steigen die Baufertigstellungen seit 2010 kontinuierlich an, allerdings wird das nötige Soll bislang nicht ansatzweise erfüllt. Die Baufertigstellungen haben in dieser Wahlperiode pro Jahr nicht einmal die 300.000-Marke erreicht und liegen damit deutlich hinter dem Ziel der Regierung von 1,5 Millionen neuen Wohnungen in dieser Legislaturperiode (https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2018/09/wohngipfel.html). Solange nicht ausreichend Wohnungen gebaut werden, werden die Wohnkosten weiter steigen.

Neben komplexen Planungs- und Genehmigungsprozessen identifizierte eine Prognos-Studie 2018 vor allem den Baulandmangel als Hauptursache des schleppenden Wohnungsbaus. Gebaut werden kann nur dort, wo ausreichend Flächen vorhanden sind, auf denen auch gebaut werden darf. Die limitierenden Faktoren sind also sowohl die fehlenden Flächen, als auch die fehlenden Baurechte. Zudem sind die Genehmigungsbehörden oftmals nicht in der Lage, aufgrund komplexer Genehmigungsverfahren, zügig Bebauungspläne aufzustellen und Baugenehmigungen zu erteilen. Der Mangel an Bauflächen und Baurechten ist daher kein Markt-, sondern ein Staatsversagen – denn nur die Behörden können Land zu Bauland machen und das notwendige Baurecht schaffen. Ohne diese Voraussetzungen wird es keinen Neubau geben. Ohne Neubau gibt es keine bezahlbaren Mieten.

Um Lösungen für den Baulandmangel zu finden, hat die Bundesregierung im September 2018 eine Expertenkommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik – Baulandkommission“ eingesetzt. Die Empfehlungen der Kommission sollten als Grundlage für einen Gesetzentwurf zur Reform des Baugesetzbuches dienen, welcher die Mobilisierung von Bauland begünstigen sollte. Dabei waren die Abschlussempfehlungen der Kommission weder für die Bundesregierung bindend, noch wurden diese Empfehlungen von allen Mitgliedern der Kommission, sondern lediglich von teilnehmenden Bundestagsabgeordneten und Landesbauminister beschlossen. Vor diesem Hintergrund müssen die Empfehlungen der Kommission differenziert und als politisches statt als wissenschaftliches Papier betrachtet werden.

Statt wirkungsvolle Instrumente zur Mobilisierung von Bauland zu schaffen, sehen sowohl die politisch motivierten Empfehlungen der Baulandkommission als auch der von der Bundesregierung beschlossene Gesetzentwurf für Mobilisierung

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

von Bauland Eingriffe vor, die sich eher bauhemmend als baumobilisierend erweisen werden. Neue planungsrechtliche Instrumente wie ein sektoraler Bebauungsplan verzögern dort Bauprojekte, wo bislang schnell und unkompliziert gebaut werden konnte. Die Verschärfung von Baugeboten greift in Eigentumsrechte ein. Die Ausweitung der Vorkaufsrechte der Kommunen entspricht einer Baulandbevorratung, die die Baulandmobilisierung eher verzögert als beschleunigt. Eine umfassende Mobilisierung von Bauland ist basierend auf den bisher vorgelegten Maßnahmenvorschlägen unrealistisch.

Fast vollständig vernachlässigt werden bisher die Bemühungen zur Erleichterung von Dachaufstockungen und Dachausbauten. Zwei Studien der TU Darmstadt identifizieren das kumulierte Potential von Wohnungsbau auf bestehenden Wohn- und Nichtwohngebäuden auf 2,3 bis 2,7 Millionen Wohnungen. Für diese Wohnungen, welche den gesamten Neubaubedarf in Deutschland zweimal decken könnten, würde kein neues Bauland benötigt und keine neuen Flächen würden versiegelt. Weitere Wohnraumpotentiale lassen sich auch durch die Umnutzung nicht mehr benötigter Gewerbe- und Büroflächen erschließen. Die Nachverdichtung durch Aufstockungen und Umnutzungen schafft zudem Wohnungen in integrierten Lagen der Städte. Jedoch stehen noch immer bauplanungs- und bauordnungsrechtlichen Hürden einer flächendeckenden Nutzung dieser Potentiale im Wege.

Um dieses große Potenzial an Wohnraum entsprechend der lokalen Anforderungen zu heben, sollten die Kommunen eine Wohnraumbedarfs- und -bestandsanalyse erstellen, bei der der Bund unterstützen soll. Mit 70 Prozent ist der größte Teil des deutschen Wohnungsbestandes vor 1989 gebaut worden, weitere 13 Prozent zwischen 1990 und 1999. Nur 17 Prozent der aktuell zur Verfügung stehenden Wohnungen sind nach dem Jahrtausendwechsel entstanden (https://www.deutschlandfunk.de/kaum-fortschritte-bei-energetischer-sanierung-deutschland.697.de.html?dram:article_id=398354). Vor 30 Jahren waren die Ansprüche an den Wohnraum anders, als sie es heute sind. Deutschland wohnt inzwischen, gemessen an den veränderten Ansprüchen und Haushaltskonstellationen (mehr Ein-Personen-Haushalte, Alleinerziehende, Rentnerpaare und Kleinfamilien) nicht der Lebenssituation des größten Teils der Bevölkerung entsprechend. Eine entsprechende Bestands- und Bedarfsanalyse kann die Kommunen besser in die Lage versetzen, entsprechend der Nachfrage am Markt den Bau von passender Wohnungen zu ermöglichen.

Grundsätzlich sollten Innenentwicklungspotentiale prioritär genutzt werden, bevor neue Bauflächen im Außenbereich einer Gemeinde ausgewiesen werden. Eine verbesserte Innenentwicklung mindert den Flächenverbrauch und wirkt durch kompakte Siedlungsstrukturen einer Zersiedelung in Form des Donut-Effekts entgegen. Innerstädtische Potentiale wie Brachflächen oder leerstehende Immobilien müssen jedoch identifiziert werden, bevor sie nutzbar gemacht werden können. Mit Hilfe von Potentialflächenkatastern können Kommunen innerstädtische Bauflächen systematisch erschließen. Der Ausweisung von neuen Bauflächen im Außenbereich und die Anwendung von mietregulierenden Instrumenten soll die Erstellung von Potentialflächenkatastern vorgeschaltet werden. Um belastete Flächen wieder nutzbar zu machen, muss auch vom Flächenrecycling stärker Gebrauch gemacht werden. Baugebote hingegen stellen einen massiven Eingriff in Eigentumsrechte dar und sind daher aus gutem Grund mit hohen Auflagen ver-

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

bunden. Eine zielführende Alternative zur Mobilisierung brachliegender Grundstücke sind Baurechte auf Zeit, da sie mit Anreiz- statt Sanktionswirkung arbeiten und nicht in die Eigentumsfreiheit eingreifen.

Trotz aller Nutzung von Innenentwicklungspotentialen ist die Ausweisung von neuen Bauflächen unumgänglich. Hier gilt es sowohl die Umwidmung von privaten, meist landwirtschaftlich genutzten Flächen am Stadtrand für die Eigentümer attraktiver zu gestalten, als auch die Verfahren zur Ausweisung der Baugebiete zu beschleunigen. Mit steuerlichen Anreizen, die die Entnahme bzw. die Veräußerung von im Betriebsvermögen befindlichen Grundstücken attraktiver gestalten, wird die Baulandbereitstellung vorangetrieben. Zudem müssen auch Privateigentümer verstärkt über die Möglichkeiten des Erbbaurechtes informiert werden.

Auch langsame Baugenehmigungsverfahren bremsen den Neubau. Erste Bundesländer gehen neue Wege und führen sogenannte Genehmigungsfiktionen ein. Dabei gilt ein Bauantrag als genehmigt, solange die Behörde nicht innerhalb eines festgelegten Zeitraums widerspricht. Die Bundesregierung sollte anregen, die Genehmigungsfiktion in die Musterbauordnung aufzunehmen, um Prozesse zu beschleunigen und den Wohnungsbau nicht durch lange Genehmigungsverfahren zu bremsen. Auch die Digitalisierung der Bauanträge muss schneller vorangehen. Die Ergebnisse des Digitalisierungslabors zur Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes in Bauaufsichtsverfahren in Form der Standards XBau und XPlanung müssen in den Ländern zeitnah bei Genehmigungsverfahren angewendet werden.

Die Beschleunigung der Planungsverfahren kann sowohl durch die Digitalisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung, als auch durch effizientere Verfahren bei behördeninternen Abläufen bspw. in Form von Sternverfahren erreicht werden. Die Corona-Pandemie und die daraus resultierenden eingeschränkten Möglichkeiten der bisherigen Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung haben einerseits die Notwendigkeit von digitalen Beteiligungsformen aufgezeigt, aber in Form des Planungssicherstellungsgesetzes temporär auch implementiert. Statt nach der Pandemie wieder in vordigitale Zeiten zurückzufallen, gilt es die nun geöffneten digitalen Beteiligungswege zu erhalten, zu verbessern und dauerhaft zu nutzen.

Bei der dringend notwenigen Schaffung von mehr Wohnraum darf dabei nicht vergessen werden, dass lebenswerte Städte von einer Nutzungsmischung geprägt sind. Sie sind Orte, wo Arbeiten, Wohnen, Einkaufen und Freizeit nebeneinander stattfinden und sollen keine ausschließlichen Schlafstätten werden. Sie sind Orte der Begegnung und der Kreativität. Der Reiz der Stadt entsteht durch diese Durchmischung und durch ihre Dichte. Einer höheren Dichte und Durchmischung stehen sowohl die Vorgaben zur TA Lärm als auch die rigiden Grenzwerte zur baulichen Dichte im Weg, die noch von der 90 Jahre alten Vorstellung der funktional getrennten Stadt inspiriert sind. Diese Hürden müssen in Form von Lockerungen und Innovationsklauseln der TA Lärm sowie durch die Ablösung der Betrachtung der Einzelgebäude hin zu einer Quartiersdichte überwunden werden. Hinzu darf die Umwidmung bisheriger Nutzung von Gebäuden nicht an planungsrechtlichen Vorgaben scheitern. Städte müssen flexibler werden. Das Städtebaurecht muss diese Flexibilität ermöglichen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf

1. dem Deutschen Bundestag einen neuen Entwurf für ein Gesetz zur Mobilisierung und Schaffung von Bauland und Wohnraum vorzulegen. Dafür soll die Bundesregierung im neuen Entwurf

    a. von Eingriffsmöglichkeiten der Kommunen und Länder in Eigentumsrechte absehen, dabei insbesondere von denen, die den Erwerb von Wohneigentum zusätzlich erschweren

    b. in Gebieten mit bestehenden Bebauungsplänen eine dauerhafte Befreiung von den Grundzügen der Planung vom Maß der baulichen Nutzung zum Zwecke des Dachausbaus oder der Aufstockung um ein Stockwerk vorsehen

    c. in §34 BauGB-Gebieten den Dachausbau oder die Gebäudeaufstockung um ein Stockwerk durch die Einführung von Quartiersplänen erleichtern

    d. die Anwendung von bundesgesetzlichen Mietpreisregulierungen erst nach Ausschöpfung der ermittelten Potentialflächen ermöglichen

    e. steuerliche Anreize zu schaffen, im Betriebsvermögen befindliche Flächen zu veräußern oder zu entnehmen, wenn damit neue Flächen zur Wohnbebauung geschaffen werden

    f. die im Planungssicherstellungsgesetz geschaffenen Möglichkeiten zur digitalen Öffentlichkeitsbeteiligung dauerhaft zu implementieren

    g. das Maß der baulichen Nutzung in der Baunutzungsverordnung mit dem Instrument der Quartierdichte ergänzen

    h. auf die Verschärfung von Baugeboten zugunsten eines Baurechts auf Zeit verzichten

    i. von der Einführung wohnungsbauhemmender Maßnahmen wie dem sektoralen Bebauungsplan oder ausgeweiteten Vorkaufsrechten absehen

2. über die Maßnahmen in dem neuem Gesetzentwurf zur Baulandmobilisierung hinaus soll die Bundesregierung

    a. einen Bundesplanungsfonds einrichten, der Kommunen bei der Erstellung von Potentialflächenkatastern, der Wohnraumbedarfsanalyse sowie beim Flächenrecycling unterstützt

    b. eine von BMI und BMEL gemeinsam initiierte und vornehmlich an Landwirte gerichtete Informationskampagne zu Potentialen und Chancen von Erbbaurechten erarbeiten

    c. gemeinsam mit Länder und Kommunen eine Umbau- und Dächeroffensive starten, welche vor allem die bauordnungsrechtlichen Hindernisse von Umnutzungen nicht mehr benötigter Gewerbeflächen, sowie bei Dachausbauten und -aufstockungen abbauen sollen,

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

d. eine Experimentierklausel zur Technischen Anleitung zum Schutz gegen Lärm (TA Lärm) einzuführen, welche eine stärkere Durchmischung bestehender Quartiere ermöglicht, indem

i. die Klausel für die ausweisbaren Gebiete "Allgemeine Wohngebiete", "Misch-/Kerngebiete" und "Urbane Gebiete" nach Baunutzungsverordnung (BauNVO) sowie für Gebiete nach §34 Baugesetzbuch gelten soll,

ii. Messpunkte und damit zusammenhängende Immissionsrichtwerte flexibilisiert werden, um wie am Hamburger Beispiel auf lokale Gegebenheiten besser reagiert werden kann

iii. bei der über die Flexibilisierung in 8b hinaus weiterhin geltenden standardmäßigen Außenmessung der Immissionswerte die Immissionsrichtwerte auf 50 db(A) (bei §4 BauNVO Allgemeines Wohngebiet 45 db(A)) erhöht werden

e. bei den Ländern und Kommunen um eine zügige Anwendung der von der Leitstelle XPlanung/XBau bereitgestellten Tools zu werben, um die Digitalisierung der Bauanträge voranzutreiben

3. im Rahmen der nächsten Bauministerkonferenz die Aufnahme der Genehmigungsfiktion nach bayerischem Modell in die Musterbauordnung zu initiieren.

Berlin, den 26. Januar 2021

Christian Lindner und Fraktion

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.