

BAULANDKOMMISSION

VORSCHLÄGE DER BUNDESARCHITEKTENKAMMER (BAK)

Die BAK vertritt die 16 Länderarchitektenkammern mit ihren ca. 135.000 freischaffenden, angestellten und verbeamtet tätigen Architektinnen und Architekten, Innen- und Landschaftsarchitekten sowie Stadtplanern.

FLÄCHEN UND BAULAND FÜR DEN WOHNUNGSBAU AKTIVIEREN

Eines der zentralen Probleme für den Wohnungsneubau bildet insbesondere in den Stadtstaaten sowie den dichtbesiedelten Regionen das Fehlen geeigneten und preisgünstigen Baulandes. Hier bedarf es eines Umdenkens. Die Kommunen sollten wieder eine aktive Vorratspolitik und ein strategisches Baulandmanagement betreiben, um Grundstücksflächen zu günstigen Konditionen zur Verfügung zu stellen. Es bietet sich eine Rückbesinnung der Kommunen auf ihre über Jahrzehnte vorhandene Bauherrenrolle („Wiener Modell“) an. Kommunales Bauland sollte von den Kommunen selbst zur Bebauung vorrätig gehalten werden oder Bauinteressenten ein Erbbaurecht daran einzuräumen werden. Zudem werden auf allen Ebenen Grundstücke häufig noch immer ausschließlich nach dem Prinzip des Höchstgebots vergeben. Eine Alternative stellt die Konzeptvergabe dar, in der insbesondere andere Kriterien – nicht alleinig der Preis – herangezogen werden, z. B. der Umfang, in welchem auf dem Grundstück preisgebundenen oder preisgünstigen Wohnraum schaffen werden soll.

Die Schließung von Baulücken, die Aktivierung von Brachflächen oder unzureichend ausgenutzter Flächen und der Abriss nicht mehr nutzbarer Gebäudesubstanz oder Leerstand, z.B. auch von Büroimmobilien, zur Wiederbebauung können das Angebot an Grundstücken im Innenbereich erhöhen. Die Kommunen sind aufgefordert, ein Flächen – bzw. Baulückenkataster flächendeckend aufzustellen, um geeignete Flächen für den Wohnungsbau zu aktivieren.

„KATASTER DER POTENTIALE“ – DIE BAK SCHLÄGT FOLGENDE MAßNAHMEN VOR:

1. Quartiersplan einführen - § 34 BauGB intelligent nutzen

Die Aufstellung eines klassischen Bebauungsplan dauert in der Regel viel zu lang um zeitnah auf die veränderten Bedürfnisse zu reagieren. Vorgeschlagen wird, den § 34 BauGB zum Planungsinstrument zu qualifizieren. Besondere Kraft könnte ihm über einen Quartiersplan zukommen, in dem ein fiktiver Bestand entwickelt wird, welcher dann Maßstab für § 34 BauGB ist. Er ist somit eine strategische Orientierungshilfe zur Umsetzung von Maßnahmen nach § 34 BauGB. In den Quartiersplan kann ein integriertes Handlungskonzept aufgenommen werden um die Steuerung von Wohn-, Verkehrs- und Freiflächen zu ermöglichen. Somit kann der Quartiersplan ein Steuerplan für die verschiedenen Probleme der unterschiedlichen Städte sein. Der große Vorteil eines Quartierplans ist, dass dadurch eine flexible, schnelle und den verschiedenen Problemen angemessene Planung möglich wird. Er kann in hoher Qualität und zügig durch städtebauliche Wettbewerbe generiert werden, wodurch auch die Beteiligung der Öffentlichkeit und Politik gewährleistet wird.

Der Quartiersplan sollte vom Bund und den Ländern gefördert werden; eventuell wäre ein Förderprogramm aus Mitteln der Städtebauförderung sinnvoll.

Außerdem sollte auch in unbeplanten Innenbereichen auf das urbane Gebiet Bezug genommen werden können. Dafür müsste eine Streichung des § 245c Abs. 3 BauGB erfolgen.

2. Regionalplanung stärken – Stadt-Umland-Verbünde bilden

Regionalplanung ist das Instrument, um auch unter den aktuellen demografischen und sozialen Bedingungen Voraussetzungen für verträgliche Flächenausweisungen und Umwidmungen zu schaffen. Regionalplanung muss Anreize für kommunale Stadtentwicklung schaffen. Um Zersiedelungen und den Bedeutungsverlust der Kernstädte durch die Stadt-Umland-Entwicklung zu vermeiden, müssen sich solche Entlastungsstrategien für Wohnbauflächen auf ein leistungsfähiges öffentliches Nahverkehrssystem sowie eine gute Breitbandversorgung stützen. Dabei sollte sich die Wohnungsentwicklung entlang des Öffentlichen Nahverkehrs (ÖPNV) und der bestehenden Breitbandtrassen konzentrieren. Insoweit kann das Leitbild der „dezentralen Konzentration“ hilfreich sein, um die Attraktivität schrumpfender Regionen zu stärken, den dort vorhandenen Leerstand auch an Wohnungen zu nutzen, neue Arbeitsplätze zu schaffen und so den Zuwanderungsdruck auf die Wachstumsregionen zu reduzieren. Ein funktionsfähiger öffentlicher Nahverkehr mit kurzer Taktung und preisgünstigem einfachen Tarifsystem sowie ein guter Breitbandausbau sind erforderlich, um die Infrastrukturdefizite in Bezug auf Arbeitsplätze, Bildung, Gesundheitsvorsorge, Handel und Kultur auszugleichen.

3. Fördern und Fordern – Fonds aufbauen

Hat man geeignete Grundstücke für den Wohnungsbau ermittelt, so stellt sich oft das Problem, dass sich diese im privaten Eigentum befinden. In diesen Fällen müssen Anreize zur Eigentumsübertragung geschaffen werden, wenn man nicht den Weg über eine Enteignung zum Wohle der Allgemeinheit gehen will. Artikel 14 Abs. 2 GG besagt, dass Eigentum nicht nur dem Nutzen des Eigentümers dient, sondern sein Gebrauch auch zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen soll. Damit die Eigentümer ihr Eigentum veräußern bzw. eine bestimmte Nutzung zulassen, sollten Anreize geschaffen werden.

Als Sonderproblem haben sich das Aufspüren und Beseitigen von ökologischen wie baulichen Altlasten sowie archäologischen Funden gezeigt. Denkbar ist das Auflegen von speziellen Förderprogrammen dazu, die im Gegenzug mit bestimmten Forderungen an den Eigentümer verknüpft sind.

4. Bauflächen im Bestand identifizieren – Potentiale erweitern

• Aufstockungen als Wohnraumpotential erkennen und nutzen

Baulandflächen sind knapp. Alle Potentiale sollten genutzt werden, so auch die Möglichkeit der Aufstockung von bestehenden Gebäuden. Insgesamt ergibt sich in angespannten Wohnungsmärkten ein erschließbares Potential von rund 1,1 Mio. zusätzlichen Wohnungen bei mittlerer Wohnfläche von ca. 85 m². Aufstockungen sind unter ökologischen und wirtschaftlichen Aspekten vorteilhaft: Es werden keine Grundstücksflächen neu versiegelt und der obere - nach neusten Standards geschaffene - Gebäudeabschluss verbessert die Energieeffizienz des Gebäudes. Zudem entfallen die beim Neubau üblichen Kosten für die erforderliche Infrastruktur.

Von den Kommunen ist dafür jedoch ein Entgegenkommen in Bezug auf die städtebauliche Dichte, Abstände und die Stellplatzfrage erforderlich. Um das Potenzial für neuen Wohnraum auf den Dächern nutzen zu können, sind die planungs- und bauordnungsrechtlichen Rahmenbedingungen weiterzuentwickeln – insbesondere hinsichtlich des Einfügungsgebots oder der Bebauungsplanvorgaben, z. B. Trauf- und Firsthöhenbeschränkung. Zudem sind bei Eingriffen in die Gebäudestruktur, in das Straßenbild oder das Stadtquartier schon in den ersten Überlegungen baukulturelle Aspekte zu berücksichtigen. Die städtebauliche, gestalterische und nachbarrechtliche Verträglichkeit wird bei jeder Aufstockungsmaßnahme individuell zu prüfen sein. Mieter und auch Nachbarn müssen angemessen beteiligt werden, um Aufstockungen zu akzeptieren. Für Wohnungseigentümergeinschaften sind Regularien zu schaffen, die Gebäudeaufstockungen erleichtern. In der Wohnbauförderung sollten gleichgestellt mit den anderen Maßnahmen in Bestand und Neubau auch die Aufstockungen berücksichtigt werden. Eine gesonderte Förderung von Initialberatungen würde gerade für private Investoren ein Anreiz sein, neue Wohnungen zu schaffen.

Die BAK und weitere Verbände haben dazu eine Studie beauftragt und veröffentlicht:

„Deutschland-Studie 2015 – Wohnraumpotentiale durch Aufstockungen“ TU Darmstadt / Pestel Institut.
Downloadbar unter: www.bak.de – Berufspolitik – Bezahlbarer Wohnraum für alle – Wohnraumpotentiale durch Aufstockungen

- **Nichtwohngebäude als Wohnraumpotential prüfen – Bestandsqualifizierung vor Neubau**

Viele bestehende Nichtwohngebäude können durch Umfunktionieren, Aufstockung oder Erweiterung nutzbar gemacht beziehungsweise effektiver genutzt werden. Diese Bestandsqualifizierung ist einem Neubau vorzuziehen, auch in Bezug auf energetische Ziele („graue Energie“). Diese Intention kann auch mittels eines Förderprogramms „alt statt neu“, ähnlich dem von den Kommunen bereits praktizierten „Jung kauf alt“, unterstützt werden. Zudem ist zu überlegen, für die Bestandsaufwertung eine „Umbauordnung“ zu schaffen, in der wichtige Vorgaben geregelt werden.

Vor allem eingeschossige Nichtwohngebäude wie Einzelhandelsimmobilien nehmen in verdichteten Quartieren durch ihre standardisierten, eingeschossigen Gebäudetypen wenig Rücksicht auf das städtebauliche Umfeld und stören die stadträumlichen Zusammenhänge wie auch die Kontinuität des Straßenbildes. Die Quartiere verlieren dadurch an Attraktivität und zugleich wird durch die eingeschossige Bauweise und ebenen Parkplätzen viel wertvolles Bauland nicht seiner Lage angemessen genutzt. Ihr Potential muss durch Modernisierung, Überbauung und Erweiterungsbauten besser genutzt werden.

Eine besondere planerische Fragestellung sind die Parkplatzflächen dieser Immobilien. Die Mischnutzung Wohnen-Parken-Einkaufen erfordert kreative, individuelle Planungskonzepte – z. B. gefunden in Planungswettbewerben und im Einklang mit Quartiersplänen.

Die BAK und weitere Verbände bereiten hierzu eine Studie vor, welche Ende Februar 2019 vorgestellt wird.

- **Methodik zur Identifizierung von Flächenpotentialen entwickeln**

Viele Nichtwohngebäude können durch Umwandlung oder Aufstocken zu Wohngebäuden mit Mischnutzung werden. Um ihr Potential zu erkennen, ist es notwendig, Kriterien zu finden, wonach eine Beurteilung der in Frage kommenden Gebäude möglich ist. Dafür eignet sich die Betrachtung der funktionalen, strukturellen sowie nutzungs- und lageabhängigen Faktoren der Gebäude.

Zu diesem Punkt besteht noch Forschungsbedarf, der auf die Erfahrungen aus 4.1. und 4.2. aufbauen kann.

5. Städtebauliche Dichte erhöhen – Instrumente in BauGB und BauNVO schaffen

• Innen- vor Außenentwicklung verfolgen - § 13b BauGB anpassen

Die BAK steht zum Prinzip „Innen- vor Außenentwicklung“. Die Entwicklung der Innenbereiche muss weiterhin mit Vorrang vor der Bebauung neuer Flächen im Außenbereich verfolgt werden. Siedlungsentwicklung muss sich auf solche Ortsteile konzentrieren, die bereits mit privaten und öffentlichen Dienstleistungen ausgestattet sind. Die Kommunen müssen deshalb darin unterstützt werden, vorhandene Flächenpotentiale zu identifizieren, zu aktivieren und Brachflächen nachzunutzen. Allerdings kann eine geordnete siedlungsräumliche Entwicklung nicht gänzlich auf die Nutzung freier Flächen im Außenbereich verzichten.

Die bestehenden Quartiere im Außenbereich müssen zukunftsfest gemacht werden, was bedeutet, dass sie gut an die Infrastruktur angebunden und dass eine gute Mischung aus Wohnraum, Arbeitsplätzen und Dienstleistungsangeboten geschaffen werden muss.

Daher unterstützt die BAK auch nicht uneingeschränkt den dauerhaften Erhalt des § 13b BauGB. Zwar wird die Verschlinkung und zeitliche Raffung des Verfahrens prinzipiell als begrüßenswert betrachtet, allerdings ist die Zielrichtung des § 13b BauGB konträr zu dem von der BAK vertretenen Prinzip „Innen- vor Außenentwicklung“. Vielmehr ist zu befürchten, dass ansonsten die Zersiedelung weiter vorangetrieben wird, was wiederum Folgeprobleme bei der Erschließung, insbesondere der Infrastruktur befürchten lässt. Der § 13b BauGB sollte nur unter der Voraussetzung beibehalten werden, wenn damit die 'Dezentralen Konzentration' - also die Entwicklungsachsen – gestärkt werden.

• Städtebauliche Dichte erhöhen – § 17 BauNVO fortentwickeln

Gerade in den angespannten Wohnungsmärkten fehlt in der Regel Bauland für den aktuell erforderlichen Wohnungsneubau. Um den Außenbereich zu schützen, müssen unsere Städte wieder dichter und kompakter werden. Das verlangt nach einer grundlegenden Änderung der Baunutzungsverordnung. Die Parzelle als Bemessungswert genügt nicht mehr, vielmehr sollte man einen größeren Bemessungswert wie auch im GEG- Entwurf zugrunde legen. Hier bietet sich das Quartier als Bemessungsgröße an. Ebenso sind die Obergrenzen der Grundflächenzahl (GRZ) und der Geschossflächenzahl (GFZ) in § 17 Abs. 1 BauNVO nicht mehr zeitgemäß und es sollte über eine Erhöhung der Obergrenzen beziehungsweise über eine gänzliche Abschaffung der Dichtewerte nachgedacht werden. Die bestehenden Abstandanforderungen aus dem Bauordnungsrecht genügen an sich für eine Regulierung.

Um über die festgelegten Obergrenzen hinauszugehen, bedienen sich schon jetzt viele Kommunen der Ausnahmeregelung des § 17 Abs.2 BauNVO, wonach im Einzelfall eine Überschreitung der Obergrenzen aus städtebaulichen Gründen möglich ist, wenn die Wohngesundheit und baukulturelle Gründe dies zulassen. Dabei stellt sich oft das Problem, dass eine solche Ausnahmeregelung zeitaufwendig zu begründen ist und damit eine Nachverdichtung nicht in dem Tempo erfolgen kann, wie sie notwendig ist. Daher ist zu überlegen, die Regelung des § 17 Abs. 2 BauNVO so umzugestalten, dass sie als Rechtsgrundlage für die Nachverdichtung genutzt werden kann und nicht mehr nur für Einzelfälle gilt.

Zwischenzeitlich sollten die Kommunen ihre Planungshoheit nutzen und in Einzelfällen, wenn die Wohngesundheit und baukulturelle Gründe dies zulassen, die Überschreitung der Obergrenzen des Maßes für die bauliche Nutzung aus städtebaulichen Gründen ermöglichen (§ 17 Abs. 2 BauNVO). In den vorhandenen Quartieren muss geprüft werden, welche Möglichkeiten der Nachverdichtung in den Siedlungsstrukturen bestehen. Betont wird, dass es nach Abwägung städtebaulicher Vor- und Nachteile auch Grenzen der Verdichtung gibt. Es wird nicht eine Nachverdichtung um jeden Preis angestrebt ist, sondern eine qualitative Nachverdichtung zum Wohl der Allgemeinheit. Daher soll auch eine Diskussion um den Wert der städtebaulichen Dichte und keine Diskussion um Dichtewerte geführt werden. Das Verhältnis von Bebauung, öffentlicher und privater Freiräume sowie Verkehr muss ausgewogen sein um Qualität zu erzeugen.

- **Gebietstypen der BauNVO auf den Prüfstand – Gebietstypenkatalog der BauNVO erneuern**

Die beliebtesten Wohngebiete in deutschen Städten sind oft die geschlossen bebauten Gebiete aus der Gründerzeit. Diese urbanen Stadtgebiete zeichnen sich durch eine dichte Bebauung und eine soziale und funktionale Mischung von Wohnraum, Gewerbe und Handel sowie kulturellen Einrichtungen aus. Genau diese Mischung führt zu einer Vermeidung von langen Verkehrswegen, einer hohen Interaktion der in diesem Gebiet lebenden und arbeitenden Menschen sowie einer Steigerung der Lebensqualität durch die enge Anbindung der Wohnbereiche, Arbeitsstätten und freizeithlichen Angeboten. Sie stellen die Stadtquartiere der Zukunft dar. Ungeachtet dieser Tatsache scheitert allerdings eine Umwandlung weiterer schon bestehender Gebiete durch Nachverdichtung in ebensolche urbanen Stadtgebiete vor allem an dem Gebietstypenkatalog der BauNVO, in welchen die Gebiete eingeordnet werden. Für jeden Gebietstyp sind nur bestimmte Nutzungen zulässig und eine Mischung mit weiteren Nutzungen ist nur im Ausnahmefall möglich. Für die Nachverdichtung bereits bestehender Gebiete in vielfältige, urbane Stadtquartiere mit einer sozialen und funktionalen Mischung sind die Baugebietstypen der BauNVO grundsätzlich in Frage zu stellen. Nur dann wird „mischen possible“.

Das Trennungsprinzip der einzelnen Gebietstypen der BauNVO ist auch bei unbebauten Gebieten auf den Prüfstand zu stellen. Eine Mischung der verschiedenen Nutzungen sollte auch für neuerschlossene Gebiete möglich sein, damit diese ebenso von den Vorteilen einer sozialen und funktionalen Mischung profitieren können.

- **Änderungen im Bebauungsplan erleichtern – Befreiungstatbestände des § 31 BauGB**

Für viele Gebiete liegt bereits ein wirksamer Bebauungsplan vor. Oft berücksichtigt dieser allerdings nicht die angestrebten Veränderungen in Maß und Art der Nutzung für das Gebiet. Eine Planänderung ist allerdings sehr zeit- und arbeitsaufwendig. Eine kürzere Möglichkeit kann daher die Beantragung einer Befreiung nach § 31 BauGB darstellen. Nach § 31 Abs. 2 BauGB ist die Erteilung einer Befreiung für die angestrebte Änderungen nicht möglich, da sie die Grundzüge der Planung berühren. Es ist daher zu prüfen, ob eine Ergänzung des § 31 BauGB dahingehend möglich ist, auch eine Befreiung für Änderungen des Maßes und der Art der Nutzung zuzulassen, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind und ein bestimmtes Verfahren dafür eingehalten wird.

Bei allen Maßnahmen ist die Synergie aller Faktoren zu bedenken - so müssen auch die Baukultur, der Klimaschutz sowie die regionalen und geographischen Gegebenheiten mitbetrachtet werden.

aufgestellt: 18.01.2019
ergänzt: 11.03.2019
Bundesarchitektenkammer