

Argumentationspapier des BUND-Landesverbands Baden-Württemberg:

„Flüchtlingskrise – neue Herausforderungen für das Bau- und Planungsrecht“

Die Situation

Angesichts der Notwendigkeit, für zehntausende Flüchtlinge in den nächsten Jahren angemessene Wohnungen bereitstellen zu müssen, häufen sich die Forderungen nach verstärkter Ausweisung von Neubaugebieten sowie nach Absenkung von qualitativen Baustandards (z.B. Energieeffizienz, Wärmeschutz, Umweltprüfung). Beides ist nicht nur ökonomisch, ökologisch und sozial falsch, sondern auch überhaupt nicht geeignet, das Problem der Unterbringung zu lösen.

Wohnraum für die so genannte Anschlussunterbringung von Flüchtlingen unterscheidet sich in **nichts** von der Bereitstellung von Wohnraum für einkommensschwache Bevölkerungsgruppen. Durch den hohen Flüchtlingszustrom wurde der Mangel an preiswertem Wohnraum nur erheblich verschärft und stärker ins Blickfeld von Öffentlichkeit und Politik gerückt. Der soziale Wohnungsbau wurde aber seit Jahrzehnten von Bund, Land und Kommunen vernachlässigt, sodass vor allem in den Ballungsräumen schon lange vor 2015 preiswerter Wohnraum fehlte.

Die Frage ist nun, wie in relativ kurzer Zeit ausreichend preiswerter Wohnraum für **alle** einkommensschwache Personen geschaffen werden kann. Neubaugebiete sind dafür in aller Regel nicht geeignet, schon gar nicht, wenn dort Ein- und Zweifamilienhäuser entstehen sollen. Einkommensschwache Personen können den Wohnraum in Neubaugebieten weder kaufen noch mieten, meist auch nicht die dadurch eventuell im Bestand frei werdenden Wohnungen.

Für die Schaffung von preiswertem Wohnraum sind vor allem anderen der Grundstückspreis und verbindliche Vorgaben für die Nutzung entscheidend. Für preiswerten Wohnraum müssen die Kommunen also eine aktive Bodenpolitik betreiben, möglichst viele geeignete Grundstücke kaufen und gleichzeitig bereit sein, auf kurzfristige, marktübliche Erlöse aus Verkäufen zu verzichten.

Umweltbezogene Baustandards spielen beim Mietpreis über die Lebensdauer der Gebäude hinweg nur eine kleine Nebenrolle. Hinzu kommt, dass niedrigere Standards, z.B. bei der Wärmedämmung, sich unweigerlich in höheren Nebenkosten niederschlagen, die den Wohnraum wieder erheblich verteuern (Stichwort: 2. Miete) und die im Zweifel doch wieder von der öffentlichen Hand getragen werden müssen.

Anders sieht es bei der Frage nach den erforderlichen Stellplätzen für Autos aus. Bei Baukosten von Tiefgaragenstellplätzen in Höhe von 25 – 35.000 Euro pro Stellplatz kann eine Reduzierung der Stellplatzverpflichtung von 1,0 pro Wohnung auf nur noch 0,5 die Baukosten pro Wohnung um etwa 13 – 17.000 Euro reduzieren. Das ist im sozialen Wohnungsbau eine durchaus beachtliche Entlastung und relevant für die Miethöhe.

Werden die Forderungen der kommunalen Spitzenverbände in Baden-Württemberg von den Kommunen umgesetzt, so entstehen billige Plattenbausiedlungen mit geringen Umweltstandards auf der grünen Wiese. Damit würden die städtebaulichen Fehler der siebziger Jahre mit der Ghettoisierung von Menschen, die nur preiswerte Wohnungen bezahlen könnten, mit allen negativen Folgen wiederholt. Vierzig Jahre Bemühungen im Rahmen der sozialen Stadt und der nachhaltigen Stadtentwicklung mit hohen Investitionen waren notwendig, um dieser Fehlentwicklung entgegenzusteuern bzw. für die Zukunft zu vermeiden.

Es geht dabei also nicht um die Frage „Blümchen- und Klimaschutz contra Menschlichkeit“. Die Flüchtlingsproblematik darf nicht als Vorwand dienen, im Außenbereich neue Einfamilienhausgebiete auszuweisen oder wichtige Baustandards zu senken. Umweltschonendes und Flächen sparendes Bauen sind durchaus mit preiswertem Wohnungsbau zu vereinen.

Folgende Argumente sind bei der Debatte um preiswertem Wohnungsbau zu beachten:

- Aus den Fehlern der Vergangenheit lernen: Kurzlebige Billigbauten mit schlechten energetischen Standards und unzureichender städtebaulicher und sozialer Einbindung sind die sozialen Brennpunkte von Morgen. Es drohen künftig soziale und städtebauliche Missstände (Verslumung) – ähnlich wie in den französischen Banlieues -, die zu enormen Folgekosten und gesellschaftlichen Verwerfungen führen. Dieser Gefahr muss durch die richtigen Weichenstellungen heute wirksam vorgebeugt werden.
- Eine erfolgreiche Integration von Migranten und Flüchtlingen kann nur gelingen, wenn diese möglichst auch innerhalb der städtischen und dörflichen Gemeinwesen leben und arbeiten. Eine Ghettoisierung am Stadtrand oder im Außenbereich ist für eine – auch bürgerschaftlich unterstützte – Integrationsarbeit nicht förderlich.
- Ein Abbau energetischer Standards bei Bauvorhaben führt nicht automatisch zu sinkenden Kosten bei der öffentlichen Hand. Geringeren Baukosten stehen i.d.R. höhere Betriebskosten bei Heizung und Warmwasser gegenüber. Diese höheren Betriebskosten werden bei Flüchtlingsunterkünften und im sozialen Wohnungsbau im Regelfall auch von der öffentlichen Hand getragen.

- An die Zukunft denken – flexibel planen: Beim Bau preiswerten Wohnraums ist für alle einkommensschwache Nutzergruppen (Studierende, Senioren etc.) zu planen. Diese Option muss heute schon mitgedacht werden und die Standards entsprechend gesetzt werden (Stichwort: barrierearm).
- Eine Erleichterung des Bauens im Außenbereich kann für Gemeinden ein willkommenes Ventil - und der einfachere Weg - sein, (ungerechtfertigten) Nachbarschaftsprotesten aus dem Weg zu gehen. Beispiel Konstanz: Ein Flüchtlingswohnheim soll auf einer Streuobstwiese und in einem geschützten Biotop gebaut werden, obwohl ein innerstädtischer Standort zur Verfügung steht, der nur aufgrund von Anwohnerprotesten schwieriger durchzusetzen ist. Dieser Form einer „nachbarschaftlichen Konfliktlösung“ darf planungsrechtlich nicht Vorschub geleistet werden.

Lösungsansätze:

Auf der Basis der BUND-Positionen zur nachhaltigen Siedlungsentwicklung, zum flächensparenden Bauen, zum umweltgerechten Bauen und zum Naturschutz (<http://www.bund-bawue.de/themen-projekte/flaechenschutz/>) hat der Landesvorstand folgende Vorschläge erarbeitet:

1. Anlagen zur vorübergehenden Unterbringung von Flüchtlingen

Der BUND sieht und akzeptiert die gegenwärtige Notsituation, schnellstmöglich provisorische und zeitlich befristete Unterkunftsmöglichkeiten (provisorische Unterkünfte, Behelfsbauten) zu schaffen. Bei diesen reversiblen Nutzungen ist es gerechtfertigt, die bestehenden gesetzlichen Ausnahmemöglichkeiten innerhalb der geltenden Landesbauordnung auszuschöpfen. Tabugebiete sind allerdings FFH-Lebensräume und Naturschutzgebiete.

Nach Ansicht des BUND sollten allerdings verstärkt auch alternative Lösungsmöglichkeiten entwickelt und umgesetzt werden, die zeitnah Unterkünfte für Flüchtlinge bereitstellen können, ohne dafür Turnhallen zu belegen oder provisorische Behelfsbauten zu errichten. Als ein gangbarer Weg bietet sich beispielsweise das sogenannte „Herbolzheimer Modell“ (<http://www.badische-zeitung.de/suedwest-1/fluechtlingsunterbringung-herbolzheimer-modell-ueberzeugt--114537844.html>) an: der Bau von Flüchtlingsunterkünften, die später zu Sozialwohnungen werden. Die Gemeinde baut dabei aus Eigenmitteln stabile Wohngebäude für Flüchtlinge, die später mit vertretbaren baulichen Aufwendungen zu Sozialwohnungen umgerüstet werden können. Die Gebäude selbst sind dabei keine Billigbauten, sondern qualitätsvolle Bauten, die barrierefrei und energieeffizient ausgelegt sind. Der Landkreis mietet diese Gebäude zu den üblichen Bedingungen für 20 Jahre an; dadurch sind Zins und Tilgung bis zur Abzahlung gedeckt. Nach 20 Jahren besitzt die Stadt dann schuldenfreie Sozialwohnungen. Eine in der Summe intelligente Lösung, die sich vor allem auch für Baulücken im Innenbereich und bereits erschlossene Baugebiete anbietet und von den Kommunen auf jeden Fall in Betracht gezogen werden sollte.

2. Anschlussunterbringung bzw. sozialer Wohnungsbau

Sowohl aufenthaltsberechtigte Flüchtlinge als auch andere einkommensschwache Bevölkerungsgruppen benötigen preiswerten Wohnraum. Um die zunehmende Konkurrenz dieser Gruppen untereinander zu reduzieren, muss sozialverträglich preiswerter Wohnraum geschaffen und im Siedlungsbestand aktiviert werden. Das ist schon aus wirtschaftlichen Gründen nur in Ausnahmefällen im Außenbereich möglich (siehe oben). Aber es müssen auch Ghettoisierung und soziale Brennpunkte vermieden werden.

Die Anschlussunterbringung von Flüchtlingen sieht vor, dass den Kommunen je nach Einwohnerzahl eine bestimmte Zahl an anerkannten Flüchtlingen zugewiesen wird. Diese planerische Vorgabe wird sich jedoch in der Realität nur sehr eingeschränkt umsetzen lassen, vor allem weil die anerkannten Flüchtlinge mit Arbeitserlaubnis und ohne Residenzpflicht den Arbeitsplätzen hinterher ziehen werden. Auch hier unterscheiden sich diese Menschen nicht von anderen einkommensschwachen Bevölkerungsgruppen.

Forderungen, Flüchtlinge verstärkt in dünner besiedelten, von Wohnungsnot und Grundstücksengpässen weniger betroffenen ländlichen Regionen unterzubringen, erteilt der BUND daher eine Absage. Außerdem könnte eine überdurchschnittlich hohe Zuweisung von Flüchtlingen an kleinere ländliche Gemeinden dort zu sozialen Konflikten und Verwerfungen sowie Akzeptanzproblemen führen.

Die "Abstimmung mit den Füßen" hat den Nachteil, dass die Kommunen noch weniger als bisher wissen, wie viel preiswerten Wohnraum sie wo brauchen. Einfach "ins Blaue" hinein zu planen und auf Vorrat Neubaugebiete auszuweisen, wäre aber der falsche Weg. Vielmehr ist die Innenentwicklung (nicht unbedingt Verdichtung) noch weit intensiver als bisher zu betreiben. Es müssen weit stärker als bisher Leerstände und Baulücken aktiviert werden. Haupthindernis war hier bisher der fehlende Zugriff der Kommunen auf die privaten Grundstücke – sowohl beim Preis als auch bei der Mobilisierung für den Markt.

Ohne einen stärkeren Zugriff auf das Eigentum als bisher wird es nicht gelingen, preiswerten Wohnraum in ausreichendem Umfang bereitzustellen!

Artikel 14, Abs. 1 Grundgesetz garantiert zwar das Eigentum, aber Abs. 2 betont völlig gleichwertig die Sozialbindung des Eigentums. Dies gilt insbesondere für Immobilien, da diese Teil der öffentlich finanzierten Infrastruktur sind. Grundstücke, die nicht nach einer angemessenen Zeitspanne bebaut werden, oder Leerstände, die längere Zeit dem Wohnungsmarkt entzogen werden, belasten die kommunalen Kassen und widersprechen aus Sicht des BUND eindeutig der Eigentumsverpflichtung im Grundgesetz.

Der BUND erkennt an, dass es für den Bau von preiswerten Wohnungen insbesondere in Großstädten nötig sein kann, bisher unbebaute Freifläche auszuweisen und zu bebauen. Aber das darf nur die letzte aller möglichen Maßnahmen und auch nicht großflächig sein, um die o.g. sozialen Brennpunkte zu vermeiden. Vorher muss die ganze Palette an Instrumenten der Innenentwicklung parallel eingesetzt werden. Hinzu kommen zusätzliche Maßnahmen von Land und Kommunen, die wir in folgendem, nicht abschließendem Katalog von Handlungsempfehlungen zusammengestellt haben:

- Nach dem Vorbild des "Salzburger Wohnungsbaufonds" (<http://www.nichts-laeuft-hier-richtig.de/content/salzburg.html>) wird vom Land ein revolvingender (sich selbst wieder auffüllender) Fonds aufgelegt. Dabei holen sich die meist gemeinnützigen Bauträger ihre Kredite zum Bau der Sozialwohnungen nicht mehr bei der Bank, sondern bekommen das Geld aus dem Fonds. Die Einnahmen aus den Mieten gehen nicht mehr indirekt über die Zinszahlungen an die Banken, sondern die Zinsen und Tilgungen werden an den Wohnbaufonds zurückbezahlt. Damit sind billigere Mieten von unter 5,- € netto/kalt pro Quadratmeter und mehr Bauvolumen möglich.
- Das Land zeigt die bestehenden rechtlichen Möglichkeiten auf, vorhandene innerörtliche Leerstände zügig zu aktivieren, die Umnutzung von Brachen voranzutreiben sowie Baulücken in städtebaulich integrierten Lagen zu schließen. Dabei sind insbesondere Instrumente wie Leerstandsabgabe, Zweckentfremdungsverbot etc. zu prüfen, rechtssicher zu ermöglichen und von den Kommunen umzusetzen. Das im BauGB verankerte Baugebot ist von Land und Kommunen durchzusetzen.
- Das Land legt ein Förderprogramm für den kostengünstigen sozialen Wohnungsbau mit hohen (energetischen) Standards und Vorrangstandorten im Innenbereich und guter Anbindung an den ÖPNV auf. Entsprechende Finanzmittel und Förderungen des Landes werden auf diesen Bereich konzentriert.
- Das Land gibt Handlungsempfehlungen für kostengünstiges und energieeffizientes Bauen im Bestand heraus und führt gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden Schulungsveranstaltungen für Kommunalverwaltungen und Bauträger durch. Es richtet bei den Regierungspräsidien Kompetenzzentren zum kostengünstigen und energieeffizienten Bauen ein.
- Eine Bodenbevorratungspolitik, wie z.B. in Ulm, München oder in vielen kleinen Gemeinden, wird zum zentralen Instrument kommunaler Daseinsvorsorge. Die Kommunen und kommunalen Wohnungsbaugesellschaften erwerben verstärkt geeignete Grundstücke, die sie vorzugsweise im Erbbaurecht an Bauträger zur Schaffung von dauerhaft preiswertem Wohnraum verpachten oder selbst bebauen. Dabei werden langfristige Vorgaben für soziale und ökologische Standards gemacht. Die Erbbaupacht wird so kalkuliert, dass sie ggf. die Kreditzinsen für das Grundstück und für die Erschließungskosten trägt.

- Die Kommunen gründen Vermietungsgesellschaften (vorzugsweise auf Kreisebene), die leer stehenden Wohnraum anmieten, ggf. grundsaniern und an Bedürftige weitervermieten. Den Vermietern werden Mieteinnahmen (in vernünftiger Höhe) und die Instandhaltung der Wohnung garantiert.
- Dörfliche Innenentwicklungspotentiale werden aktiviert, das heißt u.a: Rahmenvereinbarungen zur Innenentwicklung in den alten Dorfkernen werden abgeschlossen, z.B. für Geschosswohnungsbau, der sich an der bestehenden alten Baustruktur der Höfe orientiert.
- Die Kommunen erlassen örtliche Bauvorschriften über die Einschränkung der Stellplatzverpflichtung für Wohnungen, insbesondere im preisgebundenen sozialen und genossenschaftlichen Wohnungsbau, mit dem Ziel, Baukosten und Flächen einzusparen und damit die Miethöhe zu reduzieren.
- Die Kommunen fördern die Gründung von Genossenschaften und Baugemeinschaften, die integrativ planen und bauen und das Zusammenleben in Vielfalt kostengünstig und nachhaltig realisieren.
- Neben preiswertem Wohnraum fehlt es vor allem an altengerechten Wohnungen. Die Kommunen müssen dafür sorgen, dass weit mehr solcher Wohnungen kostengünstig in zentraler Lage entstehen. Auch hier ist eine aktive Bodenpolitik notwendig. Sobald mehr solcher Angebote auf dem Markt sind, werden auch mehr Senioren ihre untergenutzten Familienwohnungen für junge Familien frei machen können. Das wird durch Maßnahmen wie Bewusstseinsbildung und Umzugsmanagement unterstützt.
- Das Land stellt gute Beispiele für neue Wohnmodelle wie Senioren-WG, mithelfende Untermieter, Wohnungstausch junge Familien/Senioren etc. zusammen und macht Werbung dafür.
- Das Land ruft Bürgermeister, Verwaltung und Gemeinderäte dazu auf, mehr Mut bei der Umsetzung zu zeigen. Denn eine intensivere Innenentwicklung mit den bekannten und den oben beschriebenen Instrumenten ist die einzige Möglichkeit zur nachhaltigen Stadtentwicklung. Alle anderen, scheinbaren Lösungen führen zu dauerhaft großen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Folgeproblemen.

Brigitte Dahlbender, Stefan Flaig, Klaus-Peter Gussfeld
Dezember 2015