

Berlin, 17. November 2023

Deutsche Industrie- und Handelskammer

DIHK-Stellungnahme zum Entwurf der Formulierungshilfe zur Einführung einer Sonderregelung für den Wohnungsbau (§ 246e BauGB)

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem o. g. Entwurf vom 14. November 2023.

Eine umfassende Konsultation dieses komplexen Sachverhaltes ist innerhalb der von Ihnen gewährten kurzen Frist nicht möglich. Die DIHK konnte aufgrund der Kürze der Zeit unserem gesetzlichen Auftrag nach § 1 Abs. 1 IHKG nicht ausreichend nachkommen, ein Gesamtinteresse der Wirtschaft zu ermitteln. Die nachfolgenden Einschätzungen sind daher vorläufiger Natur. Die DIHK behält sich vor, diese durch eine finale Version zu ersetzen.

Das Wichtigste in Kürze:

Wenn Wohnen zugelassen und von Vorgaben des Planungsrechts abgewichen kann, sind Probleme für Gewerbe und Industrie vorprogrammiert. Die Industrie- und Handelskammern berichten, dass bei der Zulassung von Wohnnutzungen in diesen Sonderfällen die wirtschaftlichen – insbesondere die immissionsschutzrechtlichen – Belange der gewerblich-industriellen Nachbarn zu Lasten der Unternehmen in den Hintergrund rücken. Die IHK-Organisation bewertet die geplante und befristete Gesetzesänderung „Nutzungsänderung einer zulässigerweise errichteten baulichen Anlage zu Wohnzwecken, einschließlich einer erforderlichen Änderung oder Erneuerung“ als nicht zielführend, um das Wohnungsangebot vor Ort in einem nennenswerten Umfang zu verbessern und die Wohnungsmärkte in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt zu entlasten. Nutzungskonflikte in gewerblich geprägten Gebieten werden durch die in Aussicht gestellte Umnutzung gefördert.

A. Relevanz für die deutsche Wirtschaft

Neben dem Fachkräftemangel, verstärkt auch Kriegs-, Krisen- und arbeitsbedingte Zuwanderung den bestehenden Bedarf auch von Fachkräften an günstigem Wohnraum gerade in wirtschaftlich prosperierenden Städten und Regionen. Vielerorts besteht der Mangel an Bauland nicht nur für Wohnungen, sondern auch für Gewerbe und Industrie. Hinzu kommt, dass dort wo es an Wohnraum mangelt, hohe Bodenpreise oder hohe Renditeerwartungen die innerörtliche Ansiedlung von Gewerbebetrieben erschweren. Nicht nur fehlende Gewerbe- und Industrieflächen, sondern auch

das Heranrücken von Wohnbebauung an Gewerbe- und Industriebetriebe kann zu dauerhaften Einschränkungen von Gewerbe und Industrie führen, beispielsweise können Logistiker dann nicht mehr in den Abendstunden die Lastwagen be- und entladen. Notwendige Abstände zu Gewerbe- und Industriebetrieben, die laut sind oder beispielsweise mit sogenannten gefährlichen Stoffen hantieren, sprechen gegen eine Ansiedlung dieser Unternehmen in zentralen Bereichen. Vielerorts versuchen Unternehmen schon selbst durch kreative Lösungen, beispielsweise durch Stapelung von Gewerbeflächen für eine effektive und effiziente Flächennutzung zu sorgen.

B. Allgemeine Einführung - Allgemeiner Teil

Aus Sicht der gewerblichen Wirtschaft ist es notwendig, den dringenden Bedarf nach bezahlbarem Bauland für Gewerbe, Industrie und Wohnen gleichermaßen zu berücksichtigen. Werden Wohnbauflächen entwickelt, sollen im gleichen Zug auch Gewerbeflächenangebote mitgedacht und ermöglicht werden. Ein Heranrücken von Wohngebäuden an gewachsene Industrie- und Gewerbestandorte – auch in vielen Hafengebieten – bleibt auch unter dem Aspekt der gesunden Wohn- und Arbeitsverhältnisse schwierig.

Wir beobachten – insbesondere in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt – auch das signifikante Fehlen von Flächen für Gewerbebetriebe und Industrie. So wird beispielsweise im Regierungsbezirk Köln derzeit ein neuer Regionalplan aufgestellt, in dem ein massiver Mangel an Flächen offensichtlich wird. Hier stehen Gewerbe- und Industrieflächen in Konkurrenz mit Wohnbauflächen. Zudem werden gemischte Flächen tendenziell immer mehr mit Wohnungsnutzung als mit verträglichem Gewerbe belegt. So wurde beispielsweise in Darmstadt seit 2011 160.000 qm Gewerbe- und Industrieflächen der Wohnnutzung zugeführt. Es ist nicht nur ein weiterer massiver Verlust von gewerblich und industriell nutzbaren Flächen zu beobachten, häufig gibt es kaum Potenzial mehr für eine sinnvolle und verträgliche Umnutzung von entsprechenden Liegenschaften für Wohnzwecke. In diesem Zusammenhang möchte die DIHK auch die Frage der Qualität des Wohnens in den Raum stellen: als Beispiel möchten wir Asylbewerberheime nennen, welche häufig in oder am Rand von Gewerbegebieten eingerichtet und inzwischen in reguläre Wohnnutzung geändert werden. Eine Einbettung in eine angemessene soziale und verkehrliche Infrastruktur fehlt hier häufig.

Im Zusammenhang mit der befristeten Sonderregelung für den Wohnungsbau in Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt müssen die Nutzungskonflikte zwischen Gewerbe und Wohnen, wie der Lärmschutz im Rahmen parallel gelöst werden. Die vorhandenen Regelungen im Baugesetzbuch in Verbindung mit der Baunutzungsverordnung und den Technischen Ausführungsvorschriften zum Lärm müssen daher weiterentwickelt werden, um für sichere Konfliktentschärfungen sorgen zu können.

C. Details - Besonderer Teil

Artikel 1 Änderung des Baugesetzbuchs

§ 246e Befristete Sonderregelung für den Wohnungsbau in Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt Satz 1 Nummer 3:

„der Nutzungsänderung einer zulässigerweise errichteten baulichen Anlage zu Wohnzwecken, einschließlich einer erforderlichen Änderung oder Erneuerung“

Wohnnutzungen in Gewerbe- und Industriegebieten sollten nicht zulässig sein.

Städten mit angespannten Wohnungsmarkt ist nicht damit geholfen, dass Gewerbe- und Industriegebiete für einige wenige Wohnhäuser geöffnet werden. Hier braucht es großräumige Wohnbauflächen, um den Bedarf zu decken. Deshalb ist die Wirksamkeit dieser Maßnahme mit Blick auf das definierte Ziel zu bezweifeln.

Vielmehr befürchten die ansässigen Betriebe, dass durch diese Regelung Brachflächen in Gewerbe- und Industriegebieten in hochwertige Wohnbauflächen verändert werden. Aufgrund der besseren wirtschaftlichen Verwertbarkeit der Gewerbegrundstücke in Wohnungen ist ein großes Interesse bei Grundstückseigentümern für eine Umnutzung zu erwarten. Dem steht jedoch gegenüber: entsteht Wohnen in einem Gewerbe- oder Industriegebiet, reduziert das die ohnedies knappen Gewerbe- und Industrieflächen, eine schleichende Veränderung des Gebietscharakter zu Gunsten von Wohnnutzungen ist nicht auszuschließen.

Zudem ist zu befürchten, dass Konfliktsituationen geschaffen werden, die zu Lasten des nicht wohnverträglichen Gewerbes und der Industrie gehen und dazu führen, dass in diesen Gebieten nicht wohnverträgliches Gewerbe aufgrund der Schutzwürdigkeit der Wohnnutzung nicht mehr angesiedelt werden kann. Unternehmen werden in ihrer Tätigkeit eingeschränkt, da sie z.B. weniger Geräusche verursachen dürfen, dies betrifft u.a. Schichtbetrieb. D.h. Nutzungsänderungen von gewerblichen Nutzungen in Wohnnutzungen, insbesondere in Gewerbegebieten, rücken oftmals die wirtschaftlichen, immissionsschutzrechtlichen Belange der gewerblich-industriellen Nachbarn in den Hintergrund und ziehen Auflagen nach sich. Zudem werden Unternehmen beklagt. Wohnnutzungen in Gewerbe- und Industriegebieten dürfen daher nicht dauerhaft zulässig werden – auch wenn das Zeitfenster der Umnutzungsmöglichkeit dafür nur drei Jahre beträgt.

Konfliktfrei greifen könnte die Sonderregelung bei sogenannten monostrukturierten Bürostandorten, die in die Jahre gekommen sind und die bauleitplanerisch als Gewerbegebiet oder eingeschränktes Gewerbegebiet gesichert sind. Allerdings reicht nach unserem Verständnis hier das Bauplanungsrecht aus, um in solchen Gebieten Wohnen zu realisieren. Anstatt hier „schleichend“ über Einzelgenehmigungsverfahren eine Wohnbebauung zuzulassen, sollte in diesen Fällen der Bebauungsplan entweder in eine MI, MU oder in Teilen in ein WA geändert werden. Das Instrument steht zur Verfügung und sollte deutlich häufiger in Anspruch genommen werden.

Zwar ist die Sonderregelung bis zum 31. Dezember 2026 befristet, damit verbunden – und auch nicht sinnvoll – ist aber keine Rückbauverpflichtung. Alles das, was bis dahin realisiert worden ist bleibt langfristig und verändert den Gebietscharakter. Dieses ist insbesondere auch für Gebiete, die nach § 34 BauGB beurteilt werden problematisch, da die Wohnbebauung bei der Betrachtung der

Umgebungsbebauung dann besonders ins Gewicht fällt. Gerade kleinere innerstädtische Gewerbeansiedlungen sind häufig nicht über einen Bebauungsplan gesichert, sondern werden in Gewerbegebiete nach § 34 BauGB genehmigt. Diese wären dann besonders gefährdet, da sie oft schon an eine innerstädtische Wohnbebauung angrenzen.

Zudem wird die in Aussicht gestellte Lockerung wahrscheinlich dazu führen, dass Einzelstandorte und Splittersiedlung entwickelt bzw. gestärkt werden, die auf Dauer nicht für das Wohnen geeignet sind.

Letztendlich steht dem gut begründetem Interesse, mehr Wohnraum zu schaffen (und dem von Entwicklern, dies umzusetzen) die Knappheit von Gewerbe- und Industrieflächen sowie die Gefahr von Auflagen für bestehende Betriebe gerade der Industrie entgegen.

DIHK-Vorschlag:

Die Sonderregelung „Nutzungsänderung einer zulässigerweise errichteten baulichen Anlage zu Wohnzwecken, einschließlich einer erforderlichen Änderung oder Erneuerung“ sollte – wenn von einer Einführung nicht abgesehen werden kann – ausschließlich in Mischgebietskategorien Anwendung finden. Zudem sollten angemessene Zeitspannen für die Mindestlänge des Leerstands festgelegt werden. Dieser könnte in zentralen Lagen z.B. mindestens zwölf Monate betragen.

Intransparente Verfahren, die keine Beteiligung der Wirtschaft in den betroffenen Gebieten beinhalten lehnt die DIHK ab. Der Hinweis auf „Umwelt- und naturschutzrechtliche Vorgaben bleiben unberührt“ reicht nicht aus, um die Unternehmen vor heranrückenden Wohnnutzungen ausreichend zu schützen. Sollte an dieser Sonderregelung festhalten werden, sollte im Baugenehmigungsverfahren ein Trägerbeteiligungsverfahren verpflichtend vorgeschaltet werden, in dem die Immissionsschutzbehörde und die IHK beteiligt werden. Dies ist bisher eine Ermessensentscheidung. Von daher wäre im Falle der Sonderregelung eine Verpflichtung, die sich in der Bauordnung niederschlagen sollte, erforderlich. Auch sind die direkt angrenzenden Unternehmen ins Verfahren einzubeziehen. Darüber hinaus muss gewährleistet bleiben, dass sich der Gebietscharakter durch das neue Wohnen langfristig nicht ändert. Dies sollte im Antragsverfahren durch die Kommune belegt werden. Gewerbe- und Industriegebiete, die für emittierenden Betriebe vorgesehen sind, müssen ausgenommen bleiben, selbst, wenn bei der heutigen Branchenzusammensetzung der zulässige Emissionsgrad noch nicht ausgeschöpft ist.

D. Ansprechpartner mit Kontaktdaten

Anne-Kathrin Tögel, Referat Stadtentwicklung und Flächenpolitik, Bereich Digitale Wirtschaft, Infrastruktur und Regionalpolitik, toegel.anne-kathrin@dihk.de, 030 / 20308-2115

E. Beschreibung DIHK

Wer wir sind:

Unter dem Dach der Deutschen Industrie- und Handelskammer (DIHK) haben sich die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften.

Auf Bundes- und Europaebene setzt sich die DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein.

Denn mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK - vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir in einem verfassten Verfahren auf gesetzlicher Grundlage zu gemeinsamen Positionen der Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei.

Darüber hinaus koordiniert die DIHK das Netzwerk der 140 Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen der Deutschen Wirtschaft in 92 Ländern.

Er ist im Register der Interessenvertreter der Europäischen Kommission registriert (Nr. 22400601191-42).