

## Antwort

### der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katalin Gennburg, Luigi Pantisano, Marcel Bauer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke  
– Drucksache 21/4869 –**

### **Zur Kopplung von Wohnungsbau und sozialer Daseinsvorsorge im Bauplanungsrecht**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Basierend auf dem Planungskonzept „Komplexrichtlinie“ wurden in der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (DDR) Wohnungen in einem integrierten städtebaulichen Gesamtsystem errichtet. Der sogenannte Wohnkomplex war als verbindliche Planungseinheit konzipiert, das Wohnen, soziale, medizinische und Nahversorgung sowie technische und gemeinschaftliche Einrichtungen strukturell miteinander verknüpfte. Diese planerische Kopplung sozialer Infrastruktur an den Wohnungsbau war verpflichtender Bestandteil der Stadtentwicklung.

Dieses Planungskonzept wurde durch den Einigungsvertrag nicht übernommen, sondern ostdeutsche Stadtquartiere in das bundesdeutsche Bauplanungsrecht überführt. Durch diese planungsrechtliche Lücke werden Bestandsgebiete faktisch als „Baulücke“ gewertet. Städtebauliche Entwicklung erfolgt seither in großem Maße auf Grundlage von § 34 des Baugesetzbuchs (BauGB). Nachverdichtung und Umnutzung können weitgehend ungesteuert erfolgen. Eine verpflichtende Sicherung oder Mitentwicklung sozialer Infrastruktur ist hier nicht vorgesehen. Bei den Bodenpreis- und Mietsteigerungen der letzten Jahre stellt das nach Auffassung der Fraktion Die Linke eine ideale Angriffsfläche für renditeorientierte Investoren dar.

Darüber hinaus existiert kein gesonderter Schutz für soziale Infrastruktur im Mietrecht und wichtige Orte der Daseinsvorsorge, wie Apotheken, sind nach Auffassung der Fraktion Die Linke ungebremsten Mietsteigerungen und schikanösen Maßnahmen von Vermietern ausgesetzt. Fehlende Planungskonzepte und ein ungezügelter Mietmarkt für Gewerbe verschärfen die Krise der öffentlichen Daseinsvorsorge: eine angespannte Pflegesituation, das bislang größte Apothekensterben in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, hundert unbesetzte Kassensitze in der ambulanten Versorgung sowie eine zunehmend fragile Nahversorgung. Die Daseinsvorsorge wackelt – nicht nur im ländlichen Raum, sondern auch in urbanen Quartieren.

Eine ausgedünnte soziale und gesundheitliche Infrastruktur beeinträchtigt langfristig das Vertrauen in staatliche Handlungsfähigkeit und demokratische Institutionen. Eine stabile öffentliche Infrastruktur könnte demnach nicht nur

sozial-, sondern auch demokratiepolitisch eine zentrale Ankerfunktion erfüllen.

Vor diesem Hintergrund bitten wir die Bundesregierung um eine Einschätzung der strukturellen Folgen der Nicht-Übernahme der „Komplexrichtlinie“ in das bundesdeutsche Planungsrecht sowie um Auskunft darüber, ob und wie eine stärkere planungsrechtliche Verbindlichkeit sozialer Infrastruktur im Kontext von Neubau und Nachverdichtung geprüft wird.

### Vorbemerkung der Bundesregierung

Während die sogenannte „Komplexrichtlinie“ der DDR auf den staatlich gelenkten, großflächigen Plattenbau und die „sozialistische Stadt“ setzte, liegt der städtebaulichen Entwicklung und dem Wohnungsbau in der Bundesrepublik eine dezentralere Planung mit unterschiedlichen Kompetenzen auf allen staatlichen Ebenen zugrunde. Neben dem Bauplanungsrecht des Bundes, dem Bauordnungsrecht der Länder und der Planungshoheit der Kommunen kommt dabei auch der Berücksichtigung von Eigentumsrechten und der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger eine entscheidende Rolle zu.

1. Sieht die Bundesregierung eine funktionsfähige und bedarfsgerechte soziale Infrastruktur in Bestandsgebieten und bei Wohnungsneubau sichergestellt, insbesondere in Bestandsquartieren mit hoher Verdichtungsdynamik wie Großwohnsiedlungen (bitte begründen)?

Die Bundesregierung misst funktionsfähiger und bedarfsgerechter sozialer Infrastruktur sowohl in Bestandsgebieten als auch im Zuge des Wohnungsneubaus in neu entstehenden Quartieren eine zentrale Bedeutung bei. Sie ist eine wesentliche Voraussetzung für gute Lebensqualität, gleichwertige Lebensverhältnisse, soziale Teilhabe und bildet die Grundlage für den gesellschaftlichen Zusammenhalt.

Die Bundesregierung sieht auch im Einklang mit der kommunalen Planungshoheit die integrierte Stadtentwicklung als einen zentralen Ansatz, um insbesondere in wachsenden und sich verdichtenden Städten und Gemeinden eine bedarfsgerechte Versorgung mit Infrastruktur sicherzustellen. Leitdokument hierfür ist die Neue Leipzig-Charta, die die integrierte, gemeinwohlorientierte und kooperative Entwicklung von Städten und Quartieren in den Mittelpunkt stellt. Sie betont mit ihren konkreten Handlungsdimensionen und Schlüsselprinzipien die Notwendigkeit, Wohnen, soziale Infrastruktur, Mobilität, Klimaschutz und wirtschaftliche Entwicklung zusammenhängend zu planen und umzusetzen.

Die Sicherstellung sozialer Infrastruktur ist im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland maßgeblich durch die kommunale Planungshoheit geprägt. Insbesondere im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung (§§ 1 f. des Baugesetzbuches (BauGB)) und somit in beplanten Gebieten sind die Gemeinden verpflichtet, die sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung zu berücksichtigen. Dies umfasst auch die Planung und Sicherung entsprechender Infrastruktureinrichtungen. Auch bei Vorhaben im unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB sind die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse sowie die Wahrung der städtebaulichen Ordnung zu beachten – dies schließt regelmäßig auch Infrastruktureinrichtungen mit ein.

Zur Unterstützung der Kommunen stellt der Bund im Rahmen der Städtebauförderung sowie weiterer Programme erhebliche Finanzmittel bereit, die unter anderem auch für den Ausbau und die Sicherung sozialer Infrastruktur eingesetzt werden können. Gleichzeitig stehen den Kommunen verschiedene Instrumente zur Verfügung, um auf Nachverdichtungsdynamiken zu reagieren, etwa

durch die Aufstellung von integrierten Stadtentwicklungskonzepten, Bebauungsplänen oder den Abschluss städtebaulicher Verträge.

Gleichwohl ist festzustellen, dass insbesondere in wachsenden Städten und verdichteten Bestandsquartieren ein erhöhter Anpassungsdruck besteht. Vor diesem Hintergrund verfolgt die Bundesregierung das Ziel, die bestehenden Instrumente im Dialog mit Ländern und Kommunen weiterzuentwickeln und die Rahmenbedingungen für eine integrierte und vorausschauende Planung weiter zu stärken.

2. Welche planungsrechtlichen Instrumente im geltenden Bundesrecht ermöglichen nach Auffassung der Bundesregierung eine verbindliche Sicherung sozialer Infrastruktur bei Neubau- und Nachverdichtungsmaßnahmen?
3. Welche planungsrechtlichen Instrumente im geltenden Bundesrecht, die nach Auffassung der Bundesregierung eine verbindliche Sicherung sozialer Infrastruktur bei Neubau- und Nachverdichtungsmaßnahmen ermöglichen, werden durch jüngere Änderungen des Baugesetzbuchs – insbesondere im Zusammenhang mit beschleunigten Planungs- und Genehmigungsverfahren – in ihrer Anwendung beeinflusst?

Die Fragen 2 und 3 werden gemeinsam beantwortet.

Die Gemeinden können den jeweiligen Vorhabenträger in einem städtebaulichen Vertrag zur Schaffung von Anlagen der sozialen Infrastruktur verpflichten.

Bei Anwendung der am 30. Oktober 2025 in Kraft getretenen, erweiterten Zulassungsmöglichkeiten für den Wohnungsbau (Befreiung nach § 31 Absatz 3 BauGB, Absehen vom Einfügenerfordernis nach § 34 Absatz 3b BauGB sowie Bau-Turbo nach § 246e BauGB) ist zur Wahrung der kommunalen Planungshoheit die Zustimmung der Gemeinde erforderlich, die erteilt wird, wenn das Vorhaben den Vorstellungen der Gemeinde von der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung entspricht. Die Gemeinde kann die Erteilung der Zustimmung unter der Bedingung erteilen, dass sich der Vorhabenträger zu entsprechenden Baumaßnahmen verpflichtet.

4. Wie hat sich nach Kenntnis der Bundesregierung die soziale und gesundheitliche Infrastruktur in Großwohnsiedlungen (Geschosswohnungsbau ab 2 000 Wohneinheiten [WE]), errichtet zwischen 1960 und 1990 im Gebiet der ehemaligen DDR, seit 1990 in Bezug auf
  - a) Kinderbetreuung,
  - b) Schulplätze,
  - c) haus- und fachärztliche Versorgung (inklusive unbesetzter Kassensitze),
  - d) Apothekendichte,
  - e) Tagespflegeeinrichtungen und
  - f) wohnortnahe Grundversorgung entwickelt (bitte die Antworten zu den Teilfragen a bis f tabellarisch unter Angabe geeigneter Kennzahlen, die die Entwicklung seit 1990 aussagekräftig abbilden, z. B. Stichtagswerte oder ausgewählte Vergleichsjahre, darstellen)?

- g) Bestehen Unterschiede zwischen alten und neuen Bundesländern, wenn ja, welche Gründe sieht die Bundesregierung, und wie plant die Bundesregierung, diese anzugleichen?

Die Fragen 4 bis 4g werden gemeinsam beantwortet.

Zur Entwicklung der sozialen und gesundheitlichen Infrastruktur von Großwohnsiedlungen im oben genannten Gebiet beziehungsweise Zeitraum ist eine Bewertung durch die Bundesregierung aufgrund fehlender Datenbasis nicht möglich.

5. Teilt die Bundesregierung die Auffassung der Fraktion Die Linke, dass das geltende Bauplanungsrecht keine verbindliche bundesrechtliche Kopplung von Wohnungsbau und sozialer Infrastruktur in unbeplanten Innenbereichen vorsieht (wenn nein, bitte die entsprechenden Rechtsgrundlagen benennen)?
6. Wie bewertet die Bundesregierung die Auswirkungen von Vorhaben nach § 34 BauGB auf die Sicherung bzw. Weiterentwicklung sozialer Infrastruktur in den alten und neuen Bundesländern?

Die Fragen 5 und 6 werden gemeinsam beantwortet.

Dem deutschen Planungsrecht ist es grundsätzlich fremd, die Zulässigkeit einzelner Nutzungen, wie zum Beispiel der Wohnnutzung, von der gleichzeitigen Verwirklichung anderer Nutzungen, wie zum Beispiel Anlagen der sozialen Infrastruktur abhängig zu machen. Vielmehr beurteilt sich die Zulässigkeit jeder Nutzung jeweils nach ihren eigenen Regelungen.

Soweit es um Wohnbauvorhaben nach § 34 Absatz 3b BauGB geht, kann die Gemeinde – wie es auch bei Befreiungen nach § 31 Absatz 3 BauGB und bei Entscheidungen nach dem Bau-Turbo der Fall ist – die Erteilung ihrer Zustimmung (§ 36a BauGB) von bestimmten Bedingungen abhängig machen, wie zum Beispiel der Verwirklichung von Anlagen der sozialen Infrastruktur durch den Vorhabenträger.

7. Erkennt die Bundesregierung einen möglichen Qualitätsverfall der sozialen Infrastruktur in Großwohnsiedlungen der neuen Bundesländer durch Neubau und Nachverdichtungsmaßnahmen nach § 34 BauGB bei gleichbleibendem Angebot der öffentlichen Daseinsvorsorge?

Über Art, Weise und Umfang der Bereithaltung sozialer Infrastruktur entscheiden die Städte und Gemeinden in eigener Verantwortung. Bei der bedarfsgeordneten Weiterentwicklung der sozialen Infrastruktur unterstützt die Bundesregierung die Städte und Gemeinden in den neuen Ländern insbesondere durch die Städtebauförderung, vor allem durch die Programme „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ sowie „Sozialer Zusammenhalt“.

8. Wie bewertet die Bundesregierung die fiskalische Verteilung der Folgekosten von Verdichtung, insbesondere vor dem Hintergrund steigender Mieten und Bodenwerte?

Maßnahmen zur Innenverdichtung dienen der Schaffung von zusätzlichem Wohnraum und wirken dadurch der Anspannung auf den Wohnungsmärkten entgegen. Mögliche Folgekosten für Infrastruktur sind stark abhängig von den Gegebenheiten vor Ort. In Bezug auf soziale Infrastrukturen kann Nachverdichtung mit der Schließung von Lücken für bestimmte Wohnsegmente beispiels-

weise in überalterten Quartieren dazu beitragen, soziale Infrastrukturen, wie Kindergärten und Schulen, wieder stärker auszulasten. Es kann also nicht per se von Folgekosten durch Verdichtungsmaßnahmen ausgegangen werden.

9. Sieht die Bundesregierung eine strukturelle Asymmetrie zwischen privat realisierten Gewinnen und kommunal zu tragenden Infrastrukturkosten?

Die Planungshoheit ermöglicht den Kommunen, private Investoren durch planerische und vertragliche Instrumente an den Folgekosten zu beteiligen.

10. Wie bewertet die Bundesregierung retrospektiv und unter Bezugnahme auf Evaluationsberichte
  - a) die Integration bzw. Nichtintegration baurechtlicher Instrumente der ehemaligen DDR in das bundesdeutsche Recht?

Die Bundesregierung bewertet die vor mehr als 30 Jahren erfolgte Angleichung des Planungsrechts nach der politischen Wiedervereinigung an das bundesdeutsche Bauplanungsrecht als zentralen Schritt zur Schaffung eines einheitlichen, rechtsstaatlichen und kommunal getragenen Planungssystems in ganz Deutschland. Zentrales Prinzip ist dabei die kommunale Planungshoheit, die Städten und Gemeinden die Verantwortung für städtebauliche Entwicklung und Ordnung überträgt.

Spezifische Instrumente der DDR wie zum Beispiel die „Komplexrichtlinie“ wurden nicht übernommen, da sie auf ein anderes gesellschaftliches, wirtschaftliches und politisches System zugeschnitten waren und nicht ohne Weiteres auf das föderale, marktwirtschaftlich geprägte System der Bundesrepublik übertragbar waren. Das DDR-Recht war auf zentralistische Planung und politisch vorgegebene Nutzungskonzepte ausgerichtet. Das bundesdeutsche Bauplanungsrecht verfolgt stattdessen einen abwägungsbasierten, integrierten und lokal differenzierten Ansatz statt zentraler Vorgaben.

Nach über 30 Jahren hat sich die Nachfrage und auch der Bedarf an Infrastruktur in den Quartieren grundlegend geändert und unter anderem an die demografische Entwicklung angepasst. Nutzungsmischung, soziale Infrastruktur und städtebauliche Strukturen liegen seither in der Verantwortung der Kommunen. Dies erlaubt flexible, ortsbezogene Lösungen und wird von der Bundesregierung als Stärke gesehen. Leitbild ist auch hier die Neue Leipzig-Charta, die integrierte, gemeinwohlorientierte und kooperative Stadtentwicklung betont und die Rolle der Kommunen als zentrale Handlungsebene hervorhebt.

- b) die Wirkungen des Bund-Länder-Programms Stadtumbau Ost?

Das Bund-Länder-Programm Stadtumbau Ost (2002 bis 2016) hat im Ergebnis der Zwischenevaluierung (abgeschlossen im Jahr 2008) und der gemeinsamen Evaluierung der Programme Stadtumbau Ost und Stadtumbau West (abgeschlossen im Jahr 2016) wesentlich dazu beigetragen, städtebauliche Funktionsverluste in den Programmkommunen abzubauen. Die Evaluatoren der gemeinsamen Evaluierung stellten eine hohe Wirksamkeit der förderfähigen Stadtumbaumaßnahmen bei der Anpassung städtischer Strukturen an den demografischen und wirtschaftlichen Wandel fest. Gleichzeitig stellten die Evaluatoren im Jahr 2016 fest, dass die Herausforderungen und der Bedarf für den Stadtumbau in Ost und West weiterhin hoch sind. Auf der Grundlage dieser Evaluierung haben Bund und Länder die Programme Stadtumbau Ost und Stadtumbau West im Jahr 2017 zu einem gemeinsamen Programm Stadtumbau zusammengeführt.

Seit 2020 gehen die Inhalte des Programms Stadtumbau vollständig im Programm „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ auf, dabei werden auch die bisherigen Sonderbedingungen für die ostdeutschen Länder fortgeführt. Das „Gutachten zur Überprüfung der Wirksamkeit und Notwendigkeit der Förderbedingungen der neuen Länder im Programm Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ (abgeschlossen im Jahr 2025) zeigt auf, dass die besonderen Problemlagen in den ostdeutschen Ländern weiterhin fortbestehen. Vor diesem Hintergrund werden die bisherigen Sonderbedingungen in den ostdeutschen Ländern im Programm „Wachstum und nachhaltige Erneuerung“ mit der Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2026/2027 fortgeführt.

11. Ordnet die Bundesregierung die Weiterentwicklung der Sozialversorgung, Gesundheitsversorgung und Nahversorgung in ostdeutschen Großwohnsiedlungen seit 1990 insgesamt als erfolgreich ein?
  - a) Wo sieht sie Nachholbedarf?
  - b) Welche konkreten bundespolitischen Maßnahmen sind geplant?

Die Fragen 11 bis 11b werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung misst einer funktionsfähigen und bedarfsgerechten sozialen, gesundheitlichen und nahversorgungsbezogenen Infrastruktur sowohl in bestehenden Quartieren als auch im Zuge des Wohnungsneubaus eine zentrale Bedeutung bei. Sie stellt eine wesentliche Voraussetzung für Lebensqualität, gleichwertige Lebensverhältnisse, soziale Teilhabe und den gesellschaftlichen Zusammenhalt dar.

Die Bundesregierung verfolgt das Ziel, die Rahmenbedingungen für eine integrierte und vorausschauende Stadtentwicklung weiter zu stärken. Leitend ist hierbei der Ansatz der integrierten Stadtentwicklung im Sinne der Neuen Leipzig-Charta, die eine gemeinwohlorientierte und kooperative Entwicklung von Städten und Quartieren betont. Im Rahmen der föderalen Zuständigkeiten liegt die Sicherstellung entsprechender Infrastruktur maßgeblich bei den Kommunen, insbesondere im Rahmen der Bauleitplanung. Der Bund unterstützt die Kommunen hierbei durch Programme der Städtebauförderung sowie weitere Förderinstrumente, die auch für den Ausbau und die Sicherung sozialer Infrastruktur eingesetzt werden können. Darüber hinaus steht die Bundesregierung im kontinuierlichen Dialog mit Ländern und Kommunen, um bestehende Instrumente weiterzuentwickeln und auf aktuelle Herausforderungen – insbesondere in wachsenden und verdichteten Quartieren – angemessen zu reagieren.

12. Welche politischen Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus wissenschaftlichen Erkenntnissen, wonach wahrgenommene staatliche Steuerungsschwäche und infrastrukturelle Unterversorgung das Vertrauen in demokratische Institutionen beeinträchtigen können, und welche politischen Schlussfolgerungen zieht sie daraus für die Stadtentwicklungs- und Infrastrukturpolitik?

Die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse und damit die Überwindung von Strukturschwächen und die Sicherung der Daseinsvorsorge sind eine Querschnittsaufgabe aller föderalen Ebenen und ein prioritäres Ziel der Bundesregierung. Die Bundesregierung trägt durch eine Vielzahl von Maßnahmen und Initiativen zu gleichwertigen Lebensverhältnissen bei, wie der Gleichwertigkeit tsbericht der Bundesregierung, der 2024 erschienen ist, darlegt ([www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/gleichwertigkeit tsbericht-der-bundesregierung-2024.html](http://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/gleichwertigkeit tsbericht-der-bundesregierung-2024.html)).

13. Liegen der Bundesregierung vor dem Hintergrund der aktuellen Diskussion um die verbindliche Sicherung sozialer Infrastruktur eigene oder fremde Einschätzungen zu dem Planungskonzept der „Komplexrichtlinie“ für die städtebauliche Planung von Neubauwohngebieten in der ehemaligen DDR, insbesondere hinsichtlich der systematischen Kopplung von Wohnungsbau und sozialer Infrastruktur, vor, und wenn ja, wie lauten diese?
- a) Wenn ja, sieht die Bundesregierung in einzelnen Elementen dieses Planungskonzeptes – etwa der verbindlichen infrastrukturellen Mindestversorgung pro Wohneinheit bzw. Einwohnerzahl – übertragbare oder adaptierbare Ansätze für das geltende Bauplanungsrecht, und wenn nein, aus welchen Gründen nicht?
  - b) Wurden im Zuge der deutschen Einheit oder in späteren Novellierungen des Baugesetzbuchs planungsrechtliche Instrumente mit vergleichbarer infrastruktureller Verbindlichkeit geprüft oder übernommen, und wenn nein, aus welchen Gründen erfolgte keine Integration entsprechender Steuerungsmechanismen?

Die Fragen 13 bis 13b werden gemeinsam beantwortet.

Der Bundesregierung liegen keine eigenen oder fremden Einschätzungen zu dem Planungskonzept der „Komplexrichtlinie“ für die städtebauliche Planung von Neubauwohngebieten in der DDR vor.

*Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.*