

# Die Wohnungswirtschaft Deutschland



## GdW Stellungnahme

anlässlich der 3. Sitzung der Kommission  
"Nachhaltige Baulandmobilisierung und  
Bodenpolitik" am 23. Januar 2019:

"Aktive, nachhaltige Bodenpolitik und  
Mobilisierungspotenziale"

Herausgeber:  
GdW Bundesverband  
deutscher Wohnungs- und  
Immobilienunternehmen e.V.  
Klingelhöferstraße 5  
10785 Berlin  
Telefon: +49 (0)30 82403-0  
Telefax: +49 (0)30 82403-199

Brüsseler Büro des GdW  
3, rue du Luxembourg  
1000 Bruxelles  
Telefon: +32 2 5 50 16 11  
Telefax: +32 2 5 03 56 07

E-Mail: [mail@gdw.de](mailto:mail@gdw.de)  
Internet: <http://www.gdw.de>

## **Präambel**

Der GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. vertritt als größter deutscher Branchendachverband bundesweit und auf europäischer Ebene rund 3.000 kommunale, genossenschaftliche, kirchliche, privatwirtschaftliche, landes- und bundeseigene Wohnungsunternehmen.

Sie bewirtschaften rd. 6 Mio. Wohnungen, in denen über 13 Mio. Menschen wohnen. Rund 61 % der deutschen Sozialwohnungen und fast 30 % aller Mietwohnungen in Deutschland werden von unseren Unternehmen bewirtschaftet.

## **1 Einleitung**

Die 3. Sitzung der Baulandkommission "Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik" setzt die bisherige Diskussion der Kommission zu möglichen Änderungen des BauGB fort. Insofern wird auf unsere bisherigen GdW Stellungnahmen "Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik" vom 19. Juni 2018 ([Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik](#)) sowie "Wie kann durch Änderung des BauGB die Mobilisierung von Bauland ermöglicht werden?" ([Baulandmobilisierung](#)), die aus Anlass der 2. Sitzung der Baulandkommission am 16. November 2018 überreicht wurden, verwiesen.

Der Themenfokus der 3. Sitzung liegt auf den Bereichen der aktiven, nachhaltigen Bodenpolitik und den Mobilisierungspotentialen. Neben entsprechenden Sachstandsberichten über die Liegenschaftspolitik des Bundes und über Länderinitiativen für Flächenmobilisierung sollen insbesondere Möglichkeiten des Wohnungsbaus im Außenbereich sowie das Erbbaurecht als Instrumente einer nachhaltigen Bodenpolitik erörtert werden.

Da die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum nicht allein im Innenbereich durch Neubau und Nachverdichtung gelingen kann, ist es in einem vertretbaren Umfang erforderlich, auch den Außenbereich zur Wohnraumaktivierung zu nutzen.

## **2 Möglichkeiten des Wohnungsbaus im Außenbereich**

### **Anpassung des § 35 BauGB zur Wohnraumaktivierung im Außenbereich**

§ 35 BauGB verfolgt den Grundsatz, dass sich die bauliche Entwicklung nicht im Außenbereich vollziehen soll, d.h. nicht außerhalb der Gebiete mit Bebauungsplänen und nach § 34 BauGB zu beurteilenden Gebiete.

Gewisse Erleichterungen sind in Abs. 4 für begünstigende Vorhaben vorgesehen. Hierbei handelt es sich allerdings eher um punktuelle Nutzungsänderungen zu Wohnzwecken oder Neubauten von Wohngebäuden, wie die Änderung der bisherigen Nutzung eines ehemals landwirtschaftlich genutzten Betriebs mit maximal drei sonstigen Wohnungen je Hofstelle (Nr.1), die Neuerrichtung eines mangelbehafteten Wohngebäudes (Nr.2) oder etwa die angemessene Erweiterung eines Wohngebäudes bis zu maximal zwei Wohnungen zur Eigennutzung (Nr. 5).

Darüber hinaus wird die beabsichtigte Errichtung von Wohnungen im Außenbereich als sonstiges Vorhaben regelmäßig an öffentlichen Belangen i. S. d. Abs. 3 scheitern, wenn man von der untergeordneten Schließung von Baulücken in einer vorhandenen Splittersiedlung absieht. Die Entstehung von Wohnraum ist also im planungsrechtlichen Außenbereich stark eingeschränkt.

Allerdings hat es die Kommune durch vorbereitende oder verbindliche Bauleitplanung "selber in der Hand" aus dem "Außenbereich" einen "Innenbereich" zu machen und diesen Bereich einer Bebauung von Wohnraum zuzuführen. Diese Möglichkeit muss sie verstärkt prüfen und nutzen.

Der Bundesgesetzgeber kann hier flankierend wirken, indem er die in der 2. Sitzung der Baulandkommission vorgetragene Vorschläge zur Beschleunigung der Verfahren aufgreift. So dauert die Aufstellung von Bebauungsplänen zu lange. Deshalb hat der Gesetzgeber mit der Einführung des § 13a BauGB im Rahmen der BauGB – Novelle 2007 auch für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, die Nachverdichtung oder andere Maßnahmen der Innenentwicklung die Möglichkeit geschaffen, diese im beschleunigten Verfahren aufzustellen, wenn die Grundfläche weniger als 20.000 m<sup>2</sup> beträgt. Zwischen 20.000 m<sup>2</sup> und 70.000 m<sup>2</sup> ist eine Aufstellung eines Bebauungsplanes im vereinfachten Verfahren möglich, wenn voraussichtlich keine erheblichen Umwelteinwirkungen eintreten. Gerade aufgrund des derzeitigen Bedarfs an bezahlbarem Wohnraum sollte die Grundflächenzahl in § 13a Abs.1 Nummer 1 für die nächsten zehn Jahre auf 30.000 m<sup>2</sup> und in § 13a Abs. 1 Nummer 2 BauGB auf 100.000 m<sup>2</sup> erhöht werden.

Sog. "Außenbereichsinseln", die zwar im Innenbereich liegen, für die aber noch keine Bebauungspläne aufgestellt wurden, sollten allerdings nicht als Außenbereichsflächen angesehen werden. Auch für diese Flächen sollte § 13a BauGB Anwendung finden. Dies entspricht der Zielrichtung des § 13a BauGB gerade innerhalb eines Siedlungsbereichs.

#### **Der GdW regt an,**

- sog. Außenbereichsinseln, die zwar im Innenbereich liegen, für die aber noch keine Bebauungspläne aufgestellt wurden, unter § 13a BauGB zu fassen.

#### **§ 13b BauGB – Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren**

§ 13b BauGB sieht die Einbeziehung von Außenbereichsflächen vor, die sich an im Zusammenhang bebaute Ortsteile anschließen. Dies gilt für die Einleitung des Verfahrens befristet bis zum 31. Dezember 2019 für Bebauungspläne mit einer Grundfläche von weniger als 10.000 m<sup>2</sup>. Der Satzungsbeschluss hat dann bis zum 31. Dezember 2021 zu erfolgen.

Allerdings ist derzeit keine Entspannung auf dem Wohnungsmarkt erkennbar. Weiter ist das Instrument erst mit der letzten Planungsrechtsnovelle 2016/2017 neu eingeführt und daher ein noch recht junges Instrument, so dass von dieser Möglichkeit kaum Gebrauch gemacht wird. Hemmend und kaum praxistauglich wirkt zudem auch die bisherige Beschränkung der Grundfläche.

#### **Der GdW regt an,**

- den Anwendungsbereich des § 13b BauGB auf 10 Jahre zu erweitern, sowie die Grundfläche analog zu § 13a BauGB zu erhöhen.

## Weitere Möglichkeiten des Wohnungsbaus im Außenbereich

Der GdW hat mit seinem Positionspapier (["Wohnen jenseits der Metropolen"](#)) weitreichende Handlungsempfehlungen erarbeitet.

Aktive Bodenpolitik stärkt die öffentliche Verantwortung und macht eine Gemeinde handlungsfähig. Städte in ländlichen Räumen benötigen stärkere Eingriffsrechte bei der Stadtentwicklung als bisher.

Gerade die zentralen, häufig historischen Stadtkerne sind vielfach durch kleinteilige, verschachtelte Gebäude mit komplizierten Grundrissen und Grundstücksgrenzen gekennzeichnet. Fehlende Gärten, verschattete Höfe, nicht vorhandene Parkplätze am Haus führen dazu, dass sich Familien vielfach eher für einen Neubau am Stadtrand entscheiden. Offener und verdeckter Leerstand sind die Folge.

Aber selbst wenn eine Bereitschaft für eine innerstädtische Lage besteht, verhindern häufig verkaufsunwillige Erben, rechtliche oder wirtschaftliche Belastungen des Grundstücks die Entwicklung.

Eine Umkehrung dieses Trends wird nur möglich sein durch Umlenungsverfahren in den zentralen Lagen, zum Beispiel durch das Zusammenlegen von zu kleinen Grundstücken sowie die Bereinigung nicht mehr funktionsfähiger Grundstücksflächen und Gebäudegrundrisse.

Während in den Wachstumsstädten der hohe Bodenpreis eine Entwicklung und Verwertung praktisch aller innerstädtischen Flächen befördert, ist dieser Hebel in Städten mit Leerstand und niedrigen Preisen meist wirkungslos.

Neue Instrumente zur Erleichterung von bodenordnerischen Maßnahmen sollten geprüft werden, um Umlenungs- und Eingriffsmaßnahmen zu vereinfachen.

Die Kommunen müssen hier noch stärker auf die Handlungsebene treten. Sie sollten ihr Vorkaufsrecht in besonderen Lagen häufiger einsetzen und mit Hilfe revolvierender Bodenfonds und durch Konzeptvergabeverfahren positive Entwicklungen in Gang setzen.

Auch städtische Wohnungsunternehmen und leistungsfähige Wohnungsgesellschaften können durch eine strategische Inwertsetzung ihrer Flächen neue Entwicklungen in zusammenhängend bebauten Ortslagen anstoßen.

### **Der GdW regt an,**

- den Kommunen gerade im ländlichen Raum stärkere und vereinfachte Eingriffsbefugnisse zu geben, etwa durch das Zusammenlegen von zu kleinen Grundstücken sowie die Bereinigung nicht mehr funktionsfähiger Grundstücksflächen und Gebäudegrundrisse.

### 3

#### **Erbbaurechte als Instrument einer nachhaltigen Bodenpolitik**

Zur Sicherung kommunaler Einflussmöglichkeiten auf die Flächenverwertung wird verstärkt über die Möglichkeit einer Vergabe von Grundstücken durch Einräumung eines Erbbaurechts diskutiert. Gemeinsam mit dem Deutschen Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung und dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) hat das Bundesinnenministerium einen Fachdialog "Erbbaurechte – Ein Beitrag zur Bereitstellung von Wohnbauland für den bezahlbaren Wohnungsbau?" gestartet. Auch in den Ländern, etwa in der Hamburger Bürgerschaft, wird verstärkt darüber beraten, inwieweit bei Grundstücksvergaben das Erbbaurecht einem Grundstücksverkauf vorzuziehen ist.

Im Rahmen der Diskussion wird jedoch vielfach übersehen, dass die bloße Einräumung eines Erbbaurechts keinen Einfluss auf die Flächenverwertung schafft. Während der Laufzeit des Erbbaurechts – die i. d. R. sehr lange sein muss – ist der Kommune der Einfluss auf die Flächenverwertung ebenso entzogen, wie durch Verkauf. Bezahlbarer Wohnraum oder die Erbringung wohnungspolitisch relevanter Leistungen können auch ohne die Einräumung von Erbbauerechten erbracht werden. Zu denken ist etwa an städtebauliche Verträge, Vorkaufsrechte oder die Abschöpfung von Bodenwertsteigerungen im Verkaufsfall.

Hinzu kommt, dass die Einräumung eines Erbbaurechts für viele Unternehmensformen nicht in Betracht kommt, etwa für Genossenschaften, die ihre Wohnungen generationsübergreifend den Mitgliedern zur Verfügung stellen sollen. Ein Heimfall der Gebäude zum Laufzeitende widerspricht diesem Geschäftsmodell.

Für Wohnungsunternehmen als Erbbauerechtsnehmer bedeutet die entsprechende Belastung des Grundstücks aber auch einen Abschlag auf den Beleihungswert des Gebäudes von mindestens 10 %. Dies schränkt Fremdfinanzierungsmöglichkeiten gerade auch bei Neubauvorhaben ein. Sofern die Kommune gleichwohl dieses städtebauliche Instrument einsetzt, müssen die mit dem Erbbaurecht verbundenen Nachteile durch eine entsprechende Vertragsgestaltung ausgeglichen werden.

Dabei sind folgende Punkte zu berücksichtigen:

- Orientierung des Erbbauzinses an den Bedingungen des allgemeinen Kapitalmarktes und nicht an den Entwicklungen des Grundstücksmarktes sowie ggf. Anpassungen des Erbbauzinses in festgelegten Zeiträumen, aber Bemessung am Bodenwert zu Beginn des Erbbauerechtes.
- Bei Heimfall ist eine 100 %ige Entschädigung in Höhe des Sachwertes des Gebäudes als wichtiger Grund auch gegen Ende der Laufzeit in das Objekt zu investieren. Eine Entschädigung von 75% oder weit darunter bietet keinen Investitionsanreiz zum Ende der Laufzeit.
- Als Alternative zu laufenden Erbbauzinszahlungen: Ermöglichung der Einmalzahlung in Form eines kapitalisierten Erbbauzinses.

GdW Bundesverband  
deutscher Wohnungs- und  
Immobilienunternehmen e.V.

Klingelhöferstr. 5  
10785 Berlin  
Telefon: +49 (0)30 82403-0  
Telefax: +49 (0)30 82403-199

Brüsseler Büro des GdW  
3, rue du Luxembourg  
1000 Bruxelles  
BELGIEN  
Telefon: +32 2 5 50 16 11  
Telefax: +32 2 5 03 56 07

E-Mail: [mail@gdw.de](mailto:mail@gdw.de)  
Internet: <http://www.gdw.de>