

Bundesbüro

Verband Privater Bauherren e.V.
Chausseestraße 8, 10115 Berlin

Telefon 030 / 278901-0
Fax 030 / 278901-11

www.vpb.de
info@vpb.de



**Stellungnahme des
Verbands Privater Bauherren e.V. (VPB)
zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur
Mobilisierung von Bauland
(Baulandmobilisierungsgesetz)**

Verband Privater Bauherren e.V. Vereinsregister AG Berlin-Charlottenburg
24307 NZ **Vorstand:** Dipl.-Ing. Thomas Penningh, Braunschweig (Vorsit-
zender); Dipl.-Ing. Klaus Kellhammer, Tübingen, Dipl.-Ing. Sandra Queißer,
Berlin; Dipl.-Ing. Renate Lepper, Bonn; Dipl.-Ing. Reimund Stewen, Köln;
Hauptgeschäftsführerin: Dipl.-Ing. Corinna Merzyn

Als älteste Verbraucherschutzorganisation im Baubereich vertritt der Verband Privater Bauherren e.V. (VPB) seit über 40 Jahren die Interessen privater Bauherren und damit auch die Interessen privater Eigentümer und Vermieter.

Zum Zweck der Verbraucherberatung und -aufklärung leistet der VPB dabei umfassende Öffentlichkeitsarbeit für den gesamten privaten Immobiliensektor und sorgt dafür, dass private Bauherren die Möglichkeit bekommen, zu allen Fragen, die zum Beispiel mit Baugrund- und Immobilienerwerb und sämtlichen Baumaßnahmen, etwa auch der Renovierung und Modernisierung, sowie deren Finanzierung im Zusammenhang stehen, fachlich qualifiziert beraten und betreut zu werden. Der VPB ist bundesweit mit Regionalbüros vertreten.

Zum Referentenentwurf nehmen wir wie folgt allgemein Stellung:

A. Allgemeine Stellungnahme

Der VPB begrüßt grundsätzlich die Bestrebungen der Bundesregierung, insbesondere eine Vereinfachung der Mobilisierung von Bauland und die Stärkung der Möglichkeiten des Flächenzugriffs durch die Gemeinden zu schaffen. Die Regelungen sind richtig und wichtig, um vor allem in Städten und Ballungsgebieten Flächen leichter für den Wohnungsbau und damit für die Schaffung des dringend benötigten Wohnraums verfügbar zu machen.

Ebenfalls befürwortet der VPB insoweit die beabsichtigten Flexibilisierungen in der Baunutzungsverordnung (BauNVO), vorrangig die Ausweisung von Flächen zum einvernehmlichen Miteinander des Wohnens und der landwirtschaftlichen Nebenerwerbsnutzung sowie eine höhere Bebauungsdichte. Dies ist im ländlichen Raum zur Mobilisierung von Bauland und des Wohnungsbaus gleichermaßen geeignet.

Zusammen mit dem Verbändebündnis „[Wohn-Perspektive Eigentum](#)“ fordert der VPB im Sinne einer Bauland-Offensive für Wohneigentum immer schon die Mobilisierung von Grundstücksreserven, insbesondere auch der Kommunen. Mit seiner Studie „[Eigentumsbildung 2.0 - wie kann Wohneigentum die Mietwohnungsmärkte entlasten](#)“ hat das Verbändebündnis 2016 insoweit unter anderem auf die erheblich gestiegenen Baulandpreise sowie den gleichzeitigen Rückgang des Flächenumsatzes, speziell in Großstädten, trotz des hohen Nachfragedrucks und der weiteren Zuspitzung der Wohnungsmarktsituation hingewiesen. Bereits zu diesem Zeitpunkt galten der Baulandmangel und die daraus resultierenden Preissteigerungen als zwei zentrale Faktoren, die den erforderlichen Anstieg der Bautätigkeit und damit die Schaffung von Wohnraum beschränken.

Darüber hinaus sind die mit dem Referentenentwurf beabsichtigten Klarstellungen, vor allem zur Bedeutung grüner Infrastruktur und Gemeinden, speziell im Hinblick auf den Klimaschutz und die Klimaanpassung, ebenfalls begrüßenswert.

Der VPB bewertet den vorliegenden Referentenentwurf daher im Wesentlichen positiv. Kritisch sieht der VPB hingegen den geplanten Genehmigungsvorbehalt bei der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen. Eine nachhaltige Erhöhung der Wohneigentumsquote und damit Möglichkeit zur Abmilderung der enormen Vermögensungleichheit in Deutschland sowie zum mietfreien Wohnen im Alter für die Bevölkerungskreise, die ohne Erbschaft oder Schenkung auskommen müssen, ist nur zu erwarten, wenn die Wohneigentumsbildung nicht zusätzlich erschwert wird. Grundsätzlich müssen dazu auch Bestandsimmobilien, etwa in Form der Umwandlung bestehender Miet- in Eigentumswohnungen, einbezogen werden, denn diese sind in der Regel zu deutlich günstigeren Preisen zu erwerben als Neubauten.

Zu den geplanten Neuerungen nehmen wir im Einzelnen wie folgt Stellung:

B. Stellungnahme im Einzelnen

I. Zu Artikel 1 (Änderung des Baugesetzbuchs)

1. Zu Nummer 2 („Flächen für den Wohnungsbau“)

Der VPB begrüßt die beabsichtigte Änderung des § 1 des Baugesetzbuchs (BauGB-E) und die damit verbundene Stärkung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts dahingehend, dass die Gemeinden zur Aufstellung von Bebauungsplänen für die Schaffung von Wohnraum aufgerufen werden, wenn in der jeweiligen Gemeinde ein Bedarf an Flächen für den Wohnungsbau besteht.

Zur Sicherung bezahlbaren Bauens und Wohnens ist die Aktivierung von Bauland grundlegend. Der Baulandmangel und die daraus resultierenden Preissteigerungen gelten schließlich als zwei zentrale Faktoren, die den erforderlichen Anstieg der Bautätigkeit und damit die Schaffung von Wohnraum beschränken. Dies führt zu einer zunehmenden Zuspitzung der Wohnungsmarktsituation für weite Teile der Bevölkerung, die nicht hinnehmbar und durchaus geeignet ist, den sozialen Frieden zu gefährden. Gleichzeitig existieren auf den Gebieten der Städte und Gemeinden nicht selten Flächen und Grundstücke, die als Bauland mobilisiert werden und zur Entspannung der Situation beitragen können; Grundstücke, die gegenwärtig beispielsweise nicht angemessen genutzt werden oder verwahrlosen.

Im Übrigen sollten eine nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik dabei aber immer auch private Bauherren und nicht nur Wohnungsbaugesellschaften und -unternehmen berücksichtigen. Denn erst recht für private Bauherren ist es von enormer Wichtigkeit, dass die Investition in eine Immobilie wirtschaftlich vertretbar ist. Schließlich führen zahlreiche Faktoren dazu, dass Bauen immer teurer wird und sich private Bauherren Wohneigentum zunehmend kaum noch leisten können; zumal sie aufgrund der Niedrigzinsphase und der gestiegenen Eigenkapitalanforderungen der Banken immer seltener

ausreichendes Eigenkapital ansparen können und auf Schenkungen oder Erbschaften angewiesen sind, was sich nur diejenigen leisten können, die bereits aus vermöglicher Familie kommen. Das Vorsorgen für und durch die eigene Immobilie bedeutet dabei immer auch eine enorme Entlastung des Staates (vgl. auch o. g. Studie „[Eigentumsbildung 2.0 - wie kann Wohneigentum die Mietwohnungsmärkte entlasten](#)“).

Damit aber eine Immobilie zumindest nicht dauerhaft beziehungsweise ausschließlich zu einer wirtschaftlichen Belastung wird, sondern vorrangig zu einer soliden Altersvorsorge, ist es geradezu essenziell, dass der Gesetzgeber zentralen Faktoren, die den erforderlichen Anstieg der Bautätigkeit und damit die Schaffung von Wohnraum beschränken, zielstrebig auch zugunsten privater Bauherren entgegenwirkt.

2. Zu Nummer 4 Buchstabe d („Sektorale Bebauungspläne“)

Ebenfalls befürwortet der VPB die geplante Einführung eines neuen § 9 Absatz 2d BauGB-E, der sogenannte sektorale Bebauungspläne, die sich thematisch auf die Festsetzungen für den Wohnungsbau beschränken, ermöglichen soll.

Für bezahlbares Bauen und Wohnen ist es gleichermaßen wichtig, dass die Städte und Gemeinden für die im Zusammenhang bebauten Ortsteile durch Bebauungsplänen zur Wohnraumversorgung Flächen entsprechend festsetzen können.

Neben der Festsetzung von Flächen, auf denen nur Gebäude errichtet werden dürfen, bei denen einzelne oder alle Wohnungen die baulichen Voraussetzungen für eine Förderung mit Mitteln der sozialen Wohnraumförderung erfüllen oder bei denen sich der Vorhabenträger in einem städtebaulichen Vertrag verpflichtet, die Förderbedingungen der sozialen Wohnraumförderung einzuhalten, ist es dabei wichtig, dass ausreichend Flächen auch für den Wohnungsbau mittlerer Einkommensgruppen zur Verfügung stehen, wobei gleichzeitig stets sichergestellt werden sollte, dass Baugebiete nicht im Ganzen einem einzigen Anbieter zufallen, da Verbraucherbauherren dann nicht mehr frei ihren Vertragspartner wählen können, Marktmechanismen ausgehebelt werden und Verbraucher sich als Folge dessen regelmäßig verbraucherfeindlichen Verträgen und Zwangssituationen ohne Abwehrmöglichkeiten ausgesetzt sehen.

Der Erwerb von Wohneigentum auf einem angespannten Wohnungsmarkt ist – selbst in Zeiten niedriger Zinsen – für weite Teile der Bevölkerung, einschließlich des Mittelstandes, unter anderem aus den genannten Gründen (vgl. I. 1.) kaum mehr finanzierbar. Für den erforderlichen Anstieg der Bautätigkeit und die Schaffung von Wohnraum bedarf es dementsprechend auch für private Bauherren der Festsetzung ausreichender Flächen, auf denen Wohngebäude errichtet

werden dürfen.

Der VPB erlaubt sich insoweit den ergänzenden Hinweis, dass aktuell 80 Prozent aller Wohnungen in Deutschland privaten Bauherren gehören, wobei mehr als die Hälfte der Wohnungen zu Wohnzwecken vermietet werden. Die privaten Eigentümer-Vermieter, die ihre Immobilien zumeist nicht im Rahmen einer unternehmerischen Tätigkeit beziehungsweise zu Erwerbszwecken professionell vermieten, stammen dabei überwiegend aus den ohnehin verschiedentlich stark belasteten mittleren Einkommensschichten und sind als solche – entgegen landläufiger Vorstellung – regelmäßig bloße Einzeleigentümer. Nicht selten handelt es sich um Familien mit Kindern, die teilweise langfristig mit einer nicht unerheblichen wirtschaftlichen Belastung fremdfinanziert gezielt in ihre Altersvorsorge investieren.

3. Zu Nummer 8 („Verlängerung des § 13b BauGB“)

Aus Sicht des VPB ist eine Verlängerung des § 13b BauGB bei begleitender Evaluierung sinnvoll. Um dringend benötigtes Bauland unmittelbar mobilisieren zu können, sollte eine Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren vorerst weiter möglich bleiben.

Gleichzeitig weist der VPB aber darauf hin, dass ein übermäßiger Flächenverbrauch im Außenbereich, vor allem im Hinblick auf eine Zersiedelung der Landschaft samt der problematischen Erschließung und Infrastruktur sowie aus Gründen des Umwelt- und Klimaschutzes, dringend vermieden werden sollte. Vorrangig sollten die Städten und Gemeinden vorhandene Flächenpotentiale auf ihrem Gebiet identifizieren und zeitnah nutzbar machen.

Im Übrigen sollte für eine Erschließung des Außenbereichs stets sichergestellt werden, dass diese mit einer geordneten und nachhaltigen Entwicklung, das heißt einschließlich einer funktionierenden Infrastruktur und guten Mischung aus Wohnraum sowie Arbeits- und Dienstleistungsangeboten, einhergeht.

4. Zu Nummer 9 und 10 („Gesetzliches Vorkaufsrecht“)

Der VPB begrüßt grundsätzlich die Bestrebungen des Gesetzgebers, die gesetzlichen Vorkaufsrechte der Gemeinde weiterzuentwickeln beziehungsweise zu ergänzen. Wie oben dargestellt, sind vor allem die Mobilisierung von Bauland und die Schaffung von mehr Wohnbebauung zur Entspannung des Immobilienmarktes erforderlich.

Hierzu geeignet ist auch ein unmittelbarer Zugriff der Gemeinden auf zur Veräußerung stehende Flächen. Dies erscheint vor allem dort gerechtfertigt, wo Grundstücke nicht angemessen genutzt werden, das heißt schlichtweg brachliegen, sie nicht oder zumindest kaum

verwendet werden oder aufgrund einer darauf befindlichen verwehrlosten baulichen Anlage negative Ausstrahlungseffekte auf ihr Umfeld verursachen.

Um gleichzeitig einem unverhältnismäßigen Zugriff der Gemeinden auf Grundstücke entgegenzuwirken, hält der VPB die seitens des Gesetzgebers geplante Voraussetzung eines dringenden Wohnbedarfs nach Maßstab eines angespannten Wohnungsmarkts, in Anlehnung an den § 556d des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB), für richtig und wichtig; immer zudem vorausgesetzt, der dringende Wohnbedarf kann mit entsprechender Bebauung der dem Vorkaufsrecht unterliegenden Grundstücke auch gedeckt werden.

Insoweit ist zugleich immer darauf zu achten, dass aus einer problematischen privaten Bodenbevorratung keine Bodenbevorratung der Städte und Gemeinden wird. Brachliegende, ungenutzte und verwehrloste Baugrundstücke, Baulücken und Flächen müssen dementsprechend unmittelbar nach einem Zugriff entwickelt und einer gemeinverträglichen Nutzung zugeführt werden, das bedeutet vor allem auch, dass diese für selbstgenutztes Wohneigentum mobilisiert werden, ohne dass - wie oben unter I. 2. ausgeführt - Baugebiete im Ganzen einem einzigen Anbieter zum Nachteil von Verbraucherbauherren zufallen.

Nicht unberücksichtigt lassen sollte der Gesetzgeber ferner die verschiedenen Faktoren, die dazu führen, dass es teilweise insbesondere privaten Eigentümern an der erforderlichen Baulandentwicklungs- und Veräußerungsbereitschaft mangelt. Maßgeblich sind insoweit häufig vielfältige persönliche und ökonomische Gründe. Eigentümer halten entsprechende Flächen etwa für Kinder oder Enkel vor, sind wirtschaftlich oder mental überfordert oder sehen in Zeiten niedriger Zinsen keine ökonomisch sinnvolle (alternative) Anlage- oder Verwertungsmöglichkeit. Städte und Gemeinden sollten insofern jedenfalls beachten und im Übrigen in jedem konkreten Einzelfall nachvollziehbar darlegen, dass die Ausübung eines Vorkaufsrechts nicht im vorstehenden Sinne gegen den Willen des jeweiligen Eigentümers beziehungsweise zu dessen Lasten erfolgt ist.

Im Übrigen wird ergänzend im Wesentlichen auch auf die vorstehenden Ausführungen zu Nummer 2 bis 8 verwiesen.

5. Zu Nummer 12 und 13 („Wohnbedürfnisse“ und „im Einzelfall“)

Befürwortet wird seitens des VPB aus den vorgenannten Gründen außerdem die geplante Konkretisierung und Klarstellung in § 31 BauGB-E, dass es sich bei den Wohnbedürfnissen der Bevölkerung um Gründe des Wohls der Allgemeinheit handelt, die zur Befreiung von den Festsetzungen des Bebauungsplans führen können, sowie die

beabsichtigte Ausnahme vom Erfordernis „des Einfügens im Einzelfall“ für die Fälle des § 34 Absatz 3a Satz 1 Nummer 1 b) und c) BauGB-E.

6. Zu Nummer 18 (Baugebot „Mischgebiet“, „urbane Gebiete“)

Die Schaffung einer neuen Nummer 3 in § 176 Absatz 1 BauGB-E zur Erstreckung von Baugeboten auf die Errichtung von Wohneinheiten auch in denjenigen Baugebieten der BauNVO, in denen Wohnnutzung neben anderen Nutzungen in der Regel zulässig ist und es sich um Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten handelt, ist konsequent.

Vor allem Mischgebiete und Urbane Gebiete nach der BauNVO bieten zusätzliche Möglichkeiten, durch die Bereitstellung und das Angebot qualifizierter Freiflächen angespannten Wohnungsmärkten entgegenzuwirken.

Gleichwohl ist es richtig und wichtig, dass der Gesetzgeber im Sinne der Verhältnismäßigkeit gleichzeitig Ausnahmen von diesem Baugebot für Fälle vorsieht, in denen die Durchführung des Vorhabens aus wirtschaftlichen Gründen einem Eigentümer nicht individuell zumutbar ist oder der Eigentümer jedenfalls glaubhaft macht, dass ihm die Durchführung des Vorhabens aus „familiären Gründen“ der Nutzung nicht zuzumuten ist.

Im Übrigen wird ergänzend auf die Ausführungen zu Nummer 9 und 10 verwiesen.

7. Zu Nummer 23 („Umwandlung“)

Kritisch sieht der VPB die beabsichtigte Einführung des § 250 BauGB-E.

Während die Intention des Gesetzgebers, nämlich den Erhalt eines ausreichenden Angebots an bezahlbarem Wohnraum, nachvollziehbar ist und seitens des VPB ausdrücklich begrüßt wird, ist es aber selbst für Gebiete mit angespannten Wohnungsmärkten nicht erforderlich, die Umwandlungen von Miet- in Eigentumswohnungen unter einen generellen beziehungsweise derart weitgehenden Genehmigungsvorbehalt zu stellen.

Grundsätzlich genügen die bereits bestehenden gesetzlichen Instrumentarien jedenfalls, um den genannten Missständen weitgehend zu begegnen und Mieter zu schützen. Das Problem liegt zumindest regelmäßig nicht darin begründet, dass Miet- in Eigentumswohnungen umgewandelt werden, auch wenn dies in größerem Umfang durch Investoren oder gewerbliche Immobilieneigentümer geschieht.

Selbst dem Umstand, dass ein Eigentümer-Vermieter etwa das ihm zustehende Recht zur Modernisierung der Mietsache sodann

rechtsmissbräuchlich dazu nutzt, einen Mieter zur Beendigung des Mietverhältnisses zu veranlassen („Herausmodernisieren“), um beispielsweise seinerseits einzuziehen oder die leere Wohnung gewinnbringend zu veräußern, begegnet der Gesetzgeber seit dem 1. Januar 2019 mit der Einführung des § 559d BGB sowie § 6 des Wirtschaftsstrafgesetzes (WiStG). Damit werden entsprechende Verhaltensweisen einmal dadurch sanktioniert, dass zu Gunsten des Mieters eine Pflichtverletzung vermutet wird, zum anderen kann in dem Handeln des Vermieters eine Ordnungswidrigkeit liegen. Darüberhinausgehende Verhaltensweisen können im konkreten Einzelfall strafrechtlich relevant werden.

Der VPB appelliert daher an den Gesetzgeber, hinsichtlich einer Regelung zur „Bildung von Wohnungseigentum in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten“ vor allem mit Blick auf private Bauherren Augenmaß walten zu lassen. Die Regelung sollte die vielfach untersuchten und bekannten individuellen und gesellschaftlichen Vorteile des Wohneigentums beachten und die Wohneigentumsbildung nicht zusätzlich erschweren beziehungsweise als Altersvorsorge nicht unattraktiver machen. Entsprechende Neuregelungen konterkarieren zudem Versuche wie das Baukindergeld, die gerade Anreize für die Schaffung von Wohneigentum bieten sollen.

So zeigt unter anderem die Studie [„Wirkung der Wohneigentumsförderung und mögliche Beiträge des Wohneigentums zur Alterssicherung“](#) des Pestel Instituts aus dem Jahr 2018, dass in der Bundesrepublik Deutschland eine langfristige, wirksame Erhöhung der Wohneigentumsquote und die damit für weite Bevölkerungsteile verbundene, grundlegende Altersvorsorge nur zu erwarten ist, wenn alle Einkommensgruppen in die Lage versetzt werden, Wohneigentum zu bilden, auch solche die bisher keinen Zugang dazu haben.

Eine Steigerung der Wohneigentumsquote kann jedoch nicht ausschließlich über Neubauten erfolgen, schon weil sich Menschen niedriger und mittlerer Einkommensgruppen diese regelmäßig aufgrund sehr hoher Bau- und Erwerbs(neben)kosten sowie aufgrund des geringen Angebots bei gleichzeitig hoher Nachfrage nicht leisten können. Eine Steigerung der Wohneigentumsquote über Neubauten wäre damit zudem in einer angemessenen Zeit kaum möglich, womit eben auch der Umstand, dass die Aufteilung eines Neubaus in Wohnungs- und Teileigentum von der Regelung des § 250 BauGB-E nicht erfasst werden soll, an der grundsätzlichen Einschätzung des VPB nichts ändert.

Der Kauf einer bestehenden Eigentumswohnung ist vorrangig in Städten und Ballungsräumen insbesondere für Durchschnittsverdiener häufig der einzige Zugang zu Wohneigentum. Um die Quote also merklich zu erhöhen, müssen auch Bestandsimmobilien einbezogen werden, was notwendigerweise die Umwandlung bestehender Mietwohnungen in Eigentumswohnungen erforderlich macht.

Wie die Modellrechnungsergebnisse der vorgenannten Studie unter anderem zeigen, ergeben sich beim Bestandserwerb dabei auch für Menschen mit einer relativ kurzen Resterwerbszeit in vielen Regionen bei entsprechend ausgestalteter Förderung, etwa in Form eines Sonderkreditprogramms vorrangig für Haushalte mit mittleren bis niedrigen Einkommen, jedenfalls noch Möglichkeiten zur Wohneigentumsbildung. Insbesondere die Zielgruppen mit mittleren Einkommen, die geringe Wohneigentumsquoten aufweisen, könnten mit „kleinem Wohneigentum“ und der langfristig sicheren Finanzierung eher zum Wohneigentumserwerb und damit zum Aufbau einer wichtigen individuellen Alterssicherung gewonnen werden; regelmäßig ebenfalls ohne eine große Zahl angestammter Bewohner zu verdrängen, also ganz im Sinne der Anmerkungen des Gesetzgebers zu § 250 Absatz 3 Satz 1 Nummer 3 BauGB-E.

Im Übrigen wird ergänzend auf die Ausführungen zu I. 2. verwiesen.

II. Zu Artikel 2 (Änderung der Baunutzungsverordnung)

Der VPB begrüßt die in der BauNVO vorgesehenen Änderungen und die damit verbundene Flexibilisierungen, vorrangig die Möglichkeiten, in Bebauungsplänen höhere Bebauungsdichten und durch die Einführung der Gebietskategorie „Dörfliches Wohngebiet“ die Ausweisung von Flächen zum einvernehmlichen Miteinander des Wohnens und der landwirtschaftlichen Nebenerwerbsnutzung vorsehen zu können.

Diese sind grundsätzlich geeignet, auch im ländlichen Raum zusätzliche Flächen zu mobilisieren und zusätzlichen Wohnungsbau zu ermöglichen.

Berlin, 29.06.2020

Diese Stellungnahme darf auf der Website des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat veröffentlicht werden.