

# **Bericht des Expertengremiums zum Umsetzungsstand der Wohnungsbau-Offensive**

vorgelegt von

Michael Sachs, Vorsitzender des Expertengremiums

17. Juli 2017



# INHALTSVERZEICHNIS

<b>VORWORT .....</b>	<b>1</b>
<b>DIE WOHNUNGSBAU-OFFENSIVE: BUND, LÄNDER UND KOMMUNEN FÜR BEZAHLBARES WOHNEN UND BAUEN.....</b>	<b>4</b>
<b>UMSETZUNGSSTAND DES 10-PUNKTE-PROGRAMMS .....</b>	<b>10</b>
<b>1. Maßnahme: Bauland bereitstellen und Grundstücke der öffentlichen Hand verbilligt und nach Konzeptqualität vergeben .....</b>	<b>10</b>
1.1 Teilmaßnahme: Zurverfügungstellung von Grundstücken des Bundes (BlmA) mit deutlichen Preisnachlässen .....	10
1.2 Teilmaßnahme: Vergabe von Grundstücken der Länder und Kommunen .....	13
1.3 Teilmaßnahme: Verbesserung des Instrumentenkatalogs zur Baulandmobilisierung .....	15
<b>2. Maßnahme: Wohnsiedlungen nachverdichten, Brachflächen und Baulücken schließen .....</b>	<b>17</b>
2.1 Teilmaßnahme: Bauplanungsrechtsnovelle und Schaffung einer neuen Gebietskategorie „Urbane Gebiete“ .....	18
2.2 Teilmaßnahme: Nutzung der Nachverdichtungspotenziale und Unterstützung der Innenentwicklung.....	19
2.3 Teilmaßnahme: Verbesserung der Zugänglichkeit von Planungsunterlagen – Digitalisierung .....	20
2.4 Teilmaßnahme: Flexibilisierung der Regionalplanung .....	21
<b>3. Maßnahme: Soziale Wohnraumförderung und genossenschaftliches Wohnen stärken .....</b>	<b>23</b>
3.1 Teilmaßnahme: Aufstockung der Kompensationsmittel für die soziale Wohnraumförderung und zweckgebundener Einsatz .....	24
3.2 Teilmaßnahme: Stärkung des genossenschaftlichen Wohnens .....	31
<b>4. Maßnahme: Zielgenaue steuerliche Anreize für mehr bezahlbaren Wohnraum schaffen.....</b>	<b>33</b>
<b>5. Maßnahme: Bauordnungen harmonisieren – Aufwand reduzieren .....</b>	<b>34</b>
<b>6. Maßnahme: Standards im Bauwesen auf den Prüfstand stellen .....</b>	<b>36</b>
<b>7. Maßnahme: Serielles Bauen für ansprechenden und günstigen Wohnraum forcieren.....</b>	<b>39</b>
7.1 Teilmaßnahme: Einrichtung der AG „Serielles Bauen“ und Durchführung einer Ausschreibung .....	39

7.2	Teilmaßnahme: Mehr Wohnraum für Studierende und Auszubildende.....	42
<b>8.</b>	<b>Maßnahme: Stellplatzverordnungen flexibler ausgestalten.....</b>	<b>43</b>
<b>9.</b>	<b>Maßnahme: EnEG, EnEV und EEWärmeG strukturell neu konzipieren .....</b>	<b>45</b>
<b>10.</b>	<b>Maßnahme: Gemeinsam für mehr Akzeptanz in der Bevölkerung für Neubau werben .....</b>	<b>47</b>
<b>ANHANG .....</b>		<b>50</b>
<b>1.</b>	<b>Ansätze zur Reform der Grundsteuer und der Grunderwerbsteuer.....</b>	<b>50</b>
1.1	Ansätze zur Reform der Grundsteuer .....	50
1.2	Ansätze zur Reform der Grunderwerbsteuer.....	51

## VORWORT

Ein Bündnis ist ein geregelter Zusammenschluss von Partnern zur Erreichung eines bestimmten gemeinsamen Ziels: insofern ist das Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen auf Bundesebene eine Absichtserklärung aller Beteiligten. Die Bundesministerin für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Dr. Barbara Hendricks, hat mit der Einladung zum Bündnisprozess deutlich gemacht, dass sie zu einer kooperativen Wohnungspolitik und „zur intensiven Zusammenarbeit“ mit den Marktteilnehmern bereit ist, um den Wohnungsneubau in Deutschland deutlich anzukurbeln. Bund, Länder, Kommunen, Bau- und Wohnungswirtschaft, planende Berufe sowie Gewerkschaften haben zugesagt, „im Rahmen ihrer spezifischen Instrumente und Möglichkeiten die Rahmenbedingungen“ für den Wohnungsbau zu verbessern. Auch der Mieterbund hat sich „zur intensiven Zusammenarbeit“ verpflichtet, damit die vereinbarten Ziele erreicht werden können (Memorandum vom 23. Februar 2015).

Aus der Zusammenarbeit von Partnern mit höchst unterschiedlichen Interessen sind Berichte und Empfehlungen hervorgegangen, darunter die „Kernempfehlungen und Maßnahmen“, die als Kabinettsbericht die Rückendeckung der gesamten Bundesregierung erhalten haben. Mit einem 10-Punkte-Programm für eine „Wohnungsbau-Offensive“ hat die Bundesbauministerin im November 2015 ein starkes Signal gesetzt. Es kommt nun darauf an, die benannten Maßnahmen zur Intensivierung des Wohnungsbaus zügig in die Tat umzusetzen und im Elan nicht nachzulassen.

Sehr gerne habe ich der Bitte von Bau-Staatssekretär Gunther Adler entsprochen, als Vorsitzender eines Expertengremiums das Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen zu unterstützen und meine Erfahrungen aus dem Hamburger Bündnis für Wohnen einzubringen.

Dem Expertengremium zur Umsetzung der Wohnungsbau-Offensive kommt eine Monitoring-Funktion zu. Zu seinen Aufgaben gehört insbesondere die Überprüfung der Fortschritte von Bund, Ländern und Kommunen sowie den Aktivitäten der weiteren Bündnispartner – also auch der Wohnungswirtschaft – bei der Umsetzung der Bündnisempfehlungen.

Nach Vorlage des 10-Punkte-Programms zur Wohnungsbau-Offensive im März 2016 ist es Zeit für eine Bilanz. Dieser Zeitraum ist kurz, denn Wohnungen fallen nicht vom Himmel.

Es gilt, die Kommunikation zwischen den zahlreichen für den Wohnungsbau Verantwortlichen zu verbessern, gewohnte, aber ineffiziente Prozesse aufzubrechen, Anreize für Neubau und Sanierung zu setzen und Hindernisse abzubauen. Es ist zu konstatieren, dass sich viel bewegt hat, allerdings nicht immer in der gleichen Richtung und nicht immer konsensual zwischen den Partnern. Das Mietrecht und die Energiepolitik sind eng mit dem Wohnungsbau verbunden. Im Hinblick auf die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum müssen alle Partner ressortübergreifend agieren. Das war nicht immer der Fall.

Natürlich kann auch ein solches Bündnis die ordnungspolitischen Differenzen zwischen den die Koalition tragenden Regierungsparteien oder die aufgabenimmanenten Zielkonflikte der Ressorts überdecken. Es kann auch die Interessenkonflikte zwischen Bund, Ländern und Kommunen nicht aushebeln oder das klientelspezifische Rollenverhalten der beteiligten Verbände und Interessenträger aufheben.

Das Expertengremium zur Beobachtung der Umsetzung der Wohnungsbauoffensive kommt zu dem Ergebnis, dass der Bund zwar wieder eine wichtige Rolle als Impulsgeber eingenommen hat, aber immer noch viel zu tun bleibt und dass dem Bund auch in den kommenden Jahren eine wichtige Rolle in der Wohnungspolitik zukommt.

Erreicht wurde trotzdem viel: Bundesbauministerin Hendricks hat sehr früh und quasi in Vorleistung zu den Bündnisvorschlägen die Bundesmittel für die soziale Wohnraumförderung massiv erhöht und die Länder haben zugesagt, die zusätzlich gewährten Mittel zweckgebunden einzusetzen. Es ist aus Sicht des Gremiums unbefriedigend, dass es noch immer einige Länder gibt, die die Kompensationsmittel des Bundes nicht vollständig für den Wohnungsbau einsetzen.

Bei anderen Themen stimmt die Richtung, aber es bleibt aus meiner Sicht fraglich, ob das Ziel kurzfristig erreichbar ist.

- Die Sonder-AfA ist im parlamentarischen Verfahren nicht weiterverfolgt worden. Eine verbesserte steuerliche Abschreibung zur Ankurbelung des Wohnungsbaus in Ergänzung der klassischen sozialen Wohnraumförderung muss in der neuen Legislaturperiode wieder auf die Tagesordnung.
- Eine Musterbauordnung, die alle Länder 1:1 übernehmen, ist nicht in Sicht: Der Vereinheitlichungswille bei den Ländern ist, trotz der Bemühungen des Bundes, nur gering entwickelt. Anstrengungen und Modellvorhaben zum standardisierten und modularisierten Bauen zeigen erste Wirkung. Unterstützt werden sie durch die Geltung von Typenprüfungen auch in den anderen Bundesländern.
- Die Baurechtsnovelle zur Umsetzung innerstädtischer Nachverdichtung und Schaffung Nutzungsgemischter Quartiere sollte mit veränderten Lärmmessverfahren verbunden werden.
- Die Klage über fehlende städtische Grundstücke wird andauern, wenn die öffentliche Hand weiterhin keine aktive Bauland- und Portfoliopolitik betreibt.
- Die allenthalben geforderte Stärkung des genossenschaftlichen Wohnens ignoriert die Tatsache, dass eine Vielzahl von Vermietungsgenossenschaften noch zu wenig in den Neubau investiert.
- Die eher theoretische Debatte darüber, ob die Grunderwerbsteuer ein signifikanter Kostentreiber für den Neubau ist oder eher eine vernachlässigbare Bedeutung für das Investitionsverhalten hat, ermutigt einerseits Fiskalpolitiker, laut über die Erhöhung der Hebesätze

nachzudenken. Dem stehen aktuell verschiedene Forderungen nach Freibeträgen gegenüber. Inwieweit das ein taugliches Instrument wäre, kann nur die praktische Umsetzung zeigen.

- Der Expertendiskurs über anerkannte Regeln bzw. Stand der Technik droht eine spürbare Verschlankung des Normungswesens zu verhindern.

Auch stellt sich die Frage, ob es ausreichend war, die Fachressorts für Mietrecht, Energiepolitik und Finanzen nur „eng in die Bündnisarbeit“ einzubinden, oder ob sie sich nicht auch als Partner im Bündnis hätten engagieren müssen.

Das Expertengremium blickt auf das bisher Erreichte durchaus auf ein halbvolles und nicht halbleeres Glas.

Die aktuellen Fertigstellungszahlen von Wohnungen und Antragstellungen stimmen hoffnungsfroh. Sie sind jedoch noch nicht Anlass für die Bewertung, die Wohnungsbauoffensive werde von allen Bündnisbeteiligten mit allen Kräften und unter Zurückstellung spezifischer Interessen und kleinteiliger Bedenken unterstützt. Hier hoffe ich auf stärkere Anstrengungen seitens der Länder und Kommunen sowie der Wirtschaft.

Bei aller mehr oder weniger vorhandenen Reformbereitschaft auf Bundes- und Landesebene kommt es letztendlich darauf an, wie schnell in den Kommunen Stadtplanung und Bebauungspläne für den Wohnungsbau entstehen und wie schnell und flexibel Baugenehmigungen erteilt werden. Das hängt in erster Linie von der personellen Ausstattung der Fachämter und von Einstellung und Motivation der Mitarbeiter ab. Daran kann und muss man arbeiten.

Als Ergebnis der Arbeit des Expertengremiums in der laufenden Legislaturperiode bleibt festzuhalten: das Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen ist ein wichtiges Signal der Bundesregierung für eine kooperative, ergebnisorientierte Wohnungspolitik. Die Bundesbauministerin hat eine Plattform für eine organisierte und strukturierte Kommunikation aller Akteure der Wohnungswirtschaft – Investoren, Mieter und Gewerkschaften – mit der Politik geschaffen, die es zu erhalten gilt. Das Bündnis löst nicht alle Probleme, aber es schafft Problembewusstsein, und ohne das Bündnis gäbe es weit mehr Hemmnisse bei der Umsetzung der Wohnungsbauoffensive. Das Bündnis sollte verstetigt werden, um dauerhaft eine vorausschauende Wohnungspolitik zu gewährleisten.

Michael Sachs

## **DIE WOHNUNGSBAU-OFFENSIVE: BUND, LÄNDER UND KOMMUNEN FÜR BEZAHLBARES WOHNEN UND BAUEN**

Als zentrales Instrument für die Intensivierung des Wohnungsbaus hat Bundesbauministerin Dr. Barbara Hendricks das „Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen“ mit den Ländern, kommunalen Spitzenverbänden, der Wohnungs- und Bauwirtschaft, dem Deutschen Mieterbund und anderen gesellschaftlichen Akteuren geschlossen.

Die Baukostensenkungskommission und die weiteren Arbeitsgruppen, die das Bündnis eingerichtet hat, haben im Herbst 2015 ihre Arbeit abgeschlossen und zentrale Handlungsempfehlungen vorgelegt. Diese wurden in einem Spitzengespräch am 27. November 2015 beschlossen und in drei Teilbänden veröffentlicht. Auf einem Nationalen Kongress am 3. und 4. März 2016 in Berlin wurden sie der breiten Öffentlichkeit vorgestellt. Mit der **Wohnungsbau-Offensive**, die auf den Empfehlungen des Bündnisses beruht, hat die Bundesbauministerin aus den Empfehlungen des Bündnisses konkrete Maßnahmen abgeleitet, die in einem 10-Punkte-Programm zum Ausdruck kommen. Dieses bildet den Kern eines Berichts, den das Bundeskabinett am 9. März 2016 beschlossen hat:

1. Bauland bereitstellen und Grundstücke der öffentlichen Hand verbilligt und nach Konzeptqualität vergeben
2. Wohnsiedlungen nachverdichten, Brachflächen und Baulücken schließen
3. Soziale Wohnraumförderung und genossenschaftliches Wohnen stärken
4. Zielgenaue steuerliche Anreize für mehr bezahlbaren Wohnraum schaffen
5. Bauordnungen harmonisieren – Aufwand reduzieren
6. Standards im Bauwesen auf den Prüfstand stellen
7. Serielles Bauen für ansprechenden und günstigen Wohnraum forcieren
8. Stellplatzverordnungen flexibler ausgestalten
9. Energie-Einsparverordnung und Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz strukturell neu konzipieren
10. Gemeinsam für mehr Akzeptanz für Neubauvorhaben werben

Hinter den 10 Punkten steht ein Bündel von Maßnahmen, für die die unterschiedlichen föderalen Ebenen verantwortlich sind. Auch die Wohnungswirtschaft und die weiteren Bündnispartner sind gefordert, ihren Teil zur Umsetzung beizutragen.

### **Das Expertengremium zur Umsetzung der Wohnungsbau-Offensive**

Am 23. Februar 2016 nahm das von Bau-Staatssekretär Gunther Adler eingesetzte „Expertengremium zur Umsetzung der Wohnungsbau-Offensive“ unter dem Vorsitz von Michael Sachs, Staatsrat a.D., seine Arbeit auf. Auftrag des Gremiums ist es, die Umsetzung des 10-Punkte-Programms auf allen föderalen Ebenen in den Blick zu

nehmen, die Bundesbauministerin über die Fortschritte zu informieren und Empfehlungen zu geben. Es übernimmt insofern eine Monitoring-Funktion für die Umsetzung der Wohnungsbau-Offensive.

Mitglieder des Expertengremiums sind:

- Ralf Giesen, Mitglied der Geschäftsführung, Vivawest Wohnen GmbH
- Michael Halstenberg, Ministerialdirektor a.D., HFK Rechtsanwälte LLP
- Holger Kowalski, ehem. Vorstandsvorsitzender Altonaer Spar- und Bauverein eG
- Dr. Ulrich Maly, Vizepräsident Deutscher Städtetag, Oberbürgermeister Stadt Nürnberg; in Vertretung: Sebastian Klöppel, Dr.-Ing. Timo Munzinger, Eva Maria Niemeyer, Hilmar von Lojewski, Deutscher Städtetag
- Kathrin Möller, Vorstandsmitglied GAG Immobilien AG
- Michael Sachs, Staatsrat a.D. der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt, Hamburg und Aufsichtsratsvorsitzender Gewobag
- Roland Schäfer, Präsident, Deutscher Städte- und Gemeindebund; in Vertretung: Bernd Düsterdick, Alexander Handschuh, Norbert Portz, Deutscher Städte- und Gemeindebund
- Heinrich Stüven, Vorsitzender Grundeigentümer-Verband Hamburg
- Monika Thomas, Stadtbaurätin Stadt Wolfsburg (Mitglied bis August 2016; seit September 2016 Abteilungsleiterin im BMUB)
- Michael von der Mühlen, Staatssekretär im Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen; in Vertretung: Sigrid Koeppinghoff, Abteilungsleiterin, Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen

Mit vorliegender Veröffentlichung legt das Gremium seinen Bericht zum Umsetzungsstand der Wohnungsbau-Offensive vor.

### **Wohnungsmärkte und Neubautätigkeit**

Die Wohnungsmärkte in Deutschland sind seit einigen Jahren durch eine anhaltende Dynamik gekennzeichnet. Deutliche Mietsteigerungen und vielerorts spürbare Engpässe – besonders in Groß- und Universitätsstädten – sind die Folge. Vor allem einkommensschwächere Haushalte, aber zunehmend auch Haushalte mit mittleren Einkommen haben Schwierigkeiten, eine bezahlbare Wohnung zu finden. Dies erhöht den Nachfragedruck auf viele Umlandgemeinden und stadtnahe Landkreise. Der starke Zuzug von Geflüchteten und ihre Integration in unsere Gesellschaft fordern die Wohnungswirtschaft und die Wohnungspolitik zusätzlich heraus.

Die Bautätigkeit in Deutschland zieht weiter an: 2016 sind deutlich mehr neue Wohnungen gebaut worden als noch 2011. Ihre Zahl erhöhte sich in diesem Zeitraum um 52 % von rund 183.000 auf knapp 280.000. Nachdem sich das

Wachstum 2014 und 2015 abschwächte, hat die Zahl der neu errichteten Wohnungen im Jahr 2016 nun wieder einen Sprung nach oben gemacht.

Die treibende Kraft hinter dieser dynamischen Entwicklung sind die wachsenden Städte und Kreise.<sup>1</sup> Obwohl dort nur etwas mehr als die Hälfte aller Einwohner Deutschlands leben, entstanden 2016 zwei Drittel aller neuen Wohnungen in Wachstumsregionen. Auf stagnierende und schrumpfende Regionen entfielen jeweils etwa 17 % aller Fertigstellungen. Dabei wuchs die Zahl der Fertigstellungen von 2011 bis 2016 in allen drei Regionstypen – in den Wachstumsregionen ist der Anstieg mit +54 % am höchsten, in den Stagnationsregionen ist die Zahl um 45 % gestiegen und in Schrumpfungsregionen mit 49 % sogar etwas mehr als in Stagnationsregionen. Der leichte Rückgang in Stagnations- und Schrumpfungsregionen im letzten Jahr wird somit im aktuellen Jahr wieder wett gemacht.

Die Zahl der Baugenehmigungen erhöhte sich ebenfalls in allen drei Regionstypen, bundesweit um +64 % seit dem Jahr 2011. In den stagnierenden Regionen fällt der Anstieg mit +71 % sogar etwas stärker aus als in den Wachstumsregionen (+64 %). Dort, wo die Bevölkerung stagniert oder gar schrumpft, werden anscheinend eher Baugenehmigungen für Wohnungen eingeholt, die dann mangels Nachfrage erst mit einem gewissen Zeitverzug errichtet werden.

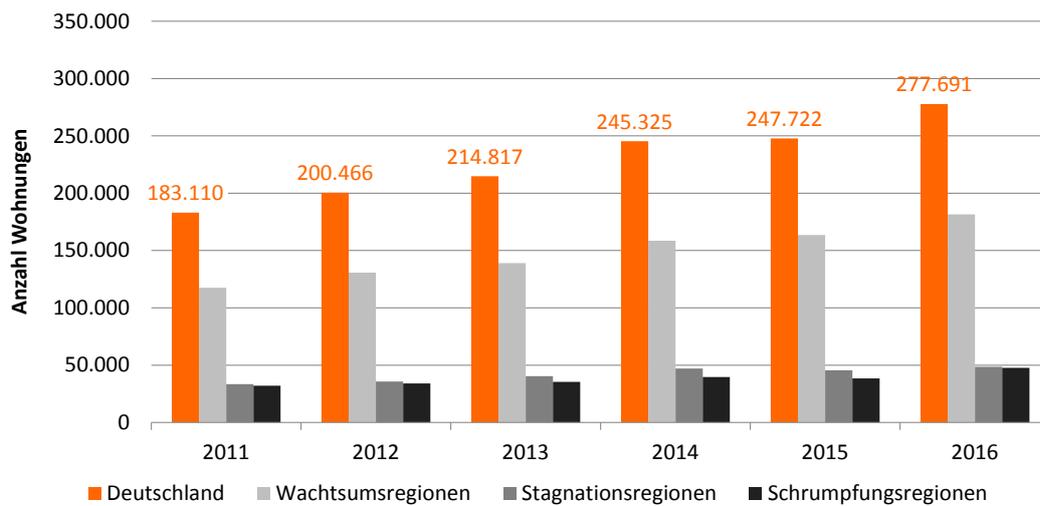
Rund ein Viertel der neu errichteten Wohnungen entfällt derzeit auf Eigentumswohnungen. Während es sich im Jahr 2011 bei 20 % aller fertiggestellten Wohnungen in Wohngebäuden um Eigentumswohnungen handelte, liegt deren Anteil im Jahr 2016 bei nunmehr 26 %. Auch bei den Baugenehmigungen liegt der Anteil von Eigentumswohnungen aktuell bei 26 %. Der sinkende Anteil bei den Baugenehmigungen deutet allerdings darauf hin, dass der Anteil neugebauter Eigentumswohnungen vorerst nicht weiter steigen wird.<sup>2</sup>

Mit den Mitteln der Wohnraumförderung konnten 2016 insgesamt 61.832 Wohnungen (2015: 51.040 Wohnungen) bewilligt werden, davon waren 24.550 neu gebaute Sozialmietwohnungen (2015: 14.653 Sozialmietwohnungen).

---

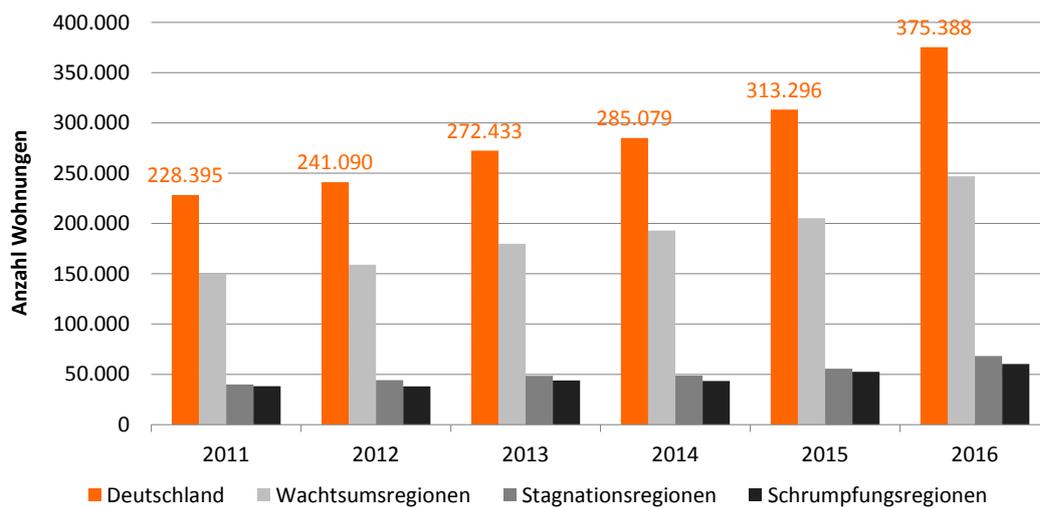
<sup>1</sup> Die in Abbildung 1 und Abbildung 2 angegebene Klassifizierung in Regionen erfolgt anhand der Bevölkerungsentwicklung von 2010 bis 2015 in den kreisfreien Städten und Landkreisen. Neben eindeutig wachsenden (mehr als +1 %) und eindeutig schrumpfenden Regionen (weniger als -1 %) gibt es auch stagnierende Regionen (-1 bis +1 %).

<sup>2</sup> Zahlreiche Eigentumswohnungen werden von Kapitalanlegern vermietet. Das BBSR schätzt, dass ca. 50 % der neu gebauten Eigentumswohnungen zur Vermietung angeboten werden.

**Abbildung 1: Fertiggestellte Wohnungen in Deutschland**

Quelle: DESTATIS, eigene Berechnungen

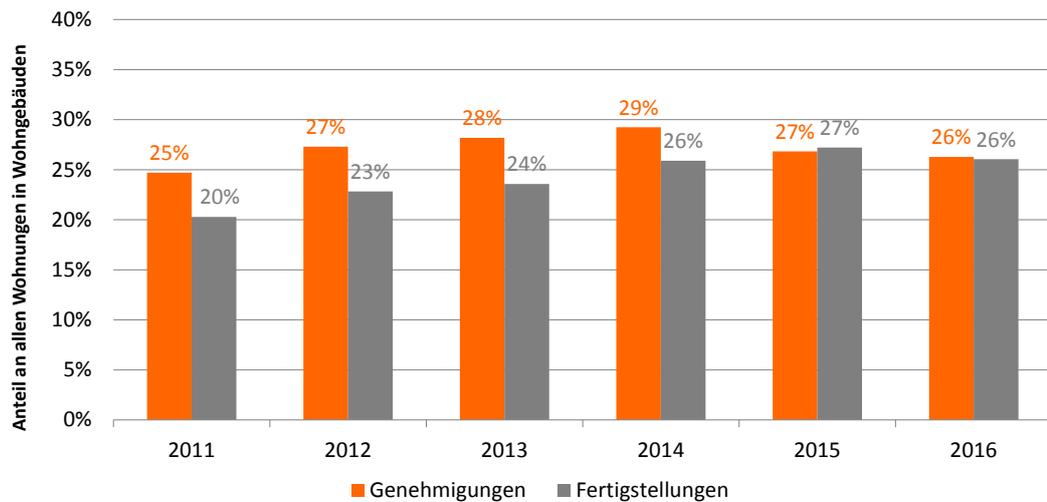
empirica

**Abbildung 2: Genehmigte Wohnungen in Deutschland**

Quelle: DESTATIS, eigene Berechnungen

empirica

**Abbildung 3: Anteil genehmigter bzw. fertiggestellter Eigentumswohnungen in Deutschland**



Quelle: DESTATIS, eigene Berechnungen

**empirica**

Die Wohnungsnachfrage und die Bautätigkeit verlaufen zyklisch. In der Vergangenheit folgten auf Phasen mit angespannten Wohnungsmärkten und Wohnungsknappheiten stets Phasen mit Wohnungsüberangeboten und Wohnungsleerständen. Nur durch eine vorausschauende und langfristig angelegte Wohnungspolitik auf allen föderalen Ebenen kann dauerhaft die Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum sichergestellt werden. Auch im sozialen Wohnungsbau kann nur durch eine Verstetigung der Investitionen die Wohnraumversorgung unterer Einkommenschichten sichergestellt werden.

### **Zentrale Erfolge der Wohnungsbau-Offensive**

Im Rahmen des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen haben sich die verantwortlichen Akteure des Wohnungsmarktes auf gemeinsame Ziele und Maßnahmen zur Intensivierung des Wohnungsbaus verständigt. Die gemeinsame Bündnisarbeit hat zu einem vertrauensvollen Miteinander geführt und leistet somit einen Beitrag zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Wohnungsneubau in Deutschland.

- Die Kompensationsmittel des Bundes für den sozialen Wohnungsbau wurden mehrfach aufgestockt.
- Durch die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) werden Grundstücke des Bundes für den sozialen Wohnungsbau verbilligt abgegeben.
- Die Grundstücksvergabe nach Konzeptqualität hat sich in den Kommunen und Ländern als Instrument bewährt.

- Im Zuge der Bauplanungsrechtsnovelle wurde die neue Gebietskategorie „Urbane Gebiete“ eingeführt, die eine zeitgemäße Nutzungsmischung und höhere Dichten in den Städten ermöglicht.
- Für die Vereinfachung der Standards und Normen im Bauwesen wurden die notwendigen Gremien eingerichtet.
- Die Akzeptanz von Neubauvorhaben in der Bevölkerung hat sich durch die intensive Berichterstattung über den notwendigen Wohnungsneubau erhöht.

Viele Länder und Kommunen haben erkannt, dass lokale und regionale Bündnisse ein wichtiges Instrument sind, um gemeinsam die Herausforderungen des Wohnungsmarktes zu meistern. Für eine dauerhaft vorausschauende Wohnungspolitik sollten das Bündnis auf Bundesebene verstetigt, aber auch zusätzliche regionale und lokale Bündnisse im Sinne des sog. Münchener Aufrufs auf der EXPO REAL 2016 geschaffen und weiterentwickelt werden.

### **Redaktioneller Hinweis**

Die Maßnahmen und Teilmaßnahmen des 10-Punkte-Programms der Wohnungsbau-Offensive wurden vom Expertengremium im Hinblick auf ihre Umsetzung bewertet. Dabei wurden alle Akteure – Bund, Länder, Kommunen sowie die Bündnispartner – in den Blick genommen, ob und inwieweit sie die in ihre Zuständigkeit fallenden Aufgaben umgesetzt haben.

Eine Evaluation der Maßnahmen, das heißt eine Bewertung der Maßnahmen im Hinblick auf die Zielerreichung – die Schaffung von mehr und bezahlbarem Wohnraum – kann zum aktuellen Zeitpunkt nicht geleistet werden.

## UMSETZUNGSSTAND DES 10-PUNKTE-PROGRAMMS

### 1. **Maßnahme: Bauland bereitstellen und Grundstücke der öffentlichen Hand verbilligt und nach Konzeptqualität vergeben**

Ein zentraler Faktor für die Bereitstellung von mehr und bezahlbarem Wohnraum ist die Verfügbarkeit von Bauland zu vertretbaren Preisen. Die stark gestiegenen Baulandpreise sind ein wesentlicher Faktor für die steigenden Kosten. Vielfach besteht zudem in den Wachstumsregionen ein grundsätzlicher Mangel an Bauland und Baurechten.

#### 1.1 **Teilmaßnahme: Zurverfügungstellung von Grundstücken des Bundes (BlmA) mit deutlichen Preisnachlässen**

##### **Sachstand**

Die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BlmA) darf gemäß Beschluss des Haushaltsausschusses vom 21. März 2012 Konversionsgrundstücke (ehemals militärisch genutzte Grundstücke) unter Ausschluss des Immobilienmarktes an Gebietskörperschaften oder Gesellschaften, an denen Gebietskörperschaften mehrheitlich beteiligt sind, zum gutachterlichen Verkehrswert ohne Bieterverfahren veräußern. Voraussetzung dieser Erstzugriffsoption ist eine verbindliche Zweckerklärung zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe (z.B. sozialer Wohnungsbau, Unterbringung von Flüchtlingen, Nutzung für soziale Einrichtungen oder für Dienstleitungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse). Auf Grundlage des Haushaltsvermerkes trat am 6. Mai 2015 die „Richtlinie der BlmA zur verbilligten Abgabe von Konversionsgrundstücken“ in Kraft. Nach dieser *ersten* Verbilligungsrichtlinie können in den Jahren 2015 bis 2018 auf Basis der Erstzugriffsoption beim Erwerb von Konversionsliegenschaften für bestimmte Nutzungszwecke<sup>3</sup> Kaufpreisverbilligungen im Gesamtvolumen von 100 Mio. Euro gewährt werden. Der Zeitraum für die verbilligte Abgabe von Konversionsliegenschaften wurde mit Änderung der VerbR vom 6. April 2017 um zwei Jahre bis 2020 verlängert.

Nach dem Beschluss des 2. Nachtragshaushaltsgesetzes 2015 und mit In-Kraft-Treten einer *zweiten* Verbilligungsrichtlinie, der „Richtlinie der BlmA zur verbilligten Abgabe von Grundstücken (VerbR)“ am 26. November 2015, stellt der Bund auch entbehrliche *Nicht-Konversionsflächen* über die BlmA verbilligt für Zwecke des sozialen Wohnungsbaus zur Verfügung. Diese VerbR setzt den Abschlag vom Grundstückspreis beim Erwerb für Zwecke des sozialen Wohnungsbaus im Geschosswohnungsbau mit mindestens acht Wohneinheiten auf bis zu 25.000 Euro pro neu geschaffene Wohneinheit (begrenzt auf 80 % des Kaufpreises) und ohne Begrenzung auf das Budget von 100 Mio. Euro fest. Bei der Abgabe von Konversionsliegenschaften kann eine Verbilligung von 350.000 Euro pro

---

<sup>3</sup> Siehe „Richtlinie der BlmA zur verbilligten Abgabe von Konversionsgrundstücken“ gemäß Haushaltsvermerk vom 6. Mai 2015.

Kaufvertrag erfolgen (begrenzt auf 50 % des Kaufpreises). Bei einer Nutzung zur Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden kann ein zusätzlicher Kaufpreisabschlag von 150.000 Euro pro Kaufvertrag erfolgen, so dass der Abschlag insgesamt 500.000 Euro pro Kaufvertrag (begrenzt auf 80 % des Kaufpreises) betragen kann. Bei Grundstücksverkäufen nach der VerbR muss das europäische Beihilferecht beachtet werden. Unter den Voraussetzungen des Freistellungsbeschlusses der EU-Kommission vom 20. Dezember 2011 ist die verbilligte Abgabe von Grundstücken für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (DAWI) zulässig. In der konkreten Abwicklung und Umsetzung der VerbR sind aufgrund der europäischen Beihilferegelungen zahlreiche Aspekte zu beachten. Eine Weiterveräußerung darf nur an Erstzugriffsberechtigte erfolgen und der Zweiterwerber muss die Erfüllung der DAWI sicherstellen.

Die Wertfindung für die Grundstücke erfolgt durch Sachverständige der BImA oder von ihr beauftragte Dritte auf der Grundlage der Immobilienwertermittlungsverordnung (ImmoWertV). Dort sind die drei klassischen Wertermittlungsverfahren normiert, die regelmäßig auch bei Konversionsliegenschaften zur Anwendung kommen. Im *Vergleichswertverfahren* wird der Verkehrswert aus einer ausreichenden Zahl von Vergleichspreisen ermittelt. Das *Sachwertverfahren* kommt insbesondere bei Ein- und Zweifamilienhäusern zur Anwendung. Auf diesem Markt sind die Errichtungskosten besonders relevant. Der Sachwert setzt sich aus dem Bodenwert, dem Wert der Gebäude und dem Wert sonstiger Anlagen zusammen. Das *Ertragswertverfahren* wird bei Immobilien angewandt, bei denen Renditegesichtspunkte die Kaufentscheidungen prägen.

Bei Konversionsliegenschaften wird der Wert anhand des zukünftigen Nutzungskonzeptes abgeleitet. Daher kommt bei Konversionsflächen u.a. die deduktive Bodenwertermittlung zum Einsatz. Dabei wird der sich aus dem Nutzungskonzept ergebende Preis für baureifes und erschließungsbeitragsfreies Bauland ermittelt. Von diesem Preis werden die notwendigen Entwicklungskosten (Erschließung, Vermarktungszeiten und Freilegung) abgezogen.

Zum Stichtag 31. März 2017 sind 28 Verträge über die verbilligte Abgabe von Liegenschaften geschlossen worden, u. a. zur Unterbringung von Asylbegehrenden und Flüchtlingen. Davon entfallen vier Verträge auf Zwecke des sozialen Wohnungsbaus. Weitere drei Verträge für den sozialen Wohnungsbau wurden bis 31. März 2017 geschlossen, die Verbilligung aber noch nicht festgelegt. In einzelnen weiteren, bereits zurückliegenden Verkaufsfällen ist eine nachträgliche Verbilligung zu erwarten.

Gründe für die bislang relativ geringe Anzahl der Verträge für Zwecke des sozialen Wohnungsbaus sind neben dem konkurrierenden Angebot zur mietzinsfreien Überlassung von Liegenschaften zum Zwecke der Flüchtlingsunterbringung auch die langen Planungsvorläufe der Kommunen von bis zu zwei Jahren, zum Beispiel für die Schaffung von Baurechten. In der Anwendung der VerbR kommt es teilweise zu Umsetzungsproblemen zwischen Kommunen und BImA.

## Bewertung

Die Verbilligungsrichtlinie zum Kauf von entbehrlichen Nicht-Konversionsflächen kam bislang nur in wenigen Fällen zum Einsatz. Zwar gibt es aktuell konkrete Verkaufsverhandlungen, jedoch zeigt sich nach Auffassung des Gremiums, dass das Verfahren sehr zeit- und arbeitsintensiv ist. Das aufgrund der beihilferechtlichen Regelungen notwendige Verfahren (Betrauungsakt) sei – so äußern es Beteiligte immer wieder – sehr formal und aufwendig.

Auch eine Weiterveräußerung unter Beibehaltung des Verbilligungsabschlages gestaltet sich aufgrund der Beihilferegelungen schwierig, da diese nur an Käufer erfolgen darf, die ebenfalls über die Erstzugriffsoption verfügen (in der Regel Kommunen oder kommunale Unternehmen).

Die Kommunen bemängeln außerdem, dass das Wertermittlungsverfahren nicht transparent sei. Es komme oftmals zu Abweichungen zwischen der Wertermittlung des von der Kommune beauftragten örtlichen Gutachterausschusses und der Wertermittlung der BImA. Bei Dissens in der Wertermittlung kann ein externer Sachverständiger beauftragt werden. Die Beauftragung kann jedoch nur durch die BImA erfolgen. Dieses wird insgesamt von den Kommunen kritisch gesehen.

## Umsetzungsstand



## Empfehlung an die Politik

Es besteht aus Sicht des Expertengremiums Nachbesserungsbedarf in der konkreten Ausgestaltung der Verfahrensabläufe. Dies betrifft die Abwicklung der Kaufverhandlungen und das spätere Berichtswesen. Die Weiterveräußerung an nicht erstzugriffsberechtigte Dritte unter Beibehaltung des Verbilligungsabschlages sollte durch entsprechende Änderungen im BImA-Recht ermöglicht werden. Die Ziele und Zwecke der Verbilligung können auch bei Weiterveräußerung an Dritte durch entsprechende vertragliche Bestimmungen (städtebauliche Verträge) sichergestellt werden. Etwaigen beihilferechtlichen Bedenken könnte durch transparente Vergabeverfahren begegnet werden.

Außerdem ist das Wertermittlungsverfahren zu überdenken. Zur Erhöhung der Akzeptanz sollte stets eine konsensuale Gutachterbeauftragung durch die BImA und die Kommune erfolgen. Darüber hinaus sollte die strenge Bindung an die Bundeshaushaltsordnung, insbesondere an § 64 Abs. 3 BHO, bei der Verwertung bundeseigener Liegenschaften durch die BImA für eine stärkere Berücksichtigung der stadtentwicklungs- und wohnungspolitischen Ziele der Kommunen durch Änderung des BImA-Gesetzes oder des Haushaltsbeschlusses geöffnet werden.

## 1.2 Teilmaßnahme: Vergabe von Grundstücken der Länder und Kommunen

### Sachstand

Neben dem Bund sind auch die Länder und Kommunen gefordert, Grundstücke der öffentlichen Hand verbilligt und/oder nach Konzeptqualität abzugeben. Dies wird in den Ländern und Kommunen unterschiedlich gehandhabt, wie die folgenden Beispiele verdeutlichen:

- **Nordrhein-Westfalen** hat bereits 2013 die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen zur verbilligten Grundstücksvergabe für den sozialen Wohnungsbau geschaffen (Direkterwerb ohne Ausschreibung zum Verkehrswert, wenn das Grundstück für kommunale Zwecke oder (ausschließlich) für den sozialen Wohnungsbau genutzt werden soll). Außerdem gibt es die Möglichkeit, im Rahmen eines Bieterverfahrens mit der Vorgabe bestimmter Quoten für den sozialen Wohnungsbau Grundstücke verbilligt abzugeben. Auch in den Kommunen Nordrhein-Westfalens werden Grundstücke zunehmend nach sozialen und städtebaulichen Gesichtspunkten vergeben, wie beispielsweise im Rahmen der Wohnraum-Offensive der Stadt Gütersloh oder im Projekt Wohnraum am Phönix-See in Dortmund-Hörde.
- **Hamburg** vergibt Grundstücke im Konzeptvergabeverfahren. In die Bewertung der Kaufangebote fließt zu 70 % die Konzeptqualität und nur zu 30 % der Kaufpreis ein. Die Konzeptqualität wird für die drei Bereiche Wohnungspolitik (z.B. öffentliche Förderung, Familien- und Seniorentauglichkeit, Integration, besondere Angebote), Städtebau und Energie bewertet. In der Regel müssen mindestens 30 % der Wohnungen auf städtischen Flächen Sozialwohnungen vorbehalten sein. Aktuell gibt es die Entscheidung, die Grundstückspolitik noch stärker sozial auszurichten. So gibt es Direktvergaben von Grundstücken an die städtische Wohnungsbaugesellschaft SAGA, auf denen 100 % geförderte Wohnungen realisiert werden. Auch Grundstücke für die Errichtung von Wohnungen, die durch das Wohnungsamt belegt werden, können direkt vergeben werden. Weiterhin werden Grundstücke auch exklusiv Baugemeinschaften angeboten. Außerdem erprobt Hamburg in Modellvorhaben ein Konzeptausschreibungsverfahren zur Schaffung von frei finanziertem Mietwohnungsbau mit einer Bindung an eine Nettokaltmiete von höchstens 8,00 Euro/m<sup>2</sup> für Haushalte, die knapp über den Einkommensgrenzen des geförderten Wohnungsbaus liegen.
- In **Berlin** liegt der Schwerpunkt der Liegenschaftspolitik derzeit auf der Einbringung von für den Wohnungsbau geeigneten Grundstücken in die städtischen Wohnungsbaugesellschaften. Weiterhin kommt auch in Berlin das Konzeptvergabeverfahren zum Einsatz. Ziel ist es, Flächen für den Wohnungsbau insbesondere an Genossenschaften, soziale und gemeinwohlorientierte Bauträger wie auch Baugruppen zu vergeben. Darüber hinaus wird das Berliner Modell der kooperativen Baulandentwicklung zur einheitlichen Gestaltung städtebaulicher Verträge eingesetzt, um 30 % der Geschossfläche für Wohnen mietpreis- und belegungsgebunden zu realisieren.

- In **Baden-Württemberg** gibt es seit dem 1. Januar 2014 eine Verwaltungsvorschrift zur verbilligten Grundstücksvergabe für den sozialen Wohnungsbau.
- Die vergünstigte Abgabe von Grundstücken zur Bebauung mit sozialem Wohnungsbau ist in **Mecklenburg-Vorpommern** durch die Kommunen möglich, die mittels Beschluss ihrer gewählten Vertretungen Grundstücke verbilligt abgeben können. Eine verbilligte Abgabe von Grundstücken des Landes ist in Mecklenburg-Vorpommern bislang nicht vorgesehen.
- In **Schleswig-Holstein** werden im Rahmen der Offensive für bezahlbares Wohnen seit 2013 kommunale Grundstücke mit Quotenvorgaben für einen bestimmten Anteil an sozialem Wohnungsbau verbilligt abgegeben.
- In **Sachsen** können gemäß § 90 Abs. 1 Satz 3 und 4 der Sächsischen Gemeindeordnung kommunale Grundstücke zum Zwecke der Förderung von sozialen Einrichtungen, des sozialen Wohnungsbaus, des Denkmalschutzes, der Bildung privaten Eigentums unter sozialen Gesichtspunkten und der Umsiedlung aus Überschwemmungsgebieten unter Wert verkauft werden. Landeseigene Grundstücke können gemäß § 63 Abs. 3 Satz SÄHO i.V.m. § 12 HaushaltsG 2017/2018 vom 15. Dezember 2016 (SächsGVBl. S. 614) nur für die in § 12 HaushaltsG genannten Zwecke verbilligt abgegeben werden.
- In den **Kommunen** gibt es unterschiedliche Ansätze. In München und Nürnberg erfolgt beispielweise die Vergabe städtischer Grundstücke zur Unterstützung des geförderten Wohnungsbaus ausschließlich nach Konzeptqualität. In Bremen, Hannover, Köln, Potsdam, Stuttgart und Trier wird sie sowohl nach Konzeptqualität als auch als bedingte Vergabe zum Höchstpreis unter Vorgabe einer Quote für den geförderten Wohnungsbau vorgenommen. In anderen Städten wie beispielsweise Frankfurt, Osnabrück und Wiesbaden erfolgt die Grundstücksvergabe durch bedingte Höchstpreisvergabe mit Vorgabe einer Quote für preisgebundenen Wohnraum.

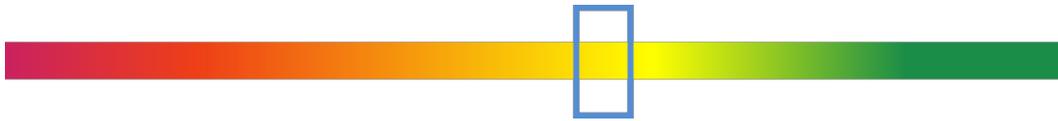
### **Bewertung**

Es gibt in den Ländern und Kommunen vielfältige Ansätze einer aktiven Bodenpolitik (u.a. Boden- und Liegenschaftspolitik, Wohnbaulandstrategien, Baulandbeschlüsse, strategisches Flächenmanagement). Außerdem werden Grundstücke zum Zwecke des preiswerten Wohnungsbaus verbilligt abgegeben. Konzeptvergaben oder auch Quotenvorgaben werden als sinnvolle Instrumente erkannt und eingesetzt. Eine aktive Boden- und Liegenschaftspolitik sollte durch die Kommunen als Daueraufgabe erfolgen. Hierzu gehören insbesondere der Ankauf, die Entwicklung sowie die Veräußerung von Bauland in eigener Regie.

Denn bei der Baulandbereitstellung in eigener Regie können entwicklungsbedingte Wertsteigerungen für projektbezogene kommunale Aufgaben und gemeinwohlorientierte Ziele genutzt werden, zum Beispiel auch für die zielgruppenspezifische und konzeptbezogene Grundstücksvergabe.

Insgesamt ist die Mengenwirkung der verbilligten Grundstücksvergaben aber noch gering. Einige Länder und Kommunen verfügen über nur geringe Flächenreserven, andere Kommunen argumentieren mit ihrer kritischen Haushaltslage. Sie führen an, die Verkaufserlöse zur Haushaltskonsolidierung zu benötigen.

### Umsetzungsstand



### Empfehlung an die Politik

Der Umfang der zur Verfügung gestellten Flächen ist noch zu gering, um bereits zu einer spürbaren Belebung des Wohnungsneubaus zu führen. Die ersten erfolgreichen Ansätze zeigen, dass eine aktive Bodenpolitik und eine verbilligte Grundstücksvergabe unerlässlich sind. Es sind weitere erhebliche Anstrengungen notwendig, um vermehrt preiswertes Bauland in den Ländern und Kommunen zu aktivieren. Auch Maßnahmen zur Bodenpreisdämpfung sollten dabei in den Fokus genommen werden (z.B. Wohnbauland- und Erschließungsfonds der KfW).

Außerdem sollten die Kommunen, die unter Haushaltssicherung stehen, davon befreit werden, dass sie Erlöse aus Grundstücksverkäufen zur Haushaltskonsolidierung einsetzen müssen. Viele Städte scheitern aus rein fiskalischen Gründen daran, Vorkaufsrechte auszuüben, Bauerwartungsland, Bauflächen oder auch Baulücken zu erwerben. Ein angemessen ausgestatteter Wohnbauland- und Erschließungsfonds (auf Bundes- oder Landesebene) wäre ein Instrument, das es Kommunen oder kommunalen Gesellschaften gestatten würde, Wohnbauflächen zu erwerben und an Direktnutzer zu den Bedingungen der jeweiligen Baulandbeschlüsse zu vergeben.

## 1.3 Teilmaßnahme: Verbesserung des Instrumentenkatalogs zur Baulandmobilisierung

### Sachstand

Die kommunale Liegenschaftspolitik gewinnt aufgrund der fehlenden Wohnungsbauf Flächen in vielen Städten mit Wohnungsmarktengpässen an Bedeutung. Durch eine aktive Liegenschaftspolitik können die Kommunen die Baulandentwicklung transparent gestalten und somit langfristig Potenziale für die Entwicklung sichern. Die aktive Liegenschaftspolitik kann verschiedene Bausteine umfassen, bei denen unterschiedliche Instrumente des BauGB zum Einsatz kommen können:

- Vorausschauende kommunale Bodenvorratspolitik durch frühzeitigen Grundstücksaufkauf, kommunale Entwicklung von Grundstücken und durch die Ausübung von Vorkaufsrechten.

- Rechtzeitige und bedarfsgerechte Ausweisung von Bauland, vertragliche Vorvereinbarungen zur Sicherstellung der Umsetzung.
- Vorhabenbezogene Bebauungspläne nach § 12 BauGB.
- Beschleunigtes Verfahren nach § 13 a BauGB zur Erstellung von Bebauungsplänen der Innenentwicklung.
- Städtebauliche Verträge zur Umsetzung von Grundstücksentwicklungen mit der Erfüllung bestimmter Quoten für preisgünstigen oder geförderten Wohnungsbau.
- Kommunaler vorhabenbezogener Zwischenerwerb zur Schaffung von Bauland für bezahlbaren Wohnraum durch Konzeptvergaben und Preisdifferenzierungen nach Zielgruppen und Marktsegmenten, Mindestanteile für geförderten Wohnungsbau sowie Bauverpflichtungen.
- Aktivierung von bislang un- oder mindergenutzten Grundstücken mit Baurecht, z.B. durch die Schließung von Baulücken und Nachverdichtung sowie die Revitalisierung von Brachflächen.
- Entwicklung neuer Wohnquartiere durch städtebauliche Neuordnungen mit dem Instrument der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme gemäß §§ 165 ff. BauGB.
- Interkommunale Kooperation.
- Fonds zur Baulandentwicklung (z.B. NRW-Fonds Soziale Baulandentwicklung).

### **Bewertung**

In den Kommunen gibt es laut Einschätzung der Experten insgesamt Defizite bei der mittel- bis langfristigen Bodenvorratspolitik. Auch die zur Verfügung stehenden Instrumente des BauGB werden in den Kommunen unterschiedlich stark genutzt.

Die Vielfalt der Ausgestaltung kommunaler Baulandstrategien verdeutlicht die Potenziale einer aktiven Liegenschaftspolitik zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum. Dabei ist in der Praxis zu beobachten, dass die Bedeutung hoheitlicher Verfahren, z.B. die klassische Angebotsplanung (Bebauungsplanung, Bodenordnung, Erschließung) zugunsten kooperativer Modelle der Baulandentwicklung abnimmt. Auch die Bodenordnung erfolgt zunehmend im freiwilligen Verfahren (§§ 45 ff. Baugesetzbuch (BauGB)). Dabei entstehen neue Handlungsspielräume für die beteiligten Partner, die eine Mobilisierung der Grundstücke beschleunigen.

Hier nimmt der städtebauliche Vertrag nach § 11 BauGB eine besondere Rolle ein, da er bei der Baulandentwicklung als eigenständiges und als „dienendes“ Instrument zur Umsetzung weiterer städtebaulicher Instrumente eingesetzt wird. Aufgrund seiner wirtschaftlichen Tragbarkeit und Schnelligkeit bei der zeitlichen Umsetzung bestätigen die Experten seine herausragende Bedeutung bei der Baulandentwicklung und -aktivierung. Bei den Fällen, bei denen kooperative Verfahren an ihre Grenze stoßen, stehen den Kommunen wirkungsvolle Instrumente aus dem besonderen Städtebaurecht zur Verfügung. Um die derzeit

dringend benötigten Mengeneffekte bei der Wohnbaulandflächenentwicklung zu erreichen und diese einer zügigen Bebauung zuzuführen, kann das Instrument der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme (§§ 165 ff. BauGB) einen Beitrag leisten. Das Instrument der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme soll auch für kleinere städtebauliche Maßnahmenansätze fortentwickelt werden, damit die Kommunen den Vorteil des preislimitierten Grunderwerbs nutzen können.

Insgesamt ist zu bemängeln, dass die Genehmigungsverfahren und die Aufstellung der Bauleitplanung zu zeitaufwendig sind. Dies ist u.a. auf die mangelnde Personalausstattung in den Bau- und Planungsämtern zurückzuführen.

Die Landeshauptstadt **Hannover** hat beispielsweise auf die steigende Zahl der Bauanträge mit einer Reorganisation der internen Arbeitsabläufe reagiert. Eine verwaltungsinterne, fachbereichsübergreifende Projektgruppe steuert im Vorfeld des politischen Gremienlaufs der B-Planverfahren die notwendigen Abstimmungen. Eine weitere Projektgruppe „Baugenehmigungen für den Wohnungsbau“ sorgt durch die gemeinsame und gleichzeitige Bearbeitung von mehreren Bauanträgen für eine insgesamt schnellere Genehmigungspraxis.

### Umsetzungsstand



### Empfehlung an die Politik

Das Expertengremium hält fest, dass teilweise von den vorhandenen Möglichkeiten des BauGB in den Kommunen zu wenig Gebrauch gemacht wird. Die bewährten Instrumente zur Baulandmobilisierung sollten konsequenter angewendet werden. Auch die Möglichkeiten, die Wohnbauland- und Erschließungsfonds bieten, sollten von den Ländern stärker genutzt werden.

Auch sollten Anstrengungen unternommen werden, die Dauer der Baugenehmigungsverfahren zu reduzieren. Möglichkeiten zur Prozessoptimierung bei den Verwaltungsabläufen sind zu prüfen. Außerdem ist ausreichend und qualifiziertes Personal in den Bau- und Planungsämtern einzusetzen.

## 2. Maßnahme: Wohnsiedlungen nachverdichten, Brachflächen und Baulücken schließen

Eine zentrale Forderung des Bündnisses ist die erleichterte Nutzbarmachung von Brachen oder sonstigen Bauflächen im innerstädtischen Bereich (Baulandmobilisierung). Der Vorrang der Innenentwicklung erfordert eine konsequente Nutzung der vorhandenen Innenentwicklungspotenziale. Hier sind die Baulückenschließung, die Aktivierung von Brachflächen und die Nachverdichtung sowie die Umwidmung von nicht mehr benötigten Gewerbeimmobilien durch ein gezieltes Innenentwicklungsmanagement voranzutreiben.

Angesichts der Notwendigkeit des flächen- und ressourcenschonenden Bauens wurde der planungsrechtliche Rahmen auf die Begrenzung der Außenentwicklung und den Vorrang der Innenentwicklung ausgerichtet. Eine auf Nachverdichtung ausgerichtete Innenentwicklung, die die Potenziale von Brachen, Baulücken und untergenutzten Grundstücken hebt, ist häufig mit Mehraufwand verbunden. Es bedarf der Mitwirkung und Akzeptanz der Grundstückseigentümer, Nutzer und Nachbarn. Daher ist eine aktive kommunale Liegenschaftspolitik erforderlich. Die Instrumente des BauGB sind in diesem Zusammenhang zu nutzen, um Bodenspekulationen zu verhindern.

## **2.1 Teilmaßnahme: Bauplanungsrechtsnovelle und Schaffung einer neuen Gebietskategorie „Urbane Gebiete“**

### **Sachstand**

Eine gezielte Entwicklung von un- oder untergenutzten Flächen im Innenbereich erfordert neue Instrumente im Baugesetzbuch. Der Bund unterstützt die Umsetzung der Prinzipien der Nutzungsgemischten europäischen Stadt im Rahmen der am 9. März 2017 vom Deutschen Bundestag beschlossenen und am 13. Mai 2017 in Kraft getretenen Bauplanungsrechtsnovelle („Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt“). Mithilfe einer neuen Baugebietskategorie „Urbane Gebiete“ in der BauNVO soll in innerstädtischen Lagen eine stärkere Verdichtung und flexible Nutzungsmischung praktikierbar sein. Der neue Baugebietstyp tritt neben die Kategorien „Wohngebiet“, „Mischgebiet“ und „Gewerbegebiet“. Das Verfahren zur entsprechenden Anpassung der Technischen Anleitung zum Schutz gegen Lärm (Sechste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz – TA Lärm) ist abgeschlossen.

### **Bewertung**

Die Etablierung einer neuen Gebietskategorie „Urbane Gebiete“ wird vom Expertengremium ausdrücklich begrüßt, auch wenn die lange Verfahrensdauer sehr bedauerlich ist. Die Gebietskategorie bietet das Potenzial, der aktuellen Nachfrage nach urbanem Wohnen gerecht zu werden und Nutzungsmischungen zu erleichtern.

### **Umsetzungsstand**



### **Empfehlung an die Politik**

Das Expertengremium schlägt vor, dass die Gebietskategorie „Urbane Gebiete“ zukünftig weiterentwickelt wird. Beispielsweise wäre eine flexible quartiersbezogene Auslegung des Maßes der baulichen Nutzung hilfreich. Einzelne Baufelder mit höherer Dichte könnten konzentriert neben Frei- und

Erholungsflächen liegen. Die Dichte könnte als „Quartiersdichte“ für einen jeweils definierten Teilbereich ausgewiesen werden.

Auch die Diskussionen über den Umgang mit das Wohnen störenden Immissionen ist nach Sicht des Expertengremiums noch nicht abgeschlossen. Neben einer Überarbeitung der TA Lärm wäre auch eine Anpassung des Bundes-Immissionschutzgesetzes (BImSchG) wünschenswert (u.a. Anpassung der Mess- und Beurteilungsverfahren). Das Verfahren der Baurechtsnovelle hat einen langen Zeitraum eingenommen. Insgesamt sollten nach Auffassung des Expertengremiums derartige Änderungen zügiger Eingang in die gesetzlichen Grundlagen finden, um Attentismus in den Kommunen zu vermeiden.

## **2.2 Teilmaßnahme: Nutzung der Nachverdichtungspotenziale und Unterstützung der Innenentwicklung**

### **Sachstand**

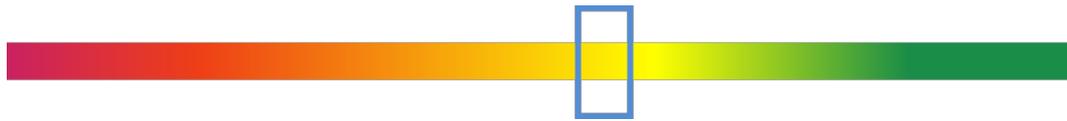
Nachverdichtungen nehmen in angespannten Wohnungsmärkten mit nur noch geringen Flächenpotenzialen für Neubauvorhaben einen wichtigen Stellenwert ein. Der Vorrang der Innenentwicklung erfordert eine konsequente Nutzung der vorhandenen Innenentwicklungspotenziale. Es bestehen Hemmnisse, die eine Innenentwicklung erschweren (u.a. Lärmvorbelastung, Stellplatzauflagen, Brandschutzvorschriften, Abstimmungspflichten). Dies wurde u.a. in der BBSR-Studie „Potenziale und Rahmenbedingungen von Dachaufstockungen und Dachausbauten“ und im Forschungsprojekt „Erfolgsfaktoren der Innentwicklung“ belegt. Die Arbeitsgruppe „Aktive Liegenschaftspolitik“ hatte angeregt, ein neues städtebauliches Instrument der Innenentwicklung, das „Innenentwicklungsmaßnahmegebiet“, zu prüfen. Das BMUB hat diesen Prüfauftrag aufgegriffen. Am 6. Oktober 2016 fand ein Fachgespräch statt. Außerdem werden im Jahr 2017 Forschungsvorhaben zu diesem Thema durchgeführt und ggf. anschließend gesetzgeberische Schritte eingeleitet.

Diskutiert wird aktuell auch die personelle Unterstützung der Innenentwicklung in den Kommunen durch einen „Innenentwicklungsmanager“. Hierzu führt das BBSR im Auftrag des BMUB derzeit ExWoSt-Modellvorhaben mit acht Städten durch.

### **Bewertung**

Eine Unterstützung der Innenentwicklung wird prinzipiell begrüßt. Auch die Experten bewerten die Situation so, dass die Kommunen bei derart komplexen Maßnahmen Unterstützung benötigen und neue rechtliche Möglichkeiten für die Innenentwicklung geschaffen werden sollten. Die Forschungsinitiativen des BMUB und des BBSR zur Schaffung einer fundierten Entscheidungsgrundlage werden daher ausdrücklich begrüßt.

## Umsetzungsstand



### Empfehlung an die Politik

Das Expertengremium erachtet es für unverzichtbar, die Innenentwicklung, begleitet von einer nachhaltigen Grün- und Freiflächenkonzeption, zu stärken. Die aktuell diskutierten Ansätze zur Etablierung eines „Innenentwicklungsmanagers“ und eines „Innenentwicklungsmaßnahmegebietes“ können dazu einen Beitrag leisten. Insgesamt müssen die vorhandenen Hemmnisse der Innenentwicklung, die in der Verantwortung der Länder und Kommunen liegen, beseitigt werden.

Das Expertengremium regt an, die Möglichkeiten des besonderen Städtebaurechts in stärkerem Maße für die Innenentwicklung zu nutzen. Ggf. sind Anpassungen im Besonderen Städtebaurecht vorzunehmen.

## 2.3 Teilmaßnahme: Verbesserung der Zugänglichkeit von Planungsunterlagen – Digitalisierung

### Sachstand

Die Zugänglichkeit zu relevanten Informationen zu einem Grundstück (u.a. Eigentümer, Bebauungspläne, sonstige Auflagen etc.) ist ein Baustein für eine zügige Realisierung von Bauvorhaben. Der Stand der Digitalisierung von Planungsunterlagen spielt dabei eine entscheidende Rolle. Die Bereitstellung von digitalisierten Planunterlagen kann sowohl für den Bauherrn bei der Realisierung eines konkreten Bauvorhabens als auch für Kommunen, Planer und Träger öffentlicher Belange im Bauleitplanverfahren Erleichterungen bringen.

In den Gemeinden sind die Fortschritte bei der digitalen Gestaltung der Planungsprozesse sehr unterschiedlich. Einige Kommunen stellen ihre Bebauungspläne als PDF-Dokumente zur Ansicht ins Internet, andere bieten umfangreichere Funktionen an (z.B. Baulückenkataster der Stadt Nürnberg). Beispielsweise wurde in **Hamburg** auf Wunsch der Architektenkammer ein digitaler Zugriff auf die Fachinformationen zu den Grundstücken eingerichtet. Dort wird die Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens auf den Weg gebracht (Probetrieb).

Zur bundesweiten Standardisierung elektronischer Kommunikation in der Bauverwaltung entwickeln derzeit die Länder einen einheitlichen elektronischen Standard (XPlanung und XBau), um künftig Kompatibilitätsprobleme zu minimieren und so den Planungsprozess beschleunigen zu können. Der Bund fördert die Nutzbarkeit der Schnittstelle aus der BIM-Software im Rahmen des Forschungsprogramms Zukunft Bau. Der IT-Planungsrat der Bundesregierung erklärt die entwickelten Standards für verbindlich.

## Bewertung

Die Digitalisierung von Planungsunterlagen und der damit verbundene Zugang zu Grundstücksdaten werden von den Experten und Bündnispartnern als wichtig eingeschätzt. Insgesamt werden in Kommunen die Möglichkeiten der digitalen Medien in den Planungs- und Bauprozessen noch nicht umfassend ausgeschöpft. Es bedarf einer umfassenden Informations- und Aufklärungsarbeit, um den Kommunen die Chancen der Digitalisierung und die etwaigen Einsparungspotenziale aufzuzeigen.

## Umsetzungsstand



## Empfehlung an die Politik

Parallele Entwicklungen bei der Digitalisierung der Planungs- und Bauprozesse sind in den Ländern und Kommunen zu beobachten. Diese sind zu koordinieren und zu bündeln und auf kommunaler Ebene weiter zu intensivieren. Die Standardisierungsinitiative der Länder wird unterstützt. Auch die kommunalen Spitzenverbände sollten das Thema weiterhin forcieren und Informations- und Aufklärungsarbeit leisten.

## 2.4 Teilmaßnahme: Flexibilisierung der Regionalplanung

### Sachstand

Die Regionalplanung ist das Bindeglied zwischen Landesplanung und kommunaler Gebietsentwicklungsplanung. Die Regionalplanung obliegt in der Regel besonderen Planungsverbänden. Eine Ausnahme bildet das Land **Niedersachsen**, wo die Regionalplanung auf der Ebene der Landkreise angesiedelt ist (eine Ausnahme davon bildet der Regionalverband Großraum Braunschweig). Die Regionalplanung und die kommunale Planung sind flexibel aufeinander abzustimmen.

In **Nordrhein-Westfalen** kann eine Kommune im Falle einer Unvereinbarkeit ihrer Planungen mit den Zielen der Raumordnung einen Antrag auf Änderung des Regionalplans stellen. Häufig werden dann gleichzeitig der Regionalplan und die Bauleitplanung geändert. Alternativ zur Regionalplanänderung kann das Zielabweichungsverfahren eingesetzt werden. Mittels Verwaltungsakt wird dabei eine pragmatische und passgenaue Lösung gefunden. Gemäß § 16 Abs. 1 LPIG NRW kann von den Zielen der Raumordnung im Einzelfall abgewichen werden, wenn die Grundzüge der Planung nicht berührt werden und die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist. Nordrhein-Westfalen setzt außerdem auf interkommunale Kooperationen. Mit der Initiative „StadtUmland.NRW“ will das Landesministerium einen Anstoß dazu leisten, dass die 29 Großstädte Nordrhein-Westfalens gemeinsam mit ihren Nachbarkommunen

zukunftsfähige Konzepte für eine neue Balance in der Entwicklung von Stadt und Umland erarbeiten.

Im Freistaat **Sachsen** sind die Träger der Regionalplanung kommunal verfasst und unterliegen nur der Rechtsaufsicht des Freistaates. Im Rahmen ihres Planungsspielraums können sie flexible Lösungen wählen. Der Planungsspielraum ist begrenzt durch gesetzliche Anforderungen, insbesondere durch Festlegungen im Landesentwicklungsplan. Diese Festlegungen beschränken sich auf das, was durch überfachliche und regionsübergreifende Belange gerechtfertigt ist, beispielsweise die bundesweit bewährte Anknüpfung von Regelungen zu bestimmten Nutzungen und Funktionen an das Zentrale-Orte-Konzept. Ein weiterer Flexibilisierungsbedarf besteht nicht.

Der Landesentwicklungsplan 2010 von **Schleswig-Holstein** setzt als Flexibilisierungsstrategie auf freiwillige interkommunale Vereinbarungen. Insbesondere bei der wohnbaulichen und gewerblichen Entwicklung sind Städte und Gemeinden zur Zusammenarbeit aufgefordert. Anreiz für die Gemeinden, sich interkommunal in Fragen der Entwicklung von Gewerbe und/oder Wohnen abzustimmen und im Sinne einer Selbstbindung verbindlich festzulegen, ist die Aussicht, dass von Vorgaben des Landesentwicklungsplans und/oder der Regionalpläne abgewichen werden kann. Bedingung hierfür ist, dass den interkommunalen Vereinbarungen ein gesamträumliches Konzept zugrunde liegt, das mit den Trägern der Regionalplanung abgestimmt ist. Das Flexibilisierungsangebot wird in Schleswig-Holstein von der kommunalen Seite intensiv genutzt. Insbesondere in den von der Landesplanung ausgewiesenen Stadt-Umlandbereichen existieren viele interkommunale Kooperationen zwischen zentralen Orten und Umlandgemeinden.

#### **Beispiel für Interkommunale Kooperation in Nordrhein-Westfalen:**

In vielen (Groß-)Städten in NRW gibt es einen Flächenbedarf, der das Angebot übersteigt. In Düsseldorf setzt die Regionalplanungsbehörde auf das Konzept „In und um Düsseldorf“. Demnach soll der in der Stadt Düsseldorf bestehende Bedarfsüberhang von rd. 12.000 Wohneinheiten mit einem Flächenbedarf von ca. 400 ha auf die umliegenden Kommunen verteilt werden. Zur regionalverträglichen Steuerung der Wohnbaulandentwicklung angesichts bereits stark ausgelasteter Verkehrsinfrastrukturen wurde ein Flächenranking unter Einbeziehung bestimmter Umlandkommunen vorgenommen. Die Abgrenzung erfolgte unter Berücksichtigung der Erreichbarkeit der Landeshauptstadt per ÖPNV.

#### **Bewertung**

Interkommunale Kooperationen gibt es deutschlandweit in unterschiedlichen Formen und zu unterschiedlichsten Aufgabenfeldern (ÖPNV, Regionalplanung, Wirtschafts- und Tourismusförderung, Gewerbeflächenmanagement). Das Instrument hat sich bewährt. Verbindliche Ansätze zu einer interkommunal abgestimmten und gemeinsam getragenen Wohnbaulandentwicklung sind hingegen

selten. Die regionale Infrastrukturausstattung und innovative Mobilitätskonzepte sollten bei der gemeinsamen Wohnbaulandentwicklung von Stadt und Umland berücksichtigt werden.

## Umsetzungsstand



### Empfehlung an die Politik

Das Expertengremium sieht keinen Bedarf für weitere Flexibilisierungen in der Regionalplanung. In der Regel arbeiten die Akteure konstruktiv zusammen und finden einvernehmliche Lösungen. Die Festsetzung von nicht-flexiblen Zielen auf der Regionalplanungsebene bedeutet zudem auch Planungssicherheit.

Die raumordnungsrechtlichen Festlegungen in den Landesentwicklungsplänen und den nachfolgenden Regionalplänen müssen jedoch in den Wachstumsregionen den entstehenden Mehrbedarf an neuen Wohnflächen berücksichtigen, damit die Städte und Gemeinden handlungsfähig bleiben, ohne den Anspruch an ein flächensparendes Bauen aufzugeben.

Interkommunale Kooperationen sollten im Hinblick auf eine gemeinsame Wohnungsbaupolitik gestärkt werden.

### 3. Maßnahme: Soziale Wohnraumförderung und genossenschaftliches Wohnen stärken

Es ist nach Auffassung aller Akteure im Bündnis notwendig, die Investitionstätigkeit in den Wohnungsbau zu stärken, um das Wohnungsangebot zu erhöhen – besonders auch im bezahlbaren Segment.

Die öffentliche Hand wendet bereits heute erhebliche Haushaltsmittel auf, um zusätzliche Investitionen im Wohnungsbau anzuregen und die Wohnungsversorgung und -ausstattung für die Bevölkerung zu verbessern. Das Spektrum reicht von der sozialen Wohnraumförderung der Länder, unterstützt mit Kompensationsmitteln des Bundes, den spezifischen Förderprogrammen der Kommunen, der KfW-Förderung von energieeffizienten Neubauten und Sanierungen, von altersgerechtem Umbau und energetischer Quartierssanierung über die Wohnungsbauprämie und die Arbeitnehmer-Sparzulage bis hin zur Eigenheimrente. Darüber hinaus unterstützt auch die Städtebauförderung die Schaffung von Wohnraum durch Aufwertung von Quartieren.

Zudem leisten Wohnungsgenossenschaften einen wichtigen Beitrag zur Sicherung und Schaffung bezahlbaren Wohnraums sowie zur Bildung stabiler Nachbarschaften.

### **3.1 Teilmaßnahme: Aufstockung der Kompensationsmittel für die soziale Wohnraumförderung und zweckgebundener Einsatz**

#### **Sachstand**

Länder und Kommunen werden beim Neubau und bei der Ausweitung des Bestandes an Sozialwohnungen unterstützt. Der Bund stellt dafür für die Jahre 2016 bis 2019 insgesamt drei Milliarden Euro zusätzlich zu den bisherigen Kompensationsmitteln in Höhe von 518,2 Mio. Euro jährlich zur Verfügung. Die erste Mittelaufstockung wurde mit dem am 24. Oktober 2015 in Kraft getretenen Asylverfahrenbeschleunigungsgesetz umgesetzt. Die Länder hatten im Gegenzug im Rahmen der Besprechung zur Asyl- und Flüchtlingspolitik am 24. September 2015 zugesagt, die Mittel zweckgebunden für die soziale Wohnraumförderung einzusetzen. Denn seit 1. Januar 2014 unterliegen die Mittel gemäß Artikel 143c Abs. 3 Satz 2 Grundgesetz und § 5 Entflechtungsgesetz nur noch einer investiven Zweckbindung. Am 7. Juli 2016 haben Bund und Länder bei den Gesprächen über die Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration vereinbart, die Kompensationsmittel für die Jahre 2017 und 2018 um weitere 500 Mio. Euro jährlich zu erhöhen. Diese zweite Mittelaufstockung ist mit dem Gesetz zur Beteiligung des Bundes an den Kosten der Integration und zur weiteren Entlastung von Ländern und Kommunen vom 1. Dezember 2016 umgesetzt worden.

In **Baden-Württemberg** werden die Bundesmittel in vollem Umfang für die Zwecke der Wohnraumförderung eingesetzt und damit unmittelbar dem Bewilligungsvolumen des jeweiligen Förderprogramms zugeführt. Das Bewilligungsvolumen des Programms „Wohnraum für Flüchtlinge“ wurde auf 90 Mio. Euro für das Jahr 2016 erhöht.

Nach dem Länderbericht zur Verwendung der Entflechtungsmittel setzte Baden-Württemberg im Jahr 2016 zusätzlich zu den Bundesmitteln rund 363 Mio. Euro Landesmittel (Nominalwert) für die Wohnraumförderung ein.

**Bayern** hat aufgrund des großen Bedarfs an Wohnraum am 9. Oktober 2015 mit dem „Wohnungspakt Bayern“ ein Maßnahmenbündel aus staatlichem Wohnungsbau, Förderung von kommunalem und sozialem Wohnungsbau beschlossen. Insgesamt will die Staatsregierung im Rahmen des Wohnungspakts bis 2019 rund 2,6 Milliarden Euro bereitstellen. Der Wohnungspakt umfasst drei Säulen. Im Rahmen des staatlichen Sofortprogramms plant und baut der Freistaat Bayern Wohnungen insbesondere für anerkannte Flüchtlinge. Für kurzfristig zu schaffende Wohnplätze standen 70 Mio. Euro im Jahr 2016 zur Verfügung. Mit dem neuen „Kommunalen Wohnraumförderungsprogramm“ unterstützt der Freistaat Bayern die Gemeinden dabei, Wohnraum zu planen und zu bauen. Das Vierjahresprogramm umfasst beginnend ab 2016 pro Jahr 150 Mio. Euro. Im Bayerischen Wohnungsbauprogramm und im Bayerischen Modernisierungsprogramm wurde eine die Darlehensförderung ergänzende Zuschussförderung eingeführt.

Nach dem Länderbericht zur Verwendung der Entflechtungsmittel setzte Bayern im Jahr 2016 zusätzlich zu den Bundesmitteln rund 497 Mio. Euro Landesmittel (Nominalwert) für die Wohnraumförderung ein.

Der **Bremer** Senat hat am 15. Dezember 2015 das „Sofortprogramm Wohnungsbau“ beschlossen. Dies hat zum Ziel, ausreichend und bezahlbaren Wohnraum zu schaffen. Eine Maßnahme zur Erreichung dieses Ziels sollte der Beschluss eines 3. Wohnraumförderungsprogramms sein. Dieses Förderprogramm hat der Senat am 28. Juni 2016 beschlossen. Es beinhaltet – ebenso wie das 1. und das 2. Wohnraumförderungsprogramm – ein Darlehensvolumen von 40 Mio. Euro für das Land Bremen, mit dem insgesamt der Neubau bzw. die Modernisierung von rd. 650 bis 700 Wohnungen gefördert werden kann.

Nach dem Länderbericht zur Verwendung der Entflechtungsmittel setzte Bremen im Jahr 2016 zusätzlich zu den Bundesmitteln rund 10 Mio. Euro Landesmittel (Nominalwert) für die Wohnraumförderung ein.

Seit 2014 fördert das Land **Berlin** wieder den Neubau von mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnungen, zu Beginn mit einem Volumen von 1.000 Wohnungen pro Jahr. Seitdem wird das Programmvolumen schrittweise erhöht: 2016 wurde der Neubau von rund 2.500 Wohnungen (142,5 Mio. Euro), ab 2017 werden 3.000 Wohnungen (171 Mio. Euro) gefördert. Bis 2021 sollen Mittel für die Förderungen von 5.000 Wohnungen jährlich (rd. 380 Mio. Euro) bereitgestellt werden. Die vom Bund bereitgestellten Kompensationsmittel fließen in die Wohnungsneubauförderung ein und leisten somit einen Beitrag zur Finanzierung der bedarfsmäßigen Erhöhung des Programmolumens. Zur Verbesserung der Anreizwirkung der Förderungsbedingungen wurde im Jahr 2015 eine Förderoption mit Tilgungszuschuss von 25 % des Darlehensbetrags eingeführt.

Nach dem Länderbericht zur Verwendung der Entflechtungsmittel setzte Berlin im Jahr 2016 zusätzlich zu den Bundesmitteln rund 97 Mio. Euro Landesmittel (Nominalwert) für die Wohnraumförderung ein.

In **Hamburg** wurde die soziale Wohnraumförderung ab 2011 deutlich gestärkt und mit rund 2.000 Wohneinheiten pro Jahr auch sehr gut angenommen. Der Senat beabsichtigt, die Programmmzahl der Mietwohnungsbauförderung ab 2017 nochmals auf insgesamt 3.000 Wohneinheiten pro Jahr zu erhöhen. 300 dieser Wohnungen sollen dabei als so genannte WA-Wohnungen (mit Belegungsbindung) für vordringlich Wohnungsuchende entstehen. Neben der Neubauförderung setzt Hamburg seine Modernisierungsförderung auf hohem Niveau fort. Hier werden Mittel für 6.030 Wohnungsmodernisierungen p.a. bereitgestellt. Die Kompensationsmittel des Bundes fließen vollständig in die Wohnungsbauförderung ein.

Nach dem Länderbericht zur Verwendung der Entflechtungsmittel setzte Hamburg im Jahr 2016 zusätzlich zu den Bundesmitteln rund 302 Mio. Euro Landesmittel (Nominalwert) für die Wohnraumförderung ein.

Die Kompensationsmittel werden in **Hessen** vollständig für die Wohnraumförderung zur Verfügung gestellt. Zusätzlich zu den bestehenden Programmen der Mietwohnraumförderung (Neubau für Bezieher geringer Einkommen, Modernisierung) hat Hessen neue Förderprogramme eingeführt. Im Einzelnen handelt es sich um die Förderung von Wohnungsbau für Studierende und um die Förderung von Wohnungsbau für Bezieher mittlerer Einkommen. Außerdem hat das Land das Kommunalinvestitionsprogramm um einen Teil Wohnen mit einem Umfang von 230 Mio. Euro ergänzt. Ziel ist, zusätzlichen bezahlbaren Wohnraum und Unterkünfte für Flüchtlinge zu schaffen. Im Herbst des Jahres 2015 wurden die Zinsen für alle Programme der Mietwohnraumförderung angesichts der Entwicklung der Zinsen auf den Kapitalmärkten um 0,3 Prozentpunkte gesenkt. Die Förderprogramme für Mietwohnraum (außer Kommunalinvestitionsprogramm) wurden durch einen Zuschuss ergänzt. Dieser beläuft sich für die Neubauprogramme auf 10 %, für das Modernisierungsprogramm auf 5 % der Darlehenssumme.

Nach dem Länderbericht zur Verwendung der Entflechtungsmittel setzte Hessen im Jahr 2016 zusätzlich zu den Bundesmitteln rund 183 Mio. Euro Landesmittel (Nominalwert) für die Wohnraumförderung ein.

**Mecklenburg-Vorpommern** hat die zusätzlichen Kompensationsmittel für zwei Förderschwerpunkte eingesetzt. Im ersten Förderschwerpunkt stehen Maßnahmen im Bestand im Fokus: Gemeinsam mit der Allianz für das Wohnen mit Zukunft ist ein Programm zur Ertüchtigung von Wohnraum für benachteiligte Haushalte sowie Asyl- und Schutzsuchende entwickelt worden. Danach gewährt das Land Zuschüsse zur Instandsetzung von leer stehenden Miet- und Genossenschaftswohnungen, durch die Wohnungen auf Dauer ganz oder teilweise wieder zu Wohnzwecken nutzbar gemacht werden. Erstmals seit mehr als zehn Jahren wurde im zweiten Förderschwerpunkt ein Neubauförderprogramm aufgelegt. Zur Vermeidung der Entwicklung angespannter Wohnungsmärkte steht für Kommunen mit einer Wohnraumleerstandsquote unter 4% ein Förderprogramm zur Gewährung von Zuschüssen für die soziale Wohnraumförderung bereit. Die Förderung dient der Schaffung von belegungsgebundenen Wohnungen mit Nettokaltmieten bis zu 5,50 Euro/m<sup>2</sup> für Haushalte, die sich am Markt nicht angemessen mit Wohnraum versorgen können. Mietpreis- und Belegungsbindung gelten für die Dauer von 20 Jahren. Zur Anpassung an den demografischen Wandel müssen die neu zu schaffenden Wohnungen mindestens barrierearm errichtet werden.

Nach dem Länderbericht zur Verwendung der Entflechtungsmittel setzte Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2016 zusätzlich zu den Bundesmitteln rund 7 Mio. Euro Landesmittel (Nominalwert) für die Wohnraumförderung ein.

**Niedersachsen** hat Anfang 2016 mit dem Ziel, die soziale Wohnraumförderung für die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft attraktiv zu halten und die Investitionstätigkeit weiter zu erhöhen, das Wohnraumförderungsprogramm weiterentwickelt. Durch die zusätzlichen Kompensationszahlungen des Bundes konnten die Förderbedingungen Anfang 2017 noch einmal deutlich verbessert werden. So hat das Land im Mietwohnungsbau eine Zuschussförderung in Form

eines Tilgungsnachlasses eingeführt und den Förderanteil in diesem Bereich weiter erhöht. Gefördert werden bis zu 85 % der Gesamtkosten eines Bauvorhabens. Zudem wurden gestiegene Baukosten berücksichtigt. Die für die Bemessung der Förderung maßgebliche Obergrenze wurde auf 2.900 EUR je m<sup>2</sup> Wohnfläche erhöht. Auch im Bereich der Förderung von Wohneigentum wurden die Förderbeträge erhöht. In Niedersachsen werden die Kompensationsmittel des Bundes vollumfänglich in ein Sondervermögen des Landes (Wohnraumförderfonds) eingebracht und zweckbestimmt für den sozialen Wohnungsbau eingesetzt.

Nach dem Länderbericht zur Verwendung der Entflechtungsmittel setzte Niedersachsen im Jahr 2016 zusätzlich zu den Bundesmitteln rund 103 Mio. Euro Landesmittel (Nominalwert) für die Wohnraumförderung ein.

In **Nordrhein-Westfalen** wurden unmittelbar nach der Erhöhung der Bundesmittel für den sozialen Wohnungsbau im Rahmen des Asylpakets im Oktober 2015 die Förderbedingungen durch die Bundesmittel attraktiver ausgestaltet. Es wurden mit Wirkungen für den gesamten Förderjahrgang 2015 Zuschusselemente in Form von Tilgungszuschüssen eingeführt. Parallel zur Erhöhung der Zuschusskomponente wurde die Wohnraumförderung stärker auf die Sicherung dauerhafter Sozialbindungen ausgerichtet. So wurde die bisherige Möglichkeit der „kurzen“ 15-jährigen Bindung zugunsten einer landesweiten Wahlmöglichkeit von 20 oder 25 Jahren in allen Mietstufen abgeschafft. Auch die Möglichkeit zur Bindungsverkürzung bei vorzeitiger Darlehensrückzahlung wurde aufgehoben. Ergänzend gibt es nun ein neues Förderangebot für Anträge auf Bindungsverlängerung. Bereits 2015 wurde die soziale Wohnraumförderung verstärkt in Anspruch genommen. Für 2016 wurde das Programm um weitere 300 Mio. Euro aufgestockt, so dass jetzt insgesamt 1,1 Milliarden Euro für Wohnraumförderung zur Verfügung stehen. Die Investitionsbereitschaft im geförderten Wohnungsbau ist deutlich gestiegen.

Nach dem Länderbericht zur Verwendung der Entflechtungsmittel setzte Nordrhein-Westfalen im Jahr 2016 zusätzlich zu den Bundesmitteln rund 869 Mio. Euro Landesmittel (Nominalwert) für die Wohnraumförderung ein.

Das Land **Rheinland-Pfalz** hat in den Programmen der sozialen Mietwohnungsbauförderung zum Jahresbeginn 2016 als Investitionsanreiz Tilgungszuschüsse eingeführt, um den Anteil an geförderten sozialem Mietwohnraum durch die Errichtung neuer Wohngebäude zu erhöhen. Die Tilgungszuschüsse sind regional und sozial gestaffelt. So beträgt die Höhe der Tilgungszuschüsse bis zu 20 % des Grunddarlehens und bis zu 25 % des Zusatzdarlehens. Darüber hinaus wurden zum 1. Januar 2016 die Grunddarlehensbeträge der Förderdarlehen, welche bis zu zehn Jahren zinslos gewährt werden, erhöht und weitere Zusatzdarlehen eingeführt. Die Aufstockung der Kompensationsmittel durch den Bund führte zu einem höheren verfügbaren Fördervolumen für den Wohnungsbau in Rheinland-Pfalz.

Nach dem Länderbericht zur Verwendung der Entflechtungsmittel setzte Rheinland-Pfalz im Jahr 2016 zusätzlich zu den Bundesmitteln rund 93 Mio. Euro Landesmittel (Nominalwert) für die Wohnraumförderung ein.

Im **Saarland** erfolgte eine Neufassung der Fördermodalitäten für das Normalprogramm der sozialen Wohnraumförderung. Es wurden Erleichterungen bei den Fördervoraussetzungen (Eigenkapitalanforderungen, Neudefinition der Förderkulisse) geschaffen. Außerdem wurden Förderanreize durch eine Erhöhung der Fördersätze und eine Anpassung von Signalbeträgen in der Förderung verstärkt. Zugleich wurden die bisherigen Förderausschlüsse beseitigt, um die notwendige Mobilisierung von Wohnraum auch in ländlichen Gegenden zu erreichen. Daneben wurden die Mietobergrenzen in Anlehnung an die zentralörtliche Bedeutung unter Berücksichtigung der Fördertatbestände und des Ausstattungsstandards der geförderten Wohnungen stärker differenziert.

Nach dem Länderbericht zur Verwendung der Entflechtungsmittel setzte das Saarland im Jahr 2016 zusätzlich zu den Bundesmitteln keine eigenen Landesmittel für die Wohnraumförderung ein.

**Sachsen** hat nach vielen Jahren ohne sozialen Wohnungsbau die Aufstockung der Mittel für den sozialen Wohnungsbau zum Anlass genommen eine neue Förderrichtlinie für mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnraum aufzulegen. Die Wohnraumförderung des Freistaates Sachsen besteht derzeit aus drei Elementen: Förderung der Schaffung von selbstgenutztem Wohneigentum für Familien mit Kindern, Förderung der Schaffung von mietpreis- und belegungsgebundenem Mietwohnraum und Förderung der Anpassung von Wohnraum an die Belange von Menschen mit Mobilitätseinschränkungen (für Mieter und selbst nutzende Wohneigentümer) sowie die Förderung des seniorengerechten Umbaus von Mietwohnungen im Bestand.

Nach dem Länderbericht zur Verwendung der Entflechtungsmittel setzte Sachsen im Jahr 2016 zusätzlich zu den Bundesmitteln rund 25 Mio. Euro Landesmittel (Nominalwert) für die Wohnraumförderung ein.

**Sachsen-Anhalt** reicht die zusätzlichen Kompensationsmittel des Bundes in Form von Zuschüssen für die Instandsetzung und Modernisierung leerstehenden Wohnraums aus. Ziel ist es, die Versorgung für bedürftige Haushalte, auch vor dem Hintergrund der zu erwartenden Zuwanderung, sicherzustellen. Dazu wurde ein neues Förderprogramm entwickelt, die sogenannte „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen zur Herrichtung leerstehenden Wohnraums“ (RdErl. des MLV vom 16. März 2016-21.21-25154).

Nach dem Länderbericht zur Verwendung der Entflechtungsmittel setzte Sachsen-Anhalt im Jahr 2016 zusätzlich zu den Bundesmitteln keine eigenen Landesmittel für die Wohnraumförderung ein.

**Schleswig-Holstein** hat bereits 2013 mit dem „Gesetz über die Zweckbindung von Mitteln nach dem Entflechtungsgesetz“ (Mittelzweckbindungsgesetz – MiZweG) ein politisches Signal gesetzt. Die Bundesmittel werden grundsätzlich zweckbestimmt,

u.a. für den sozialen Wohnungsbau eingesetzt. Dies galt ununterbrochen auch für die Jahre davor. Das „Soziale Wohnraumförderungsprogramm“ Schleswig-Holsteins umfasst 2015 bis 2018 ein Fördervolumen in Höhe von 330 Mio. Euro. Damit können ca. 4.200 Mietwohnungen mit Sozialbindungen im Neubau oder im Bestand hergestellt werden (Förderdarlehen, Teilzuschüsse). Darüber hinaus konnte ein Sonderprogramm „Erleichtertes Bauen“ aufgelegt werden. Dort stehen zusätzlich knapp 400 Mio. Euro an Fördermitteln (Förderdarlehen) bereit, die zum Bau von rund 4.000 Mietwohnungen führen sollen. Die zusätzlichen Kompensationszahlungen des Bundes in Höhe von 12 Mio. p.a. für die Jahre 2016-2019 ermöglichen eine Übernahme der Refinanzierungszinskosten in Höhe von 48 Mio. aus dem Zweckvermögen Wohnungsbau. Allerdings muss die sechsfache Summe zur Refinanzierung vom Landeshaushalt getragen werden. Die weiteren Kompensationsmittel des Bundes für die Jahre 2017 und 2018 nutzt Schleswig-Holstein zu einer weiteren Erhöhung des Programmvolumens für das Wohnraumförderprogramm 2015 bis 2018 von jährlich 90 Mio. Euro auf jährlich 107 Mio. Euro. Dies erfolgt in Form einer Zuschussförderung für Wohnungsneubau in Höhe von 250,-Euro pro qm Wohnfläche. Die Gesamthöhe der Zuschüsse ist auf die Höhe der Entflechtungsmittel gedeckelt (34 Mio. Euro) und endet mit Ablauf des Programmzeitraumes zum Ende des Jahres 2018. Davon können gut 2.000 Wohnungen profitieren.

Nach dem Länderbericht zur Verwendung der Entflechtungsmittel setzte Schleswig-Holstein im Jahr 2016 zusätzlich zu den Bundesmitteln rund 95 Mio. Euro Landesmittel (Nominalwert) für die Wohnraumförderung ein.

Die Wohnungsbauförderrichtlinien des Freistaates **Thüringen** wurden Anfang 2016 überarbeitet bzw. es wurden neue Förderprogramme aufgelegt. Sowohl das Innenstadtstabilisierungsprogramm (Neubau von Mietwohnungen) als auch das „Thüringer Modernisierungsprogramm“ für Mietwohnungen wurde um weitere Förderkomponenten ergänzt. Neben der bisherigen Förderung mit zinslosen Darlehen, welche in ihrem Umfang auf 80 % der Gesamtkosten erhöht worden sind, wurden ein Baukostenzuschuss sowie Tilgungszuschüsse als neue Förderbestandteile in die Richtlinien aufgenommen. Mit dem Baukostenzuschuss, welcher auf 15 % der Gesamtkosten begrenzt ist, sollen angemessene Mieten nach der Förderung erreicht werden. Die Tilgungszuschüsse in Höhe von 10 % oder 15 % werden nach Abschluss der Maßnahme für besondere Qualitäten der geförderten Wohnungen gewährt: 15 % für eine freiwillige Verlängerung der Mietpreis- und Belegungsbindung um fünf Jahre und jeweils 10 % für eine barrierefreie bzw. behindertengerechte Ausstattung der geförderten Wohnungen oder für eine besonders energieeffiziente Ausführung des Bauvorhabens.

Nach dem Länderbericht zur Verwendung der Entflechtungsmittel setzte Thüringen im Jahr 2016 zusätzlich zu den Bundesmitteln rund 18 Mio. Euro Landesmittel (Nominalwert) für die Wohnraumförderung ein.

## Bewertung

Die Berichte der Länder zeigen, dass die Aufstockung der Kompensationsmittel des Bundes für die soziale Wohnraumförderung zu einer Belebung der Investitionstätigkeit im sozialen Wohnungsbau beiträgt. Die zusätzlichen Mittel werden von den Ländern für die Zwecke der Wohnraumförderung eingesetzt. Die Länder gestalten dabei ihre Wohnraumförderung unterschiedlich aus. Insbesondere in den Ländern, in denen viele Städte von Wohnungsknappheit betroffen sind, sind die Förderbedingungen zielgerichtet auf die Schaffung von mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnungen ausgerichtet. Teilweise wurden die Förderbedingungen angesichts der aktuellen Niedrigzinsphase zugunsten von Zuschüssen (Tilgungszuschüsse, Baukostenzuschüsse) modifiziert. In nachfragestarken Städten ist eine Bindungsdauer von beispielsweise 15 Jahren jedoch zu kurz, um längerfristig bezahlbaren Wohnraum auch in diesen Lagen sicherzustellen.

Die am 14. Oktober 2016 von Bund und Ländern erzielte Verständigung auf Eckpunkte für eine Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen sieht vor, dass den Ländern nach Beendigung der Kompensationszahlungen ab 2020 zusätzliche Umsatzsteuermittel zur Verfügung gestellt werden. Die Umsatzsteuermittel stellen originäre Einnahmen der Länder dar. Die Länder entscheiden in eigener Verantwortung, wie sie diese Einnahmen zur Erfüllung ihrer Aufgaben, zu denen auch die soziale Wohnraumförderung gehört, nutzen. Der Bund ist ab 2020 nicht mehr befugt, Zahlungen an die Länder für die Zwecke der sozialen Wohnraumförderung zu leisten. Eine kontinuierliche soziale Wohnraumförderung ist jedoch unerlässlich, um langfristig die Wohnraumversorgung insbesondere für Haushalte mit geringen Einkommen zu sichern.

## Umsetzungsstand



## Empfehlung an die Politik

Angesichts der hohen und voraussichtlich anhaltenden Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum erkennt das Expertengremium die Anstrengungen des Bundes und der Länder bei der Intensivierung der sozialen Wohnraumförderung an. Insgesamt sind diese jedoch in den Wachstumsregionen noch nicht ausreichend. Es sind insbesondere vor dem Hintergrund der jährlich auslaufenden Bindungen weitere Anstrengungen erforderlich.

So sollten beispielsweise die Bedingungen der sozialen Wohnraumförderung angepasst werden. Eine Bindungsdauer von z. B. 15 Jahren (Mietpreis- und Belegungsbindungen) auf Grundstücken in guten innerstädtischen Lagen ist zu kurz, um längerfristig bezahlbaren Wohnraum auch in diesen Lagen sicherzustellen.

Des Weiteren benötigen Planung und Investitionen in den sozialen Wohnungsbau einen zeitlichen Vorlauf. Um die Aufgabe der Wohnraumförderung auch künftig zu

bewältigen, muss der Bund die soziale Wohnungspolitik auch nach dem Auslaufen der Kompensationsmittel mitgestalten können. Hierfür wäre eine Grundgesetzänderung notwendig. Denn ab dem Jahr 2020 ist der Bund verfassungsrechtlich nicht einmal mehr zu Zahlungen an die Länder für diese Aufgabe befugt.

### 3.2 Teilmaßnahme: Stärkung des genossenschaftlichen Wohnens

#### Sachstand

Wohnungsgenossenschaften können wie andere Wohnungsunternehmen bereits im Rahmen der Wohnraumförderung an den jeweiligen Förderprogrammen der Bundesländer partizipieren und profitieren daher ebenfalls von der Mittelaufstockung. Besondere Ansätze zur Unterstützung von Wohnungsgenossenschaften sind u.a. folgende:

- In **Berlin** werden Genossenschaften durch die Bereitstellung von Baugrundstücken unterstützt. In der Vergangenheit sind Grundstücke des Landes vereinzelt direkt an Genossenschaften zum Zwecke des Wohnungsneubaus verkauft worden. Im Rahmen von Konzeptverfahren werden landeseigene Grundstücke gezielt an Genossenschaften vergeben. Insbesondere bei der Entwicklung großer Neubaugebiete werden Genossenschaften einbezogen, um eine Durchmischung der neuen Quartiere zu erreichen. Die Neubauförderung des Landes Berlin steht Genossenschaften uneingeschränkt zur Verfügung. Darüber hinaus wird das Land Berlin künftig eine Förderung in Form eines Eigenkapitalersatzdarlehens für den geförderten Anteil bei Neubauprojekten anbieten.
- Für Baugemeinschaften in der Rechtsform der Kleingenossenschaft bietet **Hamburg** eine gesonderte, ihren Bedürfnissen und spezifischen Rahmenbedingungen entsprechende Förderung durch zinsgünstige Darlehen und Zuschüsse an. Zudem werden Baugemeinschaften exklusiv städtische Grundstücke angeboten. Dabei ist die städtische Agentur für Baugemeinschaften zentraler Ansprechpartner für Baugemeinschaften, bei der sich Gruppen registrieren und informieren können und die das Auswahlverfahren für die Grundstücksvergabe federführend umsetzt.
- **Nordrhein-Westfalen** und **Rheinland-Pfalz** bieten Beratungsangebote für Wohnungsgenossenschaften.
- **Rheinland-Pfalz** bietet seit August 2015 eine Moderationsförderung für Bewohnergenossenschaftsinitiativen. Diese Förderung richtet sich an Initiativen, die zur Schaffung von nachhaltig bezahlbarem, selbstgenutztem Wohnraum eine Bewohnergenossenschaft gründen möchten oder sich nach Gründung in der Realisierungsphase befinden. Die Gruppen sollen eine individuelle Hilfestellung durch einen externen Berater erhalten, etwa für die Entwicklung eines Konzepts. Für die jeweilige Maßnahme stehen maximal 10.000 Euro zur Verfügung. Fördervoraussetzungen sind ein bestimmbarer feststehender Gruppenkern, ein Grundstück, ein gewisses Eigenkapital (Finanzierungsplan) und es muss mit

dem Projekt auch geförderter Wohnraum (mindestens 30 % der Wohnungen) entstehen.

- In **Schleswig-Holstein** werden im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung seit 2004 Neugründungen und genossenschaftliche Wohnprojekte bedarfsgerecht gefördert. In der Regel ergeben sich in diesem Bereich aber nur sehr kleinteilig ausdifferenzierte und zielgruppenspezifische Maßnahmen ohne breitenwirksamen Ansatz. Langjährige Erfahrungen liegen hier auch mit dem Instrument des Kooperationsvertrags vor (z.B. Lübeck). Das Land wendet darüber hinaus das Instrument der mittelbaren Belegung an.
- **Rheinland-Pfalz** und **Baden-Württemberg** fördern zusätzlich zu der KfW-Förderung den Erwerb von Genossenschaftsanteilen.
- In den **Kommunen** gibt es Ansätze, Genossenschaften im Rahmen von Konzeptvergaben in besonderer Weise bei der Grundstücksvergabe zu berücksichtigen. Beispiele hierfür gibt es in München, Berlin und Hamburg.

### **Bewertung**

Der Bund hat nur eingeschränkte Möglichkeiten, den genossenschaftlichen Wohnungsbau finanziell zu fördern, denn die Förderkompetenz liegt bei den Bundesländern. Daher ist es wichtig, Wohnungsgenossenschaften als Partner der Kommunen oder auch der Länder zu betrachten, denn sie können besonders in angespannten Wohnungsmärkten einen wichtigen Beitrag zum bezahlbaren Wohnen – auch im Neubau – leisten (z.B. im Rahmen von Kooperationsverträgen oder kommunalen Bündnissen). Viele Genossenschaften sollten ihre Rolle als Anbieter von neuem bezahlbarem Wohnraum in Zukunft wieder verstärkt ausfüllen. Gute Beispiele wurden im Rahmen eines Forschungsprojekts durch das BMUB untersucht.<sup>4</sup> Hierzu sind die rechtlichen Rahmenbedingungen dahingehend anzupassen, dass Neugründungen einfacher erfolgen können. Auch das Prinzip der Dachgenossenschaften ist zu stärken.

Die Bundesregierung hat am 8. Februar 2017 den vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz vorgelegten Entwurf eines Gesetzes zur Erleichterung unternehmerischer Initiativen aus bürgerschaftlichem Engagement und zum Bürokratieabbau bei Genossenschaften beschlossen. Damit die Rechtsform der Genossenschaft für Kleinunternehmen attraktiv bleibt, sind für Genossenschaften einige bürokratische Erleichterungen vorgesehen. Unter anderem soll bei Kleinstgenossenschaften jede zweite Pflichtprüfung in Form einer kostengünstigeren vereinfachten Prüfung stattfinden. Ferner soll z. B. die Finanzierung von Investitionen durch Mitgliederdarlehen erleichtert werden. Schließlich soll die Transparenz bei Genossenschaften erhöht werden, um zu verhindern, dass die Rechtsform für unzulässige Investmentvermögen missbraucht

---

<sup>4</sup> Die Ergebnisse wurden im Rahmen einer Fachveranstaltung am 23. Juni 2016 präsentiert und diskutiert. Sie sind hier dokumentiert: <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Aktuell/Veranstaltungen/Dokumentation/2016-abschlussveranstaltung-wohnungsgenossenschaften.html> Der abschließende Forschungsbericht ist unter: <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2016/wohnungsgenossenschaften.html> abrufbar.

wird. Der Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz hat am 15. Mai 2017 eine öffentliche Anhörung mit Sachverständigen durchgeführt. Der Gesetzentwurf des BMJV ist am 29. Juni 2017 im Bundestag abschließend beraten worden.

## Umsetzungsstand



## Empfehlung an die Politik

Die Wohnungsgenossenschaften sind wichtige Partner bei der Schaffung von bezahlbarem Wohnraum. Sie sind durch Beratungsangebote von den Kommunen und Ländern zu unterstützen. Die rechtlichen Rahmenbedingungen sind anzupassen. Die Beratung von Genossenschaften und Wohnprojekten in der Gründungsphase spielt dabei eine große Rolle. Außerdem sollten die Genossenschaften ihre Potenziale stärker nutzen und sich ebenfalls vermehrt im Neubau engagieren.

## 4. Maßnahme: Zielgenaue steuerliche Anreize für mehr bezahlbaren Wohnraum schaffen

### Sachstand

Das Bundeskabinett hatte – nach Vorabstimmungen der Bundesregierung mit den Ländern – am 3. Februar 2016 einen Gesetzentwurf zur Einführung einer steuerlichen Förderung des Mietwohnungsneubaus beschlossen. Mit der Einführung einer zeitlich befristeten, degressiv ausgestalteten Sonderabschreibung sollte die Schaffung neuer Mietwohnungen im unteren und mittleren Preissegment in ausgewiesenen Fördergebieten (Gebiete mit Mietenstufen IV bis VI nach Anlage zu § 1 Absatz 3 Wohngeldverordnung, mit Mietpreisbremse nach § 556d BGB und mit abgesenkter Kappungsgrenze nach § 558 Absatz 3 Satz 2 BGB) steuerlich gefördert werden.

Die Gespräche der Koalitionsfraktionen über Details der steuerlichen Förderung des Mietwohnungsneubaus endeten im Juli 2016 ohne Einigung. Das Vorhaben wird nach der Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 7. Juli 2016 „nicht weiter verfolgt“.

Einige Bündnispartner erneuerten ihre Forderung nach einer Anhebung der linearen AfA mindestens von 2 % auf 3 %. Andere fordern eine Erhöhung bis 4 %.

### Bewertung

Die Einführung einer Sonderabschreibung für den Mietwohnungsneubau oder Investitionszulage in Gebieten mit erhöhtem Wohnungsbedarf entsprach einer der zentralen Forderungen des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen. Es ist

bedauerlich, dass es in dieser Legislaturperiode keine Chance auf Verwirklichung gibt. Damit wurde ein zentraler Baustein des Bündnisses nicht umgesetzt.

### Umsetzungsstand



### Empfehlung an die Politik

Das Gremium ist der Auffassung, dass die Einführung steuerlicher Anreize für den Mietwohnungsbau notwendig ist, um die Investitionsbedingungen für Vermieter zu verbessern. Das Gesetzesvorhaben sollte deshalb in der kommenden Legislaturperiode wieder aufgenommen werden. Auch eine Erhöhung der linearen AfA von 2 % auf 3 % und damit die Anpassung an die technischen und wirtschaftlichen Realitäten würde einen Beitrag dazu leisten.

## 5. Maßnahme: Bauordnungen harmonisieren – Aufwand reduzieren

### Sachstand

In Deutschland gibt es 16 unterschiedliche Landesbauordnungen. Darin werden Anforderungen in Bezug auf die Erschließung, die Art der baulichen Nutzung, Abstandsflächen, Gemeinschaftsanlagen, Spielflächen und Stellflächen, den Nachbartschutz, das gesunde Wohnen (Belichtung, Raumhöhen, Schall-, Kälte- und Wärmeschutz), die Feuerwiderstandsklassen von Bauteilen, die Eignung von Bauprodukten, die Standsicherheit, die Flucht- und Rettungswege und Sicherheit von Baustellen und Bauwerken formuliert. Ziel der Bauordnungen ist es, Gefahren für Leib und Leben abzuwenden, die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten und Qualitätsstandards zu setzen.

Die von der Bauministerkonferenz der Länder beschlossene Musterbauordnung (MBO) und die dazu erlassenen Rechtsverordnungen sind Standard- und Mindestbauordnungen und dienen den Ländern als Muster für deren jeweilige Landesbauordnung. Der Bund hat für das Bauordnungsrecht keine Gesetzgebungskompetenz. Diese liegt ausschließlich bei den Ländern.

Viele Bündnispartner und die Baukostensenkungskommission haben sich für eine stärkere Berücksichtigung der Musterbauordnung, idealerweise für die Einführung einer einheitlichen Bauordnung, in den Ländern ausgesprochen. Die Vereinheitlichung sorgt für Transparenz und spart „Planungskosten“ für eine länderspezifische Anpassung der baulichen Lösungen. Darüber hinaus sind auch die Verfahren für Genehmigung und Überwachung in allen Ländern unterschiedlich geregelt. Selbst die Terminologie ist nicht durchgehend einheitlich. Der Bund empfiehlt den Ländern, die Landesbauordnungen noch konsequenter als bisher an der Musterbauordnung zu orientieren und sich dort, wo die Musterbauordnung Wahlmöglichkeiten vorsieht, auf einheitliche Regelungen zu verständigen.

In einem ersten Schritt hat das BMUB einen Gutachter mit der Erarbeitung von weiteren Empfehlungen für eine Überarbeitung der Musterbauordnung beauftragt. Die Empfehlungen liegen in Form eines Eckpunktepapiers vor und sind der Bauministerkonferenz zu ihrer Sitzung am 20./21. Oktober 2016 zur Verfügung gestellt worden und von dort an den Ausschuss für Stadtentwicklung, Bau- und Wohnungswesen (ASBW) zwecks Einbeziehung in die weitere Bearbeitung und Entwicklung zugewiesen worden.

Ergänzend hat das BMUB der Bauministerkonferenz im März 2017 eine schrittweise Umsetzung vorgeschlagen, in Gestalt einer Zweiteilung der Bauordnung in einen für alle Länder einheitlichen Teil sowie einen länderspezifischen Teil. Dies wurde von dem ASBW in seiner Sitzung im Juni 2017 in der Weise aufgegriffen, dass die Fachkommission Bau beauftragt wurde, die Musterbauordnung auf Potenziale zur auch anwenderfreundlichen Weiterentwicklung gemeinsam mit Vertretern des Bundes zu überprüfen.

### **Bewertung**

Die Arbeiten zur Überprüfung der Musterbauordnung und zur Vereinheitlichung der Landesbauordnungen sowie der dazu erlassenen Rechtsverordnungen sind im Gange. Das Expertengremium bewertet dies und den Umstand positiv, dass die Länder die Empfehlungen des BMUB zur Harmonisierung der Bauordnungen in ihre eigenen Novellierungsüberlegungen einbeziehen.

Es liegt auf der Hand, dass die Länder sich an der Musterbauordnung in unterschiedlicher Weise orientieren, die im Übrigen auch alternative Lösungen vorsieht, weiterhin in verschiedenem Maße orientieren werden. Das gilt insbesondere, wenn bestimmte Ansprüche von den Landesparlamenten unterschiedlich politisch gewichtet werden. Gleiches gilt für Fragen des Verwaltungsverfahrens. Allerdings sind viele der rein technischen Sachverhalte in allen Ländern gleich. Es ist daher nicht immer nachvollziehbar, warum bestimmte Regeln in manchen Ländern technisch als ausreichend angesehen werden, in anderen Ländern aber nicht.

### **Umsetzungsstand**



### **Empfehlung an die Politik**

Das Expertengremium unterstützt die Initiative des BMUB und begrüßt die Initiative der Länder eine anwenderfreundlichere Musterbauordnung gemeinsam mit dem BMUB zu erarbeiten. Es spricht sich im Weiteren für eine einheitliche Bauordnung aus. Die Unterschiede in den Landesbauordnungen sind allein dem föderalen System geschuldet und in der Sache unbegründet.

Eine Vereinheitlichung der technischen Anforderungen, die gegenseitige Anerkennung technischer Nachweise und Prüfungen oder auch die Vereinheitlichung der Struktur und der Terminologie, vor allem auch in Bezug auf die untergesetzlichen Regelwerke, würden für die Praxis schon eine erhebliche Erleichterung darstellen. Dies ist unter Berücksichtigung einer angemessenen Zeit bei intensiver Bearbeitung anzustreben.

## 6. Maßnahme: Standards im Bauwesen auf den Prüfstand stellen

Die Baukostensenkungskommission kritisiert, dass die Normungslandschaft in Deutschland, Europa und international seit Jahren immer vielfältiger und umfangreicher wird. Waren zu Beginn der Aktivitäten des Deutschen Instituts für Normung (DIN) e.V. Standardisierungs- und Regelungsbedarfe noch dem klar definierten technischen Handlungsfeld zuzuordnen, reicht Normung heute in viele gesellschaftlich und politisch kodifizierte Bereiche hinein. Sie hat sich zudem stark internationalisiert, gestaltet sich viel umfassender und ist der Einflussnahme der nationalen Normenanwender (Bund, Länder, Kommunen, Industrie, Ingenieure, Architekten, Handwerk etc.) immer stärker entzogen.<sup>5</sup> Es ist allerdings auch festzustellen, dass Deutschland im Gegensatz zu anderen EU-Ländern sich bislang nicht hat dazu durchringen können, die internationale Normung durch deutsche Experten stärker zu begleiten.

Die Baukostensenkungskommission hat das über Jahrzehnte erfolgreiche, nationale Konzept der Selbstverwaltung der Wirtschaft in der Normung ausdrücklich nicht in Frage gestellt. Sie rät zu einer Überprüfung bestehender nationaler sowie europäischer Grundsätze und Vorgehensweisen bei der Normungsarbeit ebenso wie bei der Übertragung internationaler Normen in europäische und nationale Normen. Dies gilt insbesondere für den Baubereich, in dem Standards unter anderem durch bauaufsichtliche Einführung als anerkannte Regeln der Technik bzw. durch Rechtsprechung häufig verbindliche Wirkung für deren Anwender entfalten.<sup>6</sup>

Normen dienen nicht nur dazu, Haftungsrisiken zu minimieren. Es ist auch zu berücksichtigen, dass die Nutzung bewährter Bauweisen, vor allem in Form der anerkannten Regeln der Technik, dem Bauherrn die Sicherheit gibt, dass das Bauwerk über die geplante Nutzungszeit tatsächlich ohne größere Mängel genutzt werden kann.

Wesentliche Ursache für die laufende Anpassung von Normen ist aber nicht allein der technische Fortschritt. Ein ganz wesentlicher Treiber der Normung sind neue gesetzliche Standards vor allem im Bereich Umweltschutz und Energieeinsparung. Die Umsetzung dieser rechtlichen Vorgaben ist vielfach nur noch unter Anwendung neuer Normen möglich. Damit wird aber auch der Bereich der anerkannten Regeln der Technik verlassen, da nicht mehr in der Praxis bereits bewährte Bauweisen genormt werden, sondern der Stand der Technik. Das wirft nicht nur technische, sondern vor allem auch zivilrechtliche Probleme auf, da der Unternehmer beides

<sup>5</sup> Vgl. Bericht der Baukostensenkungskommission, November 2015, S. 80.

<sup>6</sup> Vgl. ebd.

schuldet: die Einhaltung der anerkannten Regeln der Technik und die Beachtung gesetzlicher Vorgaben. Beides ist aber zunehmend nicht mehr möglich. Daher sind die Beteiligten einem erhöhten Haftungsrisiko ausgesetzt, während der Bauherr sich darauf einlassen muss, dass sein Haus nicht mehr in „bewährter“ Bauweise errichtet wird und daher zunehmend schadensanfällig wird.

Der Bund hat die gesetzlichen Vorgaben und die darauf beruhende bautechnische Regelsetzung als einen signifikanten Kostentreiber für das Bauen identifiziert und die Forderungen der Baukostensenkungskommission in den Fokus genommen. Er hat erste Reformen angestoßen. Dabei sind sowohl die baurechtlich relevanten Normen wie auch die sonstigen Standards in den Blick zu nehmen.

## **Sachstand**

Auf die Kritik der Baukostensenkungskommission, wonach Deutschland sich bislang nicht durchringen konnte, die internationale Normung durch deutsche Experten stärker zu begleiten, wurde bereits reagiert. Die BMK hat dem Deutschen Institut für Bautechnik (DIBt) die Aufgabe übertragen, in den Normungsgremien beim Europäischen Komitee für Normung (CEN) verstärkt mitzuarbeiten und die deutschen Interessen einzubringen.

Auf Vorschlag des BMUB wurde ein Sonder-Präsidialausschuss (PBG) beim Deutschen Institut für Normung e.V. (DIN) eingerichtet, mit dem Ziel Kostensenkungspotentiale im Normungsbereich zu identifizieren und zu realisieren und dabei auch den Einfluss der Gesetzgebung auf die Normung zu betrachten. Er hat bisher viermal getagt. Beschlossen wurde ebenso, dass der DIN-Normenausschuss Bauwesen (NABau) dem Sonder-Präsidialausschuss Normen benennen soll, die im Verdacht stehen, die Baukosten zu erhöhen. In Sonder-Präsidialausschuss wurde eine strategische Normungs-Roadmap für den NABau erarbeitet, in der u.a. die systematische Kosten-/Nutzenabschätzung verankert werden soll. BMUB entwickelt ein Referenzmodell zur Folgekostenabschätzung. Die Arbeit des Sonder-Präsidialausschusses wird bis auf Weiteres fortgesetzt, um aktuelle Fragen der Normung im Bauwesen auf höchster Ebene zu behandeln.

Außerdem wurde im BMUB die Arbeitsgemeinschaft „Standards im Bauwesen“ zur Überprüfung der Standards – gemeint sind kostentreibende Normen, Zulassungen und rechtliche Anforderungen im Wohnungsbau – eingerichtet. Die AG hat mittlerweile fünfmal getagt. Es zeigte sich, dass Verbesserungsmöglichkeiten u.a. beim vorbeugenden Brandschutz in Wohngebäuden sowie Schnittstellenprobleme mit dem Arbeitsschutz bestehen. Des Weiteren hat der Bund den Ländern vorgeschlagen, einen Bund-Länder-Kontrollausschuss einzurichten, der die Folgekosten vor der Verrechtlichung von Normen und technischen Regeln ermittelt und bewertet. Eine Entscheidung der Länder hierzu steht noch aus. Die gleiche Methodik wie in der Normung könnte auch hier eingesetzt werden. Über die weitere Vorgehensweise ist noch zu entscheiden. Die Abstimmungen zur Vorlage eines Eckpunktepapiers der AG Standards im Bauwesen, das aus den bisher erörterten Themenbereichen und erkannten Defiziten konkretere Vorschläge unterbreiten soll, wird aktuell erarbeitet und im 3. Quartal 2017 vorliegen. Zum Brandschutz hat am 2.

Februar 2017 ein Workshop stattgefunden, bei dem Kostensenkungspotentiale im technischen und baulichen Brandschutz aufgezeigt sowie aktuelle Entwicklungen der Rechtsetzung erörtert wurden. Einige Länder bezweifeln, dass es hinsichtlich des Brandschutzes Einsparpotenziale gibt. Dementgegen steht wiederum die Tatsache, dass es unterschiedliche Bauordnungen mit brandschutzrechtlichen Vorgaben gibt.

Die Bündnispartner beurteilen dies wie folgt:

**Schleswig-Holstein** kommentiert zum DIN-Präsidialausschuss, dass die Themen Brandschutz, Energie und Eurocodes sowie die Abschätzung von Folgekosten im Fokus der Ausschussarbeit stehen. Laut Schleswig-Holstein steht eine Verschlinkung nicht im Fokus. Dem schließt sich auch **Hamburg** an: Ziel des DIN-Präsidialausschusses ist es, die Verständlichkeit, den Kosten- und Praxisbezug sowie die Widerspruchsfreiheit der Normung zu optimieren. Das primäre Ziel liegt somit nicht in einer Verschlinkung des Normungswesens.

Die **Wohnungswirtschaft** erwartet im Gegensatz zu einigen Ländern eine Verschlinkung des Normungswesens. Angesichts der Komplexität des Themas und der Schwierigkeit einen Konsens zwischen allen Akteuren zu erzielen, bezweifelt der **GdW**, dass es tatsächlich zu einer Verschlinkung des Normungswesens kommt.

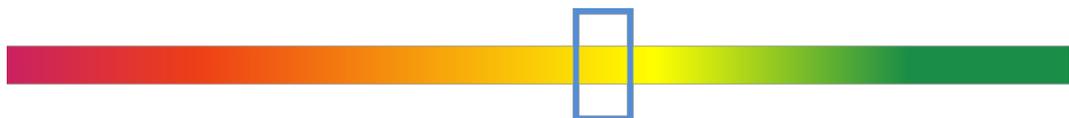
Die **Bauwirtschaft** stellt heraus, dass nicht nur das DIN-Normenwerk novelliert werden muss, sondern auch das Baurecht. Die Formulierung "nach anerkannten Regeln der Technik" ist schwierig, eine Rechtssicherheit fehlt. Außerdem müssen die Schnittstellendefizite zwischen EU und nationalem Recht behoben werden.

Insgesamt fordern Bau- und Wohnungswirtschaft, dass es keine weitere Ausweitung der Normen und Standards geben darf. Nicht nur neue Normungsverfahren, auch alte Normungen sind kritisch zu hinterfragen.

## **Bewertung**

Die Normungsarbeit und deren Überarbeitung verläuft in langen Zeiträumen. Es ist aber wichtig, dass die Reformen angestoßen wurden, damit sie mittel- und langfristig Wirkung entfalten können. Eine umfassende Bewertung der Maßnahmen ist zum aktuellen Zeitpunkt nicht möglich. Insgesamt befürwortet das Expertengremium den Ansatz zur Verschlinkung des Normungswesens. Die Einberufung des DIN-Präsidialausschusses und die Schaffung einer AG Standards im BMUB sind richtig und wichtig.

## **Umsetzungsstand**



### **Empfehlung an die Politik**

Das Expertengremium stellt fest, dass die Baukosten in stärkerem Maße steigen als die „normale“ Preissteigerung (Inflationsrate). Daher wird es nur dann zu einem Abflachen der Baukostensteigerungen kommen, wenn die gesetzgeberischen Ursachen für die Normung reduziert werden. Deshalb ist der Fokus der Diskussionen stärker auf diese Ursachen zu lenken. Eine Baukostensenkung oder Reduzierung der Baukostensteigerungen ist ohne eine Reduzierung gesetzlicher Anforderungen nicht denkbar.

Hier ist nach Auffassung des Expertengremiums auf eine ausgewogene Besetzung der Normungsausschüsse zu achten. Insbesondere die Vertreter der öffentlichen Hand und der Architekten- und Ingenieurkammern sind gefordert sich aktiv in den Prozess einzubringen.

## **7. Maßnahme: Serielles Bauen für ansprechenden und günstigen Wohnraum forcieren**

Seriellles Bauen ist die Wiederholung von bereits gelungenen Bauteilen. Skaleneffekte für die Planung, Bauweise, Materialien und die Qualitäten lassen sich durch Reproduktion erreichen. Die Baukostensenkungskommission sieht zum Beispiel in Modularisierung, Standardisierung und industrieller, serieller Vorfertigung Kosteneinsparpotenziale insbesondere mit Blick auf die Optimierung von Bauprozessen.

### **7.1 Teilmaßnahme: Einrichtung der AG „Seriellles Bauen“ und Durchführung einer Ausschreibung**

#### **Sachstand**

Die konstituierende Sitzung der Arbeitsgruppe „Seriellles Bauen“ fand bereits im Januar 2016 statt. In zahlreichen Terminen haben die Bundesarchitektenkammer, der Hauptverband der Deutschen Bauindustrie, der GdW und das BMUB am Thema gearbeitet. Es wurden juristische, wettbewerbsrechtliche und wohnungswirtschaftliche Experten hinzu gezogen.

Die Partner haben eine Ausschreibung erarbeitet, mit der der GdW Planungs- und Bauleistungen für seriellen Wohnungsbau auslobt. Diese wurde am 26. Juni 2017 bekannt gegeben und vom BMUB, GdW, BAK und HDB gemeinsam öffentlich vorgestellt.

Das Verfahren wurde so gestaltet, dass auch die vergaberechtlichen Anforderungen öffentlicher Wohnungsbaugesellschaften erfüllt sind. Die Leistungsbeschreibung ist so offen gestaltet, dass sehr unterschiedliche Lösungsansätze möglich sind. Angebote werden in der Regel durch Bietergemeinschaften aus Architekten und Bauunternehmungen erarbeitet. Gewertet werden nicht nur der Preis, sondern auch die Qualität der Angebote durch ein Fachgremium. So wird qualitätsvoller und kostengünstiger seriell hergestellter Wohnungsbau sichergestellt.

Der GdW schließt dann für seine Mitgliedsunternehmen Rahmenverträge mit mehreren Bietern zu seriellen Wohnungsbau. Es werden über die große Zahl Skaleneffekte abgefragt. Aus diesen Rahmenverträgen können dann die GdW-Unternehmen nach Anpassung an den Bauplatz in unterschiedlichem städtebaulichen Kontext und Umfang konkrete Wohnungsbauvorhaben seriell realisieren. Mit der Ausschreibung wird die Lücke zwischen fehlendem Angebot zum seriellen Bauen und unkonkreter Nachfrage danach geschlossen und so die Chance zu Fertigung in größeren Stückzahlen erschlossen. Das Verfahren wird durch den Bund auch finanziell maßgeblich gefördert.

Weiterhin werden neben der Arbeit in der AG „Seriell Bauen“ in der Praxis verschiedene Ansätze erprobt, um kostengünstiger und schneller als in Einzelfertigung zu bauen. Voraussetzung für den Bau von Wohnungen in serieller Bauweise, d.h. in Modul- und Systembauweise, Optimierung von Grundrissen mit hohem Wiederholungsgrad und Einsatz von Fertigelementen, ist die Entwicklung und Erprobung von Prototypen durch die Unternehmen.

Weitere Ansätze aus der Praxis:

- Einen Typenkatalog zur freien Anwendung und Nutzung als Planungsdienstleistung für Investoren und Kommunen hat die Initiative „Rationelles Bauen“ des Landes **Schleswig-Holstein** – begleitet durch das Sonderprogramm „erleichtert Bauen“ – hervorgebracht. Grundlage für den Typenkatalog war ein Markterkundungsverfahren, das in der Bau- und Planungsbranche des Landes in Zusammenarbeit mit allen relevanten Verbänden zum kostengünstigen, förderfähigen und rationellen Wohnungsbau durchgeführt wurde. Begleitend dazu wurde das „Kieler Modell“ für gemeinschaftliche Wohnprojekte entwickelt, die schnell und kostengünstig zu realisieren sind. Der Planungsansatz berücksichtigt die Nutzung in zwei Phasen (Flüchtlingswohnen, später Studenten, Familien, Ältere) und unterschiedliche Nutzungsanforderungen. Einsparungen im Entwurfskonzept ergeben sich u.a. durch geringe Höhe, Spiegelung und Symmetrie, Kompaktheit, zentrale Erschließung und übereinandergesetzte Technik.
- Gebäude in Modul- und Systembauweise werden zurzeit überwiegend zur Unterbringung von Geflüchteten errichtet. So werden in **Bayern** im Rahmen eines Sofortprogramms Modul- und Systembauten insbesondere für anerkannte Flüchtlinge errichtet. Während das bayerische Modell einen Rückbau nach rd. 10 Jahren vorsieht, schließen andere Ansätze (z.B. Kieler Modell) eine Nachnutzung der Gebäude ein.

**Hamburg, Thüringen** und der **GdW** machen darauf aufmerksam, dass es wirtschaftlich tragfähige Lösungen bei der Produktion von Wohnungen in Serie nur bei einer gewissen Stückzahl geben kann. Die Wohnungsgesellschaft Erfurt „Bauen mit Weitblick“ beabsichtigt die Entwicklung einer wirtschaftlichen Variante mithilfe eines Systembaukastens. Dessen Entwicklung wird durch den Bund gefördert (Forschungsprogramm Zukunft Bau).

Die **Bundesarchitektenkammer** und der **Zentralverband des deutschen Handwerks** betonen die Berücksichtigung qualitativer und baukultureller Aspekte.

Ergänzend hält die **dena** den Ansatz „Serielles Sanieren“ für unterstützenswert. Am Beispiel des niederländischen Programms „Energiesprong“ lässt sich zeigen, wie die Bündelung von Aktivitäten zur Aushandlung guter Konditionen zu guten Ergebnissen führen kann (niedrige Preise, kurze Sanierungsdauer, besseres Design).

Neben der bundesgeförderten Auslobung des GdW zu Planungs- und Bauleistungen gibt es weitere Architekturwettbewerbe und Modellprojekte zum Thema „Bezahlbares Bauen“, die von Ländern, Verbänden und Kammern ausgelobt wurden, wie z. B.:

- Unter dem Motto „Sozial – Schnell – Gut“ wurden vom Bauforum Rheinland-Pfalz als nichtoffener Ideenwettbewerb beispielhafte und übertragbare Modelle für einen schnell zu erstellenden, bezahlbaren, auf dem Gedanken des Seriellen Bauens basierenden, innovativen Wohnungsbau gesucht. Ziel war es, die Ergebnisse Kommunen, Wohnungsunternehmen und privaten Investoren zu präsentieren und zusammen mit allen Partnern auf eine Umsetzung der prämierten Entwürfe hinzuwirken. Die Preisträger wurden im Sommer 2016 prämiert und in einer Dokumentation zusammengefasst.<sup>7</sup>
- Offener Architektenwettbewerb der Niedersächsischen Landesregierung, Architektenkammer Niedersachsen und Bremen, Verband der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft (vdw) mit dem Ziel, neue Ideen für bezahlbares Wohnen zu entwickeln und umzusetzen. Die Ergebnisse wurden im August 2016 vorgestellt.
- Modellprojekt „Bauen mit Weitblick“ zur Entwicklung von Lösungsansätzen für den bezahlbaren und sozialen Wohnungsbau im Rahmen der IBA Thüringen (Forschungsgruppe gemeinsam mit der Kommunalen Wohnungsbaugesellschaft (KoWo) Erfurt).

## **Bewertung**

Preisvorteile im seriellen Bauen sind nur dann realisierbar, wenn seitens der Wohnungswirtschaft rechtsverbindlich die Nachfrage größerer Mengen bestimmter Wohnungstypen in festgelegten Qualitäten bestimmt wird. Nur dann kann die Bauwirtschaft entsprechende Angebote größerer Stückzahlen zu moderateren Preisen als bei Einzel- und Kleinserienfertigungen anbieten.

Es sind in den Ländern, Kommunen und der Wohnungs- und Bauwirtschaft vielfältige Ansätze vorhanden, um durch modulare, standardisierte Bauweisen und eine industrielle, serielle Vorfertigung Kosten einzusparen und Zeit zu gewinnen. Dazu zählen neben der Erprobung und dem Einsatz von Modul- und Systembauten auch die Optimierung von Wohnungsgrundrissen und der verstärkte Einsatz von

---

<sup>7</sup> Vgl. <https://fm.rlp.de/de/themen/bauen-und-wohnen/buendnis-fuer-bezahlbares-wohnen-und-bauen/initiativen-und-projekte/> Link vom 4. November 2016.

Fertigelementen. Die positiven Aspekte aller Ansätze sollten miteinander verknüpft werden.

### Umsetzungsstand



### Empfehlung an die Politik

Das Expertengremium begrüßt die Bundesinitiative zum seriellen Bauen. Es sind jedoch weitere Anstrengungen notwendig, damit auch im „normalen“ Wohnungsbau serielle Bauweisen stärker zum Einsatz kommen. Es bedarf einer ausreichenden Nachfrage von Seiten der Wohnungswirtschaft, damit sich die serielle Herstellung für die Bauindustrie rechnet.

Die Wohnungswirtschaft hat selbst einige Modelle des seriellen Bauens aufgegriffen. Die Wohnungswirtschaft wiederum ist abhängig von der Genehmigungspraxis der Kommunen. Sind hier aufwendige Abstimmungen oder gar (System-)Änderungen notwendig, rechnen sich die Preisvorteile einer Serienproduktion nicht. Des Weiteren sind Architekten gefragt, kreative, nachfragegerechte und städtebaulich akzeptable Konzepte zu entwickeln. Es ist darauf zu achten, dass diese Konzepte auch bei den Nachfragern auf Akzeptanz stoßen. Auch die Verbreitung guter Ansätze trägt dazu bei, das serielle Bauen zu befördern.

Die möglichen Erleichterungen in den Landesbauordnungen sind konsequenter zu nutzen. Dabei ist zu beachten, dass das Instrument der „Typengenehmigung“, welches in den Bauordnungen gestrichen wurde, insoweit keine Bedeutung hat. Eine Typengenehmigung wird auf Grund der vereinfachten Baugenehmigungsverfahren nicht mehr benötigt und daher in der Praxis auch nicht mehr angewendet. Anderes gilt für die „Typenprüfung“. Dieses Instrument wird in den Ländern demnächst flächendeckend zur Verfügung stehen. Die Typenprüfung ermöglicht es den Herstellern, Teile baulicher Anlagen in derselben Ausführung bei unterschiedlichen Bauvorhaben zu verwenden, wenn die Brauchbarkeit, d. h. die Erfüllung der bauordnungsrechtlichen Anforderungen (Statik, Brandschutz etc.), einmal nachgewiesen worden ist. Es bedarf dann keines neuen Verwendbarkeitsnachweises bzw. keines neuen bautechnischen Nachweises und zwar auch nicht in einem anderen Bundesland.

## 7.2 Teilmaßnahme: Mehr Wohnraum für Studierende und Auszubildende

### Sachstand

Die Wohnungsmärkte sind auch in vielen Universitätsstandorten angespannt. Über das Förderprogramm „Variowohnungen“ des BMUB stehen 2016 bis 2018 insgesamt 120 Mio. Euro zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum für Studierende und Auszubildende zur Verfügung. Gefördert werden qualitativ

hochwertige bauliche und technische Konzepte, die einen zügigen Bauablauf und eine nachhaltige Nutzung sicherstellen. Mit der Förderung der Variowohnungen verfolgt das BMUB das Ziel, den Bau und die Nutzung von innovativen Modellvorhaben zu evaluieren und durch Forschung und Untersuchung Grundlagen für die Weiterentwicklung und die nachhaltige Nutzung derartiger Gebäude zur Verfügung zu stellen. Der Bund gibt bis zu 500 Euro Zuschuss pro Quadratmeter. Abgabefrist für Projektskizzen in der 1. Antragstufe war der 30. September 2016. Das Antragsverfahren für die Modellvorhaben erfolgt zweistufig, sukzessiv und ist noch nicht abgeschlossen. Am 26. Januar 2017 fand die letzte Sitzung des Expertengremiums der ersten Stufe zur Auswahl der eingereichten Anträge statt. Insgesamt werden nach derzeitigem Sachstand der abgeschlossenen ersten Stufe von den ursprünglich vorgesehenen Programmmitteln in Höhe von 120 Mio. Euro nur rund 67,3 Mio. Euro benötigt. Die ersten Förderbescheide wurden im April 2017 erteilt.

### **Bewertung**

Die Antragsliste der Variowohnungen stellt sich insgesamt erfreulich dar. Es liegen Projektanträge aus Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen vor. Das ursprünglich durch das BMUB verfolgte Ziel – Förderung von 30 Modellvorhaben – könnte erreicht werden. Die Verankerung des seriellen Bauens als Fördertatbestand im Programm Variowohnungen ist ein weiterer Schritt zur Verbreitung von Ansätzen des seriellen Bauens. Dies wird vom Expertengremium ausdrücklich begrüßt.

### **Umsetzungsstand**



### **Empfehlung an die Politik**

Das Expertengremium begrüßt das Förderprogramm „Variowohnungen“ zur Schaffung von mehr bezahlbarem Wohnraum für Studierende. Neben der Förderung von qualitativ hochwertigen Konzepten muss angesichts der hohen Nachfrage zukünftig die quantitative Sicherstellung der studentischen Wohnraumversorgung im Vordergrund stehen.

## **8. Maßnahme: Stellplatzverordnungen flexibler ausgestalten**

Immer wieder werden Stellplatzanforderungen als Kostentreiber für den Wohnungsneubau benannt. In den Bauordnungen der Länder werden die Stellplatzregelungen festgelegt. Hier ist geregelt, dass Stellplätze oder Garagen hergestellt werden müssen, wenn unter Berücksichtigung der örtlichen Verkehrsverhältnisse und des öffentlichen Personennahverkehrs zu erwarten ist, dass Zu- und Abgangsverkehr mittels Kraftfahrzeug erfolgen. Stellplatzsatzungen

der Kommunen gestalten diese Regelungen weiter aus, die Zahl der Stellplätze und Garagen sowie etwaige Ablösebeträge werden im Einzelfall für das jeweilige Bauvorhaben festgesetzt. Vor allem dort, wo der Kfz-Bestand zurückgeht und eine verminderte Stellplatzzahl den Verzicht auf die Errichtung einer Tiefgarage erlaubt, sind Möglichkeiten zur deutlichen Einsparung von Baukosten vorhanden.

### **Sachstand**

Der Bund kann den notwendigen Informationsaustausch zur Flexibilisierung der Stellplatzsatzungen in den Kommunen flankierend begleiten. Das BMUB hat in Abstimmung mit dem Deutschen Städtetag im Dezember 2016 eine Fachveranstaltung in Berlin als wissenschaftlich begleitete Impuls- und Dialogplattform für Länder und Kommunen zum Thema „Stellplatzflächen flexibler ausgestalten“ durchgeführt. Die Fachkonferenz hat unter großer Beteiligung und mit interessanten, vielfältigen Beiträgen aus den Kommunen, der Wohnungswirtschaft und Verbänden erfolgreich stattgefunden.

In der Konferenz wurde deutlich, dass die 2002 von den Ländern in der Musterbauordnung (MBO) abgeschaffte gesetzliche Stellplatzpflicht ein richtiger Schritt war. Die Festlegung der Zahl der notwendigen Stellplätze bzw. deren Ablösung kann nach der MBO von den Gemeinden vorgenommen werden. Allerdings haben von den 14 Ländern mit Gemeinden (ohne Hamburg, Berlin) bisher fünf Länder das Konzept der MBO in die jeweilige Landesbauordnung übernommen. Darüber hinaus hat Nordrhein-Westfalen eine Kommunalisierung beschlossen. In den verbleibenden acht Ländern besteht nach wie vor eine Stellplatzpflicht kraft Gesetz (Landesbauordnung). Mit Unterschieden im Einzelnen können die Gemeinden in diesen acht Ländern aber durch Satzung Einfluss auf den Umfang der Stellplatzpflicht nehmen. Im Ergebnis liegt damit die Verantwortung für den Umfang der Stellplatzpflicht auch in dieser Gruppe weitgehend bei den Gemeinden.

Die Stellplatzflächenkonferenz hat gezeigt, dass das Thema „Stellplatzpflicht“ weiterhin mit hohem Interesse von Städten, Kommunen und Wohnungswirtschaft mit unterschiedlichen Ansätzen verfolgt wird zur Förderung von bezahlbarem Wohnraum, von Qualität am Wohnstandort und von Klimaschutz.

Städte, Kommunen und Wohnungswirtschaft betonen den steigenden Bedarf an praxisnahen Lösungen zu übergreifenden Mobilitätskonzepten und flexibler individueller Stellplatzpflicht nach dem Motto: „Mobilität ist bunt (Auto, ÖPNV, Fahrrad, Car-Sharing) und die Wohnraumschaffung bzw. der Wohnstandort steht im Mittelpunkt der Mobilität.“ Es wird deutlich, dass bei alternativen Mobilitätskonzepten eine Evaluierung bereits umgesetzter Mobilitätskonzepte fehlt. Besonderes Interesse galt auch den Ablöse- und Finanzierungsfragen in unterschiedlichen Themenfeldern (z. B. innovative Ablöseverwendungen, Flächenbevorratung für möglichen späteren Stellplatzbedarf, Umgang mit öffentlichen Parkflächen, innovative Mobilitätskonzepte/Elektromobilität).

Eine Dokumentation der Konferenz wurde Anfang 2017 veröffentlicht. Es ist beabsichtigt den Austausch jährlich fortzuführen.

## Bewertung

In den Landesbauordnungen gibt es diverse Ansätze zum flexiblen Umgang mit der Stellplatzpflicht. Generell ist aus Sicht des Expertengremiums ein flexibler Umgang mit der Stellplatzpflicht zu begrüßen. Die Kommunen nutzen die in den Landesbauordnungen vorhandenen Möglichkeiten zur Flexibilisierung nicht immer aus. Die Veranstaltung des BMUB hat vielfältige Lösungsmöglichkeiten für die örtlich sehr unterschiedlich zu bewertende Stellplatzpflicht aufgezeigt.

In den Kommunen werden die Regelungen in den Landesbauordnungen unterschiedlich bewertet. Die Situation vor Ort ist wesentlich komplexer und die einfache Forderung nach einem kompletten Wegfall der Stellplatzpflicht wird dieser häufig nicht gerecht.

## Umsetzungsstand



### Empfehlung an die Politik

Ziel sollte es sein, dass die Länder die vom Bund mit der Musterbauordnung seit 2002 erhaltenen Möglichkeiten nutzen, die Entscheidung über die Anzahl und Art der Stellplätze den lokalen Entscheidungsträger zu übertragen. Lokale Mobilitätskonzepte sind verstärkt in die städtebaulichen Vorgaben und Genehmigungen zu integrieren. Es muss in der Hand der örtlichen Akteure liegen zu entscheiden, ob und in welchem Umfang Stellplätze errichtet werden sollen.

Im Hinblick auf ein zunehmend multimodales Verkehrsverhalten sind die vorhandenen flexiblen Ansätze bei der Ausgestaltung der Stellplatzsätzen sinnvoll. Hieraus können sich wohltuende baukostenmindernde Effekte ergeben. Der Bund kann bei diesem Thema nur als Mediator alle hiervon Betroffenen flankierend begleiten.

## 9. Maßnahme: EnEG, EnEV und EEWärmeG strukturell neu konzipieren

Die Standards der Energieeinsparverordnung (EnEV) und des Erneuerbare-Energien-Wärmegesetzes (EEWärmeG) sind wesentlich zum Erreichen der Energieeffizienz- und Klimaziele der Bundesregierung. Um diese Ziele und insbesondere das langfristige Ziel eines nahezu klimaneutralen Gebäudebestandes bis 2050 wirtschaftlicher und konsequenter zu erreichen sowie Belastungen für Mieter und Hauseigentümer zu begrenzen, soll das Energieeinsparrecht für Gebäude auf die aktuellen Anforderungen hin angepasst werden. Die Weiterentwicklung soll sowohl den Ansprüchen des Klimaschutzes als auch den Anliegen gerecht werden, dass das Bauen in Deutschland bezahlbar bleibt und der für die öffentliche Hand geltende haushaltsrechtliche Grundsatz der Wirtschaftlichkeit beachtet wird. Dieser Zielkonflikt soll gemeinsam und ausgewogen gelöst werden.

## Sachstand

In einem neuen Gebäudeenergiegesetz sollen das Energieeinsparungsgesetz, die Energieeinsparverordnung und das Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz zusammengeführt werden. Damit soll ein einheitliches Regelungssystem geschaffen werden, in dem Energieeffizienz und der Einsatz von erneuerbaren Energien im Gebäudebereich integriert sind. Mit der Vereinheitlichung werden Anwendung und Vollzug erleichtert sowie flexiblere Optionen zur Erfüllung der Standards eingeführt, ohne diese aufzuweichen. Zum Niedrigstenergiestandard für Neubauten erfordert die EU-Gebäuderichtlinie eine Regelung für Nichtwohngebäude der öffentlichen Hand, die behördlich genutzt werden, bis Ende 2018 und für private Neubauten bis Ende 2020. Das geltende Wirtschaftlichkeitsgebot wird dabei beachtet.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit haben mit dem Referentenentwurf des Gebäudeenergiegesetzes eine Neukonzeption des Energieeinsparrechts für Gebäude vorgelegt. Der Koalitionsausschuss hat sich am 29. März 2017 nicht auf eine gemeinsame Linie zu dem Gesetzentwurf verständigt. Mit einem Kabinettsbeschluss noch in dieser Legislaturperiode ist nicht mehr zu rechnen. Die zuständigen Bundesministerinnen Zypries und Dr. Hendricks, haben jedoch schon angekündigt, dass die Arbeiten an dem Gesetzesvorhaben zu Beginn der nächsten Legislaturperiode fortgesetzt werden.

Die **Architektenkammern der Länder** unterstützen den Beschluss der Bauministerkonferenz vom 29./30. Oktober 2015 ausdrücklich, wonach eine strukturelle Neukonzeption von EnEV und EEWärmeG notwendig ist.

Die **Wohnungs-, Immobilien- und Bauwirtschaft** spricht sich gegen eine weitere Verschärfung der energetischen Standards aus. Das Wirtschaftlichkeitsgebot müsse unbedingt eingehalten werden.

## Bewertung

Die Expertenkommission ist sich der Konfliktlagen mit den internationalen Verpflichtungen zum Klimaschutz bewusst. Vor diesem Hintergrund ist es sicherlich richtig, die bestehenden Regelungen, die vor allem an der Energieeinsparung ansetzen, in Frage zu stellen und unter dem Gesichtspunkt der Einsparung von CO<sub>2</sub> und der stärkeren Nutzung regenerativer Energien konzeptionell neu zu bewerten. Denn auch das Niedrigstenenergiegebäude zielt letztlich auf die Vermeidung der Nutzung klimaschädlicher fossiler Energieträger. Auf diese Weise ließen sich auch neue Ansätze für Kosteneinsparungen finden.

## Umsetzungsstand



### Empfehlung an die Politik

Eine Wiederaufnahme des Gesetzesvorhabens in der nächsten Legislaturperiode wird empfohlen. Ein technologieoffener Systemwechsel unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit ist erforderlich.

## 10. Maßnahme: Gemeinsam für mehr Akzeptanz in der Bevölkerung für Neubau werben

Gemeinsam mit den Bündnispartnern hat das BMUB erklärt, für ein besseres Neubauklima und für eine größere Akzeptanz des Wohnungsbaus in der Bevölkerung zu werben. Ziel ist ein verstärktes Bewusstsein für die Notwendigkeit des Neubaus und die positive Wahrnehmung der Innenentwicklung und Nachverdichtung.

### Sachstand

Mit breiter Zustimmung haben sich die Partner des Bündnisses bereit erklärt, im Rahmen koordinierter Aktivitäten für mehr Akzeptanz von Wohnungsneubau in der Bevölkerung zu werben. Zu diesem Zweck erarbeiten sie eine Kommunikationsstrategie, die sich sowohl an die breite Öffentlichkeit als auch an Projektentwickler, Bauträger sowie an Verwaltung und Politik auf kommunaler Ebene richtet. Ein erstes Fachgespräch zur Konkretisierung der Aktivitäten und Verabredungen der Bündnispartner fand im Juli 2016 statt. Zur Unterstützung der Akzeptanz von Wohnungsneubau wurden u. a. Regionalkonferenzen durchgeführt, im April 2017 in Köln und eine weitere im Juli 2017 in Nürnberg.

Um Anwohnerproteste gar nicht erst entstehen zu lassen und Akzeptanz sowie Verständnis bei Bürgerinnen und Bürgern zu schaffen, sehen die Bündnispartner eine frühzeitige Information und eine Beteiligung der Öffentlichkeit am Planungsprozess durch Projektentwickler und/oder die Kommune als sinnvoll und wichtig an. Dabei gibt es kein mustergültiges Vorgehen. Stattdessen ist für jedes Vorhaben eine individuelle, an lokalen Gegebenheiten orientierte Strategie erforderlich. Die Wohnungswirtschaft stellt sich auf aktivere und flexiblere Beteiligungsverfahren ein und sieht darin nicht nur eine Pflicht, sondern auch eine Chance zu einer qualitativen Verbesserung eines Vorhabens.

Auch die frühzeitige Einbeziehung der Politik sowie deren Rückhalt sind für viele Wohnungsbauunternehmen von zentraler Bedeutung. Teils fehlt es aus Sicht der Wohnungswirtschaft an kommunalpolitischer Verantwortungsübernahme. Beispielhaft hingegen unterstützt die Stadt **Wolfsburg** Neubauvorhaben in der Kommune und wirbt für die Notwendigkeit von Neubau und Innenentwicklung. Neben einem starken persönlichen Engagement von Vertretern der Politik und der Verwaltung (Präsenz vor Ort) wird dort die kommunale Wohnbauoffensive von einer lokal bezogenen Image-Kampagne begleitet.

Ein Baustein der Kommunikationsstrategie ist die Verbreitung gelungener Beispiele aus der Praxis, z.B. im Hinblick auf projektbezogene Informations- und Beteiligungsverfahren von Projektentwicklern, Bauträgern und Kommunen,

Quartiersbezug, Öffentlichkeitsarbeit von Kommunen oder kooperative Verfahren zwischen Investor, Kommune und Bürger.

Vorgesehen sind verschiedene Wege zur Verbreitung guter Ansätze und Beispiele:

- Best Practice Sammlungen oder Handreichungen zur Kommunikation und Bürgerbeteiligung bei Neubauprojekten,
- Vorstellung guter Beispiele bei regionalen Veranstaltungen,
- Wanderausstellungen.

Um das Bewusstsein für die Notwendigkeit von Neubau und die positive Wahrnehmung der Innenentwicklung und Nachverdichtung zu stärken, haben einige Bündnispartner eine bundesweite Image-Kampagne vorgeschlagen. Die Idee wurde jedoch von der Mehrheit der Bündnispartner mit dem Hinweis auf vergleichsweise hohe Kosten einer Kampagne mit Außenwerbung, Werbeanzeigen in Printmedien oder Videoclips etc. abgelehnt. Zudem befürchten sie eine geringe Wirksamkeit und Nachhaltigkeit einer bundesweiten Kampagne angesichts der lokalen Thematik. Stattdessen verweisen sie auf Anlässe wie regionale Veranstaltungen, eine Wanderausstellung oder eine Broschüre, die gute Gelegenheiten bieten, um das Thema in der öffentlichen Wahrnehmung und den Medien stetig zu platzieren.

### **Bewertung**

Die umfangreiche Berichterstattung über den Wohnungsmangel vor allem in den Großstadtreionen und Universitätsstädten trägt mittlerweile zu einer breiteren Zustimmung zu Neubauvorhaben in der Bevölkerung bei. Sobald jedoch der persönliche Bereich der Bürger betroffen ist und konkrete Auswirkungen auf die Wohnqualität befürchtet werden, nehmen Verständnis und Zustimmung nach wie vor deutlich ab.

Die vorhandenen Ansätze weisen in die richtige Richtung. Diese müssen verbreitet werden. Hierfür ist eine generelle weitere Intensivierung der Kommunikation erforderlich. Dies gilt sowohl für die Öffentlichkeit als auch für Projektentwickler, Wohnungsbauunternehmen und Kommunen. Politischer Rückhalt ist bei der Umsetzung neuer Wohnungsbauvorhaben ebenfalls wichtig. Der vorgeschlagene Weg über die Verbreitung guter Beispiele und den Erfahrungsaustausch sowie die Schaffung von Anlässen wie regionale und lokale Veranstaltungen, eine Ausstellung sowie eine Publikation ist zielführend.

### **Umsetzungsstand**



### **Empfehlung an die Politik**

Aus Sicht des Expertengremiums hat das Bündnis erfolgversprechende Maßnahmen auf den Weg gebracht, um für mehr Akzeptanz von Wohnungsneubau in der

Bevölkerung zu werben. Die einzelnen Bausteine der Kommunikationsstrategie müssen nun zügig konkretisiert, koordiniert und umgesetzt werden. Eine grundsätzliche politische Unterstützung des Wohnungsbaus und eine öffentliche Debatte sind nach wie vor unerlässlich.

Das Expertengremium ist der Ansicht, dass das Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen bereits einen wesentlichen Beitrag zur Verbesserung der Akzeptanz von Neubauvorhaben geleistet hat.

## **ANHANG**

### **1. Ansätze zur Reform der Grundsteuer und der Grunderwerbsteuer**

Neben einer steuerlichen Förderung des Mietwohnungsneubaus hielten es einige Mitglieder des Bündnisses für erforderlich, auch die vorhandenen steuerlichen Instrumente Grundsteuer und Grunderwerbsteuer im Hinblick auf den akuten Bedarf zur Schaffung von mehr und bezahlbarem Wohnraum zu prüfen. Aus diesem Grund geht das Expertengremium auf diese Empfehlung ein, auch wenn diese keine Maßnahme des 10-Punkte-Programms der Wohnungsbau-Offensive darstellt. Auf eine Formulierung von Empfehlungen an die Politik wird daher verzichtet.

#### **1.1 Ansätze zur Reform der Grundsteuer**

##### **Sachstand**

Auf Grundlage eines Beschlusses der Finanzministerkonferenz hat der Bundesrat am 4. November 2016 einen Gesetzesentwurf zur Reform der Grundsteuer beschlossen. In die Bemessungsgrundlage für die Erhebung der Grundsteuer sollen künftig der Wert des Grund und Bodens und (bei bebauten Grundstücken zusätzlich) die (regelmäßig aktualisierten) pauschalierten Herstellungskosten einfließen. Derzeit werden für die Erhebung der Grundsteuer die Einheitswerte herangezogen. Diese bilden jedoch Werteverhältnisse aus dem Jahr 1935 (neue Bundesländer) bzw. 1964 (alte Bundesländer) ab und werden als veraltet angesehen. Der Bundesfinanzhof hat die Verfassungsmäßigkeit dieser Methode bereits 2014 angezweifelt. Aktuell beschäftigt sich zudem das Bundesverfassungsgericht in zwei Verfahren mit dem Thema. In der AG „Aktive Liegenschaftspolitik“ wurde diskutiert, ob die Grundsteuer so weiterentwickelt werden kann, dass sie zu einer Baulandmobilisierung beiträgt. Dazu müssten bebaubare aber aktuell unbebaute Grundstücke mit einer höheren Steuer belegt werden, um einen Anreiz zu schaffen, das Grundstück einer Entwicklung zuzuführen. Die Spekulation mit steigenden Grundstückspreisen sollte so eingedämmt werden.

##### **Bewertung**

Da das Aufkommen aus der Grundsteuer laut Grundgesetz ausschließlich den Kommunen zusteht und sie das Recht auf Festsetzung der Hebesätze innehaben, ist der Einfluss des Bundes auf die Höhe der Grundsteuer begrenzt. Die Reform der Grundsteuer sollte allerdings nicht auf eine Erhöhung des Steueraufkommens abzielen, sondern aufkommensneutral ausgestaltet sein. Es ist zu beobachten, dass viele Kommunen ihre Grundsteuersätze erhöhen. Hauptanliegen der Reform der Grundsteuer ist die Schaffung einer zeitgemäßen Bemessungsgrundlage.

Die Diskussionen zur Modifizierung der Grundsteuer sind komplex. In der Sache sind sich die Akteure der Länder, Kommunen, der Bauwirtschaft, der

Immobilienverwalter, der Architektenverbände und der Wohnungswirtschaft weitgehend einig, dass ein Instrument geschaffen werden sollte, um zügig Bauland zu mobilisieren.

**Schleswig-Holstein** hält aus wohnungspolitischer Sicht eine zur Mobilisierung von Bauland ausgestaltete Grundsteuer für hilfreich und schlägt vor zu prüfen, inwieweit eine Rabattierung bzw. ein Verzicht auf Grund- und Grunderwerbssteuer ein geeignetes Mittel zur Kostendämpfung und zur Erhöhung der Fördereffekte sein kann.

**Berlin** spricht sich inhaltlich für eine Umgestaltung der Grundsteuer aus. Eine zeitnahe Bebauung könnte durch eine erhöhte Besteuerung unbebauter Grundstücke attraktiver werden (Vermeidung von Spekulationen).

Der **GdW** hingegen bezweifelt, ob allein durch eine Reform der Grundsteuer Anreize zur Baulandmobilisierung geschaffen werden. Hier besteht insbesondere die Sorge, dass die erhöhte Besteuerung von unbebauten Grundstücken in strukturschwachen Regionen kontraproduktiv ist.

Von Seiten einzelner **Kommunen** wurde der Vorschlag unterbreitet, die Grundsteuer für den geförderten Wohnungsbau zu reduzieren. Der **Deutsche Städtetag** spricht sich dafür aus, dass zur Unterstützung der bodenpolitischen Ziele der Städte nach Abschluss der Grundsteuerreform eine Tarifoption zur Mobilisierung erschlossener, aber unbebauter Grundstücke im Innenbereich eingeführt werden sollte.

## 1.2 Ansätze zur Reform der Grunderwerbsteuer

### Sachstand

Die Grunderwerbsteuer ist eine Verkehrssteuer und steht den Ländern zu. Artikel 105 Absatz 2a Satz 2 Grundgesetz räumt den Ländern die Befugnis zur Bestimmung des Steuersatzes bei der Grunderwerbsteuer ein. Dem Bund ist damit eine Festsetzung des Steuersatzes verwehrt. Der Steuersatz beträgt in Deutschland je nach Bundesland zwischen 3,5 % und 6,5 %.

### Bewertung

Die **Bundesländer** schätzen den Einfluss der Höhe der Grunderwerbsteuer auf den Wohnungsneubau unterschiedlich ein.

Aus Sicht der Länder **Bayern** und **Hamburg** hat die Höhe des Steuersatzes erheblichen Einfluss auf den Wohnungsneubau. Daher hat sich das Bündnis für das Wohnen in Hamburg darauf verständigt, von einer Erhöhung der Grunderwerbsteuer (aktuell 4,5 %) während der Legislaturperiode (2015 bis 2020) abzusehen. Auch in Bayern (aktuell 3,5 %) ist aktuell keine Erhöhung geplant.

Entgegen dieser Einschätzung hat das Land **Nordrhein-Westfalen** die Erfahrung gemacht, dass die Erhöhung der Grunderwerbsteuer auf 6,5 % zu keiner spürbaren

Investitionsbeeinträchtigung geführt hat. Das Hebesatzrecht ist ein wichtiges Instrument der Länder, um zusätzlich Einnahmen zu generieren. Zur Entlastung trägt bei, dass bei der Förderung des Wohneigentums im Rahmen der Sozialen Wohnraumförderung die Kosten für die Grunderwerbsteuer Teil der förderfähigen Kosten sind. Zudem federt der „Kinderbonus“ (Zusatzdarlehen), der auf 10.000 Euro verdoppelt wurde, die Mehrbelastung zumindest für einkommensschwächere Familien ab. Auch **Thüringen** ist der Auffassung, dass eine Senkung des Steuersatzes vermutlich keinen Einfluss auf eine Intensivierung des Wohnungsbaus hat. Das Land **Niedersachsen** hat hierzu keine abschließende Meinung.

Abgesehen von einigen Ländern besteht bei den **Bündnispartnern** Einigkeit in der Auffassung, dass die deutliche Anhebung der Grunderwerbsteuer in vielen Bundesländern in den vergangenen Jahren kostentreibend auf den Wohnungsbau gewirkt hat, insbesondere in hochpreisigen Regionen. Die **Gewerkschaften** mahnen eine maßvolle Gestaltung des Steuersatzes an (3,5 %). Auch der **Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (GdW)** spricht sich für eine Rückkehr zu einem investitionsfreundlichen Steuersatz von maximal 3,5 % aus – zumindest für den Neubau von bezahlbarem Wohnraum und Sozialmietwohnungen. Er regt hierzu auch eine Neugestaltung des Länderfinanzausgleichs an; Anreize zur Erhöhung der Grunderwerbsteuer sollten vermieden werden. Außerdem schlägt der GdW vor, die Grunderwerbsteuer beim Ersterwerb einer selbstgenutzten Immobilie auszusetzen und die aufgrund der demografischen Entwicklung zwingend notwendig werdenden Anpassungen der Unternehmensstrukturen von Wohnungs- und Immobilienunternehmen von der Grunderwerbsteuer freizustellen.

Aus Sicht der **Bundesarchitektenkammer** wäre eine Schaffung differenzierter Steuersätze innerhalb der Grunderwerbsteuer sinnvoll. Eine entsprechende Anpassung der bundesrechtlichen Normen könnte dann ein Bundesland in die Lage versetzen, zumindest bei Grundstücksverkäufen zugunsten des öffentlich geförderten Wohnungsbaus einen reduzierten Grunderwerbsteuersatz einzusetzen. Der **Immobilienverband Deutschland** schlägt Ausnahmetatbestände für selbstgenutztes Wohneigentum und Geschosswohnungsbau vor.

Das Expertengremium stellt fest, dass in den Gebieten mit hoher Nachfrage eine Erhöhung der Kosten dadurch eingetreten ist, dass die Grundstückspreise erheblich angezogen haben. Soweit die Länder dann zusätzlich die Grunderwerbsteuer erhöht haben (SH, NRW) ist ein doppelter Effekt eingetreten (höherer Steuersatz auf eine erhöhte Bemessungsgrundlage). Dazu kommt, dass die Grunderwerbsteuer die Käufer von Grundstücken und von bereits durch Bauträger bebauten Grundstücken ungleich trifft (da das Haus ggf. auch der Besteuerung unterliegt). Insgesamt ist die Grunderwerbsteuer daher ein weiterer Kostentreiber im Wohnungsbau.