



Bundesministerium  
für Umwelt, Naturschutz,  
Bau und Reaktorsicherheit



Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen  
**Handlungsempfehlungen der  
Arbeitsgruppen**





# Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen

## Handlungsempfehlungen der Arbeitsgruppen

Auftraggeber:

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)  
Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)



---

## **INHALTSVERZEICHNIS**

- 1. AG Soziale Wohnraumförderung und weitere Investitionsanreize**
- 2. AG Aktive Liegenschaftspolitik**
- 3. AG Altersgerechter Umbau im Quartier**
- 4. AG Soziales und klimafreundliches Wohnen und Bauen**



# AG Soziale Wohnraumförderung und weitere Investitionsanreize

Ansprechpartner:

Dr. Marie-Therese Krings-Heckemeier, Dr. Reiner Braun, Julia Kemper (empirica)  
Dr. Adolf Völker, Dr. Ina A. Falkenstein (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz,  
Bau und Reaktorsicherheit)





## INHALTSVERZEICHNIS

<b>1.</b>	<b>Hintergrund und Ziele der Arbeitsgruppe .....</b>	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>Themen und Termine der Arbeitsgruppe .....</b>	<b>2</b>
<b>3.</b>	<b>Wesentliche Handlungsempfehlungen .....</b>	<b>3</b>
3.1	Prioritäre Maßnahmen.....	3
3.2	Flankierende Maßnahmen.....	6
3.3	Weitere Maßnahmenvorschläge .....	7



## 1. Hintergrund und Ziele der Arbeitsgruppe

Die Nachfrage nach Wohnraum in den wirtschaftsstarken Ballungsräumen, Groß- und Universitätsstädten hat weiter zugenommen. Derzeit wird der Wohnungsbedarf durch die steigenden Zahlen nach Deutschland flüchtender Menschen erheblich verstärkt.

Für eine gute Wohnungsversorgung der Bevölkerung in Deutschland müssen zukünftig deutlich mehr Wohnungen in den Zuzugsgebieten gebaut werden. Es ist notwendig, die Investitionstätigkeit in den Wohnungsbau zu stärken, um das Wohnungsangebot zu erhöhen – gerade auch im bezahlbaren Segment. Es muss vor allem erreicht werden, dass mehr Privatkapital in den Wohnungsbau gelenkt wird.

Dazu sind investitionsfreundliche Rahmenbedingungen und gezielte förderpolitische Impulse von entscheidender Bedeutung, die für mehr Investitionen in den Wohnungsbau sorgen - und zwar genau dort, wo mehr Wohnraum gebraucht wird und genau für die Menschen, die sich keine teuren Wohnungen leisten können.

Eine besondere Rolle bei der Schaffung bezahlbaren Wohnraums spielt der soziale Wohnungsbau. Er hat gerade für einkommensschwächere Haushalte und für Menschen, die sich nicht aus eigener Kraft mit Wohnraum versorgen können, eine unentbehrliche Versorgungsfunktion.

Die öffentliche Hand wendet bereits heute erhebliche Haushaltsmittel auf, um zusätzliche Investitionen im Wohnungsbau anzuregen und die Wohnungsversorgung 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 qualitativ hochwertiger Wohnquartiere.

Ziel der Arbeitsgruppe war die Erarbeitung von Handlungsempfehlungen für die Verbesserung der Investitionsbedingungen auf dem Wohnungsmarkt. Im Vordergrund standen dabei die Überprüfung, Verbesserung und Ergänzung der bestehenden Förderinstrumente.

Die Arbeitsgruppe hat Vorschläge entwickelt, wie die vorhandenen Förderinstrumente zielgenauer ausgerichtet, besser verzahnt und mit neuen investitionsfördernden Maßnahmen wirkungsvoll ergänzt werden können. Besonders intensiv beschäftigte sich die Arbeitsgruppe mit der Intensivierung des sozialen Wohnungsbaus und der Einführung steuerlicher Anreize. Zudem wurden Ansätze zur Stärkung des genossenschaftlichen Wohnens erarbeitet, da Wohnungsgenossenschaften einen wichtigen Beitrag zur Sicherung bezahlbaren Wohnens leisten können.

## 2. Themen und Termine der Arbeitsgruppe

Am 16. März 2015 wurde die Arbeitsgruppe Soziale Wohnraumförderung und weitere Investitionsanreize eingerichtet. In der ersten Sitzung wurden die Leitthemen der Arbeitsgruppe, das Konzept und das Arbeitsprogramm besprochen.

Die Termine und Inhalte der Sitzungen sind im Folgenden aufgeführt:

16.03.2015	<p>Thema „Investitionen in den Wohnungsbau – Bestandsaufnahme der Förderinstrumente“</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bestandsaufnahme der Förderinstrumente aus Sicht des Bundes</li> <li>• Soziale Wohnraumförderung der Länder: Hintergründe und Unterschiede der spezifischen Ausgestaltung in den Ländern</li> <li>• Kommunale Strategien zur Unterstützung des sozialen Wohnungsbaus</li> </ul>
04.05.2015	<p>Thema „Zielgruppen der sozialen Wohnraumförderung und steuerliche Anreize für Investitionsförderungen“</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Soziale Wohnraumförderung: Selbstverpflichtung und Berichtswesen der Länder</li> <li>• Zielgruppen der sozialen Wohnraumförderung und studentisches Wohnen</li> <li>• Abschreibungsmöglichkeiten und weitere Investitionsanreize</li> </ul>
15.06.2015	<p>Thema „Weitere Instrumente zur Förderung der Investitionstätigkeit“</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Chancen und Grenzen von Neubauvorhaben: Der Beitrag des Wohnungsneubaus zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum (direkte und indirekte Effekte von Neubauvorhaben)</li> <li>• Förderung von Wohneigentum als Beitrag zur Erhöhung der Investitionstätigkeit</li> <li>• Erhöhung der Akzeptanz von Neubauvorhaben: Wie kann ein positiveres „Neubauklima“ in der Bevölkerung geschaffen werden? (Information der Bürger über Zusammenhänge und Wirkungen, Relevanz einer frühzeitigen Bürgerbeteiligung und Einbindung der Bewohnerschaft)</li> </ul>
16.06.2015	<p>Thema „Stärkung des genossenschaftlichen Wohnens“</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wohnungsgenossenschaften als Partner der Wohnungspolitik von Ländern und Kommunen</li> <li>• Hemmnisse und Chancen bei Neugründungen von Genossenschaften</li> <li>• Potenziale und Hemmnisse unternehmerischer Aktivitäten in der Rechtsform der Genossenschaft</li> <li>• Ansatzpunkte für eine Stärkung der genossenschaftlichen Potenziale für ein bezahlbares Wohnen und Bauen</li> </ul>

### 3. Wesentliche Handlungsempfehlungen

Aus den Diskussionen der Arbeitsgruppe wurden Vorschläge und Maßnahmen erarbeitet, die die Investitionsbedingungen auf dem Wohnungsmarkt verbessern, den Bau von insgesamt mehr Wohnungen fördern, den sozialen Wohnungsbau stärken und das genossenschaftliche Wohnen unterstützen. Es handelt sich bei den im Folgenden dargestellten Maßnahmen zunächst um Vorschläge, die – sofern sie mit Auswirkungen auf den Bundeshaushalt verbunden sind – unter dem Finanzierungsvorbehalt des Bundesministeriums der Finanzen stehen.

#### 3.1 Prioritäre Maßnahmen

##### **Erhöhung der Kompensationsmittel des Bundes für die soziale Wohnraumförderung**

Die soziale Wohnraumförderung hat eine unentbehrliche Versorgungsfunktion für einkommensschwächere Haushalte und für Menschen, die sich nicht aus eigener Kraft mit angemessenem Wohnraum versorgen können. Insbesondere die seit 2012 in vielen Ballungsräumen zunehmenden Wohnungsengpässe haben die Notwendigkeit einer wirksamen und verbesserten sozialen Wohnraumförderung erneut sichtbar werden lassen. In Folge der Föderalismusreform I liegt die soziale Wohnraumförderung seit 2007 in der alleinigen Verantwortung der Länder. Als Ausgleich für den Wegfall früherer Finanzhilfen für die soziale Wohnraumförderung gewährt der Bund den Ländern bis Ende 2019 Kompensationsmittel aus dem Bundeshaushalt in Höhe von 518,2 Mio. Euro jährlich.

Der zunehmende Bedarf an preiswerten Wohnungen zur Versorgung einer wachsenden Zahl einkommensschwacher Haushalte und sozialer Problemgruppen erfordert den Neubau von Sozialwohnungen und die Modernisierung bestehender Sozialwohnungsbestände.

Vor diesem Hintergrund sollen nach Einschätzung der Länder und vieler weiterer Arbeitsgruppenmitglieder die Kompensationsmittel des Bundes erhöht werden, um kurzfristig mehr Sozialwohnungen zu schaffen.

*Inzwischen hat der Bund im Rahmen des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes, das am 24.10.2015 in Kraft getreten ist, die den Ländern jährlich zugewiesenen Kompensationsmittel für die Jahre 2016 bis 2019 um jeweils 500 Mio. Euro auf insgesamt 4 Mrd. Euro erhöht.*

##### **Zweckgebundener Einsatz der Mittel der sozialen Wohnraumförderung**

Für eine deutliche Intensivierung des sozialen Wohnungsbaus ist es unerlässlich, dass die Länder die vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel erheblich mit eigenen Mitteln aufstocken und vorrangig für den Neubau von Sozialwohnungen in den Zuwanderungsregionen, d.h. in wirtschaftsstarken Metropolen und Städten sowie in Universitätsstädten, verwenden.

Vor diesem Hintergrund sollen nach Einschätzung vieler Arbeitsgruppenmitglieder, insbesondere aus der Wohnungswirtschaft, die Bundesmittel für die soziale Wohnraumförderung zweckgebunden eingesetzt werden, z.B. über eine geeignete Selbstverpflichtung der Länder. Es wird begrüßt, dass die Länder gemäß Beschluss der Bauministerkonferenz vom 13./14.11.2014 über die Verwendung der Entflechtungsmittel der Wohnraumförderung freiwillig über das Jahr 2013 hinaus berichten. Dies ist für eine hohe Transparenz der Fördermaßnahmen notwendig.

#### **Verstetigung der Kompensationsmittel des Bundes für die soziale Wohnraumförderung über 2019 hinaus**

Die gravierenden Wohnungsversorgungsprobleme in den Zuzugsräumen und vielen Universitätsstädten werden auch über das Jahr 2019 hinaus bestehen. Dabei erfordert die steigende regionale Differenzierung verbunden mit einem Nebeneinander wachsender und schrumpfender Regionen unterschiedliche Strategien und qualitative Lösungen der Förderung.

Vor diesem Hintergrund sollen nach Einschätzung vieler Arbeitsgruppenmitglieder, insbesondere der Länder und der Wohnungswirtschaft, die Kompensationsmittel des Bundes für den Bereich der sozialen Wohnraumförderung auch über das Jahr 2019 hinaus fortgeführt werden.

#### **Etablierung einer kurzfristigen, räumlich begrenzten zusätzlichen Förderung von Wohnungen mit Sozialbindungen (§ 7k EStG)**

Die bestehenden Fördermöglichkeiten reichen nach Ansicht vieler Arbeitsgruppenmitglieder nicht aus, um die aktuell dringliche Schaffung von mehr bezahlbarem Wohnraum zu bewältigen. Notwendig ist eine wirksame und zielgenaue Förderung, die die Investitionsbedingungen für bezahlbaren Wohnraum verbessert und damit zu einem erweiterten Wohnraumangebot mit bezahlbaren Mietpreisen führt. Diese Förderung könnte beispielsweise in Form erhöhter AfA-Sätze für neue Wohnungen mit einer langjährigen Sozialbindung erfolgen.

Um eine gezielte Förderung zu erreichen, sollte die Förderung räumlich und zeitlich begrenzt werden (beispielsweise auf Gebiete, in denen die Mietpreisbremse gilt). Dabei ist darauf zu achten, dass sich der räumliche Geltungsbereich auf die Gebiete mit Wohnungsmarktengpässen erstreckt.

Vor diesem Hintergrund soll nach Einschätzung vieler Arbeitsgruppenmitglieder, insbesondere aus der Wohnungswirtschaft, eine kurzfristige, räumlich begrenzte zusätzliche Förderung von Wohnungen mit Sozialbindungen eingeführt werden.

#### **Einführung einer befristeten und regionalisierten degressiven AfA**

Als wichtiges Instrument zur Belebung der Wohnungsbautätigkeit gelten verbesserte Abschreibungsbedingungen, die kräftige Impulse auslösen können. Bei einer degressi-

ven Abschreibung wird anfangs jährlich ein im Vergleich zur linearen AfA höherer Prozentsatz vom noch vorhandenen Restbuchwert abgesetzt. Die in den ersten Jahren nach der Herstellung bzw. Anschaffung höheren AfA-Sätze entfalten somit sehr schnell und intensiv ihre investitionsfördernde Wirkung. Der starke und zielgenaue Anreiz zum Neubau von Wohnungen kommt wegen der indirekten Auswirkungen („Sickereffekte“) auch Wohnungssuchenden im preiswerten Segment zugute. Fehlanreize in Gebieten mit ausreichendem Wohnraum kann über eine räumliche und zeitliche Begrenzung der Förderung entgegengewirkt werden.

Vor diesem Hintergrund soll nach Einschätzung einiger Arbeitsgruppenmitglieder eine befristete, regionalisierte degressive AfA eingeführt werden. Einige Arbeitsgruppenmitglieder sprachen sich dafür aus, alternativ die Einführung einer befristeten, räumlich begrenzten Investitionszulage zu prüfen. Von Seiten des Vertreters des Bundesministeriums der Finanzen wurden u.a. Bedenken bezüglich der rechtlichen Umsetzbarkeit und der Vereinbarkeit einer Förderung von Wachstumsregionen mit den Leitlinien der deutschen Regionalpolitik vorgebracht.

#### **Erhöhung der linearen AfA auf 3 bis 4 %**

Die derzeitigen steuerlichen Rahmenbedingungen für den Wohnungsbau entsprechen aus Sicht der Wohnungswirtschaft nicht mehr den aktuellen Gegebenheiten und müssen generell angepasst werden. Aufgrund der vielfältigen technischen Neuerungen hat sich die Nutzungsdauer diverser Bauteile an Gebäuden deutlich verringert. Um der geänderten Nutzungsdauer Rechnung zu tragen, sei eine Anpassung der Abschreibungssätze notwendig. Für Wohnimmobilien gilt derzeit generell eine lineare Abschreibung von 2% p.a.; d.h. die Anschaffungs- bzw. Herstellungskosten müssen bilanziert und über 50 Jahre abgeschrieben werden.

Vor diesem Hintergrund soll nach Einschätzung vieler Arbeitsgruppenmitglieder, insbesondere aus Sicht der Wohnungs- und Bauwirtschaft, des Deutschen Mieterbundes sowie der Gewerkschaften, die lineare AfA auf 3 bis 4 % erhöht werden.

#### **Schaffung von mehr Wohnraum für Studierende**

Für Studierende ist es in vielen Universitätsstädten schwer geworden, bezahlbaren Wohnraum zu finden. Hier trifft das insgesamt zu niedrige Wohnungsangebot auf eine in den letzten Jahren deutlich gestiegene Zahl von Studierenden. Deshalb soll die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum für Studierende aktiv unterstützt werden.

Vor diesem Hintergrund soll nach Einschätzung aller Arbeitsgruppenmitglieder gezielt der Bau von mehr bezahlbarem Wohnraum für Studierende vorangetrieben werden. Die im Rahmen des Zukunftsinvestitionsprogramms des Bundes enthaltene Förderung von Modellvorhaben studentischen Wohnens (Variowohnungen) wird daher begrüßt. Die Eignung von Modellprojekten wurde von den Teilnehmern unterschiedlich beurteilt.

### **Stärkung des genossenschaftlichen Wohnens**

Das Bundesbauministerium hat sich bereits in der Vergangenheit stets für eine Stärkung des genossenschaftlichen Wohnens eingesetzt. Wohnungsgenossenschaften leisten einen wichtigen Beitrag zur Sicherung bezahlbaren Wohnraums. Nach Einschätzung vieler Arbeitsgruppenmitglieder soll das genossenschaftliche Wohnen weiter gestärkt und unterstützt werden.

Empfohlen wird die verstärkte Anwendung des Modells der mittelbaren Belegung und die Intensivierung des Ankaufs von Belegungsrechten auch bei Wohnungsgenossenschaften (Inanspruchnahme der Sozialen Wohnraumförderung für Neubau und Begründung von Belegungsrechten im Wohnungsbestand). Außerdem soll die Möglichkeit von Kooperationsverträgen mit Kommunen zur Schaffung bezahlbaren Wohnraums insbesondere auch durch Wohnungsgenossenschaften besser genutzt werden. Ein zentrales Thema ist dabei – wie für andere Akteure auch – die Verfügbarkeit von Grundstücken. Intensiv diskutiert wurden verschiedene Möglichkeiten der Baulandbereitstellung, wie z. B. Konzeptvergaben.

Viele Arbeitsgruppenmitglieder sprachen sich für eine verbesserte Förderung und Unterstützungsmöglichkeiten für Wohnungsgenossenschaften in der Gründungsphase im Neubau und Bestand aus, zum Beispiel auch durch verbesserte spezifische Beratungsangebote (u.a. durch Kommunen). Darüber hinaus können Dachgenossenschaften kleineren Wohnprojekten oder Baugruppen die Möglichkeit bieten, die Rechtsform der Genossenschaft zu wählen und deren Vorteile zu nutzen. In der Arbeitsgruppe wurde zudem dafür geworben, das Genossenschaftsrecht in Ausbildungs- und Lehrplänen stärker zu berücksichtigen (universitäre Ausbildung und daran anknüpfende Qualifizierungen und Berufe).

### **3.2 Flankierende Maßnahmen**

#### **Verbesserung der Attraktivität von Förderdarlehen angesichts niedriger Marktzinsen**

Aufgrund der derzeitigen Marktbedingungen sind verstärkte Anstrengungen und neue Förderkonzepte erforderlich. Anhaltend niedrige Marktzinsen, knappe Flächen und steigende Marktmieten stellen eine Herausforderung für die Förderpolitik dar, weil die traditionell gewährten niedrig verzinslichen Förderdarlehen als Investitionsanreize an Wirksamkeit eingebüßt haben. Dazu müssen die bestehenden Förderkonditionen auf den Prüfstand gestellt und neu justiert werden.

Vor diesem Hintergrund sollen nach Einschätzung aller Arbeitsgruppenmitglieder die Förderangebote weiterentwickelt werden. Im Mittelpunkt steht die Verbesserung der Attraktivität des geförderten Wohnungsbaus, beispielsweise durch Zuschüsse, Erhöhung der Förderdarlehen, Anhebung der Sozialmieten oder Tilgungsnachlässe. Darüber hinaus sind Förderungen aus Sicht der Kommunen flexibler und besser planbar zu ge-



stalten. Insgesamt ist die Objektförderung unter Beibehaltung der bestehenden Subjektförderung (Wohngeld, Kosten der Unterkunft und Heizung) auszubauen.

#### **Anwendung des Modells der mittelbaren Belegung und verstärkter Ankauf von Belegungsrechten**

Ein flexibler Umgang mit Belegungsbindungen ist ein sinnvoller Ansatz, um zielgerichtet und schnell bezahlbaren Wohnraum zur Verfügung zu stellen. Das Modell der mittelbaren Belegung bietet große Potenziale. So kann die Akzeptanz für geförderten Neubau beispielsweise durch die Verschiebung von Belegungsrechten in Bestandswohnungen gesteigert werden. Sozialwohnungsberechtigte können so in die preisgünstigere Bestandswohnung ziehen, während Mieterinnen und Mieter, die im Zeitablauf keine Berechtigung für eine Sozialwohnung mehr haben, eine Neubauwohnung zu einem höheren Preis mieten. Darüber hinaus bietet die mittelbare Belegung die Chance, erwirtschaftete Mietvorteile aus „Fehlbelegungen“ für die Verbesserung der Wohnverhältnisse im Quartier zu nutzen.

Außerdem bieten sich zur Unterstützung von Maßnahmen der sozialen Wohnraumversorgung, zur Verbesserung der Wohnverhältnisse sowie zur Schaffung oder Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen Kooperationsverträge, beispielsweise zwischen Kommunen und Wohnungsunternehmen, an. Dort können auch Regelungen über mittelbare Belegungsbindungen vereinbart werden.

Vor diesem Hintergrund soll nach Einschätzung vieler Arbeitsgruppenmitglieder das Modell der mittelbaren Belegung stärker angewendet, der Ankauf von Belegungsrechten intensiviert und Kooperationsverträge verstärkt genutzt werden.

#### **Schaffung eines positiveren Neubauklimas in der Bevölkerung**

Für die Schaffung von mehr bezahlbarem Wohnraum ist die Unterstützung der Bürgerinnen und Bürger notwendig. Die Akzeptanz von Neubauvorhaben in der Bevölkerung ist eine wichtige Voraussetzung für die Realisierung von Bauvorhaben. Dazu sind umfassende Informationen, Transparenz und Beteiligung förderlich. Das Verständnis, dass nur durch den Neubau von Wohnungen die steigende Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum gedeckt werden kann, muss vertieft werden. Insgesamt ist eine Kommunikationsstrategie zur Schaffung eines Neubauklimas notwendig, die verschiedene Elemente der Information, Beteiligung und Partizipation enthält.

Vor diesem Hintergrund soll nach Einschätzung aller Arbeitsgruppenmitglieder eine höhere Akzeptanz von Neubauvorhaben in der Öffentlichkeit, z.B. durch eine Neubaupromotion, erreicht werden.

### **3.3 Weitere Maßnahmenvorschläge**

- Alle Arbeitsgruppenmitglieder betonen, dass bei allen Maßnahmen zur Ausweitung des Wohnungsangebotes darauf zu achten ist, dass sozial stabile Bewohnerstruktu-

ren gewahrt werden und eine räumliche Konzentration benachteiligter Haushalte zu vermeiden ist.

- Viele Arbeitsgruppenmitglieder verweisen auf die große Bedeutung, die die Bereitstellung bezahlbarer Grundstücke für das bezahlbare Wohnen hat. Mit dieser Thematik befasst sich gesondert die Arbeitsgruppe Aktive Liegenschaftspolitik.
- Einige Arbeitsgruppenmitglieder, insbesondere die Architektenverbände verweisen darauf, dass bei der Ausweitung des Wohnungsbestandes mittels geeigneter Maßnahmen auch weiterhin die architektonische und städtebauliche Qualität zu wahren ist.
- Einige Arbeitsgruppenmitglieder schlagen für eine Stärkung von Wohnungsgenossenschaften ergänzend zu den genannten Aspekten zusätzlich eine Investitionszulage, Eigenkapitalersatzdarlehen und erweiterte Förderangebote in der Gründungsphase, die Öffnung der Bürgschaftstitel der Länderhaushalte, die besondere Berücksichtigung bei der Grundstücksvergabe sowie die Überprüfung der sog. Eigenheimrente vor.
- Neben der Förderung des Mietwohnungsbaus als zentrale Forderung ist die Stärkung der Wohneigentumsförderung für Haushalte mit kleineren und mittleren Einkommen (insbesondere Familien) ein wichtiger Beitrag zur Entlastung der Mietwohnungsmärkte. Wohneigentum spielt eine wichtige Rolle beim Neubau von Wohnungen und mobilisiert privates Kapital. Vorgeschlagen wurde auch, über vergleichbare Förderanreize für Selbstnutzer nachzudenken, wenn verbesserte steuerliche Regelungen für den Mietwohnungsbaus in Betracht gezogen werden.
- Die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. schlägt die Einführung einer bundesweiten Wohnungslosenstatistik vor. Für die Betreuung und Unterbringung von wohnungslosen Personen sind im Wesentlichen die Kommunen zuständig. Dieser Vorschlag wird von einigen Arbeitsgruppenmitgliedern unterstützt.



Bundesministerium  
für Umwelt, Naturschutz,  
Bau und Reaktorsicherheit



## AG Aktive Liegenschaftspolitik

Ansprechpartner:

Prof. Dr. Rolf Heyer (Entwicklungsgesellschaft Ruhr-Bochum mbH)

Dr. Josef Meyer, Christian Huttenloher, Jens Freudenberg (Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.)

Nicola Müller (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit)

Mathias Metzmacher (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung)



## INHALTSVERZEICHNIS

<b>1.</b>	<b>Präambel .....</b>	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>Strategische Handlungsempfehlungen der AG Aktive Liegenschaftspolitik .....</b>	<b>2</b>
2.1	Handlungsempfehlungen an den Bund.....	2
2.2	Handlungsempfehlungen an die Länder.....	3
2.3	Handlungsempfehlungen an die Kommunen .....	4
2.4	Handlungsempfehlungen an private Wohnungsmarktakeure .....	6
<b>3.</b>	<b>Erläuterung .....</b>	<b>7</b>
3.1	Umfassende aktivierende Baulandstrategien zur Ausweitung des Baulandangebots .....	8
3.2	Spezifische liegenschaftspolitische Instrumente, um mehr bezahlbaren Wohnraum zu schaffen .....	12
3.3	Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen .....	16
3.4	Bedarfsgerechte und flexible Außenentwicklung in der Landes- und Regionalplanung ermöglichen .....	22
3.5	Fiskalische Ansätze zur Baulandentwicklung für bezahlbares Wohnen und Bauen.....	22



## 1. Präambel

Ausreichend verfügbares Wohnbauland zu vertretbaren Preisen ist eine entscheidende Stellschraube für mehr bezahlbaren Wohnungsbau zur Miete und im Eigentum. In den städtischen Wachstumsräumen mit angespannten Wohnungsmärkten sind die stark gestiegenen Baulandpreise ein wesentlicher Faktor für die steigenden Baukosten. Dort sind nach einer Auswertung des BBSR von 2011 bis 2014 die Grundstückspreise für Geschosswohnungsbau um 16 % gestiegen, in den wachsenden Großstädten über 500.000 Einwohnern sogar um 31 %. Im Jahr 2014 kostete der Quadratmeter in Großstädten über 500.000 Einwohnern im Durchschnitt 550 Euro. Vielfach besteht zudem in den Wachstumsregionen ein grundsätzlicher Mangel an Bauland. Nicht selten scheitern konkrete Bauvorhaben, für die Investoren und Kapital bereitstehen, an nicht verfügbaren Flächen oder Baurechten.

Kommunen sind die wichtigsten Akteure der Baulandentwicklung. Bund und Länder gestalten die Rahmenbedingungen, damit die Kommunen ihre Aufgaben bedarfsgerecht erfüllen können.

Die Handlungsempfehlungen der AG Aktive Liegenschaftspolitik zielen darauf ab, ausreichend verfügbares Wohnbauland zu vertretbaren Preisen insbesondere in wachsenden Regionen mit Wohnraumversorgungsproblemen kurz- und mittelfristig bereitzustellen.

Notwendig sind dazu im Wesentlichen

- umfassende aktivierende Baulandstrategien, um die notwendige Menge an Wohnbauland bereit zu stellen,
- spezifische liegenschaftspolitische Instrumente, um mehr bezahlbaren Wohnraum zu schaffen sowie
- bodenpolitische Ansätze zur Aktivierung von Innenentwicklungspotentialen, um Siedlungs- und Kostenstrukturen sowie den Flächenverbrauch zu optimieren.

Die Teilnehmer der AG gehen dabei vom Leitbild der Europäischen Stadt aus und stehen zur Stärkung der Innenstädte und zum Vorrang der Innenentwicklung. Sie machen aber auch darauf aufmerksam, dass in Regionen mit angespannten Wohnungsmärkten und zu geringen oder nicht mobilisierbaren Innenentwicklungspotentialen eine bedarfsgerechte Außenentwicklung notwendig ist.

Die AG hat in einem zielgerichteten Erfahrungsaustausch die kommunalen Gesamtstrategien und die bodenrechtlichen Instrumente der Wohnbaulandentwicklung aufbereitet und bewertet, deren Hemmnisse und Erfolgsfaktoren aufgezeigt sowie Lösungsvorschläge erarbeitet. Aus den gewonnenen Erkenntnissen hat die AG die folgenden strategischen Handlungsempfehlungen für die maßgeblichen Akteure in Bund, Ländern und Kommunen sowie für die weiteren Wohnungsmarktakeure abgeleitet und diese Empfehlungen näher ausgeführt.

## 2. Strategische Handlungsempfehlungen der AG Aktive Liegenschaftspolitik

Die AG Mitglieder teilen mehrheitlich folgende Handlungsempfehlungen für eine aktive Liegenschaftspolitik zugunsten von mehr bezahlbarem Wohnraum.

### 2.1 Handlungsempfehlungen an den Bund

- Verbilligte Abgabe von bundeseigenen Liegenschaften, um den kommunalen Grunderwerb zur Baulandentwicklung für bezahlbaren Wohnungsbau zu unterstützen. Dabei sollten neben einer Erhöhung von Kaufpreisabschlägen für den geförderten Wohnungsbau (Miet- und Eigentumsförderung) auch die Praxis der Verkehrswertermittlung einschließlich der Praxis der Beauftragung von Gutachtern, das Instrument der Anhandgabe oder der Konzeptvergabe geprüft werden.
- Mehr Wohnungsbau in der Stadt ermöglichen:
  - Erweiterung der planerischen Gestaltungsmöglichkeiten in lärmvorbelasteten Gebieten unter Anerkennung der Bedeutung des Lärmschutzes (v.a. gegenüber gewerblichem bzw. anlagebezogenem Lärm): den Kommunen soll zum einen die Möglichkeit eingeräumt werden, wie beim Verkehrslärmschutz, auch gegenüber gewerblichem Lärm passive Lärmschutzmaßnahmen anzuwenden, um so die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse zu sichern. Zum anderen sollten die Kommunen in bestimmten städtebaulichen Konstellationen die Zuordnung von Lärmschutzrichtwerten zu den einzelnen Baugebietskategorien nachvollziehbar und korrigierend abwägen können, wenn ansonsten eine vorgesehene Wohnbebauung nicht realisiert werden kann.
  - Anpassung der Baunutzungsverordnung (BauNVO), um Wohnungsbauvorhaben in flexibler Nutzungsmischung und mit höheren Dichten praxisgerecht zu ermöglichen, z. B. durch die Einführung einer neuen Gebietskategorie „Urbanes Wohngebiet“ beziehungsweise eine Flexibilisierung der Vorgaben zur Nutzungsmischung für Mischgebiete.
  - Prüfung eines neuen städtebaulichen Instruments der Innentwicklung, das Innenentwicklungsmaßnahmensgebiet (IEG), durch das BMUB.
  - Unterstützung der Kommunen bei der Durchführung eines qualifizierten Innenentwicklungsmanagements.
  - Unterstützung der Kommunen bei der Anwendung liegenschaftspolitischer Instrumente durch Informationsveranstaltungen und Handreichungen.
  - Prüfung von Erleichterungen planungsrechtlicher Vorgaben und Anforderungen zur zügigen Umsetzung von Wohnungsneubauvorhaben: Dies ist insbesondere im Hinblick auf den erheblichen Zusatzbedarf an Wohnraum in der Folge der Flüchtlingszuwanderung erforderlich.
- Öffnung der Kommunalprogramme der KfW für die Wohnbaulandentwicklung.
- Einführung einer steuerlichen Option für Kommunen zur Mobilisierung von bebaubaren, aber unbebauten Grundstücken in der Grundsteuer.



- Dämpfung des preistreibenden Charakters der Grunderwerbsteuer:
  - Einschränkung der derzeitigen Steuersatzautonomie der Länder und bundeseinheitliche Beschränkung des Steuersatzes auf maximal 3,5 %, sofern die Bundesländer die Grunderwerbsteuersätze nicht auf ein investitionsfreundliches Niveau senken.
  - Vorsteuerliche Berücksichtigung der Grunderwerbsteuer, um das Problem der kumulativen Belastung der Grunderwerbsteuer bei Zwischenerwerb durch Kommunen und Entwicklungsträger und Wohnungsneubau durch Bauträger und Projektentwickler zu beheben und damit eine doppelte Besteuerung zu vermeiden.
  - Reform der Regelungen im System des Länderfinanzausgleichs, um Fehlanreize zur Erhöhung der Grunderwerbsteuersätze durch die Länder zu beseitigen.

## 2.2 Handlungsempfehlungen an die Länder

- Notwendige Außenentwicklung bedarfsgerecht und flexibel ermöglichen: Für eine bedarfsgerechte Außenentwicklung sollte die Landes- und Regionalplanung – unter Anerkennung des deutschlandweit geltenden 30-ha-Ziels – ausreichende kommunale Reserven bei der Bemessung des Wohnbauflächenbedarfs und der Ausweisung von Wohnbauflächen einräumen. Ziel ist es, den Kommunen Planungsalternativen zur Verfügung zu stellen, damit diese ihre Wohnbauflächenentwicklung auf die Flächen mit der besten Verfügbarkeit konzentrieren können.
- Ausreichende Finanzausstattung der Städte und Gemeinden, um den für eine strategische Baulandentwicklung notwendigen Gestaltungsspielraum zu gewährleisten.
- Verstärkte Bereitstellung und preisreduzierte Abgabe von Grundstücken für bezahlbaren Wohnraum:
  - Verbilligte Abgabe von landeseigenen Liegenschaften. Dabei sollten neben einer Erhöhung von Kaufpreisabschlägen für den geförderten Wohnungsbau (Miet- und Eigentumsförderung) auch die Praxis der Verkehrswertermittlung einschließlich der Praxis der Beauftragung von Gutachtern, das Instrument der Anhandgabe und der Konzeptvergabe geprüft werden.
  - Anpassung der Haushalts- und Gemeindeordnung, um Abweichungen von Höchstpreisvergaben öffentlicher (kommunaler und landeseigener) Liegenschaften zugunsten sozialer, ökologischer und städtebaulicher Kriterien, insbesondere zum Zweck des geförderten Wohnungsbaus bei der Preisgestaltung und Vergabe zu berücksichtigen.
- Verknüpfung der Wohnungspolitik mit der Liegenschaftspolitik: Dazu sollten Kooperationen zwischen Ländern, Kommunen und Wohnungswirtschaft vereinbart werden, die eine noch stärker an den spezifischen Bedarfslagen ausgerichtete Ausgestaltung der Wohnraumförderung erlauben (Berücksichtigung der

Baulandsituation und -preise, Förderkontingente, Verknüpfung mit kommunalen Konzepten und liegenschaftspolitischen Instrumenten sowie Einbettung in lokalen Bündnisse für Wohnen usw.).

- Prüfung von Erleichterungen landesrechtlicher Vorgaben und Anforderungen zur zügigen Umsetzung von Wohnungsneubauvorhaben. Dies ist insbesondere im Hinblick auf den erheblichen Zusatzbedarf an Wohnraum in der Folge der Flüchtlingszuwanderung erforderlich.
- Landesweite und regionale Bündnisse: Unterstützung bei der Entwicklung liegenschaftspolitischer Strategien für die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum durch landesweite und regionale Bündnisse für bezahlbares Wohnen, unter Einbeziehung aller relevanten Verbände und Wohnungsmarktakeure.
- Dämpfung des preistreibenden Charakters der Grunderwerbsteuer durch eine Absenkung der Steuersätze auf maximal 3,5 %.

### 2.3 Handlungsempfehlungen an die Kommunen

- Aktive Liegenschaftspolitik und deren Verknüpfung mit der Wohnungspolitik als Chefsache kommunalen Handelns.
- Erstellung und Umsetzung umfassender Baulandstrategien/-beschlüsse: Dies umfasst unter anderem:
  - Strategische Bodenvorratspolitik und vorhabenbezogener Zwischenerwerb: Um langfristige Baulandpotenziale zu sichern, sollen Kommunen vor allem mehr Bauland in eigener Verantwortung entwickeln;
  - Einsatz liegenschaftspolitischer Instrumente zur gezielten Einflussnahme auf Grundstückspreise und/oder die vorgesehenen Wohnungsangebote: im Rahmen einer Baulandstrategie und eingebettet in eine generelle Angebotsausweitung können u. a. Quoten für geförderten/preisgedämpften Wohnungsneubau, die Festlegung von Qualitäten und Zielgruppen, kooperative Baulandmodelle sowie die marktgerechte Nutzung von Erbbaurechten zum Einsatz kommen. Hier haben sich städtebauliche Verträge bewährt. Dies kann ggf. auch im Kontext kommunaler Zusatzförderung für den Wohnungsbau erfolgen.
  - Verstärkte Bereitstellung und preisreduzierte Abgabe von Grundstücken für bezahlbaren Wohnraum, z. B. im Rahmen von Konzeptvergaben oder Vergaben mit Auflagen: Anstelle von Höchstpreisvergaben sollen das Nutzungskonzept sowie soziale, ökologischen und städtebauliche Kriterien bei der Preisgestaltung im Vordergrund stehen. Spielräume der Haushalts- und Gemeindeordnung sind konsequent auszunutzen.
  - Auflagen, Anforderungen und Kriterien zur Vergabe öffentlicher Grundstücke sowie zur Ausgestaltung städtebaulicher Verträge bei kooperativen Baulandmodellen müssen den gesamten Umständen nach angemessen und mit der Zielsetzung des bezahlbaren Wohnens vereinbar sein. Zudem ist auch darauf zu achten, dass die Verfahrenskosten wirtschaftlich tragfähig bleiben.

- Verknüpfung mit der Förderpolitik des Landes: Ausrichtung kommunaler Liegenschaftspolitik auf die soziale Wohnraumförderung der Länder über Quotierungsmodelle und Konzeptvergaben.
- Zielgruppenspezifische Angebote an Bauland: Für gemischte urbane Quartiere soll die Baulandentwicklung ein breites Spektrum an Anbietern und Nachfragern einbinden. Erforderlich sind zielgruppenspezifische Angebote, insbesondere preiswerter Wohnraum in Miete und Eigentum für Familien, Studenten und Senioren. Auch verschiedene Arten gemeinwohl-orientierter Projekte sind zu berücksichtigen. Durch städtebauliche Planung und Bodenpolitik sollten auch kleinere Mietshäuser ermöglicht werden, um mittelständisches Kapital zur Bewältigung der Wohnungsnachfrage zu mobilisieren.
- Konsequente Anwendung der Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme zur Entwicklung neuer urbaner Stadtquartiere, um den Einfluss auf die Gestaltung der Grundstückspreise zu verbessern, spekulative Mitnahmeeffekte zu verhindern, Bodenwertsteigerungen zur Finanzierung öffentlicher Infrastruktur zu nutzen und zusätzlich einen Mengeneffekt bei der Baulandentwicklung zu erreichen.
- Nachverdichtung/Aktivierung von Brachflächen und Baulücken:
  - Identifikationsgrundlagen zur Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen: Für eine belastbare Bewertung verfügbarer und relevanter Bauland- und Innenentwicklungspotenziale sollen vorhandene und mobilisierbare Baulücken, Brachen und Nachverdichtungsflächen erfasst, analysiert und dokumentiert werden.
  - Einsatz und Finanzierung eines Innenentwicklungsmanagements: Damit sollen Innenentwicklungspotenziale gezielt erfasst und aktiviert, Eigentümer beraten und informiert sowie ggf. verdrängten Nutzern Alternativen angeboten und verwaltungsinterne Prozesse optimiert und verkürzt werden.
  - Einsatz der Städtebauförderung für die Grundstücksvorbereitung.
- Bereitstellung von ausreichendem und qualifiziertem Fachpersonal für die zügige Schaffung von Planungs- und Baurecht sowie für die Erteilung von Baugenehmigungen in stark wachsenden Kommunen. Die Kommunen können und sollen Bauanträge und Bebauungspläne von Objekten und Gebieten für bezahlbaren Wohnraum vorrangig behandeln.
- Initiierung lokaler und regionaler/interkommunaler Bündnisse unter Einbeziehung aller relevanten lokalen Verbände und Wohnungsmarktakteure bei der Entwicklung liegenschaftspolitischer Strategien.
- Transparente Beteiligungsprozesse, um Bedenken in der Bevölkerung gegen Wohnungsbauprojekte zu begegnen und ein positives Neubauklima in der Stadtgesellschaft zu fördern.
- Sicherung und Stärkung der Handlungsfähigkeit kommunaler Wohnungsunternehmen bei gleichzeitiger Ansprache aller Investorengruppen, um die Bauland-

potenziale im Wettbewerb für den bezahlbaren Wohnungsneubau nutzen zu können.

## 2.4 Handlungsempfehlungen an private Wohnungsmarktakeure

- Aktive Mitwirkung an liegenschaftspolitischen Strategien: Kommunale und freie Wohnungsbaugesellschaften, Genossenschaften, Projektentwickler und Bauträger, private Eigentümer und deren Organisationen sollen sich als wesentliche Akteure des kommunalen Wohnungsmarktes sowohl konstruktiv in den Diskurs über kommunale Baulandstrategien einbringen als auch aktiv und kreativ bei deren Umsetzung, z. B. bei Konzeptvergaben und in kooperativen Baulandmodellen mitwirken.
- Anerkennung der Notwendigkeit kooperativer Baulandmodelle und konstruktive Beteiligung: Alle wesentlichen Wohnungsmarktakeure sollen die Notwendigkeit kooperativer Baulandmodelle anerkennen, die aus den planungs- und maßnahmenbedingten Bodenwertsteigerungen die Entwicklungs- und Infrastrukturkosten finanzieren sowie Quoten für sozialen/preisgedämpften Wohnungsbau vorsehen. Dabei soll zwischen Kommune und Privatwirtschaft eine offene und transparente Abwägung verschiedener Ziele erfolgen.
- Gezielte und verträgliche Nachverdichtung auf Flächen von Wohnungsbaugesellschaften und -genossenschaften: Größere Bestandshalter sollten konsequent, und zugleich
- stadt-, sozial- und klimaverträgliche Möglichkeiten der Nachverdichtung auf ihren Grundstücken nutzen.
- Bebauung oder Weiterveräußerung von Baulücken und Brachen zur Errichtung neuer Wohnungen: Eigentümer innerstädtischer Grundstücke sollen diese bedarfsgerecht und so rasch wie möglich entweder in Eigenregie mit neuen Wohnungen bebauen oder an interessierte Wohnungsunternehmen oder Bauträger veräußern.
- Durchführung transparenter Beteiligungsprozesse: Um Bedenken in der Bevölkerung gegen Wohnungsbauprojekte zu begegnen und ein positives Neubauklima in der Stadtgesellschaft zu schaffen, sollen Projektentwickler, Bauträger und Wohnungsbaugesellschaften gemeinsam mit Politik und Stadtverwaltung ihre Planungsabsichten frühzeitig transparent machen und gemeinsam mit den Bürgern weiterentwickeln.
- Eingehen systematischer „Joint Ventures“ zwischen Bauträgern und Bestandshaltern bei der Umsetzung von Quotenmodellen und Konzeptvergaben: Insbesondere kommunale Wohnungsbaugesellschaften und -genossenschaften können einen Anteil (geförderter) Mietwohnungen übernehmen und dauerhaft bewirtschaften, da Bauträger in der Regel vertriebsorientiert und nicht für den eigenen Bestand bauen.

### 3. Erläuterung

Eine Grundvoraussetzung für die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum ist die Verfügbarkeit von Bauland zu vertretbaren Preisen. So sind die hohen und in den letzten Jahren stark steigenden Baulandpreise in den wachsenden Großstädten ein wesentlicher Kostenfaktor für den Wohnungsneubau. Nach einer Auswertung des BBSR sind dort von 2011 bis 2014 die Grundstückspreise für Geschosswohnungsbau um 16 % gestiegen, in den wachsenden Großstädten über 500.000 Einwohnern sogar um 31 %. Im Jahr 2014 kostete der Quadratmeter in Großstädten über 500.000 Einwohnern im Durchschnitt 550 Euro. Vielfach bestehen in den Wachstumsregionen aber nicht nur hohe Preise, sondern ein grundsätzlicher Mangel an Bauland. Nicht selten scheitern konkrete Bauvorhaben, für die Investoren und Kapital bereitstehen, an nicht verfügbaren Flächen oder Baurechten.

Durchschnittliche Preise für Geschosswohnungsbaugrundstücke in Großstädten 2011 bis 2014

Großstädte	2011	2012	2013	2014	2011-2014 in %
	Kaufpreis in €/m <sup>2</sup>				
wachsende Großstädte	320	330	340	370	16
große wachsende Großstädte um 500.000 Einwohner und mehr	420	410	530	550	31
kleinere wachsende Großstädte unter 500.000 Einwohner	260	270	290	310	19
Großstädte gesamt	230	230	250	250	9

Datenbasis: Gutachterbefragung des Arbeitskreises der Gutachterausschüsse und Oberen Gutachterausschüsse 2013 und 2015

In der AG Aktive Liegenschaftspolitik erfolgte ein zielgerichteter Erfahrungsaustausch über liegenschaftspolitische Instrumente, Strategien und gute Praxisbeispiele. Die AG hat in der Diskussion das bestehende städtebau- und bodenrechtliche sowie liegenschaftspolitische Instrumentarium fachlich aufbereitet und bewertet. Hemmnisse und Erfolgsfaktoren wurden anhand konkreter Praxiserfahrungen sowie fachwissenschaftlicher Erkenntnisse aufgezeigt. Potenziale, Marktrelevanz und der Beitrag der Instrumente für die Ausweitung des Baulandangebotes wurden herausgearbeitet.

Kommunen gestalten die Baulandpolitik vor Ort. Aber auch der Bund und die Länder nehmen über die Bestimmung der Rahmenbedingungen maßgeblich darauf Einfluss. Auch sie tragen damit eine Mitverantwortung und können die Kommunen bei der Baulandausweisung zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum unterstützen.

Nachfolgend wird zu den in der AG behandelten Themen der fachliche Hintergrund zu den zentralen Ergebnissen und den einzelnen Empfehlungen näher erläutert, um die intensive und differenzierte Diskussion in diesem interdisziplinär zusammengesetzten Expertengremium aus Wissenschaft und Praxis angemessen abzubilden.

### **3.1 Umfassende aktivierende Baulandstrategien zur Ausweitung des Baulandangebots**

Die kommunale Liegenschaftspolitik gewinnt in vielen wachsenden Städten mit Wohnungsmarktengpässen wieder an Bedeutung. Derzeit wird die Diskussion in der Öffentlichkeit sehr stark von den Möglichkeiten der Konzeptvergabe und der Vorgabe von Quoten für den geförderten Wohnungsbau geprägt. Diese Elemente sind sehr wichtig für mehr bezahlbaren Wohnungsbau in der Stadt und machen einen wesentlichen Teil einer aktiven kommunalen Liegenschaftspolitik aus. Um solche Strategien wirkungsvoll einsetzen zu können, bedarf es aber auch einer strategischen Bodenvorratspolitik oder des gezielten Zwischenerwerbs durch die Kommunen. Flächen für den Wohnungsbau müssen zudem in einem zunehmend komplexeren Umfeld rechtssicher planerisch entwickelt werden.

Die AG hat sich daher im Zusammenhang mit kommunalen Baulandstrategien sowohl mit dem Ankauf von Boden, als auch mit dessen Weitergabe und Verkauf an Wohnungsbauinvestoren auseinandergesetzt, ebenso wie mit den Regelungen für die Schaffung von Baurecht auf privaten Grundstücken.

In diesem Sinne wird eine aktive kommunale Liegenschaftspolitik bewusst breit verstanden. Über die gezielte Unterstützung des geförderten Wohnungsneubaus durch spezifische Ansätze, z. B. Quotenregelungen für den geförderten Wohnungsbau, hinaus (siehe Abschnitt 3.2) bedarf es einer auf generelle Angebotsausweitung ausgerichteten Liegenschaftspolitik, um ausreichend verfügbares Bauland bereitzustellen und über einen Mengeneffekt eine Dämpfung der Baulandpreise zu erreichen. Dabei werden die verschiedenen Instrumente zur kommunalen Baulandentwicklung kombiniert und in eine integrierte Stadtentwicklungspolitik eingebettet. Ein aktives Liegenschaftsmanagement erfordert insbesondere einen vorhandenen Grundstock an eigenen kommunalen Liegenschaften, der durch den Ankauf von preisgünstigen potentiellen Entwicklungsflächen sowohl im Rahmen einer langfristigen Bodenvorratspolitik als auch im Wege des Zwischenerwerbs angelegt werden kann.

In dieser Situation wird deutlich, wo es einen generellen bodenpolitischen Handlungsbedarf gibt und wo eher ein Vollzugsdefizit in der Anwendung der Instrumente auftritt. Vielfach bestehen aber auch bereits erfolgreiche Modelle, an die andere Kommunen anknüpfen können. Im Rahmen der AG konnte anhand von Erfahrungsberichten aus der Praxis verdeutlicht werden, welche Gesamtstrategien und welche einzelnen Bausteine und Instrumente zugunsten bezahlbaren Wohnungsbaus bereits angewendet werden. So berichteten die Praktiker aus Hamburg, Köln, Münster, Offenburg sowie dem Baulandforum Nordrhein-Westfalen, wie Bauland von den Kommunen strategisch erworben und im Rahmen einer Gesamtstrategie weitergegeben wird/an den Markt gebracht wird.

#### **3.1.1 Kombination verschiedener Bausteine und Instrumentarien**

Die AG empfiehlt den Kommunen eine aktive Liegenschaftspolitik, als deren Bestandteil sie u. a. die Baulandstrategie sowie die Verfahrensweise der Baulandentwicklung transparent machen und somit langfristig Potenziale für die Entwicklung



sichern. Diese kann verschiedene Bausteine umfassen, um Schwerpunkte an die lokalen Rahmenbedingungen und Zielsetzungen anzupassen:

- Langfristige strategische Bodenvorratspolitik: ein verfügbarer Grundstock an kommunalen Liegenschaften sichert Entwicklungsoptionen und begünstigt die Wirksamkeit der Baulandbeschlüsse.
- Kommunaler vorhabenbezogener Zwischenerwerb zur Schaffung von Bauland für bezahlbaren Wohnraum durch Konzeptvergaben und Preisdifferenzierungen nach Zielgruppen und Marktsegmenten, Mindestanteile für geförderten Wohnungsbau sowie Bauverpflichtungen.
- Freiwillige kooperative Modelle bei der Baurechtschaffung oder -änderung auf nicht-kommunalen Grundstücken: in städtebaulichen Verträgen werden Quoten für preisgünstigen oder geförderten Wohnungsbau, die Übernahme von Planungs-, Entwicklungs- und Folgekosten in unterschiedlichem Umfang sowie weitere städtebauliche, soziale und ökologische Anforderungen vereinbart.
- 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 oder Stadtteile im Außenbereich auch mit dem Instrument der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme, soweit im Rahmen der Innenentwicklung nicht ausreichend Flächen zur Verfügung gestellt werden können.

Die Vielfalt in 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 bewirken.

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. In den Fällen, in denen kooperative Verfahren an ihre Grenze kommen, stehen den Kommunen wirkungsvolle Instrumente aus dem besonderen Städtebaurecht zur Verfügung. Um die derzeitig dringend benötigten Mengeneffekte bei der Wohnbaulandflächenentwicklung zu erreichen und diese einer zügigen Bebauung zuzuführen, kann das Instrument der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme (§§ 165 ff. BauGB) einen bedeutenden Beitrag leisten.

### 3.1.2 Rahmenbedingungen und Erfolgsvoraussetzungen

Die Liegenschaftspolitik sollte als ein Instrument des strategischen Flächenmanagements und der integrativen Stadtentwicklungspolitik darauf ausgerichtet sein, die Steuerungs- und Strategiefähigkeit vor Ort zu bewahren. Das fiskalische Ziel von Liegenschaftspolitik darf dabei nicht im Vordergrund stehen, sondern es muss mit sozialen, wohnungspolitischen sowie wirtschaftlichen, städtebaulichen und ökologischen Anforderungen abgewogen werden.

Die konzeptionelle Basis bildet die Verbindung belastbarer Wohnungsmarktkonzepte mit Stadtentwicklungskonzepten, um geeignete Wohnbauflächen festzulegen und die Wohnbaulandentwicklung mit konkurrierenden und innerhalb der Städte notwendigen Nutzungen wie Gewerbe- und Grünflächen abzuwägen. Im Rahmen der notwendigen Steigerung der Wohnungsbauaktivität sind auch diese Nutzungen durch eine vorausschauende Flächen- und Stadtentwicklungspolitik zu erhalten bzw. in neue Formen zu integrieren. Voraussetzung dafür ist die Analyse, Dokumentation und Aktivierung der Bauland- und Innenentwicklungspotenziale sowie der gezielte Aufbau geeigneter Informationsgrundlagen, um einen aktuellen Überblick über die relevanten Bauland- und Innenentwicklungspotenziale zu erhalten und zu einer belastbaren Bewertung der verfügbaren Flächenpotenziale zu kommen.

Um ihr ein entsprechendes Gewicht im kommunalen Handeln zu geben, muss die Liegenschaftspolitik zur „Chefsache“ gemacht werden. Eine konsequente Unterstützung und Initiative der Verwaltungsspitze ist von essentieller Bedeutung für die erfolgreiche Umsetzung der kommunalen Baulandpolitik. Darüber hinaus bestehen weitere wichtige Erfolgsvoraussetzungen für die Baulandstrategien:

- Ein breiter politischer Wille: Um für die Marktteilnehmer langfristig Planungssicherheit zu gewährleisten, benötigen die Beschlüsse eine breite politische Mehrheit in den kommunalen Gremien.
- Eine konsequente und langfristige Anwendung aller Formen der Baulandbereitstellung, damit im Laufe der Zeit ein Mengeneffekt und damit eine preisdämpfende Wirkung auf die Baulandpreise eintreten.
- Die Gleichbehandlung der Marktteilnehmer und ein transparentes Verfahren bei der Umsetzung, um bei den Marktteilnehmern Akzeptanz zu schaffen.
- Die Einbindung aller relevanten lokalen Verbände und Wohnungsmarkttakteure.
- Ausreichende personelle und fachliche Kapazitäten und Finanzausstattung.

Vor diesem Hintergrund und um bezahlbare Wohnungen in einem attraktiven nachbarschaftlichen Umfeld zu schaffen, sollten Kommunen die Initiative des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen des BMUB aufnehmen und gemeinsam mit regionalen und lokalen Wohnungsmarkttakteuren auf regionaler bzw. lokaler Ebene in Form von Bündnissen in konkretes Handeln umsetzen.

Nachhaltiges und strategisches Flächenmanagement erfordert auch ein abgestimmtes Vorgehen und eine effiziente Steuerung innerhalb der kommunalen Verwaltungsstrukturen. Um mit den liegenschaftspolitischen Ansätzen Wirksamkeit zu erzeugen, ist die interne Verwaltungsorganisation von großer Bedeutung, die v. a.



einen Ausgleich bzw. ein besseres Miteinander von Stadtplanung, Wohnungsbau, Liegenschaften sowie Finanzen erreicht. Bewährt hat sich dabei die Einrichtung eines ressortübergreifenden und mit entscheidungsbefugten Mitarbeitern ausgestatteten Lenkungskreises.

Für die Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen durch Baulückenmobilisierung und Nachverdichtung sowie die erforderliche Außenentwicklung spielt auch die gezielte Information der Nachbarschaft, die frühzeitige Veröffentlichung der Planungen und der offene Dialog eine wichtige Rolle, um Akzeptanz der Nachbarschaft zu erreichen. Hierfür sollten die Kommunen gemeinsam mit Projektentwicklern, Bauträgern, Wohnungsbaugesellschaften und anderen transparente Beteiligungsprozesse durchführen, um Bedenken in der Bevölkerung gegen Wohnungsbauprojekte zu begegnen und ein positives Neubauklima in der Stadtgesellschaft aufzubauen. Das Bewusstsein, dass nicht nur eine zu hohe Ausnutzung von Grundstücken, sondern in gleichem Maße eine zu niedrige Ausnutzung städtebaulich problematisch ist und Kosten für die Allgemeinheit verursacht, ist ein wichtiger Bestandteil einer Neubewertung des Dichtebegriffs.

Alleine auf den Flächen der Kernstädte ist das Mengenproblem vielfach nicht lösbar, da dort keine ausreichenden Flächenpotenziale verfügbar sind. Deshalb müssen die Umlandkommunen stärker mit in die Verantwortung genommen werden. Für ein abgestimmtes und integriertes Vorgehen bei der bedarfsgerechten Baulandentwicklung ist dringend mehr interkommunale Zusammenarbeit notwendig, wozu die künftige Siedlungsentwicklung der Stadtregion durch kommunal legitimierte, regionale Planungs- und Entscheidungsstrukturen verbindlich vereinbart werden muss.

Zur sachgerechten und rechtssicheren Anwendung liegenschaftspolitischer Modelle sind zudem ausreichend personelle und fachliche Kapazitäten in den Verwaltungen oder die Einbindung qualifizierter Trägerunternehmen erforderlich, um die rechtliche Komplexität und die anspruchsvollen Verfahren der Bodenwertermittlung zu beherrschen. Nur so lassen sich die Planung und Umsetzung der Baulandentwicklung, die Schaffung von Planungs- und Baurecht sowie die Erteilung von Baugenehmigungen zügig und rechtssicher gewährleisten. Die Kommunen können und sollen dabei Bauanträge und Bebauungspläne vorrangig behandeln, die das Schaffen von bezahlbarem Wohnraum zum Ziel haben. In diesem Zusammenhang sollte der Bund die Kommunen nachhaltig mit Informationsveranstaltungen unterstützen. Neben einem Leitfaden sollte auch eine Reihe von Fachveranstaltungen angeboten werden, die speziell für Kommunen konzipiert sind und in die Investorenkonzepte eingebunden werden.

Sowohl für die personellen Planungskapazitäten in den Planungs- und Bauverwaltungen als auch für den notwendigen Ankauf und die Entwicklung von Grundstücken müssen in den Kommunen ausreichend finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden. Hierzu muss nicht nur eine entsprechende Prioritätensetzung innerhalb der kommunalen Haushalte erfolgen, sondern die Städte und Gemeinden benötigen grundsätzlich eine ausreichende Finanzausstattung, um den für eine strategische Baulandentwicklung notwendigen Gestaltungsspielraum zu haben. Dies gilt

insbesondere bei Kommunen mit sehr hohen Sozialausgaben und geringem Investitionsvolumen. Die Länder müssen dafür die Voraussetzungen schaffen.

Zur Unterstützung der Kommunen bei der Aktivierung von Flächenpotenzialen sollte der Bund die Eigenmittelprogramme der KfW für Baulandentwicklung, Grundstücksvorbereitung und Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen für Kommunen öffnen. Bislang ist eine Förderung für den Kauf von Grundstücken, die mittelfristig nicht in kommunalem Eigentum verbleiben, ausgeschlossen. Insbesondere die Zwischenfinanzierung stellt für die Kommunen aber eine große finanzielle Belastung dar.

### **3.2 Spezifische liegenschaftspolitische Instrumente, um mehr bezahlbaren Wohnraum zu schaffen**

Vor allem bei sehr hohem Bodenpreisniveau sind gezielte Instrumente notwendig, um Flächen für den Bau von bezahlbarem Wohnraum zu entwickeln oder zu vergeben. Hierfür nutzen Kommunen zielgruppenspezifische Direktvergaben und Konzeptvergaben für ihre Grundstücke sowie kooperative Baulandmodelle mit nicht-kommunalen Grundstückseigentümern und stellen entsprechende Anforderungen an den Bau bezahlbarer Wohnungen – z. B. durch verpflichtende Quoten für Sozialwohnungen. Damit erfolgt im Dialog mit Grundstückseigentümern und Investoren eine Steuerung der Baulandentwicklung und -mobilisierung.

Neben den wohnungspolitischen Zielen und Zielgruppen (geförderter, preisgedämpfter Wohnungsbau, Eigentumsbildung, Baugruppen, Studierende, Senioren, junge Familien) werden auch weitere soziale sowie städtebauliche und ökologische Qualitätsanforderungen mit der Baulandentwicklung verbunden. Dies betrifft auch die Schaffung sozialer Infrastrukturen oder das Erreichen hoher energetischer Standards. Wichtige Voraussetzungen für die Akzeptanz der Marktteilnehmer sind neben transparenten Verfahren und Bedingungen die sachgerechte Ermittlung der Bodenwerte vor und nach der Planung und Entwicklung. Dabei spielt auch die wirtschaftliche Betrachtung unterschiedlicher Auflagen, Anforderungen und Kriterien eine wichtige Rolle. Die kostenwirksamen Vorgaben müssen wirtschaftlich vertretbar bleiben und mit der Zielsetzung des bezahlbaren Wohnens in Einklang stehen. Dabei sind sozialpolitische Aspekte und ökologische und technische Standards gegeneinander abzuwägen. Auch ist insbesondere bei Konzeptvergaben und Wettbewerbsverfahren darauf zu achten, dass die Verfahrenskosten wirtschaftlich tragbar bleiben.

#### **3.2.1 Vergabeverfahren kommunaler Grundstücke**

Die unterschiedlichen Vergabeverfahren bieten geeignete und flexible Möglichkeiten, um beim Verkauf öffentlicher Grundstücke auf die Besonderheiten verschiedener Standorte einzugehen und darauf abgestimmte Anforderungen vorzugeben. Werden öffentliche Grundstücke zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum verbilligt abgegeben, haben sich langfristige Miet- und Belegungsbindungen zur Sicherung der wohnungspolitischen Ziele als Gegenleistung bewährt.

Ist die Kommune Grundstückseigentümerin, besteht die Möglichkeit der planungsrechtlichen Entwicklung und des anschließenden zielgruppenspezifischen und preisdifferenzierten Verkaufs von Wohnungsbauflächen. Die Bodenwertsteigerung aus der Entwicklung bietet die Möglichkeit zur gezielten Preisgestaltung, wobei das EU-Beihilferecht zu beachten ist. Erfolgreiche Beispiele einer solchen Preisdifferenzierung im Rahmen zielgruppenspezifischer Direktvergaben für unterschiedliche Träger und Wohnungsmarktsegmente mit entsprechenden Auflagen zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum wurden aus Köln (Clouth-Areal) und Offenburg vorgestellt.

Im Rahmen von Konzeptvergaben werden Grundstücke nicht zum Höchstpreis, sondern im Wettbewerbsverfahren nach der Qualität des Nutzungskonzepts unter Berücksichtigung vorgegebener sozialer, wohnungs- und städtebaulicher Kriterien vergeben. Von diesem Instrument wird eine Ausweitung des geförderten und kostengünstigen Wohnungsbaus erwartet.

Wohnungspolitisch lassen sich somit sowohl mit zielgruppenspezifischen Direktvergaben als auch mit Konzeptvergaben soziale Differenzierung und Mischung sowie die Diversifizierung von Marktsegmenten (Mietwohnungsbau, Eigentumsbildung) erreichen. Dies sollte neben dem sozialen Wohnungsbau auch preisreduzierte Mietwohnungen, preiswertes Wohneigentum für junge Familien sowie spezifischen Wohnraum für Studenten und Senioren umfassen. Hier können verschiedene Arten gemeinwohlorientierter Wohnprojekte berücksichtigt werden, wie Genossenschaften mit übergeordneten Zielen und gemeinschaftliche Wohnprojekte. Denn diese stellen eine auf ihre privatwirtschaftliche Interessenlage bezogene, meist vergleichsweise preisgünstige, qualitative Ergänzung zu den anderen Wohnungsbausegmenten dar. Durch entsprechende städtebauliche Planung und Bodenpolitik sollte sichergestellt werden, dass neben großen Bauprojekten auch kleinteilige Investments in kleinere Mietshäuser ermöglicht werden, um damit zur Mobilisierung von mittelständischem Kapital zur Bewältigung der Wohnungsnachfrage beizutragen.

Vor allem für gemeinwohlorientierte Investoren (z.B. Wohnprojekte und ausgewählte Baugruppen sowie Genossenschaften mit spezifischen Zielsetzungen) besteht eine Problematik von Konzeptvergaben darin, dass sich vom Beginn der Verhandlungen bis zum Abschluss des Kaufvertrages der Verkehrswert durch die Bodenmarktentwicklung erhöhen kann. Hierzu sollte das in Hamburg erfolgreich eingesetzte Verfahren der „Anhandgabe“ vermehrt genutzt werden. Die Grundstücke werden für entsprechende Wohnprojekte zu einem zuvor durch ein Wertermittlungsgutachten ermittelten Grundstückspreis für einen gewissen Zeitraum anhand gegeben. Während des Anhandgabezeitraums, der den Wohnprojekten zur Fertigstellung ihrer Planung gewährt wird, bleibt der ermittelte Grundstückspreis unverändert. Wird die Anhandgabezeit nicht überschritten, wird das Grundstück von der Kommune zum vereinbarten Preis veräußert.

### 3.2.2 Kooperative Baulandmodelle mit Quoten auf nicht-kommunalen Grundstücken

Transparente Baulandmodelle bilden den Rahmen für den Abschluss städtebaulicher Verträge zur Steuerung der Bodennutzung auf nicht-kommunalen Grundstücken. Sie stellen im Zuge der Baurechtschaffung und der damit verbundenen Bodenwertsteigerung transparente Rahmenbedingungen zur Beteiligung an den Entwicklungs- und Infrastrukturkosten sowie zu vorgeschriebenen Anteilen an geförderten oder preisreduzierten Wohnungen her. Dabei vereinheitlichen die kooperativen Baulandmodelle die Vorgehensweise der Kommune bei der Baulandentwicklung im Gegensatz zur Einzelfallentscheidung. Die konsequente und transparente Anwendung in der kommunalen Praxis fördert die Akzeptanz bei Investoren.

Kooperative Baulandmodelle mit Vereinbarungen über Mindestanteile (Quoten) für den sozialen Wohnungsbau bei der Baurechtschaffung auf nicht-kommunalen Grundstücken sollten in den Kommunen zunehmend angewendet werden. Dies kann sowohl private Grundstücke als auch die Grundstücke der öffentlichen Hand (Bund und Länder) umfassen. Die Anforderungen, die für private Grundstücke gelten, müssen auch für Liegenschaften anderer öffentlicher Eigentümer angewandt werden sowie als Mindestanforderungen für Liegenschaften der Kommune bzw. kommunaler Gesellschaften gelten.

In angespannten Wohnungsmärkten mit hohen Bodenpreisen können kooperative Baulandmodelle mit Quoten einen Beitrag zur Schaffung von gefördertem Wohnraum leisten. Sie alleine erzielen jedoch keine ausreichenden Mengeneffekte zur Dämpfung der Bodenpreise und zur ausreichenden Deckung des Wohnraumbedarfs. Kooperative Baulandmodelle müssen vielmehr mit der Bereitstellung einer ausreichenden Zahl an Wohnbauflächen einhergehen. Darüber hinaus ist ihre Wirksamkeit auch von der Preisgestaltung bei der Grundstücksvergabe sowie der Akzeptanz seitens der Investoren abhängig.

Im Rahmen einer Sensitivitätsanalyse wurde gezeigt, dass eine Übertragung der Baulandentwicklungs- und Folgekosten aus der Bodenwertsteigerung auch in Verbindung mit Quoten für sozialen Wohnungsbau keine Preistreiber der Baulandkosten sein müssen, sofern diese aus planungsbedingten Bodenwertsteigerungen gedeckt sind. Derzeit begünstigt das niedrige Zinsniveau Investitionen in den Wohnungsbau auch bei Quotenmodellen.

### 3.2.3 Verknüpfung von Liegenschaftspolitik und Wohnungspolitik

Durch die wechselseitige Anpassung der Liegenschaftspolitik und Wohnungspolitik auf kommunaler Ebene und Landesebene erhöht sich die Wirksamkeit der Maßnahmen zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum deutlich. Durch den Einsatz liegenschaftspolitischer Instrumente der Kommunen können verpflichtende Quoten für den geförderten Wohnraum festgelegt werden. Wenn in diesem Zusammenhang geeignete Flächen für die Investoren im geförderten Wohnungsbau entwickelt werden und deren Preisgestaltung eine Realisierung der Vorhaben zu den jeweiligen Fördermieten erlaubt, kann dies die Inanspruchnahme der Wohnraumförderung auch in der aktuellen Marktsituation mit niedrigem Zinsniveau unterstützen. Bes-

tenfalls ist die kommunale Liegenschaftspolitik auf die Angebote der Wohnraumförderung der Länder abgestimmt. Parallel dazu ist es sinnvoll, mit der Landeswohnraumförderung flexibel auf die lokalen Rahmenbedingungen und die Bodenpreisniveaus zu reagieren. Auch die vergünstigte Abgabe kommunaler Grundstücke und zusätzliche kommunale Förderprogramme zeigen eine positive Wirkung auf bezahlbaren Wohnraum.

Darüber hinaus sollten die Kommunen mögliche Investoren einbinden. Hier sind einerseits die kommunalen Wohnungsunternehmen so zu befähigen, dass sie umfangreiche Neubauvolumina auf den entwickelten Flächen auch tatsächlich umsetzen zu können. Und es ist ein fairer Wettbewerb erforderlich, bei dem auch die anderen im geförderten Wohnungsbau aktiven Investoren zum Zuge kommen. Dazu gehören die Wohnungsgenossenschaften ebenso wie andere freie Wohnungsunternehmen und auch private Investoren.

### 3.2.4 Liegenschaften von Bund und Ländern

Der Bund und die Länder sind ebenfalls aufgefordert, durch eine verbilligte Abgabe von eigenen Liegenschaften einen konkreten Beitrag zur Schaffung von mehr bezahlbarem Wohnraum zu leisten. Aufgrund von Vorgaben in den Landeshaushaltsgesetzen werden landeseigene Grundstücke in der Mehrzahl im Bieterverfahren zum Höchstpreis vergeben. In einigen Ländern kann der Kaufpreis für landeseigene Grundstücke, die für Zwecke der sozial orientierten Förderung von Wohnraum abgegeben werden, unter Beachtung der EU-beihilferechtlichen Bestimmungen ermäßigt werden. Danach dürfen landeseigene Grundstücke unter bestimmten Voraussetzungen direkt und ohne öffentliches Ausschreibungsverfahren an besonders Berechtigte zu einem durch Gutachten festgelegten Wert veräußert werden. In Nordrhein-Westfalen besteht daneben die Möglichkeit der Veräußerung in einem Ausschreibungsverfahren mit eingeschränktem Bieterkreis für städtebaulich oder wohnungspolitisch förderungswürdige Vorhaben (Wohnprojekte/Baugruppen) sowie für öffentlich geförderten Wohnraum durch Festlegung einer Quote von mindestens 30 %.

Die Liegenschaften des Bundes werden von der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) verwaltet und wirtschaftlich verwertet, sofern sie für Zwecke des Bundes nicht mehr benötigt werden. Grundsätzlich muss die BImA sich beim Verkauf an die Bundeshaushaltsordnung und das darin verankerte Wirtschaftlichkeitsgebot halten und darf daher Grundstücke nur zum vollen Wert verkaufen (Markt- oder Verkaufswert). Der BImA wurden von der Bundesregierung zwei Möglichkeiten zur Unterstützung von Kommunen eingeräumt.

Mit der Einräumung des Erstzugriffs für Gebietskörperschaften (Kommunen/kommunale Unternehmen) wird die BImA insbesondere den Kommunen einen Anreiz zum Erwerb der Konversionsgrundstücke zum gutachtlich ermittelten Verkehrswert ohne Bieterverfahren anbieten.

Zum anderen wurde die am 06. Mai 2015 in Kraft gesetzte verbilligte Abgabe von Konversionsgrundstücken nach den Veräußerungsrichtlinien der BImA mit Haushaltsbeschluss vom 11. November 2015 ausgeweitet.

Das Gesamtvolumen der gewährten Nachlässe auf den Verkehrswert ist auf 100 Mio. Euro beschränkt. Der Gewährungszeitraum ist ab 2015 auf vier Jahre begrenzt. Voraussetzung einer Verbilligung ist u. a. eine verbindliche Zweckerklärung, dass der Erwerb zur Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dient (beihilfefähige Nutzungsart).

Der Kaufpreisabschlag für die verbilligte Abgabe von Konversionsliegenschaften kann bis zu einer Höhe von maximal 350.000 Euro pro Kaufvertrag und maximal 50 % des Kaufpreises eingeräumt werden. Eine zusätzliche Verbilligung um maximal 150.000 Euro pro Kaufvertrag kann bei einer Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbewerbern gewährt werden, so dass für die Unterbringung von Flüchtlingen und Asylbegehrenden der Abschlag insgesamt 500.000 Euro pro Kaufvertrag und maximal 80 % des Kaufpreises beträgt.

Der Kaufpreisabschlag für die verbilligte Abgabe von Liegenschaften für Zwecke des sozialen Wohnungsbaus im Geschosswohnungsbau mit mindestens acht Wohneinheiten wurde auf 25.000 Euro pro neu geschaffene Wohneinheit festgesetzt (begrenzt auf 80 % des Kaufpreises). Zugleich wurde der Zeitraum der Zweckbindung auf 10 Jahre reduziert.

Die AG sprach sich mehrheitlich dafür aus, dass der kommunale Grunderwerb zur Baulandentwicklung für geförderten Wohnraum (Miete und Eigentum) bei bundeseigenen Liegenschaften generell mit einem entsprechenden Kaufpreinsnachlass unterstützt werden sollte. Diskutiert wurde ebenfalls die bislang übliche Praxis der Wertermittlung, bei der zukünftig prognostizierte planungs- und maßnahmenbedingte Wertsteigerungen bei der Ermittlung des Ankaufpreises berücksichtigt werden. Kommunale Vertreter und Experten schlugen vor, Liegenschaften des Bundes bzw. eines Landes den Belegenheitsgemeinden vor Eintritt in ein Bieterverfahren in jedem Falle aktiv zum entwicklungsunbeeinflussten Wert (bei Liegenschaften im Zusammenhang mit der Anwendung des Besonderen Städtebaurechts) oder aber – sofern kein Zusammenhang zum Besonderen Städtebaurecht besteht – zu einem vorhabenunbeeinflussten Wert anzubieten. In beiden Fällen sollten die Kommunen eine Erstzugriffsoption erhalten.

Hinsichtlich der zur Verfügung stehenden Vergabeverfahren ist der Bund aufgefordert, zu prüfen, inwiefern Konzeptvergaben oder Anhandgabeverfahren bei förderungswürdigen Wohnprojekten eingesetzt werden können.

### **3.3 Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen**

Die Innenbereiche zahlreicher Städte verfügen über erhebliche Wohnbauflächenpotenziale, die im Rahmen des Flächensparziels vorrangig genutzt werden sollen. Das Spektrum der Flächentypen reicht von Baulücken, mindergenutzten Grundstücken über Nachverdichtungspotenziale und Brachflächen bis zur Umwidmung von nicht mehr benötigten Gewerbeimmobilien. Hinsichtlich ihrer Größe und spezifischen



Lage sowie der Planungs- und Entwicklungszustände weisen diese Flächenpotenziale eine erhebliche Heterogenität auf.

Innenentwicklungspotenziale wurden in den Wachstumsstädten mit hohem Bevölkerungs- und Haushaltswachstum in den vergangenen Jahren bereits erfolgreich erschlossen. Vor allem in Regionen mit angespanntem Wohnungsmarkt sind die noch verbleibenden Flächenpotenziale nur schwer und mit erheblichem Aufwand zu aktivieren. Hinzu kommen oftmals Entwicklungshemmnisse, wie kleinteilige Eigentumsstrukturen, divergierende Interessenlagen und eine disperse räumliche Verteilung, die einer zeitnahen Mobilisierung und Nutzung der Flächen für den Wohnungsbau entgegenstehen oder diesen zumindest erschweren. Darüber hinaus werden Grundstücke aus Spekulationsgründen, Desinteresse am Verkauf oder an einer eigenen Bauinvestition nicht aktiviert.

Die Aktivierung von Baulücken und Brachflächen setzt umfangreiche Kenntnisse der Innenentwicklungspotenziale, der Instrumente zu deren Mobilisierung, personelle Kapazitäten und eine aufsuchende Eigentümeransprache voraus. In der Praxis fehlen häufig die Instrumente und personellen Kapazitäten, um die verbleibenden Flächenpotenziale im Innenbereich zeitnah für den Wohnungsbau bereitzustellen. Insbesondere kleinere Städte und Gemeinden benötigen z. B. für den erstmaligen Erfassungsprozess die Unterstützung vom Bund und/oder den Ländern. Es wird daher vorgeschlagen, ein qualifiziertes Innenentwicklungsmanagement einzusetzen, um Innenentwicklungspotenziale gezielt zu erfassen und zu aktivieren, Eigentümer zu unterstützen, ggf. verdrängten Nutzern Alternativflächen zu vermitteln und verwaltungsinterne Prozesse zu optimieren und zu verkürzen. Zudem kann auf den Ergebnissen der REFINA-Forschung zur Mobilisierung von Brachflächen aufgebaut werden.

Darüber hinaus steht gerade bei Innenentwicklungen die Wohnnutzung immer häufiger in Konkurrenz zu bestehenden Nutzungen. Die vielfach gewerblichen Bestandsmieter gering genutzter Flächen sind im Rahmen von Nachverdichtungskonzeptionen einzubeziehen. Im Idealfall tragen intelligente Nachverdichtungen zur (Re)Urbanisierung von Stadtteilen bei und schaffen funktionsfähige und vielfältige Quartiere.

### **3.3.1 Weiterentwicklung bodenrechtlicher Ansätze: Vorschlag zur Entwicklung eines neuen Instruments „Innenentwicklungsmaßnahmengbiet“ (IEG)**

Angesichts der vielfältigen Hemmnisse kann die Innenentwicklung nur in einem begrenzten Umfang durch kooperative Ansätze, fiskalische Anreize und steuerliche Maßnahmen bewältigt werden. Eine effiziente und flächenhafte Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen erfordert ein durchsetzungsstarkes hoheitliches Instrument. Als wesentliche Gründe für den Bedarf der Weiterentwicklung des bestehenden bodenrechtlichen Instrumentariums werden vor allem zwei Problemstellungen angeführt. Zum einen stellt die fehlende Mitwirkungsbereitschaft von Eigentümern bzw. Verfügungsbefugten auch ein quantitativ ins Gewicht fallendes Entwicklungshemmnis für Brachflächen und Baulücken einschließlich mindergenutzter

Flächen dar (Mengenproblem). Zum anderen genügt das vorhandene bodenrechtliche Instrumentarium den Anforderungen einer systematischen Mobilisierung dieser Flächenpotenziale nur unzureichend.

Die Möglichkeit, das hoheitliche Ankaufrecht von Grundstücken zu nutzen, ist daher von zentraler Bedeutung für die zukünftige Innenentwicklung. Dieses könnte im Entwicklungsrecht ergänzt werden oder als neues Satzungsrecht eingeführt werden. Aus Sicht der Experten existiert hier eine eindeutige Regelungslücke im BauGB.

Um die Potenziale der Innenentwicklung effektiv erschließen zu können, wäre eine Weiterentwicklung der bodenrechtlichen Aktivierungsmöglichkeiten sinnvoll, um auch dispers verteilte Reaktivierungsflächen zu erfassen. Das derzeit geltende Recht der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen setzt voraus, dass es um die Entwicklung oder Neuordnung von ganzen Ortsteilen oder zumindest von anderen Teilen des Gemeindegebiets mit einer besonderen Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinde geht. Zudem muss eine einheitliche Vorbereitung und Durchführung als Gesamtmaßnahme aus qualifizierten Allgemeinwohlgründen erforderlich sein. Für die meisten der im Rahmen der Innenentwicklung sich stellenden Aktivierungsaufgaben greift das Instrument derzeit also zu kurz. Es wird daher angeregt, den Anwendungsbereich städtebaulicher Entwicklungsmaßnahmen zu erweitern oder einen eigenen Maßnahmentyp der Innenentwicklung zu kreieren, der die entwicklungsrechtlichen Optionen zum Ankauf der entsprechenden Flächen enthält.

Das zu entwickelnde Instrument „Innenentwicklungsmaßnahmegebiet“ könnte bei schwierigen Problemlagen und dringendem Bedarf an Wohnungen als neue Gebietskulisse in das Besondere Städtebaurecht des BauGB aufgenommen werden. Als eine denkbare Variante könnte die Anwendung in drei Schritten erfolgen: Zunächst wird das Maßnahmegebiet durch Satzung auf Basis einer Bedarfsprüfung festgesetzt. Anschließend erfolgt die flächendeckende Schaffung von Baurecht in Verbindung mit der Begründung einer Bauverpflichtung für die Grundstückseigentümer mit kurzer Fristsetzung. Zusätzlich wird der Gemeinde ein Grunderwerbsrecht eingeräumt, sofern der Eigentümer das Baurecht nicht nutzt. Die anschließende Privatisierung erfolgt wiederum mit einer Baupflicht des Erwerbers. Der Erwerb erfolgt dabei zum Verkehrswert abzüglich der zu erwartenden Planungs- und Entwicklungskosten, soweit nach den Grundsätzen der Kausalität und Angemessenheit vertretbar.

In rechtlicher Hinsicht würde mit den Maßnahmegebieten, die wie im derzeitigen Recht als Satzung festgelegt werden, bestätigt, dass der Mobilisierung von un- oder untergenutzten Grundstücken ein über den Einzelfall hinausgehendes starkes öffentliches Interesse zukommt. Die Satzung müsste wie im Entwicklungsrecht die Funktion einer enteignungsrechtlichen Vorprüfung in Bezug auf das Vorliegen tragfähiger Gemeinwohlgründe haben. Damit wird die im Rahmen einer Einzelfallprüfung kaum zu überwindende Hürde der Darlegung entsprechender Gemeinwohlgründe in jedem konkreten Einzelfall überwunden.

Mit dem neuen Instrument wäre es möglich, festzulegende Grundstücke notfalls mit der Enteignungsoption aufzukaufen, um diese einer baulichen Entwicklung im Sinne



der Innentwicklung zügig zuführen zu können. Wie im Entwicklungsrecht müsste die Möglichkeit einer Abwendungsvereinbarung geschaffen werden. Ebenfalls wie im Entwicklungsrecht müssten vorbereiten Untersuchungen vorgeschrieben werden, mit denen die Festlegungsvoraussetzungen festgestellt werden. Diese Voraussetzungen müssten an das Ziel einer vorrangigen Innenentwicklung anknüpfen. Auch könnte der Anwendungsbereich auf Gebiete mit entsprechendem Handlungsbedarf für Maßnahmen der Innenentwicklung gebunden werden. Denkbar wäre z. B. die Anwendung davon abhängig zu machen, dass ein dringender Bedarf an Wohn- und Arbeitsstätten zu decken ist und aus diesem Grund die Mobilisierung der Innenentwicklungsflächen dringlich ist. Die Ausübung des Enteignungsrechts müsste an das Scheitern eines freihändigen Erwerbs der Fläche gebunden werden.

In zwei inhaltlich vergleichbaren Vorschlägen, die in der AG vorgestellt wurden, geht es um eine erhebliche Erweiterung kommunaler Eingriffsbefugnisse in das verfassungsrechtlich als Grundrecht geschützte Recht am Eigentum. Aus verfassungsrechtlichen Gründen ist der Gesetzgeber gehalten, die tatsächlichen Erfordernisse einer entsprechenden Regelung sorgfältig zu erfassen und abzuwägen, genauso wie die rechtlichen Gestaltungsspielräume sorgfältig abgeklärt werden müssen. Soweit ersichtlich, fehlt bislang beides. Der empirische Befund ist bislang – soweit ersichtlich – lediglich phänomenologischer Natur. Zur praktischen Relevanz gibt es Einschätzungen, die empirisch allerdings kaum valide bestätigt sind.

Ob eine Weiterentwicklung des Instrumentes der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen (165 ff. BauGB) für das kleinteilige Flächenrecycling (gewerbliche und industrielle Brachflächen) der Innenentwicklung sinnvoll und notwendig ist und mit welchem Instrumentarium dies am besten erreicht werden kann, sollte in einem Planspiel ermittelt werden.

### **3.3.2 Bauplanungs- und Immissionsschutzrecht**

Das Verhältnis von Städtebaurecht und Immissionsschutzrecht wird von Baurechtsexperten als unbefriedigend beurteilt und wird daher in Fachkreisen schon seit geraumer Zeit diskutiert. So wird die notwendige Gestaltungsvariabilität zur Sicherstellung gesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse durch die derzeitigen Regularien erschwert und zum Teil ganz verbaut. Weitere Potenziale für die Innenentwicklung in lärmvorbelasteten Gebieten könnten daher vermehrt und einfacher aktiviert werden, wenn baurechtliche und immissionsschutzrechtliche Vorschriften besser aufeinander abgestimmt werden.

Die Bauleitplanung als Instrument des Städtebaurechts und die Regelungen zum Lärmschutz aus dem Bereich des Immissionsschutzrechts sind wechselseitig aufeinander bezogen. Diese Verknüpfung macht sich unmittelbar anhand der Immissionsrichtwerte und Orientierungswerte der verschiedenen Regelwerke zum Lärmschutz fest. Das Immissionsschutzrecht bedient sich dabei der Gebietstypologie der BauNVO, um die maßgeblichen Richt- und Orientierungswerte zu staffeln und definiert auf diese Weise gebietsbezogene Immissionsschutzstandards.

Die Problematik des derzeit gültigen Regelwerks besteht jedoch darin, dass die räumliche Trennung von Wohnsiedlungen und Arbeitsbereichen honoriert wird. Dies führt zu zusätzlicher Flächeninanspruchnahme, was kontraproduktiv ist. Ziel muss es sein, mehr Gestaltungsoptionen zur Sicherstellung des notwendigen Lärmschutzes in den Städten zu eröffnen, als dies die schematische Zuordnung der Regelwerke des Immissionsschutzes leisten kann. Die einschlägigen Richtwerte zum Lärmschutz bedürfen einer nachvollziehenden, auch den Belangen des Ressourcenschutzes und des kostengünstigen Bauens gerecht werdenden Abwägung. Dabei ist auch weiterhin ein sehr hohes Lärmschutzniveau sicherzustellen. Im Verhältnis zu den im Siedlungsbestand tolerierten Lärmbelastungen zeigt sich, dass große Wertungsspielräume beim Lärmschutz im geltenden Recht bestehen. Diese bei Anerkennung der Notwendigkeit eines hohen Lärmschutzstandards partiell für eine nachvollziehende, abwägende Entscheidung zu öffnen, erscheint angesichts der Bedeutung der anderen betroffenen Gemeinwohlbelange für eine nachhaltige Stadtentwicklung dringend geboten.

Unterschiedliche Bewertungsmaßstäbe zeigen sich im geltenden Immissionsschutzrecht auch bei den Grenz- und Richtwerten für Verkehrslärm und gewerblichen bzw. anlagenbezogenen Lärm. Der Lärm einer neuen oder wesentlich geänderten Straße wird nach der „Verkehrslärmschutzverordnung“ (16. Verordnung zum Bundesimmissionsschutzgesetz – 16. BImSchV) anders ermittelt und bewertet als der Lärm einer Industrieanlage nach der Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm (TA Lärm). Beispiele aus der Praxis zeigen, dass dies zu aus städtebaulicher Sicht, aber auch aus Sicht des Lärm- und Gesundheitsschutzes absurden Ergebnissen führen kann. So wurde beispielsweise bei einer Planung der Stadt Mainz, ein aufwendiges Schallschutzkonzept für Gewerbelärm erforderlich, um den in einem Mischgebiet geforderten Grenzwert von 45 dB(A) in der Nacht vor dem geöffneten Fenster zu gewährleisten, während am gleichen Ort noch Verkehrslärm mit einem Lärmpegel von bis zu 65 dB(A) rechtlich akzeptiert wird. Den Kommunen sollte deshalb die Möglichkeit eingeräumt werden, wie im Bereich des Verkehrslärmschutzes auch gegenüber nach der TA Lärm zu beurteilendem Lärm die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse durch Maßnahmen des passiven Lärmschutzes sicherzustellen. Dies gilt insbesondere für die in der Praxis häufig problematische Einhaltung der Nachtgrenzwerte. Denn entscheidend muss hier die Gewährleistung eines ruhigen Schlafes bei gleichzeitig (auch technisch) ermöglichter natürlicher Belüftung sein. Es ist deshalb kontraproduktiv, wenn die TA Lärm ausschließlich auf den (Außen-)Lärm vor dem (zu öffnenden) Fenster abstellt.

An dieser Stelle ist das BMUB gefordert, das Verhältnis der beiden Rechtsgebiete besser aufeinander abzustimmen und zu flexibilisieren. Ziel muss es sein, die flächensparende und städtebaulich wünschenswerte Innenentwicklung zu fördern und gleichzeitig ein gesundes Wohn- und Arbeitsumfeld (auch im Hinblick auf Lärmbelastungen) zu erhalten.

### 3.3.3 Vorschlag zur Einführung eines neuen Gebietstypus „Wohngebiet der Innenentwicklung/urbanes Wohngebiet“ in die BauNVO

Die AG hat die bereits seit Längerem in Fachkreisen geführte Diskussion um die Einführung einer neuen Gebietskategorie in die BauNVO aufgegriffen. Demnach soll damit eine kleinteilige, flexible Nutzungsmischung und urbane bauliche Dichte in innerstädtischen Lagen ermöglicht werden. Dies wurde mehrheitlich befürwortet. Die Gebietstypen und Feststellungsmöglichkeiten der BauNVO sind aus Sicht zahlreicher AG-Teilnehmer nicht mehr ausreichend, um die der jeweiligen städtebaulichen Zielsetzung entsprechenden Nutzungskonstellationen und Dichten in innerstädtischen Quartieren zu realisieren.

Zahlreiche AG-Teilnehmer weisen darauf hin, dass beliebte und gemischt genutzte innerstädtische Gründerzeitviertel hohe Dichten mit einer Geschossflächenzahl (GFZ) bis zu 3,0 aufweisen. Nur bei Kerngebieten in Neubauquartieren ist dies nach geltender BauNVO noch möglich. Die Möglichkeiten einer Nachverdichtung von Einfamilienhausgebieten oder größeren Wohnsiedlungen der Nachkriegszeit sind durch die Obergrenzen eingeschränkt. Die Novelle der BauNVO hat das Maß baulicher Nutzung nach § 17 Abs. 2 BauNVO flexibilisiert. Die Obergrenzen können aus städtebaulichen Gründen im Einzelfall überschritten werden. Qualifizierte urbane Wohnquartiere sind nach geltendem Bauplanungsrecht nur dann realisierbar, wenn die Kommunen sich planungsrechtlicher Hilfskonstruktionen unter besonders zu begründenden Ausnahmeregelungen innerhalb der vorhandenen Gebietstypen der BauNVO bedienen.

Um den oben beschriebenen lärmschutzrechtlichen Einschränkungen für mehr verdichtete gemischte innerstädtische Wohngebiete zu begegnen, könnte die zulässige Lärmbelastung auf dem Niveau des Mischgebiets festgesetzt werden. Ebenso ist mehr Flexibilität beim Grad der Nutzungsmischung erforderlich als bisher, da in Mischgebieten Wohnen- und Gewerbenutzungen grundsätzlich mit gleichen Anteilen vertreten sein müssen. Unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit stellt sich darüber hinaus auch die Frage, ob neben der Festsetzung einer Obergrenze der baulichen Dichte auch eine Mindestdichte festgeschrieben werden sollte. Auch wird diskutiert, die Dichte nicht alleine grundstücksbezogen festzulegen, sondern für größere Gebiete.

Allerdings bewerten einzelne AG-Teilnehmer die Einführung eines neuen Gebietstypen auch kritisch. Zum einen wird die Beeinträchtigung gesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse bei zunehmender baulicher Dichte befürchtet. Zum anderen seien die Lärmschutzprobleme nicht in der BauNVO sondern im Immissionsschutzrecht zu lösen. Darüber hinaus ermögliche die bereits erfolgte Flexibilisierung bereits heute einen ausreichenden Spielraum.

Nach Ansicht der Mehrzahl der AG-Teilnehmer kann der neue Gebietstyp „Wohngebiet der Innenentwicklung/urbanes Mischgebiet“ die gewünschte Innenentwicklung wirksam unterstützen. So werden kleinteilig funktionsgemischte Stadtquartiere mit höheren Dichten in lärmvorbelasteten Lagen im Regelfall zulässig. Damit könnte auch die vielfach praktizierte Planung dieser Quartiere als Mischgebiete, die in der Realisierung eine vorwiegende Wohnnutzung aufweisen, vermieden werden.

### **3.4 Bedarfsgerechte und flexible Außenentwicklung in der Landes- und Regionalplanung ermöglichen**

Die Stärkung der Innenstädte und der Vorrang der Innenentwicklung werden als wichtige politische Zielsetzungen anerkannt. Dennoch ist in Regionen mit angespannten Wohnungsmärkten und zu geringen Innenentwicklungspotenzialen eine bedarfsgerechte Außenentwicklung notwendig. Für diese Städte müssen entsprechende Flächenentwicklungsmöglichkeiten geschaffen werden. Diese dürfen jedoch nicht durch restriktive übergeordnete Planungsvorgaben der Landes- und Regionalpläne eingeschränkt werden. Ohne eine entsprechend bedarfsgerechte Außenentwicklung ist eine ausreichende und preisgünstige Wohnraumversorgung nicht möglich.

Raumordnerische Vorgaben zugunsten der Innenentwicklung müssen so gestaltet sein, dass sie vor Ort eine Flexibilität zulassen und situationsgerecht angewendet werden können, um eine bedarfsgerechte Außenentwicklungen zu ermöglichen. Zu restriktive Planungsvorgaben der Landes- und Regionalplanung müssen zugunsten einer höheren Flexibilität bei der Wohnbaulandentwicklung aufgehoben werden.

Bei einer Bemessung des Wohnflächenbedarfs und bei der Ausweisung von Wohnflächenkontingenten durch die Landes- und Regionalplanung müssen den Kommunen genügend Reserven als Planungsalternativen gelassen werden. Ziel ist es durch die Flächen Planungsalternativen zu erhalten, die es den Kommunen ermöglichen ihre Wohnbauflächenentwicklung auf die Flächen mit der höchsten Mitwirkungsbereitschaft der Flächeneigentümer und der besten Verfügbarkeit zu konzentrieren.

### **3.5 Fiskalische Ansätze zur Baulandentwicklung für bezahlbares Wohnen und Bauen**

#### **3.5.1 Grunderwerbsteuer**

Seit 1. September 2006 haben die Länder die Möglichkeit, den Grunderwerbsteuersatz abweichend vom bis dahin bundeseinheitlich geltenden Steuersatz von 3,5 % festzulegen. In der Folge sind die Grunderwerbsteuersätze von vielen Bundesländern teilweise deutlich erhöht worden. Aufgrund gleichzeitig zunehmender Transaktionszahlen hat sich die Grunderwerbsteuer zu einer sehr wichtigen Einnahmequelle der Länder entwickelt. Ein Anreiz für die Erhöhung ist, dass die Einnahmen aus einer Erhöhung der Grunderwerbsteuer weitgehend in dem jeweiligen Bundesland verbleiben.

Damit belastet die Grunderwerbsteuer in vielen Bundesländern die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum und zwar vor allem, wenn Bauträger oder Projektentwickler Ein- und Mehrfamilienhäuser entwickeln und/oder das Bauland mehrfach gehandelt wird. Wie in einer Kurzepertise ermittelt wurde, führt ein 6,5-prozentiger Grunderwerbsteuersatz beim Immobilienkauf von Projektträgern bzw. Projektentwicklern zu zusätzlichen Erwerbskosten in Höhe von 8,5 % des Kaufpreises, bei vorherigem Zwischenerwerb durch die Kommune oder Baulandentwicklungsgesellschaften sogar von 10,1 %. Für eine modellhafte Beispielrechnung mit 100.000 Euro Nettogrundstückskosten und 250.000 Euro Bruttobaukosten ergeben sich absolut

fast 30.000 bzw. 37.000 Euro. Eine Absenkung auf 3,5 % würde die Zusatzbelastung um bis zu 4,5 % bzw. 17.000 Euro verringern.

Die Arbeitsgruppe plädiert für eine Senkung des Steuersatzes auf den bis 2006 einheitlich geltenden Steuersatz von 3,5 %, um einen Beitrag zum bezahlbaren Wohnen und Bauen zu leisten. Um hierfür Anreize zu setzen, sollten bei der anstehenden Reform des Länderfinanzausgleiches die Regelungen zur Einbeziehung der Grunderwerbsteuer entsprechend angepasst werden. Sofern die Bundesländer die Grunderwerbsteuersätze nicht auf ein investitionsfreundliches Niveau senken, sollte die derzeitige Steuersatzautonomie der Länder wieder eingeschränkt und der Steuersatz bundeseinheitlich auf maximal 3,5 % festgesetzt werden.

Gerade bei Bauträgerprojekten und Zwischenerwerbsmodellen der Baulandentwicklung weist die Arbeitsgruppe auf die mehrfach anfallende Grunderwerbsteuer hin, da das Grundstück beim Ersterwerb, einem evtl. Zwischenhandel und schließlich beim Endverkauf der Immobilie besteuert wird. Kauft ein Bauherr dagegen zuerst das Grundstück und erstellt zu einem späteren Zeitpunkt das Gebäude in Eigenregie so fällt die Grunderwerbsteuer nur für das Grundstück an. Für die Errichtung des Gebäudes ist nur die Mehrwertsteuer für die Bauleistungen zu tragen. Beim Kauf einer Wohnung bzw. eines Hauses vom Bauträger/Projektentwickler ist auch für das Gebäude, bei dessen Erstellung bereits Mehrwertsteuer fällig wurde, Grunderwerbsteuer zu zahlen.

In diesem Zusammenhang erörterten die AG-Teilnehmer auch die Problematik, dass im Steuerrecht der Begriff „einheitlicher Erwerbsgegenstand“ auf das Grundstück und das Bauwerk bezogen wird. Eine gesetzliche Definition ist nicht vorhanden, daher wird hilfsweise auf eine „wirtschaftliche Betrachtungsweise“ abgestellt. Die Mitglieder der AG fordern hier vom BMF die Schaffung von Klarheit bei der Besteuerung von Grundstück und Gebäude.

Von ihrem Grundcharakter her ist die Grunderwerbsteuer damit eine Transaktionssteuer mit einer kumulativen Wirkung bei jedem weiteren Veräußerungsvorgang. Äquivalenztheoretisch gibt es keinen Grund für die Steigerung der Steuerlast mit der Anzahl der Verkäufe. In der volkswirtschaftlichen Beurteilung weist die erstellte Kurzexpertise zudem darauf hin, dass die Steuer nicht dazu beiträgt, das Grundstück bzw. die Immobilien einer ihrer wirtschaftlich besten Verwendung zuzuführen.

Da Bauträger und Projektentwickler die anfallende Grunderwerbsteuer nicht abziehen können, geben sie diese Kosten an den Erwerber weiter. Handelt es sich um Mietwohnungen, fließen die Mehrkosten in die Wirtschaftlichkeitsberechnung ein, die als Grundlage zur Berechnung der Miete dient. Die kumulative Grunderwerbsteuerbelastung trifft somit sowohl Eigentümer als auch Mieter. Um das Problem der kumulativen Belastung der Grunderwerbsteuer zu beheben und damit eine mehrfache Besteuerung zu vermeiden, wird eine vorsteuerliche Berücksichtigung der Grunderwerbsteuer bei Neubauten vorgeschlagen. Hierzu sollte bei Neubauten die Bemessungsgrundlage um den Bodenwert bereinigt werden.

Eine bundeseinheitliche Einführung von Ausnahmetatbeständen bzw. reduzierten Steuersätzen bestimmte Zielgruppen oder Marktsegmente wurde in der AG grund-

sätzlich eher kritisch gesehen. Denn vor der Reform der Grunderwerbsteuer bestanden viele Ausnahmetatbestände bei gleichzeitig hohen allgemeinen Steuersätzen. So ist zu befürchten, dass bei neuerlichen Ausnahmetatbeständen die Länder im Gegenzug den allgemeinen Steuersatz erhöhen, um die Steuer-ausfälle zu kompensieren. Somit ist ein einheitlich reduzierter Satz zu bevorzugen. Nur wenn dies nicht gelingt, könnten Ausnahmetatbestände eine Alternative sein, die bezahlbaren Wohnraum fördern.

### 3.5.2 Überlegungen zur Grundsteuerreform

Die AG erörterte ebenfalls die Frage, inwieweit eine entsprechende Ausgestaltung der Grundsteuer dazu beitragen kann, bebaubare, aber unbebaute Grundstücke für den Wohnungsneubau zu mobilisieren und damit einen Beitrag zur Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen zu leisten. Dazu erfolgte eine kontroverse Auseinandersetzung mit der Bodenwertsteuer, die aus liegenschaftspolitischer Sicht einen gezielten Anreiz setzt, die vorhandenen Grundstücksflächen besser auszulasten und zu nutzen.

Bei einer Besteuerung, die einen höheren Bodenwertanteil berücksichtigt, würden für ein unbebautes Grundstück genauso viele Steuern anfallen wie für ein bebautes gleicher Größe. Damit würde das Halten von unbebauten Flächen mit höheren Kosten verbunden. Diese sollen den Eigentümer zu einer Mobilisierung (Bebauung oder Verkauf) des unbebauten Grundstücks veranlassen. Somit würde die Bodenwertberechnung einem überhöhten Flächenverbrauch und der Zersiedelung der Landschaft entgegenwirken und gleichzeitig zu einer besseren Ausnutzung von Brachflächen und Baulücken führen. Da nicht das Gebäude besteuert wird, bleiben für die Eigentümer auch Investitionen in ihre Immobilien attraktiv – etwa um sie energetisch zu modernisieren.

Hinsichtlich der Verteilungswirkung führt eine am Bodenwert ausgerichtete Grundsteuer zur Entlastung von Eigentümern von Mehrfamilienhäusern und Landgrundstücken mit niedrigem Bodenwertanteil. Stärker steuerlich belastet würden durch eine solche Systematik unbebaute Grundstücke, Einfamilienhäuser und Stadtgrundstücke mit einem hohen Bodenwertanteil. Dennoch ließe sich auch der möglichen starken Belastung von Grundstücken in teuren Lagen entgegenwirken: Neben dem Grundstückswert könnte auch die Grundstücksfläche mitberücksichtigt werden, sodass Eigentümer von kleineren Stadtgrundstücken eine geringere Grundsteuer zahlen.

Vor allem von Seiten der Immobilienwirtschaft wird allerdings die Einführung einer Bodenwertsteuer aus mehreren Gründen sehr problematisch gesehen und abgelehnt. So sind Steuererhöhungen das falsche Instrument und Signal, da sie Wohnungsunternehmen zusätzlich belasten und deren Möglichkeiten zu mehr Wohnungsneubau einschränken. Zudem wären bei Gebäuden, die eine zulässige Bebauungsdichte nicht ausnutzen, auch die Mieter betroffen, die eine höhere Grundsteuer bezahlen müssten. In diesem Zusammenhang stellt sich auch die grundsätzliche Frage, inwiefern sich eine am Bodenwert ausgerichtete Grundsteuer z. B. im Rahmen der Betriebskostenvereinbarung auf die Mieter umlegen lässt oder in der Miete



zu berücksichtigen wäre. Aus Sicht der Immobilienwirtschaft würde dies aber insgesamt eher zu steigenden Mieten führen.

Angesichts des kontroversen Meinungsbildes zur Grundsteuer und der sich abzeichnenden Einigung der Grundsteuerreform auf Basis von Verkehrswerten sprechen sich die AG-Mitglieder mehrheitlich für die Einführung eines anderen grundsteuerrechtlichen Ansatzes zur gezielten Mobilisierung von Innenentwicklungspotenzialen aus. Dazu soll im Grundsteuergesetz eine steuerliche Option für Kommunen eingefügt werden, um bebaubare, aber unbebaute Grundstücke stärker besteuern zu können (sog. zonierte Satzungsrecht). Diese Regelung kann in den Kommunen durch entsprechende gebietsbezogene Satzungen genutzt und je nach Notwendigkeit und lokaler Situation ausgestaltet werden. Einzelne Teilnehmer regen an, dies auch für unter- bzw. mindergenutzte Grundstücke und Brachen anzuwenden, was jedoch mehrheitlich kritisch gesehen wird.







Bundesministerium  
für Umwelt, Naturschutz,  
Bau und Reaktorsicherheit



# AG Altersgerechter Umbau im Quartier

Ansprechpartner:

Dr. Marie-Therese Krings-Heckemeier, Meike Heckenroth, Katrin Kleinhans (empirica)  
Joachim Seeger, Barbara Crome (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und  
Reaktorsicherheit)



## **INHALTSVERZEICHNIS**

<b>1.</b>	<b>Hintergrund und Ziele der Arbeitsgruppe .....</b>	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>Themen und Termine der Arbeitsgruppe .....</b>	<b>2</b>
<b>3.</b>	<b>Wesentliche Handlungsempfehlungen .....</b>	<b>3</b>
3.1	Prioritäre Maßnahmen.....	3
3.2	Weitere Handlungsempfehlungen .....	6



## 1. Hintergrund und Ziele der Arbeitsgruppe

Aufgrund der demografischen Entwicklung nimmt der Anteil älterer Menschen stetig zu. So wird sich im Besonderen der Anteil der über 80-Jährigen an der Gesamtbevölkerung bis 2035 auf knapp 9 % erhöhen (2012 rd. 5 %).<sup>1</sup> Damit ältere Menschen und Menschen mit Behinderungen so lange wie möglich selbstbestimmt in ihrer vertrauten Umgebung leben können, ist eine Verbesserung des Angebots an entsprechenden Wohnungen dringend erforderlich. Eine vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit beauftragte Studie hat beträchtliches Einsparpotenzial bei Pflegeversicherung und Sozialhilfe durch rechtzeitigen, altersgerechten Umbau ermittelt, wenn durch diesem Umbau Heimaufenthalte pflegebedürftig werdender Personen in erheblichem Umfang verhindert oder aufgeschoben werden können.<sup>2</sup> Dies entlastet mittelfristig auch die Privathaushalte.

Dabei ist nicht nur der Neubau altersgerechter Wohnungen von Bedeutung, sondern insbesondere die bauliche Anpassung des Wohnungsbestandes. Dort wohnen mit Abstand die meisten älteren Menschen. Der Bund unterstützt Maßnahmen zur Schaffung altersgerechten Wohnraums durch die Zuschussvariante im KfW-Programm „Altersgerecht Umbauen“, die am 01. Oktober 2014 wieder eingeführt wurde.

Ziel der AG Altersgerechter Umbau im Quartier war die Erarbeitung von Handlungsempfehlungen für die Verbesserung des altersgerechten Wohnens für alle Generationen. Betont wurde von den Teilnehmern, dass es beim altersgerechten Umbau vor allem um eine Barrierereduzierung und nicht um die Herstellung von Barrierefreiheit geht. Dabei wurden nicht nur Maßnahmen an einzelnen Wohngebäuden erörtert, sondern auch Ansätze auf Quartiersebene: „Vom Gebäude zum Quartier.“ Diskutiert wurden daher Anpassungen von Wohnumfeld und Quartier, wie z. B. eine altersgerechte Ausstattung der Infrastrukturangebote, Anlaufstellen für ältere Menschen sowie Kommunikations- und Begegnungsmöglichkeiten. Schwerpunkte waren auch Fragen, wie Beratungsinfrastrukturen gefördert, Vernetzungsstrukturen im Quartier gestärkt und wie alle wichtigen Akteure für die Anforderungen an eine altersgerechte Wohnraum- und Quartiersentwicklung sensibilisiert werden können. Denn Untersuchungen zeigen, dass eine barrierefreie oder barrierearme Umwelt für etwa 10 % der Bevölkerung zwingend erforderlich ist und eine Barrierereduzierung grundsätzlich in jedem Alter Vorteile und Erleichterungen im täglichen Leben bringt.

---

<sup>1</sup> BBSR (2015): Raumordnungsprognose 2035 nach dem Zensus, Bonn.

<sup>2</sup> BBSR (2014): Potenzialanalyse altersgerechte Wohnungsanpassung, Prognos AG, Bonn.

## 2. Themen und Termine der Arbeitsgruppe

In der ersten Sitzung wurden die Leitthemen der Arbeitsgruppe, das Konzept und das Arbeitsprogramm festgelegt. Die Termine und Inhalte der Sitzungen sind im Folgenden aufgeführt:

20.02.2015 Thema: „Barrierefreiheit – vom Gebäude zum Quartier“

- Einführung und Vorstellung der Leitthemen.
- Zusammenfassung der vorab vorgelegten Stellungnahmen der Verbände (Schwerpunkt in den Themen „Standards / baurechtliche Anforderungen“ und „Stärkung des Quartiersansatzes“).
- Beitrag „Barrierearme Wohnquartiere für Alt und Jung – Chancen und Herausforderungen, die sich im Rahmen des Quartiersansatzes ergeben“ (bedarfsgerechte Wohnangebote, generationengerechtes Wohnumfeld, soziale Infrastruktur, wohnortnahe Beratung, Hilfe und Pflege im Quartier).
- Vorstellung Eigenmittelprogramm der KfW „Barrierearme Stadt“.

---

13.05.2015 Thema: „Beratungsinfrastruktur im Quartier“

- Überblick bestehender Programme und Angebote, z. B. Förderprogramm „Anlaufstellen für ältere Menschen“, Wohnberatung der Bundearbeitsgemeinschaft Wohnungsanpassung.
- Öffentlichkeitsarbeit der Bündnispartner zur Sensibilisierung für den altersgerechten Umbau.
- Ambient Assisted Living (AAL), Beispiele aus der Praxis, bei denen intelligente Techniken das tägliche Leben unterstützen und ein selbstbestimmtes Leben in einer privaten Umgebung ermöglichen.
- Diskussion des § 19 Baunutzungsverordnung (Schaffung eines Ausnahmetatbestands, der ein Überschreiten der Grundflächenzahl bei barrierefreiem Bauen erleichtern würde).

---

24.06.2015 Weitere Themen und Handlungsempfehlungen

- Verknüpfung von Kriminalprävention und altersgerechtem Umbau im Quartier.
- Förderung ambulanter, selbstbestimmter Wohngemeinschaften am Beispiel Rheinland-Pfalz.
- Selbstbestimmtes Wohnen mit Versorgungssicherheit – Übertragbarkeit des Bielefelder Modells auf andere Kommunen.
- Diskussion der bisherigen Ergebnisse und möglicher Empfehlungen aus der AG „Altersgerechter Umbau im Quartier“.

### 3. Wesentliche Handlungsempfehlungen

#### 3.1 Prioritäre Maßnahmen

##### **Aufstockung und Weiterentwicklung des KfW-Zuschussprogramms „Altersgerecht Umbauen“**

Bis 2030 sind rd. 2,9 Mio. Wohnungen mit einem Investitionsvolumen von 50 Mrd. Euro baulich anzupassen, um den Bedarf an altersgerechtem Wohnraum in Deutschland zu decken.<sup>3</sup> Derzeit sind weniger als 2 % des Gesamtwohnungsbestands in Deutschland altersgerecht. Durch den altersgerechten Umbau von Wohnungen kann für pflegebedürftig werdende Personen ein Umzug in ein Heim hinausgezögert oder gar vermieden werden. Sozial- und Pflegekassen werden dadurch entlastet.

Die Förderung des am 1. Oktober 2014 wieder eingeführten Zuschussprogramms „Altersgerecht Umbauen“ kann von allen Haushalten in Anspruch genommen werden und gilt für jede Altersgruppe. Auch für Familien mit Kindern oder für Menschen mit sonstiger eingeschränkter Beweglichkeit kann die Reduzierung von Barrieren in Wohnungen oder im Wohnumfeld die Wohnqualität erhöhen. Um dem bestehenden Anpassungsbedarf gerecht zu werden, ist aus Sicht vieler Teilnehmer eine Aufstockung und Weiterentwicklung des erfolgreichen KfW-Zuschussprogramms „Altersgerechter Umbau“ zwingend erforderlich. Dafür hatte sich im Mai 2015 auch die vom Bundesministerium für Gesundheit eingerichtete Bund-Länder Arbeitsgruppe zur Stärkung der Rolle der Kommunen in der Pflege in ihren Empfehlungen ausgesprochen. Von einigen Teilnehmern wird eine Prüfung angeregt, ob die Darlehensförderung der KfW um einen bundesfinanzierten Tilgungszuschuss auch für Wohnungsunternehmen bei Erreichen des Standards „altersgerechtes Haus“ erweitert werden kann.

##### **Kombinierbarkeit energetischer und altersgerechter Maßnahmen weiterentwickeln**

Im Koalitionsvertrag ist ein Förderbonus vorgesehen, wenn Gebäude im Rahmen des KfW-Programms „Altersgerechter Umbau“ angepasst und gleichzeitig energetisch saniert werden. Eine Reihe von Bündnispartnern äußerte sich jedoch kritisch in Bezug auf einen Förderbonus. Verwiesen wird z. B. auf den Ausschluss von Haushalten, die schrittweise modernisieren. Aus Sicht einiger Teilnehmer ist eine Verknüpfung von energetischer Sanierung und altersgerechtem Umbau jedoch wünschenswert.

---

<sup>3</sup> BBSR (2014): Potenzialanalyse altersgerechte Wohnungsanpassung, Prognos AG, Bonn.

**Barrierefreiheit/-armut: Verstärkte Berücksichtigung eines altersgerechten Umbaus im Quartier (im Rahmen integrierter Handlungskonzepte und Demografiekonzepte auf kommunaler Ebene), Unterstützung eines „Kümmerers“**

Neben der Verbesserung der Barrierefreiheit/-armut in Wohngebäuden sollten im Rahmen des Quartiersansatzes auch Maßnahmen der Infrastrukturanpassung und Freiraumgestaltung für alle Generationen stärker berücksichtigt werden. Dies wurde von allen Teilnehmern befürwortet.

Durch die Förderung der Entwicklung integrierter Handlungs- und Demografiekonzepte für ein Quartier auf kommunaler bzw. regionaler Ebene kann aus Sicht der Teilnehmer eine stärkere Berücksichtigung des altersgerechten Umbaus im Quartier gewährleistet werden. Dies schließt auch den möglichen Einsatz eines „Kümmerers“/Sanierungsmanagements mit ein. Integrierte Ansätze seien von den Kommunen in der Zusammenarbeit mit wichtigen Partnern (z. B. der Wohnungswirtschaft oder interdisziplinär arbeitenden Büros, Anbietern sozialer Dienstleistungen) zu erarbeiten.

**Verzicht auf eine weitere Erhöhung der baurechtlichen Anforderungen an die Barrierefreiheit in Wohngebäuden**

Einige Bündnispartner forderten, auf weitere Verschärfungen bauordnungsrechtlicher Anforderungen in Bezug auf barrierefreies Bauen zu verzichten. Dies richtet sich an die Länder, in deren ausschließlicher Zuständigkeit das Bauordnungsrecht liegt.

**Unterstützung selbstorganisierter Wohn- und Baugruppen älterer und behinderter Menschen**

Vor dem Hintergrund der Thematik „ambulant vor stationär“ und einer vertieften Diskussion über das Thema Demenz gewinnen alternative, selbstbestimmte Wohnformen für Pflegebedürftige oder Menschen mit Behinderung zunehmend an Bedeutung. Eine breitere Diskussion bestehender Ansätze und Prüfung innovativer Modelle insbesondere auf Länderebene im Hinblick auf eine entsprechende Förderung wird empfohlen.

**Unterstützung/Förderung von Nachbarschaftscafés und Gemeinschaftseinrichtungen**

Gemeinschaftseinrichtungen und Nachbarschaftscafés fördern das Miteinander und den Austausch zwischen allen Generationen vor Ort und unterstützen das selbstbestimmte Wohnen älterer Menschen im Quartier. In der Regel dienen sie als Treffpunkt und Kommunikationsort (z. B. gemeinsamer Mittagstisch) und können Anknüpfungspunkte für den Aufbau ehrenamtlichen Engagements bieten.

Eine breitere Diskussion bestehender Ansätze insbesondere auf kommunaler- und Länderebene, z. B. im Hinblick auf eine mögliche Förderung des Baus von Gemeinschaftseinrichtungen, ist aus Sicht der Teilnehmer wünschenswert. Auch die Woh-



nungswirtschaft als Bestandhalter in vielen Quartieren kann einen Beitrag leisten, indem z.B. geeignete Räume als Gemeinschaftsräume zur Verfügung gestellt werden.

### **Verknüpfung der Handlungsfelder altersgerechter Umbau, energetische Sanierung und Kriminalprävention**

Eine Verknüpfung der Themen altersgerechte/barrierearme Modernisierung, energetische Sanierung und Kriminalprävention erscheint in vielen Fällen sinnvoll, sollte aber kein Zwang sein, um die Beteiligten nicht mit zu hohen Kosten zu belasten. Durch das neue Förderprogramm „Kriminalprävention durch Einbruchsicherung“ soll auch die Zielgruppe der Mieter stärker zu Investitionen in die Sicherheit der Wohnung angeregt werden. Insgesamt zeigt sich, dass neben der kriminalpräventiven Ausstattung der Wohnung selbst auch eine sichere Gestaltung des Wohnumfeldes und des Quartiers von zentraler Bedeutung für die Kriminalitätsprävention ist.

### **Stärkung des KfW-Programms „Barrierearme Stadt“**

Mit dem 2012 gestarteten Förderprogramm „Barrierearme Stadt“ (Eigenmittelprogramm der KfW) werden investive Maßnahmen zur Reduzierung oder Beseitigung von Barrieren sowie zum alters- und familiengerechten Umbau der kommunalen Infrastruktur mit zinsgünstigen Krediten unterstützt.

Das Programm „Barrierearme Stadt“ bietet eine Vielzahl an Anknüpfungspunkten für den Abbau von Barrieren im Quartier. Aus Sicht der Teilnehmer sei es erforderlich, das Förderprogramm bei den Zielgruppen (u.a. Kommunen, kommunale Unternehmen, gemeinnützige Organisationsformen, Kirchen) mithilfe einer geeigneten Öffentlichkeitsarbeit bekannter zu machen.

### **Verstärkte Öffentlichkeitsarbeit zum „Wohnen im Alter“ und zur weiteren Bewusstseinsbildung der Bevölkerung**

Eine stärkere Sensibilisierung der Bevölkerung und weiterer Akteure für das Thema „Wohnen im Alter“ ist aus Sicht der Teilnehmer erforderlich. Dabei sei die gesamte Bandbreite der Themen, von der altersgerechten Modernisierung über Möglichkeiten der Beratung und Information bis hin zu alternativen Wohnformen, zu berücksichtigen. Eine breite und zielgruppenspezifische Ansprache sei dabei besonders wichtig. Insbesondere Printmedien wie Broschüren und Flyer seien oftmals wirksamer als die Verbreitung von Informationen auf digitalem Weg.

### **Erstellung und Verbreitung von verständlichen Regelungen und Informationen zu altersgerechten Assistenzsystemen (AAL)/Smart-Home-Technologien unter Berücksichtigung von Kosten-Nutzen-Aspekten**

Die meisten Menschen wünschen sich ein selbstbestimmtes Leben in der vertrauten Wohnumgebung bis ins hohe Alter. Technische Assistenzsysteme (AAL) bieten ein großes Potenzial, um den Verbleib in der eigenen Wohnung sowie ein altersgerech-

tes Wohnen im Quartier zu unterstützen. Bisher sind der Markt und die Nachfrage dafür jedoch eher begrenzt.

Aus Sicht vieler Teilnehmer, insbesondere aus der Wohnungswirtschaft, ist eine intensivere Sensibilisierung der Bewohnerschaft und der Entscheidungsträger für eine stärkere Verbreitung altersgerechter Assistenzsysteme erforderlich. Gleichzeitig sprach sich die Mehrheit der Teilnehmer dafür aus, den Einsatz von AAL lediglich als einen Baustein der altersgerechten Quartiersentwicklung zu betrachten und die Verbreitung von AAL stets unter der Berücksichtigung von Kosten-/Nutzenaspekten voranzutreiben.

### **Stärkere Bekanntmachung der existierenden Fördermöglichkeiten für technische Assistenzsysteme**

Im Rahmen des KfW-Förderprogramms „Altersgerecht Umbauen“ werden Modernisierungsmaßnahmen gefördert, mit denen Barrieren reduziert werden. Förderfähig sind auch intelligente Assistenzsysteme (AAL-Systeme) und intelligente Gebäudetechnik.

Die bestehenden Fördermöglichkeiten sollten über eine zielgerichtete Öffentlichkeitsarbeit im Zusammenwirken von Bund, Ländern und weiteren Bündnispartnern noch stärker bekannt gemacht werden. Sinnvoll wäre eine entsprechende Unterstützung seitens der Länder und der anderen Bündnispartner.

## **3.2 Weitere Handlungsempfehlungen**

### **Erweiterung der Informations- und Beratungsangebote (Wohnberatung) für alle Generationen vor Ort und Stärkung der Vernetzungsstruktur im Quartier**

Beratungsangebote zur Wohnungsanpassung leisten einen wichtigen Beitrag zum selbstbestimmten und selbständigen Wohnen und Leben älterer Menschen und von Menschen mit Behinderungen in ihrer vertrauten Wohnumgebung. Durch Wohnberatung können Heimeinweisungen verzögert und/oder vermieden und Stürze verhindert werden, sodass Kosten gespart werden. Wohnberatung informiert präventiv zu Maßnahmen wie Ausstattungsänderungen, Hilfsmitteln, Umbau sowie zu deren Finanzierungsmöglichkeiten.

Die Beratung sollte in der Wohnung/im Haus individuell, unabhängig und für die Ratsuchenden möglichst kostenlos sein. Aktuell sind Wohnberatungsangebote in Deutschland unterschiedlich ausgestattet und räumlich verteilt. Nicht nur die Vertreterinnen der Arbeitsgemeinschaften zur Wohnberatung, sondern auch die übrigen Teilnehmer erachten es als sinnvoll, die Wohnberatung flächendeckend, wie in Nordrhein-Westfalen fast erreicht, auszubauen und zu professionalisieren. Hilfreich seien eine Unterstützung beim systematischen Aufbau geeigneter Strukturen und ferner eine finanzielle Förderung von Wohnberatungsstellen (Kommunen, Kreise und Landesverbände der Pflegekassen).

Wohnberatung sollte in der Wohnung der Ratsuchenden stattfinden. Aufgrund ihrer Bedürfnisse und Bedarfe werden individuelle Änderungsvorschläge gemacht. Ferner sorgen die Wohnberatungsstellen durch regelmäßige Öffentlichkeitsarbeit und Fach- und Institutionenberatung für Sensibilisierung des Themas vor Ort.

#### **Quartiersentwicklung mit Wohnberatung in Kommunen verbinden**

Die Wohnberatung kann auch ein notwendiger Baustein einer altersgerechten Quartiersgestaltung sein. Die strukturelle Wohnberatung im Wohnungsbau und im Wohnumfeld ist jedoch bislang nicht so stark ausgeprägt wie die individuelle Wohnberatung. Bisher lag der Fokus eher auf der Wohnung / dem Gebäude und weniger auf dem Quartier bzw. Sozialraum. Diese integrierte Sichtweise muss noch stärker in das Blickfeld rücken. Dies könne sowohl bei der Erstellung von kommunalen / regionalen Handlungskonzepten erfolgen als auch im Rahmen von Handlungskonzepten der Wohnungswirtschaft.

#### **Entwicklung sozialer Stützpunkte im Quartier/Siedlung**

Servicestützpunkte sind durch einen ambulanten Pflegedienstanbieter rund um die Uhr im Quartier besetzt. Sie sollten unabhängig arbeiten. Durch die 24-Stunden-Präsenz geben sie Bewohnern „Sicherheit“ und unterstützen das selbstbestimmte und selbständige Leben älterer Menschen und von Menschen mit Behinderungen in ihrer vertrauten Wohnumgebung. Gleichzeitig können dadurch Quartiersansätze gestärkt werden. Der Pflegedienstanbieter stellt oftmals einen Quartiersmanager / „Kümmerer“ für den Aufbau ehrenamtlicher Strukturen und die Vernetzung weiterer Angebote im Quartier ein. Eine breitere Diskussion bestehender Ansätze insbesondere auf der kommunalen und Länderebene ist aus Sicht der Teilnehmer wünschenswert.





Bundesministerium  
für Umwelt, Naturschutz,  
Bau und Reaktorsicherheit



# AG Soziales und klimafreundliches Wohnen und Bauen

Ansprechpartner:

Sabine Bohndick, Peter Michael Dürholt (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz,  
Bau und Reaktorsicherheit)

Dr. Frank Heidrich, Andreas Jung (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie)



## INHALTSVERZEICHNIS

<b>1.</b>	<b>Hintergrund .....</b>	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>Themen der Arbeitsgruppe.....</b>	<b>1</b>
2.1	Weiterentwicklung CO <sub>2</sub> -Gebäudesanierungsprogramme, Fortentwicklung des Marktanreizprogramms für erneuerbare Energien, Energieberatung.....	1
2.2	Klimafreundliches Bauen begehrllich machen.....	3
2.3	Energetische Mietspiegel .....	4
2.4	Mietrecht .....	7
2.5	Weiterentwicklung der Energieeinsparverordnung (EnEV) .....	8
2.6	Heizkostenabrechnung .....	10
2.7	Klimakomponente im Wohngeld.....	11
2.8	Angemessenheit der Heizkosten bei den Kosten der Unterkunft (KdU) und Heizung der Grundsicherung .....	13
2.9	Energetische Stadtsanierung .....	14
2.10	Förderbonus bei der Kombination energetischer Sanierung und altersgerechtem Umbau .....	16
2.11	Mieterstrom .....	17
2.12	Beseitigung möglicher steuerlicher Hemmnisse für Wohnungsunternehmen, die Strom aus erneuerbaren Energie oder in Kraft-Wärme-Kopplung erzielen möchten .....	18





## 1. Hintergrund

Die Arbeitsgruppe Soziales und klimafreundliches Wohnen und Bauen hat in ihrer Auftaktsitzung am 23. März 2015 festgelegt, welche Themen die Arbeitsgruppe behandeln wird. Gleichzeitig hat sie konkrete Fragen vorgegeben, die auf zwei Unterarbeitsgruppen („Rahmenbedingungen“ und „Förderung“) verteilt wurden. Bestimmte Handlungsfelder, wie z.B. die steuerliche Förderung von energetischen Sanierungsmaßnahmen an Gebäuden, hat die AG bewusst nicht aufgerufen.

Die Vorgaben waren jedoch nicht statisch. Entsprechend dem Bündnischarakter konnten die Beteiligten auch zusätzliche Aspekte einbringen und Schwerpunkte neu setzen. Im Übrigen hat sich die AG jedoch auf die zu Beginn festgelegten Fragestellungen konzentriert.

Die Unterarbeitsgruppen haben die aufgeworfenen Fragen wie folgt behandelt (Darstellung basiert auf den Ergebnisvermerken der Unterarbeitsgruppen):

## 2. Themen der Arbeitsgruppe

### 2.1 Weiterentwicklung CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramme, Fortentwicklung des Marktanzreizprogramms für erneuerbare Energien, Energieberatung

Seit 2006 hat die Förderung die energieeffiziente Sanierung oder Errichtung von fast 4 Mio. Wohnungen mit einem Investitionsvolumen von über 210 Mrd. Euro unterstützt. Ferner wurden seit 2007 Energieeinsparmaßnahmen an über 2.200 Gebäuden der sozialen und kommunalen Infrastruktur gefördert. Der CO<sub>2</sub>-Ausstoß wird durch die seit 2006 geförderten Investitionen jährlich um über 8 Mio. Tonnen reduziert und zwar über den 30-jährigen Nutzungszeitraum der Maßnahmen. Die CO<sub>2</sub>-Programme mindern die Kosten bei energetischer Sanierung nicht nur für die Eigentümer. Sie kommen auch den Mietern zugute, da sie bei der Modernisierungsmieterhöhung von den berücksichtigungsfähigen Kosten abzuziehen sind. Im Koalitionsvertrag wurden die Aufstockung, Verstetigung und Vereinfachung festgeschrieben. Dieses Vorhaben hat die Bundesregierung im Rahmen des Nationalen Aktionsplans für Energieeffizienz (NAPE) konkretisiert. Insbesondere hat sie die Aufstockung der Programme um 200 Mio. Euro auf 2 Mrd. Euro beschlossen.

Die Unterarbeitsgruppe „Förderung“ hat zu den ihr aufgegebenen Fragestellungen Folgendes erarbeitet:

#### Welchen Verbesserungsbedarf gibt es in den genannten Programmen?

- Viele Teilnehmer sprachen sich für eine Aufstockung (z.T. Verdoppelung) der Förderprogramme – einschließlich des Marktanzreizprogramms (MAP) aus.
- Es wird eine stärkere Orientierung an der immobilienwirtschaftlichen Praxis gewünscht. Dies bedeute, dass nicht zwingend jede Immobilie saniert werden solle. Vielmehr sollten z.B. bei der Erarbeitung eines Sanierungsfahrplans auch

immobilienwirtschaftliche Aspekte (Lage, Marktumfeld) berücksichtigt werden. Dabei seien auch die zur Verfügung stehenden Mittel der Hauseigentümer zu berücksichtigen.

- Bei der energetischen Sanierung solle künftig stärker auf den Einsatz nachhaltiger Baustoffe geachtet werden. Ein verstärkter Einsatz nachhaltiger Baustoffe sei wünschenswert, aber in der Praxis noch schwer umzusetzen.
- Die Energieberatung in der derzeitigen Form sei eher für Ein- und Zweifamilienhäuser und kleinere Wohnungseigentümergeinschaften interessant. Statt eines Zuschusses pro Gebäude solle ein Beratungszuschuss pro Wohneinheit gezahlt werden. Denkbar sei auch eine Honorierung, wenn auf Basis der Energieberatung tatsächlich eine Maßnahme durchgeführt wird.
- Die technischen Anforderungen an ein Effizienzhaus plus seien enorm. Es sollten sorgfältig die Kriterien geprüft werden, um den Anforderungskatalog für die KfW-Förderung festzulegen. Ein Austausch mit den Beteiligten bei der Erstellung von Kriterien wird angeregt.
- Die Verfahren bei der Antragstellung bei den CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogrammen sollten insgesamt vereinfacht werden. Dies betreffe u.a. die Fördermittelbeantragung im Rahmen von Easy 55 (z.B. Nachweise). Auf umfassende formale Zertifizierungen solle verzichtet werden, da diese hohe Folgekosten nach sich zögen.
- Das CO<sub>2</sub>-Gebäudesanierungsprogramm allein reiche als Förderung nicht aus, da insbesondere bei umfassenden Modernisierungen eine Warmmietenneutralität nicht möglich sei. Auch die energetische Sanierung im Rahmen der sozialen Wohnraumförderung der Länder, mit deren Hilfe weiter bestehende Wirtschaftlichkeitslücken geschlossen und bei der sozial verträgliche Mieten in den Förderbestimmungen vorgegeben werden können, müsse berücksichtigt werden.

### **Welche Lösungen werden aktuell diskutiert und wie werden diese bewertet?**

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) stellte die aktuellen und anstehenden Weiterentwicklungen der Programme vor. Bei den Änderungen wurden auch Forderungen der Bündnisteilnehmer berücksichtigt, die diese bei anderer Gelegenheit vorgeschlagen hatten:

#### **01. Januar 2015**

- Erhöhung der Tilgungszuschüsse im Programm „Energieeffizient Sanieren“ um fünf Prozentpunkte für alle Effizienzhausstufen auf max. 22,5 % bei Erreichung des Standards KfW-Effizienzhaus 55.

#### **01. Juli 2015**

- Start eines neuen Förderprogramms zur Förderung von energetischen Sanierungen und Neubauten gewerblicher Gebäude.

### **01. August 2015**

- Erhöhung des Kredithöchstbetrages und der „Bemessungsgrundlage“ für Zuschüsse für KfW-Effizienzhäuser von 75.000 Euro pro Wohneinheit auf 100.000 Euro.
- Einführung von Tilgungszuschüssen bei energetischen Einzelmaßnahmen
- Erweiterung des förderfähigen Gebäudebestandes von den Baujahren bis 1995 auf die Baujahre bis 2002.

### **01. Oktober 2015**

- Förderung des Neubaus kommunaler Gebäude

### **Im Jahr 2016**

- Einführung eines neuen Förderstandards „Effizienzhaus Plus“ im Wohngebäudebereich

Die Neuerungen werden allgemein begrüßt. BMWi sagt zu, bei der Weiterentwicklung der Programme auch in Zukunft die Anregungen der Beteiligten zu prüfen.

## **2.2 Klimafreundliches Bauen begehrllich machen**

Eine nicht unwesentliche Rolle für die Bereitschaft, energetische Maßnahmen durchzuführen, zu dulden und/oder durch höhere Mietzahlungen zu honorieren, spielt auch das Ansehen, das Image, das das klimafreundliche Wohnen und Bauen in der Öffentlichkeit genießt. Eine Verbesserung dieses Images im Sinne einer Aufwertung zu einem Lifestyle-Produkt könnte dazu beitragen, zusätzliche Energieeinsparpotenziale im Bereich des Wohnens und Bauens zu erschließen. Es soll nach Wegen gesucht werden, mit denen das energiesparende Wohnen und Bauen ansprechend und begehrllich gemacht werden kann. Dazu soll ein Ideenwettbewerb durchgeführt werden.

Die Unterarbeitsgruppe sollte Ideen entwickeln, wie eine solche Initiative erfolgreich ausgestaltet werden kann. Dabei sollten insbesondere Vorschläge für die Zielgruppen, die Rahmenbedingungen (auch Finanzierung/Budget), die in den Fokus zu stellenden Aspekte, die Kommunikationsstrategie etc. erarbeitet werden:

- Die Teilnehmer haben einen Ideenwettbewerb überwiegend begrüßt.
- Dabei bestehe der Wunsch, den Ideenwettbewerb als gemeinsamen Wettbewerb der Bündnispartner durchzuführen.
- Eine finanzielle Beteiligung durch die Bündnispartner sei vorstellbar und erwünscht.
- Die Kommunikation sei stark abhängig von der jeweiligen Zielgruppe. Die Perspektive der Mieter und ggf. auch die Wohnungseigentümergeinschaften sollten berücksichtigt werden. Der Endverbraucher sollte im Fokus stehen. (Deutscher Städtetag DST, Dachverband Deutscher Immobilienverwalter e.V. DDIV, Deutscher Mieterbund DMB).

- Es solle nicht nur auf Begehrlichkeit und Komfortgewinne abgezielt werden. Auch die alternativlose Notwendigkeit, das Klima zu schützen, solle bei der Kommunikation berücksichtigt werden (Naturschutzbund Deutschland NABU).
- Es bedürfe einer klaren und auch sachlich richtigen Kommunikation. Diese muss auch anhand von konkreten Rechenbeispielen die wahren, finanziellen Auswirkungen von Energieeffizienzmaßnahmen beleuchten. Nur mit transparenten Berechnungsmethoden kann das Vertrauen der Verbraucher gewonnen werden (Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen e. V. BFW, DDIV, DMB).
- Eine neue Art der Kommunikation sollte einhergehen mit einer vereinfachten Beantragung von Fördergeldern.

### 2.3 Energetische Mietspiegel

Der Mietspiegel gibt einen Überblick über die ortsübliche Vergleichsmiete. Diese wird aus den üblichen Entgelten gebildet, die in den letzten vier Jahren für vergleichbare Wohnungen vereinbart oder geändert wurden. Der Mietspiegel dient Vermietern und Mietern als Orientierungsrahmen und hat eine hohe Befriedungsfunktion. Er ist eines der Begründungsmittel für Mieterhöhungen im laufenden Mietverhältnis. Mit Inkrafttreten der Regelung zur Mietpreisbremse gewinnt der Mietspiegel auch beim Abschluss von Neuvertragsmieten an Bedeutung.

Diverse Merkmale des Gebäudes bzw. der Wohnung können Einfluss auf das Niveau der ortsüblichen Vergleichsmiete haben. Hierzu gehört im Grundsatz auch der energetische Zustand, der jedoch aktuell nicht in allen Mietspiegeln ausgewiesen wird. Klimapolitisch wünschenswert wäre eine stärkere Berücksichtigung dieses Merkmals in Mietspiegeln.

Obwohl die Aufstellung von Mietspiegeln freiwillig ist, verfügen fast 90 % der Großstädte und 75 % der größeren Mittelstädte zwischen 50.000 und 100.000 Einwohnern über einen Mietspiegel. Eine relative Mehrheit der Großstädte (47 %) hat einen qualifizierten Mietspiegel, bei den größeren Mittelstädten liegt der Anteil bei 20 %. Es zeichnet sich eine Tendenz der zunehmenden Berücksichtigung energetischer Merkmale im Mietspiegel ab, allerdings in unterschiedlicher Qualität.

41 % der Großstädte und 55 % der größeren Mittelstädte verfügten über einen einfachen Mietspiegel.

Die Unterarbeitsgruppe „Rahmenbedingungen“ hat zu den ihr aufgegebenen Fragestellungen Folgendes erarbeitet:

#### **Warum wird in einigen Städten auf einen Mietspiegel verzichtet?**

- Einige Gemeinden verzichten aufgrund der Kosten auf die Erstellung von Mietspiegeln.
- Kleinere Gemeinden mit einem geringen Bestand an Mietwohnungen sähen keinen Bedarf.

- Zum Teil – je nach Interessenlage – wird eine preistreibende oder auch preis-dämpfende Wirkung von Mietspiegeln befürchtet. Insgesamt lasse sich jedoch feststellen, dass Mietspiegel stark verbreitet sind.

### **Werden energetische Merkmale von den Mietern wahrgenommen und mit einer höheren Zahlungsbereitschaft honoriert?**

- Im Gegensatz zu anderen Merkmalen (Balkon oder ein attraktiver Fußboden), die unmittelbar die Wohnqualität des Mieters erhöhen, seien die Vorteile von Energieeffizienzmaßnahmen (z.B. geringere Heizkosten, thermischer Komfort, Bedienungskomfort) nicht unmittelbar bei Wohnungsbesichtigung bekannt/sichtbar und stellten sich meist erst bei einer längeren Wohndauer heraus.
- Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv) weist auf die Grenzen von Differenzierungsmerkmalen hin.
- Die Bewertung des Wohnwertes durch den Mieter sei aber die entscheidende Größe für die Mietpreisfindung.
- Dies erkläre, warum die Zahlungsbereitschaft der Mieter für eine gewisse höhere energetische Qualität bisher eher gering ist.
- Die Teilnehmer sind sich darüber einig, dass zur Verbesserung der Zahlungsbereitschaft die Notwendigkeit besteht, Vorteile energieeffizienter Wohnungen stärker gegenüber Mietern herauszustellen. vzbv weist in diesem Zusammenhang auf die Rolle der Energieausweise hin. NABU stellt den Zusammenhang zu Punkt 2.5 her und trägt seine Forderungen hierzu vor.
- Mietspiegel können bei entsprechender Ausgestaltung einen wichtigen Beitrag zur Transparenz auf dem Wohnungsmarkt leisten und eine Spreizung der Miete, die auf besonderen Merkmalen beruht, abbilden.

### **Warum lassen sich die energetischen Merkmale in einigen Wohnungsmärkten nicht abbilden?**

- Der Mietspiegel bildet die ortsübliche Vergleichsmiete als marktorientierte modifizierte Durchschnittsmiete ab. Mietspiegel geben also nur das wieder, was einen repräsentativen Querschnitt der üblichen Entgelte darstellt (ortsüblich). Aufgabe müsste es daher sein, die Ortsüblichkeit energetischer Merkmale abzubilden.
- Insbesondere in angespannten Wohnungsmärkten spiele die energetische Qualität bei der Entscheidung, eine Wohnung anzumieten, eine eher geringe Rolle.
- Zwingend müssten folgende Voraussetzungen erfüllt sein, wenn man einen energetischen Mietspiegel erstellen wolle:
  - Die energetischen Merkmale der Wohnungen müssen erfasst werden können.
  - Der Einfluss dieser Merkmale auf die Miethöhe muss festgestellt werden können.
- Die Feststellung, dass andere Ausstattungsmerkmale, wie beispielsweise die Lage, einen erheblich größeren Einfluss auf die Miethöhe haben, wird überwiegend geteilt.

### **Sind die vorhandenen Informationsmaterialien (z.B. Broschüre „Integration energetischer Merkmale in Mietspiegeln“) ausreichend?**

- Die vorhandenen Informationsmaterialien seien eine wichtige Unterstützung bei der Mietspiegelerstellung.
- Einige Teilnehmer sprechen sich für Best Practice-Beispiele für besonders gelungene energetische Mietspiegel aus. Allerdings werde wegen der starken Abhängigkeit vom jeweiligen Marktumfeld auch die Schwierigkeit der Übertragbarkeit gesehen.

### **Wie kann die Umsetzung einheitlicher wissenschaftlicher Methoden bei der Mietspiegelerstellung sichergestellt werden?**

- Die Teilnehmer halten Rahmenstandards zur Erstellung von Mietspiegeln für wünschenswert. Dabei muss allerdings die Ortsüblichkeit der Vergleichsmiete bewahrt bleiben.
- Allerdings solle die Vielfalt an methodischen Ansätzen erhalten bleiben und die Hürden für die Erstellung von Mietspiegeln nicht zu hoch angesetzt werden.
- Hohe Hürden könnten dazu führen, dass Gemeinden auf die Erstellung von Mietspiegeln verzichten.

### **Wie kann die „Befriedungsfunktion“ des Mietspiegels gestärkt werden?**

- Die Rechtssicherheit von Mietspiegeln solle gestärkt werden.
- Verbesserungsbedarf bestehe bei der Dokumentation der Erstellung von qualifizierten Mietspiegeln.

### **Welche Rolle spielt die Förderung?**

- Die Förderung habe unmittelbar Einfluss auf die Modernisierungsmieterhöhung, da die Förderung bei der Berechnung abzuziehen sei.
- Hinzu tritt, dass sozial verpflichtete Wohnungsunternehmen Mieterhöhungsspielräume nicht vollständig ausschöpfen.
- Beide Faktoren haben dämpfende Auswirkungen auf die ortsübliche Vergleichsmiete von Wohnungen mit energetisch guter Qualität.
- Im ungünstigsten Fall könne dies dazu führen, dass energetische Merkmale in Mietspiegeln nicht abgebildet werden können.

### **Welche Konsequenz hätte eine Verlängerung des Betrachtungszeitraums bei der ortsüblichen Vergleichsmiete auf die Mietspiegelerstellung (einschließlich der Frage der Anpassung von Mietspiegeln)?**

- Eine Verlängerung des Betrachtungszeitraums dämpfe die zyklischen Einflüsse auf die Vergleichsmiete. Dadurch folge die Entwicklung der Vergleichsmiete der Entwicklung der Marktmiete zeitlich gestreckter und gedämpfter. Kurzfristig könne, je nach Dynamik der Marktmiete, die Spreizung zwischen Marktmiete und Vergleichsmiete sehr groß sein, da die Vergleichsmiete die Marktmiete nicht mehr so zeitnah abbilde.

- Die Wohnungswirtschaft sieht die Gefahr einer nachlassenden Akzeptanz der Vergleichsmiete auf Seiten der Vermieter, sowie eine Abkehr von der Vergleichsmiete als marktorientierte modifizierte Durchschnittsmiete.
- Die überwiegende Anzahl der Teilnehmer ist sich einig, dass die Auswirkungen einer Verlängerung des Betrachtungszeitraums noch nicht genau abgeschätzt werden können und weitere Untersuchungen erforderlich sind.

## 2.4 Mietrecht

Hintergrund der Vereinbarung im Koalitionsvertrag, die Modernisierungsmieterhöhung zeitlich und der Höhe nach zu begrenzen, ist die Vermeidung von Überforderungen der Mieter. Angesichts steigender Mietpreise soll der Verdrängung von Mietern im Zusammenhang mit Modernisierungsmaßnahmen begegnet werden. Andererseits setzt die derzeitige Modernisierungsmieterhöhung Vermietern Anreize, Modernisierungsmaßnahmen, insbesondere auch energetische Maßnahmen, durchzuführen. Der NAPE sieht die im Mietrecht vorgesehene Mieterhöhung nach Modernisierung (§ 559 BGB) als eine entscheidende wirtschaftliche Voraussetzung für das Ergreifen energetischer Modernisierungsmaßnahmen im Mietwohnungsbestand. Die Umsetzung der Maßnahmen hänge aber auch davon ab, ob die rechtlich möglichen Mieterhöhungen nach Modernisierung auf dem Wohnungsmarkt durchgesetzt werden können. Der NAPE betont, dass bei der im Koalitionsvertrag vorgesehenen Anpassung neben den Zielen der Bezahlbarkeit des Wohnens und der Akzeptanz der Modernisierung darauf zu achten ist, dass die Anreize im Mietrecht für energetische Sanierungsmaßnahmen nicht verringert werden.

Die Unterarbeitsgruppe „Rahmenbedingungen“ hat zu den ihr aufgegebenen Fragestellungen Folgendes erarbeitet:

### Welche Vorschläge zur Änderung der Modernisierungsumlage gibt es?

- Eine Begrenzung der Modernisierungsmieterhöhung wird von den Teilnehmern unterschiedlich bewertet.
- Die überwiegende Anzahl der Teilnehmer vertritt die Auffassung, dass die Wohnungswirtschaft die Möglichkeiten der Modernisierungsmieterhöhung nach § 559 BGB zur Refinanzierung ihrer Investitionen benötigt.
- Überlegungen zur zeitlichen Begrenzung der Modernisierungsmieterhöhung werden von den meisten Teilnehmern abgelehnt. DMB befürwortet die Vereinbarung im Koalitionsvertrag, solange keine anderen Vorschläge zur Modifizierung der Modernisierungsmieterhöhung auf dem Tisch liegen. vzbv schließt sich der Auffassung an.
- DMB fordert eine Abschaffung des § 559 BGB und setzt sich für eine Mieterhöhung nach dem Vergleichsmietensystem ein. Bis energetische Merkmale in Mietspiegeln und damit bei der ortsüblichen Vergleichsmiete ihren Niederschlag gefunden haben, sollen für diesen Übergangszeitraum nach bestimmten Kriterien ermittelte Zuschläge möglich sein. vzbv schließt sich diesem Vorschlag an.
- Die Wohnungswirtschaft befürchtet hingegen, dass eine "Schwächung" des § 559 BGB zum Rückgang energetischer Modernisierungsmaßnahmen führt.



### **Welche Konflikte bestehen zwischen den unterschiedlichen Interessen?**

- Einigkeit besteht über die Notwendigkeit von energetischen Sanierungen des Wohnungsbestands.
- Von einigen Teilnehmern wird die Bezahlbarkeit des Wohnens als gefährdet eingeschätzt.

### **Wie wirken sich die verschiedenen Vorschläge auf die Modernisierungstätigkeit aus und wo sind Prioritäten zu setzen?**

- Der überwiegende Teil der Teilnehmer ist sich einig, dass die Bandbreite der unterschiedlichen Instrumente (Modernisierungsmieterhöhung § 559 BGB, Vergleichsmieterhöhung § 558 BGB, Modernisierungsvereinbarung § 555f BGB) erforderlich sei, um notwendige Modernisierungsmaßnahmen durchführen.
- Prioritäten beständen bei der energetischen Modernisierung und der notwendigen Anpassung des Wohnungsbestands an den demographischen Wandel.

## **2.5 Weiterentwicklung der Energieeinsparverordnung (EnEV)**

Die EnEV ist neben der Förderung ein zentrales Instrument zur Erreichung der energie- und klimapolitischen Ziele der Bundesregierung. Im NAPE ist festgelegt, dass die EnEV im Jahr 2016 weiterentwickelt wird, um gemäß EU-Gebäuderichtlinie für Neubauten den Niedrigstenergiegebäudestandard einzuführen. Zudem wird das Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG) mit der EnEV abgeglichen. Derzeit werden die technisch und wirtschaftlich machbaren Mindestanforderungen an das Niedrigstenergiegebäude gutachterlich ermittelt. Zum Abgleich von EEWärmeG und EnEV wird derzeit ebenfalls ein Gutachten erarbeitet.

Die Unterarbeitsgruppe „Rahmenbedingungen“ hat zu den ihr aufgegebenen Fragestellungen Folgendes erarbeitet:

### **Welche ggf. unterschiedlichen Vorschläge und Zielvorstellungen gibt es hinsichtlich der Weiterentwicklung der EnEV, welche Zielkonflikte bestehen?**

- Weitere Verschärfungen der EnEV werden von vielen Teilnehmern kritisch gesehen.
- Es wurde deswegen – im Interesse der Bezahlbarkeit von Wohnen und Bauen – die Einhaltung des gesetzlichen Wirtschaftlichkeitsgebots angemahnt.
- Allerdings dürfe das klimapolitische Ziel, im Jahr 2050 über einen klimaneutralen Gebäudebestand zu verfügen, nicht aus den Augen verloren werden.
- NABU weist auf seine Forderungen zur Neuausrichtung des Energieeinsparrechts hin.

### **Welche Verbesserungsvorschläge gibt es für die Umsetzung in der Praxis, wo besteht weiterer Informationsbedarf?**

- Viele Teilnehmer sprachen sich dafür aus, die EnEV sowie die DIN V 18599 zu vereinfachen und insbesondere für Bauherren und Investoren transparenter und verständlicher aufzubereiten.



- Das Referenzgebäudeverfahren solle beibehalten werden.
- Viele Teilnehmer halten eine ganzheitliche Betrachtungsweise, d.h. eine Berücksichtigung von Quartierslösungen in der EnEV, für sinnvoll.
  - Der Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (GdW) sprach sich dafür aus, eher mehr Gebäude in begrenztem Umfang, als wenige Gebäude besonders energieeffizient zu sanieren. Die Frage müsse lauten, wie man mit den zur Verfügung stehenden Mitteln die maximale CO<sub>2</sub>-Minderung erreichen kann. Die Förderung solle sich an der CO<sub>2</sub>-Einsparung ausrichten. Besonders hohe Energieeinsparungen an einem Gebäude könnten z.B. dann höhere Energieverbräuche anderer Gebäude ausgleichen.
  - Andere Teilnehmer wiesen auf Folgendes hin: Was die Energieeffizienzanforderungen an Gebäude angehe, ständen einer solchen Betrachtung die grundsätzlich gebäudebezogene EnEV (einschließlich der gebäudebezogenen Vorgaben der EU-Gebäuderichtlinie) und förderrechtliche Hürden entgegen. Insofern müssten die Vorschläge zur Einbeziehung von Quartierslösungen in die EnEV näher untersucht werden.
  - Um weiterführende Quartiersansätze unter Prüfung/ggf. Weiterentwicklung der EnEV und des Förderrechtes zu beraten, fand am 8. September 2015 gemeinsam mit dem BMWi ein Fachgespräch statt. Es zeichnete sich ab, dass eine Übertragung des Quartiersansatzes in das Ordnungsrecht (EnEV) nicht ohne Schwierigkeiten möglich ist. Hierzu gab es aus dem Teilnehmerkreis des Fachgesprächs verschiedene Anregungen. Allerdings fordert ein Teil der Teilnehmer vor allem eine Verbesserung der allgemeinen Rahmenbedingungen für die energetische Quartierssanierung, vorrangig im Hinblick auf die Förderung der Umsetzung integrierter Quartierskonzepte bei der Gebäudesanierung. (z.B. KfW Programm „Energieeffizient Sanieren“). Die EnEV ist nicht in erster Linie gefragt.

### **Welche Perspektiven ergeben sich auf europäischer Ebene?**

- Erläuterung durch BMWi: Es gäbe einen klaren Handlungsrahmen für die in 2016 anstehende EnEV-Novelle. Aufgrund der Vorgaben im Energieeinsparungsgesetz müsse die Verordnung zur Einführung des Niedrigstenergiegebäudestandards (anstehende EnEV-Novelle) vor dem 01. Januar 2017 erlassen werden. Die EU-Kommission wolle in Kürze mit der Überprüfung der EU-Gebäuderichtlinie beginnen. Es müsse damit gerechnet werden, dass die EU-Kommission eine Weiterentwicklung der Richtlinie plane. Darüber hinaus gebe es auch Bestrebungen der EU-Kommission, die Vereinheitlichung der für die Gebäuderichtlinie relevanten Normung voranzutreiben.
- Der BfW hat angeboten, bei der Überprüfung und ggf. Weiterentwicklung der Gebäuderichtlinie Erfahrungen aus der Praxis einzubringen. Hintergrund sei die Erfahrung, dass es immer aufwendiger werde, die technischen Anforderungen und Normen miteinander in Einklang zu bringen, so dass das Ergebnis sowohl qualitativ hochwertig ist als auch aus zivilrechtlicher Sicht Bestand hat.

## 2.6 Heizkostenabrechnung

In Folge der Erfassung des Verbrauchs und der Verpflichtung zur verbrauchsabhängigen Abrechnung von Heizkosten durch die jährliche Heizkostenabrechnung hat sich der Energieverbrauch bereits deutlich reduziert. Wünschenswert wären weitere Einsparungen durch geändertes Nutzerverhalten. Der NAPE enthält daher den Auftrag zu prüfen, wie die Verbrauchs- und Abrechnungsinformationen unter Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgebots weiterentwickelt werden können. Diskutiert wird, ob sich durch Schaffung von mehr Transparenz bei der Abrechnung weitere Energieeinsparungen realisieren lassen.

Die Unterarbeitsgruppe „Rahmenbedingungen“ hat zu den ihr aufgegebenen Fragestellungen Folgendes erarbeitet:

**Mit welchen Instrumenten kann eine erhöhte Transparenz erreicht werden, die bei den Verbrauchern zu nachhaltigen weiteren Energieeinsparungen führt?**

- Das Bestreben nach mehr Transparenz bei der Heizkostenabrechnung wird von allen Teilnehmern begrüßt. Der Ansatz einer Musterheizkostenabrechnung ist von einer Reihe von Teilnehmern grundsätzlich positiv aufgenommen worden.
- Die Arbeitsgemeinschaft Heiz- und Wasserkostenverteiler sprach sich gegen eine verbindliche einheitliche Musterabrechnung aus, da die Abrechnungen auch die „Visitenkarte“ des Dienstleisters sei.

**Welche Kosten sind mit einer erhöhten Transparenz verbunden und in welchem Verhältnis stehen diese zu den möglichen Energieeinsparungen?**

- Nach Einschätzung von einigen Teilnehmern sollten sich die Kosten auf den einmaligen Umstellungsaufwand beschränken.
- Einsparungen könnten sich ergeben, wenn Nutzer die Gründe für evtl. Nachzahlungen erkennen können und ihr Verbrauchsverhalten entsprechend ändern. Die Höhe der Einsparungen können allerdings nicht abgeschätzt werden.
- vzbv weist in diesem Zusammenhang auf die Vorteile von Energieberatungen der Nutzer hin.

**Welchen Beitrag kann eine Musterabrechnung leisten und wie müsste diese gestaltet sein?**

- Insgesamt 18,8 Mio. Haushalte in Deutschland erhielten eine Heizkostenabrechnung. Würden durch eine verbesserte Heizkostenabrechnung auch nur weitere geringe Anreize zur Energieeinsparung gegeben, so seien die Einsparpotenziale deutschlandweit doch erheblich.

**Hinweise der Teilnehmer zur Ausgestaltung einer möglichen Musterabrechnung:**

- Die Idee, in der Musterabrechnung an prominenter Stelle eine Aussage zum Verbrauchsverhalten zu treffen, wie auf der ersten Seite der im Einführungsvortrag vorgestellten Musterabrechnung, fand prinzipiell große Zustimmung.

- Ein Großteil der Teilnehmer kritisierte jedoch, dass die vorgestellte Musterabrechnung dabei das farbige Tachometer der Energieausweise verwende und die zu erheblichen Unklarheiten führen würde. Die Heizkostenabrechnung müsse vom Energieausweis klar abgegrenzt sein.
- Es solle berücksichtigt werden, dass ein farbiger Ausdruck zu Mehrkosten führen könne.
- Die weiteren Seiten der vorgestellten Musterabrechnung wurden von den Teilnehmern als sehr komplex empfunden. Der Rechenweg solle eindeutig nachvollziehbar sein.
- In der vorgestellten Musterabrechnung wird im Glossar darauf verwiesen, dass die Heizkosten je nach Lage der Wohnung im Gebäude sehr unterschiedlich ausfallen können. Die Bezeichnung der exponierten Wohnungen mit lagebedingt höheren Heizkosten als „benachteiligte Wohnung“ solle geändert werden.
- Der Vergleich des eigenen Verbrauchs pro m<sup>2</sup> mit dem durchschnittlichen Verbrauch des Hauses wird von einigen Teilnehmern kritisch gesehen, da verschiedene Faktoren den individuellen Energieverbrauch beeinflussten (z.B. Lage im Haus, Haushaltssituation, Anwesenheitszeiten).
- Insgesamt solle es um ein Benchmarking der eigenen Verbräuche gehen, um dem Mieter Anreize zur Energieeinsparung aufzuzeigen.
- Die Teilnehmer regten an, die Frage einer Musterabrechnung weiter zu klären. BMWi und BMUB werden mit den Vertretern der Wohnungswirtschaft, der Heizkostendienstleister, des DMB unter Einbeziehung des Umweltbundesamtes die Frage einer Verbesserung der Heizkostenverordnung weiter diskutieren. BMWi weist auf die AG Rechtsrahmen im Rahmen der Energiewendeplattform Gebäude hin, in dem dies ebenfalls Thema ist.

### **Wie sieht es beim Einsatz von Smart-Metering-Systemen mit der Wirtschaftlichkeit aus?**

- In einem Einsatz von Smart-Metering-Systemen auch bei Wärme und Warmwasser werden von vielen Teilnehmern Chancen gesehen.
- Allerdings lägen noch keine belastbaren Erkenntnisse über die erzielbaren Einsparungen beim Einsatz dieser Systeme vor.
- Dena weist auf das Projekt „bewusst heizen – Kosten sparen“ hin, bei dem künftig auch die Frage der Kosten einbezogen werden soll.
- Die Wohnungswirtschaft und DMB betonen, dass beim Einsatz von Smart-Metering-Systemen das Prinzip der Freiwilligkeit herrschen müsse.

## **2.7 Klimakomponente im Wohngeld**

Mit dem Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 hat die Bundesregierung beschlossen, die Erweiterung des Wohngelds um eine Klimakomponente zu prüfen. Durch eine Klimakomponente im Wohngeld würde der Höchstbetrag im Wohngeld für energetisch ertüchtigte Wohnungen zusätzlich erhöht. Dies soll Wohngeldhaushalten den Bezug von oder den Verbleib in energetisch sanierten Wohnungen ermöglichen (energetisch sanierte Wohnungen sind in der Regel teurer als unsanierte Wohnungen).

Die Unterarbeitsgruppe „Förderung“ hat zu den ihr aufgegebenen Fragestellungen Folgendes erarbeitet:

### **Können durch eine Klimakomponente im Wohngeld auch finanziell schwächer gestellte Haushalte energetisch sanierte Wohnungen anmieten?**

- BMUB wies darauf hin, dass es sich um eine treffsichere Lösung handelt, bei der nur die Haushalte gefördert werden, die in einer energetisch sanierten Wohnung mit einer höheren Miete wohnen. Allerdings ist der Mengeneffekt der Klimakomponente eher gering, da insgesamt nur wenige Wohnungen bzw. Haushalte davon betroffen sein werden.
- Einigen Teilnehmern ist die Signalwirkung, die von einer Klimakomponente im Wohngeld ausgeht, sehr wichtig.
- Zudem sei es eine Möglichkeit zur Vermeidung der Konzentration einkommensschwacher Haushalte in unsanierten Wohnungen, die dann faktisch eine „Sanierungsblockade“ bildeten.
- Insgesamt sprechen sich viele Teilnehmer für eine Klimakomponente im Wohngeld aus.

### **Welche energetische Qualität sollen die Wohnungen mindestens aufweisen, die durch die Klimakomponente privilegiert werden?**

- Der jährliche Primärenergieverbrauch der Wohnungen, für die eine Klimakomponente in Frage kommt, solle zwischen 75 und 100 % des Verbrauchs des entsprechenden Referenzgebäudes nach EnEV liegen.
- Die Höhe des Aufschlags könne nach überschlägiger Abschätzung z.B. bei etwa 0,50 €/m<sup>2</sup> liegen. Zwar seien die sanierungsbedingten Mietpreissteigerungen der Kaltmiete höher, jedoch würden diese zum Teil durch Einsparungen bei den Nebenkosten ausgeglichen. Es muss darum gehen, die Lücke zur Warmmietenneutralität zu schließen. Die Unterarbeitsgruppe stellte fest, dass hier noch Klärungsbedarf bestehe. Genaue Werte sollten daher im Rahmen eines Forschungsvorhabens des BMUB ermittelt werden.
- Eine räumliche Differenzierung nach Wohnungsmarktlage solle nicht erfolgen, da die Klimakomponente einen Beitrag dazu leisten soll, die Treibgasemissionen in ganz Deutschland zu senken.

### **Wie kann der energetische Zustand eines Gebäudes nachgewiesen werden?**

- Das Verfahren sei so einfach wie möglich zu gestalten. Es sollte auf bereits vorhandene Instrumente zurückgegriffen werden. Dies könne nach Einschätzung vieler Teilnehmer der Energieausweis sein.

### **Weitere Anmerkungen der Teilnehmer**

- Einige Teilnehmern regen an, eher andere Wege zur Intensivierung des Sanierungsgeschehens in den Kommunen zu beschreiten, allerdings ohne solche zu benennen. Es gelte zu bedenken, dass der Bürokratieaufwand einem vergleichsweise geringen Nutzen gegenüberstehe. Daher seien andere Maßnahmen im Hinblick auf CO<sub>2</sub>-Einsparungen sinnvoller.

- Die Regelungen zum Wohngeld sind gerade geändert worden. Einige Teilnehmer regen an, dass eine Dynamisierung im jährlichen oder zweijährigen Rhythmus unbedingt erfolgen solle. Auf eine Klimakomponente könne ggf. verzichtet werden, wenn die Höchstbeträge regelmäßig angepasst würden.

## **2.8 Angemessenheit der Heizkosten bei den Kosten der Unterkunft (KdU) und Heizung der Grundsicherung**

Bei den KdU werden üblicherweise Mietobergrenzen auf Basis der Bruttokaltmiete ermittelt. Kosten der Heizung (KdH) werden i.d.R. – abgesehen von Extremfällen – komplett erstattet. Energetische Sanierungen im Wohnungsbestand des unteren Preissegments sind daher wenig attraktiv. Bei einer Sanierung steigen die Kaltmieten und überschreiten dann oftmals die als angemessen geltende Mietobergrenze. Dass gleichzeitig die Heizkosten sinken, bleibt unberücksichtigt. Auch für die Nutzer bestehen keine Anreize, energiesparend zu heizen. Daher hat die Bundesregierung u.a. im Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 beschlossen, eine Verzahnung der Systeme der KdU und der KdH für Leistungsempfänger nach SGB II und SGB XII zu prüfen.

Die Unterarbeitsgruppe „Förderung“ hat zu den ihr aufgegebenen Fragestellungen Folgendes erarbeitet:

### **Wie können Angemessenheitsgrenzen für Heizkosten ermittelt werden?**

- Laut Institut für Wohnen und Umwelt (IWU) zeige sich, dass die Bruttowarmmiete, ermittelt aus KdU-Grenze (Kaltmiete) und Heizkosten, ein geeignetes Instrument zu Bestimmung der angemessenen Gesamtkosten der Unterkunft sein könne.
- Die Teilnehmer stellen fest, dass die Angemessenheitsgrenzen für Heizkosten auf unterschiedlichem Wege ermittelt werden könnten. Ein Instrument sei der Heizkostenspiegel. Es wird angeregt, den Heizkostenspiegel um die Daten der Grundsicherungsträger zu ergänzen, um regional differenzierte Heizkosten zu ermitteln.
- Härtefallregelungen sollten in jedem Fall erhalten bleiben, damit erhöhte Heizkosten z.B. bei Krankheit weiterhin übernommen werden.

### **Wie können verbesserte Anreize zur Energieeinsparung für Grundsicherungsempfänger geschaffen werden?**

- Die Heizkosten könnten als Pauschale gezahlt werden, wobei Einsparungen dann direkt dem Mieter zugutekommen. Gleichzeitig würden Anreize geschaffen, Sanierungsmaßnahmen bei Warmmietenneutralität durchzuführen.

### **Ist eine Pauschalierung der Leistungen für Heizung denkbar?**

- Eine Verzahnung von KdU und KdH wird von den Teilnehmern überwiegend als sinnvoll erachtet. Eine Pauschalierung der Heizkosten wird begrüßt. Die Kriterien sind im Einzelnen noch zu prüfen.

**Sonstiges:**

Eine Studie des IWU zum Thema „Die Berücksichtigung der energetischen Gebäudequalität bei der Festlegung von Angemessenheitsgrenzen für die Kosten der Unterkunft und Heizung nach dem Sozialgesetzbuch“ wird den Teilnehmern der AG zur Verfügung gestellt. Außerdem verweist IWU auf eine Entscheidung des Bundessozialgerichts, die unter folgendem Link einsehbar ist: <https://sozialgerichtsbarkeit.de/sgb/esgb/show.php?modul=esgb&id=165426>.

**2.9 Energetische Stadtsanierung**

Seit Ende 2011 werden durch das KfW-Programm 432 Energetische Stadtsanierung integrierte energetische Quartierskonzepte für Bestandsgebiete und ein Sanierungsmanagement zur Begleitung und Umsetzung der Maßnahmen gefördert. Im Auftrag von BMUB/BBSR begleitet eine Forschungsgemeinschaft derzeit 63 Pilotprojekte, um Rückschlüsse auf die Programmumsetzung und -weiterentwicklung zu ziehen und gute Beispiele für Quartierslösungen zu identifizieren. Die Bezahlbarkeit des Wohnens nach energetischer Sanierung ist ein wichtiges Thema in einigen Pilotprojekten.

Die Unterarbeitsgruppe „Förderung“ hat zu den ihr aufgegebenen Fragestellungen Folgendes erarbeitet:

**Welche Rolle können integrierte energetische Quartierskonzepte für die energetische Modernisierung von Quartieren spielen?**

- Das KfW-Förderprogramm „Energetische Stadtsanierung“ ist eine zentrale Maßnahme im Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 des BMUB. Es unterstützt durch seine Programmstruktur den auf breiter Ebene geforderten Quartiersansatz im Bereich Energieeffizienz. Mit dem Programm werden im Quartier umfassende Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz von Gebäuden und der kommunalen Infrastruktur angestoßen. Damit weitet sich der Fokus vom Einzelgebäude auf das Quartier. So legen zum Beispiel die im Programm geförderten integrierten Quartierskonzepte und die Förderung eines Sanierungsmanagements die Grundlage für eine effiziente Umsetzung der Maßnahmen im Gebäudebestand.

**Wie können bei der energetischen Stadtsanierung soziale Kriterien (Stichwort Bezahlbarkeit des Wohnens) mit Kriterien des Klimaschutzes vereinbart werden?**

- Die Wohnkosten (inkl. Nebenkosten) sollten bei den geplanten Maßnahmen stets berücksichtigt werden, um eine Akzeptanz bei den Gebäudeeigentümern und Mietern zu erzielen.
- Laut DMB wird es ohne grundsätzliche Änderung der Modernisierungsmieterhöhung (sog. „Modernisierungsumlage“) keine Akzeptanz bei den Mietern geben.



- Die Bewohner sollten bei der Entwicklung integrierter Quartierskonzepte frühzeitig in den Prozess eingebunden und hinsichtlich energetischer Maßnahmen beraten werden.

### **Wie können private Eigentümer besser in die energetische Stadtsanierung einbezogen werden?**

- Insbesondere in heterogenen Quartieren mit unterschiedlichen Eigentümern sei die CO<sub>2</sub>-Bilanzierung und somit auch das spätere Controlling der durchgeführten Maßnahmen schwierig. Ein zentraler Bestandteil der Quartierskonzepte sei aber die Bestandsaufnahme und eine gebietsbezogene CO<sub>2</sub>-Bilanz sowie ein Konzept mit einem Maßnahmenplan. Die Datengrundlage vor Ort erschwere häufig die Erstellung einer aktuellen Bilanz und ist mit großen Unsicherheiten verbunden. Es fehlen zum Teil einheitliche Vorgaben (z.B. Auskunftspflicht der Schornsteinfeger und Energieversorger).
- Die Maßnahmen seien auf die Einzelgebäude auszurichten und müssten dabei immer auch die finanzielle Leistungsfähigkeit der Eigentümer berücksichtigen.

Zudem könne man auf die Erfahrungen aus dem Forschungsfeld "Kooperation im Quartier (KiQ)" zurückgreifen. Dort seien Kooperationen zwischen Eigentümervereinen und Kommunen zur Aktivierung privater Immobilieneigentümer erprobt worden, um insbesondere innerstädtische Wohnquartiere aufzuwerten.

### **Welche Rolle können die Wohnungsunternehmen und Versorgungsunternehmen in diesen Prozessen übernehmen?**

- Die Unternehmen könnten dazu beitragen, die Kommunikation guter Beispiele auszuweiten.

### **Welche weiterführenden Vorschläge für quartiersbezogene Ansätze gibt es?**

- Siehe Ausführungen zur Energieeinsparverordnung (vgl. Abschnitt 2.5).

### **Weitere Anmerkungen der Teilnehmer:**

- Für das Sanierungsmanagement solle der Höchst-Förderzeitraum von in der Regel drei auf mindestens fünf Jahre verlängert werden. Die Maßnahmen zur quartiersbezogenen CO<sub>2</sub>-Reduzierung seien vielfältig. Sie bezögen Maßnahmen für den öffentlichen Gebäudebestand, die privaten Gebäude sowie die Energieversorgung (z.B. Fernwärme, Nahwärmenetz) ein. Entsprechend umfangreich und zeitaufwendig seien die notwendigen Prozesse, um die geplanten Maßnahmen umzusetzen. Die aktuell vorgesehenen drei Jahre für den Einsatz des Sanierungsmanagers seien daher zu kurz.
- Eine noch bessere Verknüpfung mit Programmen der Städtebauförderung solle angestrebt werden, da die Aufgaben sehr komplex seien. Es seien vertrauensvolle Kooperationen zwischen allen relevanten Akteuren notwendig, um die Konzepte umzusetzen. Die Strukturen aus anderen Programmen sollten genutzt werden.

## 2.10 Förderbonus bei der Kombination energetischer Sanierung und altersgerechtem Umbau

Zur Förderung des generationengerechten Umbaus wurde das KfW-Programm „Altersgerecht Umbauen“ aufgelegt. Der Koalitionsvertrag sieht einen Förderbonus vor, wenn das Gebäude bzw. die Wohnung gleichzeitig energetisch saniert wird.

Die Unterarbeitsgruppe „Förderung“ setzte sich mit folgender Fragestellung auseinander:

### Welche Aspekte sind bei der Umsetzung des Auftrages aus dem Koalitionsvertrag zu bedenken?

- BMWi schlägt eine Weiterentwicklung des Förderbonus zu einem Nachhaltigkeitszertifikat vor. Das BMWi schätzt es problematisch ein, wenn durch den Förderbonus bei einer Kombination von energetischen und altersgerechten Sanierungsmaßnahmen an einem Gebäude mehr Fördermittel gezahlt würden, als bei Durchführung dieser Maßnahmen an unterschiedlichen Gebäuden. Schließlich würden in beiden Fällen die gesellschaftlichen Ziele – Energieeinsparung, Bewältigung des demografischen Wandels – gleichermaßen erreicht. Es könne im Einzelfall – unter Berücksichtigung der Zahlungsfähigkeit der Mieter – durchaus sinnvoll sein, Maßnahmen an einem Gebäude zu konzentrieren. Ob dies jedoch generell als wünschenswert und insbesondere zum Ziel des Bündnisses erklärt werden könne, sei fraglich.
- Aus Sicht des BMWi solle die Förderung in das Programm „Baubegleitung“ integriert werden und den Mehraufwand honorieren, den Wohnungseigentümer mit Nachhaltigkeitsbetrachtungen und -bewertungen haben. Zur einfachen und unbürokratischen Nachweisführung gegenüber der KfW sei ein entsprechendes Zertifikat geeignet, so z.B. des Vereins für nachhaltigen Wohnungsbau. Nachhaltigkeitsbewertung und Nachweis durch Zertifikat sollen freiwillig sein und nicht Fördervoraussetzung werden.
- Mehrere Teilnehmer stellten fest, dass das vom BMWi vorgeschlagene Nachhaltigkeitszertifikat nicht die gleichen Ziele erreiche wie ein Förderbonus. Eine Zertifizierung leiste keinen Beitrag zur CO<sub>2</sub>-Reduzierung bzw. für den altersgerechten Umbau. Die Fördergelder sollten laut NABU zielgerichteter eingesetzt werden.
- Ein Nachhaltigkeitszertifikat könne ggf. zusätzlich zur Qualitätssicherung eingesetzt werden. Die Überlegungen in Richtung Nachhaltigkeitszertifikat seien weiter zu prüfen.
- Jedoch sehen viele Teilnehmer den Förderbonus als ein sinnvolles Instrument an, welches eingeführt werden sollte. Zudem sei der Förderbonus im Koalitionsvertrag ausdrücklich vorgesehen.
- Die Teilnehmer legen Wert darauf, dass die Diskussion um eine Verknüpfung von altersgerechtem Umbau und energetischer Sanierung (ebenso wie ein mögliches Nachhaltigkeitszertifikat) nur unter dem Aspekt eines zusätzlichen Bonus geführt werden. Keinesfalls dürfe eine Verknüpfung der Maßnahmen (oder ein Nachhaltigkeitszertifikat) Voraussetzung für die allgemeine Förderung werden.



- Haus & Grund steht einem Förderbonus sehr kritisch gegenüber, da hier mit hohen Mitnahmeeffekten zu rechnen sei. Die im Rahmen der bisherigen Programme entwickelten Instrumente scheinen laut Haus & Grund geeigneter, die Ziele der energetischen Sanierung und des altersgerechten Umbaus effizient und nachhaltig zu erreichen. Die hier zur Verfügung gestellten Mittel kämen auch schneller und direkter bei den privaten Eigentümern an (schriftliche Anmerkung vom 14. Juli 2015).

### 2.11 Mieterstrom

Die dezentrale Stromerzeugung ist ein Bestandteil der Energiewende. Können Vermieter Strom z.B. aus Kraft-Wärme-Kopplungs-Anlagen (KWK), Blockheizkraftwerken (BHKW) oder Photovoltaikanlagen erzeugen und ihn günstig an die Mieter abgeben, wäre dies ein Beitrag zur Senkung der Wohnkosten.

Die Unterarbeitsgruppe „Rahmenbedingungen“ hat zu den Fragestellungen Folgendes erarbeitet:

#### **Welche Schwierigkeiten bestehen aus Sicht der Beteiligten im Hinblick auf Mieterstrom?**

- Viele Teilnehmer, sowohl von Vermieter- als auch von Mieterseite, berichteten, dass es ein erhebliches Interesse an Mieterstrom gebe.
- Diverse Teilnehmer wiesen jedoch auf Schwierigkeiten bei der Umsetzung entsprechender Vorhaben hin, etwa aus dem EEG, aus der Novellierung des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes (KWKG), aus dem Vertragsverhältnis Mieter/Vermieter, aus einer mangelnden gesetzlichen Definition des Mieterstroms oder auch aus steuerlichen Fragestellungen.
- BMWi wies darauf hin, dass viele Forderungen im Hinblick auf die Weiterentwicklung des Rechtsrahmens für erneuerbaren Strom, KWK sowie die Strom- und Gasversorgung kaum realisierbar erschienen.
- Einige Teilnehmer legten Wert auf die Feststellung, dass Begünstigungen des Mieterstroms nicht zu Lasten anderer Mieter gehen dürften. Zudem müsse auch der ordnungsrechtliche Rahmen, die Funktionsfähigkeit der Netze, europäische Vorgaben und die politischen Gegebenheiten bedacht werden. Dies schränke die Möglichkeiten von Regelungen zugunsten des Mieterstroms ein.
- Es sollte überlegt werden, ob und wie Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem Mieterstrom im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Regelungen beseitigt werden können.
- DST sprach sich gegen die Anpassung von gesetzlichen Rahmenbedingungen aus. Es solle nicht ein Geschäftsmodell der Wohnungswirtschaft gefördert werden. Der bestehende gesetzliche Rahmen biete hinreichende Möglichkeiten.

#### **Gibt es bereits gelungene Beispiele?**

- Einzelne Teilnehmer berichteten von geglückten Mieterstrommodellen. Sie sagten zu, der AG dazu Informationen zukommen zu lassen. Solche geglückten Mo-

delle könnten als Best-Practice-Beispiele verbreitet werden. Die Beispiele liegen der Arbeitsgruppe noch nicht vor.

### **2.12 Beseitigung möglicher steuerlicher Hemmnisse für Wohnungsunternehmen, die Strom aus erneuerbaren Energie oder in Kraft-Wärme-Kopplung erzielen möchten**

Wohnungsgenossenschaften und -vereine, die ihre Wohnungen an Mitglieder vermieten, sind von der Körperschaft- und von der Gewerbesteuer befreit (§ 5 Abs.1 Nr. 10 KStG, § 3 Nr. 15 GewStG). Die Steuerbefreiung ist jeweils an die Voraussetzung geknüpft, dass die nicht begünstigten Nebeneinkünfte 10 % der Gesamteinnahmen nicht übersteigen. Andere Immobilienunternehmen können auf Antrag eine Begünstigung bei der Gewerbesteuer in Anspruch nehmen (sogenannte erweiterte Kürzung nach § 9 Nr. 1 Satz 2ff GewStG). Die Begünstigung können nur Unternehmen erhalten, die ausschließlich die im Gesetz genannten Tätigkeiten ausüben (insbesondere Verwaltung und Nutzung eigenen Grundbesitzes). Die Erzeugung und der Vertrieb von Strom aus erneuerbaren Energien tangiert die steuerlichen Vorteile: Bei den steuerbefreiten Wohnungsgenossenschaften und -vereinen können die Einnahmen zur Überschreitung der 10 % – Grenze führen. Bei Überschreitung entfällt die Steuerbefreiung. Bei den anderen Immobilienunternehmen entfällt die Begünstigung bei der Gewerbesteuer, denn die Stromerzeugung ist keine begünstigte oder zumindest unschädliche Tätigkeit im Sinne des Gewerbesteuerrechts (vgl. u.a. auch Kapitel 4.5.7 d. Aktionsprogramms Klimaschutz 2020 der Bundesregierung).

Die Unterarbeitsgruppe „Rahmenbedingungen“ hat zu den ihr aufgegebenen Fragestellungen Folgendes erarbeitet:

#### **Welche Lösungsmöglichkeiten bietet die im Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 genannte Verfügung?**

- Die Verfügung der Oberfinanzdirektion Nordrhein-Westfalen (OFD NRW) vom 09.09.2013, G 1425-2013/0015 könne für Immobilienunternehmen eine Lösungsmöglichkeit für den Erhalt der erweiterten Kürzung bei der Gewerbesteuer eröffnen. Danach würden die steuerlichen Vorteile der Immobilienunternehmen nicht beeinträchtigt, wenn eine Schwestergesellschaft des Immobilienunternehmens den Strom erzeugt und vertreibt. In einem solchen Fall wird auch beispielweise durch die Überlassung von Dachflächen des Immobilienunternehmens an die Schwestergesellschaft zum Betrieb einer Photovoltaikanlage die Tätigkeit des Immobilienunternehmens nicht gewerblich infiziert, d.h. die Berechtigung für die erweiterte Kürzung bei der Gewerbesteuer bleibt erhalten.

#### **Für welche Fälle reichen die Möglichkeiten, die sich aus der Verfügung ergeben, ggf. nicht aus?**

- Es blieb offen, ob diese Lösung für alle Wohnungsunternehmen in Betracht kommt:
  - GdW weist darauf hin, dass Wohnungsgenossenschaften kaum Schwestergesellschaften schaffen können. Das Bundesministerium für Finanzen (BMF)

vertrat demgegenüber die Auffassung, die Lösungsmöglichkeit stünde allen Wohnungsunternehmen, auch den Wohnungsgenossenschaften, offen.

- Kommunale Wohnungsunternehmen könnten mit Schwestergesellschaften arbeiten.
- Es liegen keine Informationen darüber vor, ob andere Wohnungsunternehmen die Lösungsmöglichkeit in der Praxis nutzen können. Dies erscheine aber denkbar. Ggf. sei diese Möglichkeit bei den Unternehmen vor Ort noch nicht hinreichend bekannt. Hier bestehe ggf. weiterer Aufklärungs- und Informationsbedarf.

#### **Wie könnte ggf. eine Lösung für diese Fälle aussehen?**

- Es sollten noch weitere Lösungsmöglichkeiten geprüft werden, gerade auch für Wohnungsunternehmen, für die der Einsatz von Schwestergesellschaften nicht möglich bzw. unpraktikabel ist. Hierzu werden aus dem Kreis der Beteiligten/Betroffenen heraus ggf. weitere Gespräche geführt, wobei das Format noch offen ist.

#### **Weitere Anmerkungen der Teilnehmer:**

- Die Wohnungswirtschaft lege bei den Lösungen großen Wert auf Rechtssicherheit. Ein (rückwirkender) Verlust der steuerlichen Vorteile könne sich finanziell sehr negativ auswirken.
- Immobilienverband Deutschland (IVD) vertrat die Ansicht, dass die OFD Verfügung keine hinreichende Rechtssicherheit biete. Denn die Finanzgerichte seien hieran nicht gebunden. Die Fälle könnten aber trotz der Bindung der Finanzverwaltung an die Verfügung zum Finanzgericht gelangen, etwa wenn ein Finanzamt die Verfügung im Einzelfall nicht (richtig) anwende oder aus anderen Gründen Klage beim Finanzgericht eingereicht würde.
- Andere Teilnehmer, insbesondere BMF, hielten eine Verwaltungsanweisung wie die OFD Verfügung für hinreichend rechtssicher. Die Finanzverwaltung binde sich damit selber, zudem seien solche Verwaltungsanweisungen ständige Praxis. Darüber hinaus könne in kritischen Fällen zusätzliche Rechtssicherheit durch eine verbindliche Auskunft erlangt werden.
- BMF sprach sich gegen eine Privilegierung der Stromerzeugung durch Wohnungsunternehmen im Wege einer Änderung der Steuergesetze aus. Insbesondere beständen erhebliche europarechtliche Bedenken (Beihilfeproblematik). Auch der DST äußerte Bedenken gegen eine steuerliche Privilegierung.

**Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen**  
im  
**Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)**  
11055 Berlin

Telefon: +49 (0)30 18 305-0  
E-Mail: [buendnis@bmub.bund.de](mailto:buendnis@bmub.bund.de)  
[www.bmub.bund.de](http://www.bmub.bund.de)  
[twitter.com/bmub](https://twitter.com/bmub)

