



**Bündnis für
bezahlbares
Wohnen**
in Niedersachsen

Plenum

Hannover, 24.10.2018

„Grundstücke“

Das Plenum im Bündnis für bezahlbares Wohnen in Niedersachsen hat in seiner Sitzung am 24. Oktober 2018 folgenden Beschluss gefasst:

Das Bündnis für bezahlbares Wohnen unterstützt die Empfehlungen der Arbeitsgruppe 2. Das Bündnis weist darauf hin, dass ein Bodenfonds jeweils in Kooperation mit der zu beteiligenden Kommune zu Zwecken des bezahlbaren Wohnens einzusetzen ist. Zu der Empfehlung, die Grunderwerbsteuer zu reduzieren, gibt das Bündnis zu bedenken, dass hieraus ungünstige steuerrechtliche Auswirkungen entstehen können; eine Reduzierung der Grunderwerbsteuer sollte jedenfalls ausschließlich für die Schaffung geförderten Sozialwohnraums ermöglicht werden.



AG 2 Grundstücke

Empfehlungen

Datum: 26. September 2018

Teilnehmerkreis: siehe Anlage

Thema: Hemmnisse der Baulandmobilisierung

1) Ausgangslage

Boden ist ein knappes Gut und nicht beliebig vermehrbar! Aus diesem Grund unterliegt das Gut Boden unmittelbar den geltenden Marktmechanismen von Angebot und Nachfrage.

Die aktuell hohe Nachfrage nach Wohnraum zieht unweigerlich den Bedarf an geeignetem Bauland nach sich. Die Verfügbarkeit von geeigneten Flächen ist begrenzt und ist die größte Herausforderung zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum. Der Grundstückspreis trägt mit aktuell bis zu 35 Prozent zu den Gesteungskosten eines Gebäudes bei. Somit stellt der Grundstückspreis einen unverhältnismäßig hohen Kostentreiber für bezahlbaren Wohnraum dar.

Die Mobilisierung von günstigem Bauland ist eine der vordringlichsten Aufgaben zur Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum.

Allerdings darf, trotz des hohen Drucks auf dem Wohnungsmarkt, eine nachhaltige Bodenpolitik im Sinne einer integrierten Stadtentwicklung nicht außer Acht gelassen werden!

2) Problemanalyse

Die Arbeitsgruppe sieht die größten Hemmnisse für die Baulandmobilisierung in folgenden Punkten:

- fehlender Zugriff auf geeignete Flächen der öffentlichen Hand und Mobilisierung von Flächen in privater Hand
- Marktorientierte Grundstücksbewertung, die in der Regel nicht die erzielbaren Mieten im geförderten Wohnungsbau zugrunde legt, sondern Marktmieten und -preise

- Ausschreibungen von Grundstücken durch die öffentliche Hand erfolgen in der Regel gegen Höchstpreisgebote
- kompliziertes und langwieriges Bau- und Planungsrecht
- fehlende öffentliche Akzeptanz von Planungsvorhaben

Die Arbeitsgruppe 2 hat daraus vier Handlungsfelder definiert.

Das sind:

- 1. Grundstücksbeschaffung**
- 2. Grundstücksbewertung**
- 3. Bau – und Planungsrecht**
- 4. Akzeptanz von Planungsvorhaben**

3) Ergebnisse

3.1 Grundstücksbeschaffung

3.1.1 Integrierte Grundstücksdatenbank

Eine der größten Herausforderungen bei der Mobilisierung von Bauland liegt im Zugriff auf geeignete Flächen von Bund, Land und Kommunen sowie kirchlichen und privaten Eigentümern. Es wird empfohlen, dass in einem ersten Schritt die nicht mehr betriebsnotwendigen bzw. untergenutzten Flächen der öffentlichen Hand identifiziert und in einer zentralen Grundstücksdatenbank zusammengeführt werden. Im zweiten Schritt werden die Flächen auf ihre Eignung für den Wohnungsbau analysiert und bewertet, so dass Konzept und Kapital auf Fläche treffen können.

Ziel:

- Integrierte Grundstücksdatenbank für potentielle Baulandflächen

Geeignete Maßnahmen:

- Erstellen entsprechender Potentialflächen- und Baulandkataster
- Aufbau einer zentralen Grundstücksdatenbank für Flächen der öffentlichen und privaten Hand durch Zusammenführung der einzelnen Kataster
- Zugriff und Informationen auf das Kataster von der öffentlichen und privaten Hand

Beispiele:

- Wohnbauflächenkataster der Stadt Oldenburg
- Baulückenkataster Stadt Braunschweig
- Softwarelösung für Baulücken- und Leerstandskataster der LGLN Landesamt für Geoinformation und Landesvermessung Niedersachsen

Zuständigkeit:

- **Land Niedersachsen**

3.1.2 Strategische Bodenpolitik

Bodenpolitik auf Landesebene durch Instrumente, wie ein Bodenfonds oder eine Bodenbevorratungsrichtlinie kann die kontinuierliche Bereitstellung von Bauland, Engpässe bei bezahlbarem Wohnraum beseitigen helfen und einer nachhaltigen und gemeinwohlorientierten Stadt- und Siedlungsentwicklung Rechnung tragen.

Ziel:

- Aktive Bodenpolitik des Landes

Geeignete Maßnahmen:

- revolvingender Bodenfonds/Liegenschaftsfonds
- projektbezogener Bodenfonds mit Anschubfinanzierung des Landes für Vorbereitende Maßnahmen und Bürgschaft für die Aufnahme von Kapitalmarktdarlehen zur Umsetzung als Risikoabsicherung bei gleichzeitigem Rückfluss der Verkaufserlöse (Festpreis!) zur Tilgung der angefallenen Kosten mit dem Ziel bezahlbaren Wohnraum zu schaffen
- Erarbeitung einer Bodenbevorratungsrichtlinie
- Prüfung von Umlegungsverfahren als geeignetes Instrument

Beispiele:

- Erwerb der notwendigen Grundstücke, Bodenneuordnung, Schaffung des Planungsrechts, Freilegung und Erschließung, Vermarktung über Konzeptvergabe
- Baulandoffensive Hessen
- Bodenbevorratungsrichtlinie Hessen

Zuständigkeit:

- **Land Niedersachsen**

Gleiches gilt in der kommunalen Bodenpolitik. Das Zwischenerwerbsmodell über einen revolvingenden Bodenfonds kann die aktive Bodenpolitik der Kommunen verbessern.

Ziel:

- Stärkung des kommunalen Zwischenerwerbs

Geeignete Maßnahmen:

- Stärkung des kommunalen Vorkaufsrechts zur Begrenzung von Spekulationsgewinnen, § 24 BauGB
 - Tatbestände konkretisieren und erweitern
 - Schutzniveau absenken
 - rechtliche Möglichkeiten schaffen, für Teile des Stadtgebietes ein preislimitiertes Vorkaufsrechts vorzusehen
 - Verlängerung des Zeitraumes das Vorkaufsrecht auszuüben
- Änderungen in den Haushaltsordnungen/Kommunalverfassungsrecht

Beispiele:

- Ausweisung von Maßnahmegebieten für gemeinwohlorientierte Wohnbaulandentwicklung (Bsp. Innenentwicklungsmaßnahme (IEM))
- Etablierung von Maßnahmegebieten mit Beschränkung auf den entwicklungsunbeeinflussten Bodenwert

Zuständigkeit:

- Bund, **Land Niedersachsen**

3.1.3 Erbbaurecht

Ein Lösungsansatz zur Grundstücksbeschaffung für bezahlbaren Wohnraum kann die Grundstücksvergabe über das Erbbaurecht sein.

Ziel:

- Stärkung des Erbbaurechts (ggf. in modifizierter Form)

Geeignete Maßnahmen:

- Bemessungsgrundlagen müssen zwingend modifiziert werden
- haushälterische Hemmnisse abbauen

Beispiele:

- Die Vergabe von Grundstücken im Erbbaurecht ist für junge Familien mit wenig Eigenkapital auch zum Erwerb von Eigentum ein Vorteil, weil die Grundstückskosten nicht Bestandteil der Gesamtinvestition sind, dieser Anteil (der schnell bei bis zu 30 % der Gesamtkosten liegen kann) wird über den jährlichen Erbbauzins bezahlt (Eigenheimbau)
- Alternativ berücksichtigen bislang wenig Kommunen in ihren Grundstücksausschreibungen das Modell des Erbbaurechtes, hier wäre z.B. die Möglichkeit gegeben, Investition für geförderten Wohnungsbau in Verbindung mit dem Erbbaurecht festzuschreiben, die Kommune hätte die Einnahmen aus dem Pachtzins, der geförderte Wohnungsbau würde Dritten (Investoren) gehören
- Städte wie München und Frankfurt zeigen, dass das Erbbaurecht als ein wohnungspolitisches Steuerungsinstrument geeignet ist

Zuständigkeit:

- Bund, **Land Niedersachsen** und Kommunen

3.1.4 Vergabeverfahren von Liegenschaften der öffentlichen Hand

Um das Ziel von bezahlbarem Wohnraum kurzfristig umzusetzen, ist ein beschleunigter Zugriff auf die nicht mehr betriebsnotwendigen bundes- und landes- oder kommunaleigenen Liegenschaften erforderlich.

Ziel:

- beschleunigter Zugriff auf Grundstücke des Bundes und der zugehörigen Anstalten und Unternehmen, wie z.B. BImA, Deutsche Bahn, sowie des Landes Niedersachsen und seiner zugehörigen Anstalten, Körperschaften und Stiftungen

Geeignete Maßnahmen:

- verwaltungsinterne Vergabe- und Verkaufsverhandlungen vereinfachen
- transparente Wertermittlung
- Wegfall des Betrauungsaktes
- Vereinfachung verwaltungsinterner Entscheidungsprozesse

Beispiele:

- Kooperative Wertermittlungsverfahren zwischen Kommune und BImA

Zuständigkeit:

- Bund, **Land Niedersachsen** und Kommunen

3.2 Grundstücksbewertung**3.2.1 Konzeptvergabe**

Grundstücke der öffentlichen Hand sollen auf Basis von Konzeptvergaben an Investoren veräußert werden. Somit werden ökonomische, ökologische, soziale und langfristige Nachhaltigkeitsaspekte, welche auch beim bezahlbaren Wohnraum zum Tragen kommen, bei der Vergabe berücksichtigt.

Ziel:

- Nachhaltigkeit im Wohnungsbau stärken

Geeignete Maßnahmen:

- Konzeptvergabe z.B. zwei Umschlagsverfahren (Konzept und Kaufpreisgebot oder Konzept und Festpreis)
- Vertragliche Verankerung der Umsetzung der Konzepte z.B. in städtebaulichen Verträgen oder Kaufverträgen

Beispiele:

- Sicherung der sozialen Durchmischung auf Quartiersebene z.B. durch Vergabe an Investoren mit verschiedenen Finanzierungsmodellen ggf. mit Rückkaufoption an die Kommune
- Verweis auf Publikationen wie „Grundstücksvergabe nach der Qualität von Konzepten“, Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, Oktober 2017

Zuständigkeit:

- Bund, **Land Niedersachsen**, Kommunen

-

3.2.2 Zweckgebundene Modifizierung von Grundstückskaufpreisen

Bei der Vergabe von Grundstücken für bezahlbaren Wohnraum ist die Wertermittlung von standardisierten Bodenrichtwertverfahren zu entkoppeln.

Ziel:

- Flexibilisierung der Grundstückswertermittlung

Geeignete Maßnahmen:

- Integriertes Wertermittlungsmodell z.B. im Kontext mit einer Konzeptvergabe
- Änderung des §125 NKomVG

Zuständigkeit:

- Bund, **Land Niedersachsen**

3.2.3 Grunderwerbssteuer

Reduzierung der Grunderwerbssteuer bei einer gemeinwohlorientierten Baulandmobilisierung.

Ziel:

- Kostensenkung beim Grundstücksverkehr

Geeignete Maßnahmen:

- Senkung der Grunderwerbssteuer für gemeinwohlorientierte Vorhaben auf 3,5% gemäß §11 GrEStG
- Senkung bei kommunalem Zwischenerwerb

Beispiele:

- Grundstücksverkauf auf Basis einer Konzeptvergabe mit dem Ziel von bezahlbarem Wohnraum
- Einführung einer Differenzversteuerung

Zuständigkeit:

- **Land Niedersachsen, Bund**

3.3 Bau- und Planungsrecht**3.3.1 Kooperative Planungsverfahren**

Die Komplexität von Fachplanungen und deren gesetzliche Anforderungen sind in einem integrativen Planungsprozess zusammenzufassen und einem konkreten Ziel zu subsumieren.

Ziel:

- Beschleunigung von Planungs- und Umsetzungsverfahren

Geeignete Maßnahmen:

- Vorrang von kooperativen Planungsverfahren in Bezug auf ein konkretes Ziel z.B. bezahlbarer Wohnraum
- Notwendigkeit fachübergreifender Zusammenarbeit
- Frühzeitiges kooperatives Planungsverfahren mit allen Projektbeteiligten, auch Investoren und Grundstückseigentümern

Beispiele:

- Kooperative Planungsverfahren mit dem Ziel von bezahlbarem Wohnraum in einem konkreten Vorhabengebiet
- Frühzeitige Einbindung bzw. Beteiligung der Investoren im Rahmen einer Konzeptvergabe
- Einsatz von „vorhabenbezogenen“ Bebauungsplänen

Zuständigkeit:

- Bund (BauGB)

3.3.2 Verschlinkung von Planungsabläufen

Der Abbau von Hemmnissen bei verwaltungsinternen fach- und interessenübergreifenden Abwägungs- und Entscheidungsprozessen ist ein wichtiger Aspekt bei der zeitnahen und wirtschaftlichen Realisierung von bezahlbarem

Wohnraum. Eine ergebnisorientierte Prioritätensetzung führt zur beschleunigten Umsetzung von Planungsvorhaben.

Ziel:

- beschleunigte Umsetzung von Planungsvorhaben

Geeignete Maßnahmen:

- Benennung und Auflösung der Zielkonflikte unter Priorisierung des kostengünstigen Wohnungsbaus bei differenzierter und verhältnismäßiger Abwägung anderer Belange, wie z. B. Denkmalschutz, Bodendenkmal- und Naturschutz
- Erleichterung von Anwendungsvoraussetzungen für beschleunigte Verfahren
- Ausweitung und Ausübung von Ermessensspielräumen im Sinne des Zieles für bezahlbaren Wohnraum
- Einführung von gesetzlichen Mindeststandards zum Abbau von rechtlichen Hemmnissen

Beispiele:

- Klarstellung zur Berücksichtigung konkreter Tatbestände zur Ausübung von beschleunigten Verfahren, z.B. Ausweisung von Plangebieteten im Achtungsabstand von Störfallbetrieben,
- keine weiteren Anforderungen an den Umweltbericht,
- Einsatz von temporären bzw. Aussetzen von gesetzlichen Regelungen, wie z.B. bei Schaffung von Flüchtlingsunterkünften (§ 246 BauGB - NEFUG)
- rechtliche Restriktionen durch Fachplanungen (z.B. Lärm, Geruch, Naturschutz, Denkmalschutz, Ausgleichsflächen außerhalb des Gemeindegebietes)

Zuständigkeit:

- Bund und **Land Niedersachsen**

Hinweis

Zu Ziff. 3.3.2 weisen die Vertreter des Nds. Ministeriums für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz darauf hin, dass die angesprochenen fachrechtlichen Standards ihre Berechtigung haben. Sollte im Einzelfall in den fachrechtlichen Standards ein Hemmnis für die Bereitstellung von Wohnbauflächen gesehen werden, kann die Lösung nicht die Senkung oder vorübergehende Aussetzung von Standards sein. Vielmehr sind die bestehenden Konfliktlösungsmechanismen und Abwägungsspielräume konsequent zu nutzen.

3.3.3 Einfache Bebauungspläne

Der einfache Bebauungsplan sollte mehr Bedeutung in der Praxis erlangen, da er ein geeignetes Instrument zur Umsetzung von Belangen des Gemeinwohls ist.

Ziel:

- Realisierung von gemeinwohlorientierten Belangen

Geeignete Maßnahmen:

- verbindliche Festsetzungen von sozialen Infrastrukturmaßnahmen
- Durchsetzung von Bauverpflichtungen ggf. mit Rückfallanspruch

Zuständigkeit:

- Bund

3.3.4 Einführung Innenentwicklungsmaßnahme

Die Einführung der Innenentwicklungsmaßnahme (IEM) ist ein geeignetes Instrument zur Umsetzung von Gemeinwohlzielen, wie bezahlbarem Wohnraum. Die Innenentwicklungsmaßnahme bezieht sich, auf ein konkretes Plangebiet z.B. Stadtgebiet, Stadtteil oder Quartier.

Ziel:

- Aktivierung von Flächen mit Baurecht und von Bestandgebäuden für innerstädtischen geförderten Wohnungsbau
- Keine Verdrängung von Mietern des geförderten Wohnungsbaus aus den Innenstädten

Geeignete Maßnahmen:

- IEM mit zeitlich definierter Bauverpflichtung
- Besonderes Vorkaufsrecht der Kommune

Zuständigkeit:

- Bund

3.4 Akzeptanz von Planungsvorhaben**3.4.1 Phasenübergreifender Kommunikationsprozess**

Nicht erst nach Stuttgart 21 zeigt sich, dass die öffentliche Akzeptanz von Planungsvorhaben einer kontinuierlichen und prozessorientierten Kommunikationsstrategie bedarf. Ein durchgängiges Beteiligungsverfahren mit allen beteiligten Akteuren von der Projektidee bis zur Umsetzung kann die Akzeptanz wesentlich erhöhen. Die Beteiligungsformate sollten alle Akteure proaktiv in den Prozess einbinden.

Ziel:

- Verbesserte Akzeptanz von Planungsvorhaben

Geeignete Maßnahmen:

- frühzeitige Identifizierung und Analyse von möglichen Konfliktpotentialen
- kontinuierliche Einbindung ggf. einer unabhängigen Projektmoderation
- transparente und proaktive Beteiligungsformate

Beispiele:

- Beteiligungsverfahren im Konversionsprojekt „Franklin Village“, Stadt Mannheim
- Beteiligungsverfahren zum Stadtentwicklungsprogramm (step2025), Stadt Oldenburg
- Beteiligungsverfahren zum Integrierten Stadtentwicklungskonzept „Denk Deine Stadt“, Stadt Braunschweig

Zuständigkeit:

- Bund, **Land Niedersachsen** und Kommunen

3.4.2 Wissenstransfer bei Beteiligungsverfahren

Ein wichtiger Aspekt für eine zeitnahe Umsetzung von Planungsvorhaben, ist der Umgang mit komplexen Beteiligungsverfahren, welche auf kommunaler Ebene auf individuellen Erfahrungswerten basieren. So haben Kommunen, welche zum ersten Mal mit einer militärischen Konversion konfrontiert sind, erhebliche Startschwierigkeiten im Umgang mit den beteiligten Akteuren.

Ziel:

- Optimierung von Beteiligungsverfahren

Geeignete Maßnahmen:

- Landesinitiative zur Unterstützung kleinerer Städte und Gemeinden zu kooperativen Beteiligungsverfahren
- unabhängige Projektmoderation zur Lösung von Konflikten

Beispiele:

- Städtebauliches Konzept, Neubaugebiet Bonames - Nieder-Eschbach, Frankfurt am Main
- Städtebauliches Konzept, Neubaugebiet Orschel - Hagen Süd, Reutlingen

Zuständigkeit:

- **Land Niedersachsen**

4) Handlungsempfehlungen

Die Arbeitsgruppe 2 empfiehlt mehrheitlich folgende Maßnahmen mit der obersten Prioritätsstufe zu versehen und zeitnah durch das **Land Niedersachsen** umzusetzen bzw. daran mitzuwirken:

- 1. Einrichtung einer zentralen Grundstücksdatenbank für potentielle Bauflächen**
- 2. Einrichtung eines revolvierenden Bodenfonds zur Mobilisierung von Bauland**
- 3. Stärkung des Erbbaurechts auf Landes- und kommunaler Ebene**
- 4. Vereinfachung von Grundstücksvergabeverfahren für landeseigene Liegenschaften**
- 5. Konzeptvergabe als zentrales Vergabekriterium bei der Vergabe von landeseigenen Liegenschaften**

6. Reduzierung der Grunderwerbsteuer

7. Verschlinkung von Planungsabläufen unter Priorisierung des bezahlbaren Wohnungsbaus gegenüber anderen Belangen

5) Fachbeiträge

Eine beispielhafte Auswahl von Publikationen zum Thema Bodenpolitik:

- Münchner Initiative für ein soziales Bodenrecht „Münchner Ratschlag zur Bodenpolitik, Juni 2018,
- DStGB Dokumentation No. 147 „Bezahlbaren Wohnraum schaffen“, 2018,
- Deutsches Institut für Urbanistik und Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung „Bodenpolitische Agenda 2020-2030“, Oktober 2017,
- GdW Position: „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“, Juni 2018
- Richtlinien zur Förderung der Bodenbevorratung für öffentliche, agrarstrukturelle und ökologische Zwecke in Hessen vom 10. Dezember 2015 (I3A-069-c-58-07 # 007)
- Baulandoffensive Hessen <https://www.bauland-offensive-hessen.de/>

Anlage

Arbeitsgruppe 2: Grundstücke

Aktive Teilnehmer:

Leitung:

Herr Eldag (NLG) und Herr Toben (NLG)

Teilnehmer/Mitglieder:

Herr	Joachim Posmyk	(Nds. MU)
Herr	Christian Kuthe	(Nds. MU)
Herr	Robert Koschitzki	(NBank)
Frau	Sarah Leuninger	(vdw)
Herr	Hiram Kahler	(vdw)
Frau	Gwendolyn Kusters	(AKNDS)
Herr	Meinhard Abel	(NSGB)
Herr	Arndt Hauschild	(LK Osnabrück)
Frau	Sylvia Viebach	(Liemak/Klosterkammer)
Frau	Astrid Malkus-Wittenberg	(Stadt Hannover)
Herr	Hans-Heiner Schlesier	(Stadt Hannover)
Frau	Maren Sommer-Frohms	(Nibelungen Wohnungsbau)
Herr	Dirk Hensiek	(Wohnungsbau Grönegau GmbH)
Frau	Carolin Hegenbarth	(IVD Nord)
Herr	Wolfgang Gasser	(VWE)
Herr	Dirk Streicher	(Delta Bau AG/BFW)
Herr	Joachim Thurmann	(KWG LK Harburg GmbH)
Frau	Rosemarie Colberg	(HWK/LHN)
Frau	Milena Schauer	(Stadt Nordhorn)
Herr	Udo Frommann	(Spar- und Bauverein e.G./vdw)
Herr	Dieter Wohler	(Wilhelmshavener Spar- und Baugesellschaft eG)
Herr	Werner Brinkmann	(Wilhelmshavener Spar- und Baugesellschaft eG)
Herr	Gerd Holthaus	(Stadt Emden)
Frau	Adina Stürmer	(Stadt Lehrte)
Frau	Gabriele Nießen	(Stadt Oldenburg)
Frau	Karin Diekstall-Heuser	(Stadt Oldenburg)