

## ARBEITSPAPIER

### Wachstum in Oberbayern langfristig sichern

#### **Zusammenfassung**

Oberbayern ist die wirtschaftsstärkste Region Deutschlands und die Impulsregion Bayerns: Rund 42% des bayerischen und rund 8% des deutschen Bruttoinlandsprodukts wurde innerhalb Oberbayerns erwirtschaftet.<sup>1</sup>

Oberbayern wächst weiter. Aufgrund der wirtschaftlichen Stärke wird bis zum Jahr 2035 ein Bevölkerungszuwachs von rund 530.000 Personen<sup>2</sup> prognostiziert. Dies bietet gleichzeitig Chancen, aber auch erhebliche Herausforderungen für unseren Standort.

Es fehlen Fachkräfte. Jedes zweite Unternehmen sieht gemäß der aktuellen Konjunkturbefragung der IHK für München und Oberbayern im Fachkräftemangel ein Risiko für die Geschäftsentwicklung<sup>3</sup>. In Oberbayern werden in 2017 gemäß Prognosen des IHK- Fachkräftemonitors 82.000, in 2030 bereits 145.000 Fachkräfte fehlen.<sup>4</sup> Diese Zahl könnte sogar noch weiter ansteigen, wenn keine geeigneten Rahmenbedingungen für die Zuwanderung von Fachkräften geschaffen werden.

Grundbedingung ist bezahlbarer Wohnraum. Dabei geht es nicht allein um Wohnraum für niedrige Einkommensgruppen. Das bestehende Angebot und das derzeitige Preisniveau in vielen Teilen Oberbayerns erschwert es mittlerweile auch Personen mit mittleren und gehobenen Einkommen, bezahlbaren Wohnraum zu finden. Voraussetzung zur Sicherung des Wachstums ist es, bezahlbaren Wohnraum für alle Einkommenschichten zu schaffen. Darüber hinaus fehlt es an geeigneten Gewerbeflächen, die den Anforderungen moderner Unternehmen gerecht werden und weiteres Wachstum zulassen.

---

<sup>1</sup> Quelle: Arbeitskreis volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder, Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenschutz, Berechnungsstand Februar 2016

<sup>2</sup> Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenschutz, Stand Januar 2017

<sup>3</sup> Konjunkturbefragung der IHK für München und Oberbayern, Frühjahr 2017

<sup>4</sup> IHK Fachkräftemonitor Stand Februar 2017, Auswertung für Oberbayern

## Was ist zu tun? Handlungsansätze

### I. Schaffung von geeigneten Rahmenbedingungen zur langfristigen Sicherung des Wachstums

#### 1. *Grundstücke verfügbar machen*

Um Grundstücke verfügbar machen zu können, ist es wichtig, an folgenden Stellschrauben zu drehen:

- a. Die Ausgleichsflächenpflicht darf nicht zum Hemmnis für die Baulandausweisung werden.
- b. Die Einführung der Gebietstypologie „Urbane Gebiete“ (Definition nach Entwurf BauNVO) sollte nicht zur Verdrängung von Gewerbebetrieben führen.
- c. Die Kommunen sind aufgefordert, aktiv Grundstückspolitik zu betreiben.

#### 2. *Interkommunale Zusammenarbeit ist gefragt*

Nur gemeinsam können die Herausforderungen, die bei Eintreten der Bevölkerungsentwicklungsprognosen auf Oberbayern zukommen, gemeistert werden. Denken in Funktionsräumen ist gefragt.

#### 3. *Landesplanung auch in Richtung Ballungsräume ausrichten*

Die Regionalen Planungsverbände müssen als derzeit einzige gesetzlich legitimierte Organisation in die Lage versetzt werden, auf die bestehenden Herausforderungen reagieren zu können. Grundvoraussetzung ist die finanzielle und personelle Stärkung.

### II. Beschleunigung von Genehmigungsverfahren

Langwierige Genehmigungsverfahren führen oftmals zu erheblichen Verzögerungen bei der Umsetzung von Wohn- und Gewerbebauvorhaben. Eine arbeitsfähige Verwaltung sowie die Optimierung und Digitalisierung der dazugehörigen Prozesse trägt wesentlich dazu bei, die Voraussetzungen für die Schaffung von Wohn- und Gewerbebaum genehmigungsrechtlicher Art schneller zu schaffen.

- III.** Reduktion von Baukosten: Baustandards, Normen und Satzungen dürfen keine Kostentreiber sein  
Bei Einführungen oder Novellierungen von Standards, Satzungen und Normen sollte das Wirtschaftlichkeitsgebot im Vordergrund stehen. Bestehende Regelungen sollten immer wieder hinterfragt und auf Zweckmäßigkeit überprüft werden.
- IV.** Markteingriffe vermeiden  
Markteingriffe wie beispielsweise die Mietpreisbremse oder Änderung der Vorgaben zur Erstellung von Mietspiegeln bringen keine Entlastung für die angespannten Wohnungsmärkte, sondern führen vielmehr zu einer Verschlechterung des Investitionsklimas für Immobilien. Stattdessen sollte das Angebot an bezahlbarem Wohnraum ausgeweitet werden.
- V.** Regulatorik darf risikoadäquate Immobilienkreditvergabe nicht einschränken  
Regulierungen müssen Maß und Ziel haben. Die geplanten Maßnahmen zur Erhöhung der Eigenkapitalanforderungen von Banken für die Sparte der Immobilien- und Projektentwicklungskredite führt zu Einschränkungen bei der Einzelkreditvergabe von Immobiliendarlehen. Die Folge ist ein sinkendes Angebot an bezahlbarem Wohnraum.
- VI.** Mobilisierung von Bauland muss im Vordergrund stehen  
Derzeit wird in der politischen Diskussion verstärkt auf Maßnahmen zur Steigerung der Nachfrage nach Immobilien gesetzt (z.B. degressive AfA, Baukindergeld). Diese Maßnahmen steigern die Nachfrage, ändern aber nicht die angespannte Angebotssituation. Hier sind beispielsweise zeitlich befristete steuerliche Anreize für Grundstückseigentümer beim Verkauf von Bauland oder Bauerwartungsland anzudenken. Ziel sollte es sein, die Bereitschaft zum Verkauf von Bauland zu erhöhen. Dafür sollten steuerliche Anreize auf Eigentümerseite entwickelt werden.
- VII.** Förderung des arbeitgebergeförderten Wohnungsbaus  
Der Mangel an bezahlbarem Wohnraum erschwert es Unternehmen, die dringend benötigten Fachkräfte zu finden. Es ist zwar möglich, Wohnraum zu vergünstigten Konditionen an Mitarbeiter zu vermieten. Die Differenz zwischen Markt- und vergünstigtem Preis muss aber als geldwerter Vorteil versteuert werden. Hier sollte nachgebessert werden. Auch von juristischer Seite bestehen Hürden für den Arbeitgeber.

## **Begründung im Einzelnen**

### **Inhalt**

<b>I. Schaffung von geeigneten Rahmenbedingungen zur langfristigen Sicherung des Wachstums .....</b>	<b>5</b>
<b>II. Beschleunigung von Genehmigungsverfahren umsetzen .....</b>	<b>11</b>
<b>III. Reduktion der Baukosten: Baustandards, Normen und Satzungen dürfen keine Kostentreiber werden .....</b>	<b>12</b>
<b>IV. Markteingriffe vermeiden .....</b>	<b>14</b>
<b>V. Regulatorik darf risikoadäquate Immobilienkreditvergabe nicht einschränken .....</b>	<b>16</b>
<b>VI. Anreize schaffen zur Mobilisierung von Grundstücken .....</b>	<b>17</b>
<b>VII. Förderung des arbeitgebergeförderten Wohnungsbaus .....</b>	<b>18</b>
<b>VIII. Geplante weitere Vorgehensweise .....</b>	<b>19</b>

## I. Schaffung von geeigneten Rahmenbedingungen zur langfristigen Sicherung des Wachstums

Die positive Entwicklung Oberbayerns wurde in der Vergangenheit nicht zuletzt durch eine stabile und wirtschaftsfreundliche Politik von Seiten der Staatsregierung begünstigt. Derzeit fehlen attraktive Entwicklungsperspektiven insbesondere für die Ballungsräume weitestgehend. Die Landesregierung misst übergeordneten Konzepten nur wenig Bedeutung zu. Die prognostizierte Zuwanderung bietet für unseren Standort die große Chance, dringend benötigte Fachkräfte zu finden. Gleichzeitig ist es aber auch notwendig, geeignete Rahmenbedingungen zu schaffen. Neben den bestehenden Konzepten für den ländlichen Raum ist die Entwicklung eines Ballungsraumkonzeptes durch die Staatsregierung daher dringend erforderlich. Ziel ist es, „Leitplanken“ für die Regionalplanung zu setzen. Die Schaffung von Wohn- und Gewerberaum erfolgt dann im Rahmen dieser „Leitplanken“ durch Kommunen und Landkreise.

### 1. *Bauland verfügbar machen:*

Wichtig für die Sicherung des Wachstums in Oberbayern ist die optimale Nutzung der vorhandenen Grundstückspotentiale zur Schaffung von Wohnraum und zur Expansion und Ansiedlung von Unternehmen. Die Flächen in kommunaler Hand sind oftmals rar gesät. Der Wille zur Ausweisung scheint gemäß einer Umfrage in vielen Kommunen prinzipiell vorhanden zu sein, die Möglichkeiten sind aufgrund der bestehenden Knappheit an Flächen in kommunaler Hand aber begrenzt.<sup>5</sup> Dennoch besteht für Kommunen die Möglichkeit, aktiv Grundstücks politik zu betreiben. Dazugehörige Aktivitäten werden derzeit eher vereinzelt sichtbar.

### Forderungen an Bundes- und Staatsregierung:

- *Die Ausgleichsflächenpflicht darf nicht zum Hemmnis für die Ausweisung von Bauland zur Erstellung von Wohn- und Gewerberaum werden.*

Ursache hierfür ist der Mangel an geeigneten Flächen auf Kommunalebiet. Oft existieren potentiell geeignete Flächen, die eigentumsrechtlich nicht zur Verfügung stehen.

Diese können im Optimalfall nur zu unverhältnismäßig hohen Kaufpreisen erworben werden. Es gibt allerdings verschiedene weitere

---

<sup>5</sup> Untersuchung des Bayerischen Gemeindetages 2016

Möglichkeiten (z.B.: Kompensation, Ersatz, Ausgleichszahlungen etc.), um Lösungen für die Forderung nach Ausgleichsflächen zu finden. Diese Spielräume sollten den Kommunen von Seiten der Staatsregierung aufgezeigt werden. An Hand von Best Practice Beispielen wie Ökoflächenpools kann dargestellt werden, wie sinnvolle interkommunale Lösungen aussehen können.

- *Die Einführung der Gebietstypologie „Urbane Gebiete“ (Definition gemäß Referentenentwurf der BauNVO) sollte nicht zur Verdrängung von Gewerbebetrieben führen.*

Es ist zu begrüßen, dass der Verordnungsgeber mit der Einführung dieser neuen Gebietstypologie auf die Probleme innerstädtischer Gemengelage reagiert und gezielt eine urbane Nutzungsmischung fördern möchte. Die parallel dazu geplante Änderung der Lärmrichtwerte für Wohnraum innerhalb der „Urbanen Gebiete“ ist dafür unabdingbar. Diese werden in dem Entwurf auf ein Niveau knapp unterhalb der Richtwerte für Gewerbegebiete festgelegt. Vor dem Hintergrund der über Jahre durch die Rechtsprechung bestätigten derzeit bestehenden Richtwerte ist es fraglich, ob die zukünftigen Bewohner dies insbesondere zu Nachtzeiten akzeptieren werden und wie die Rechtsprechung auf mögliche Klagen reagieren wird.

Außerdem stellt sich die Frage, wie eine entsprechende Nutzungsmischung gesichert werden kann. Denn sobald ein so genanntes „Urbanes Gebiet“ keine adäquate Nutzungsmischung mehr aufweist, wäre die Festsetzung durch den Bebauungsplan angreifbar und das Gebiet müsste anhand der faktischen Nutzung beurteilt werden. Schlimmstenfalls kann es zu einem „Umkippen“ der Gebiete kommen. Dies birgt insbesondere für Unternehmen aus dem produzierenden Bereich die Gefahr der Verdrängung. Aus Sicht der gewerblichen Wirtschaft scheint es wichtig, für einen neuen Baugebietstyp zu sorgen, der eine gleichzeitige Nutzungsmischung von Wohnen und Gewerbe ermöglicht. Eine Umwandlung von Gewerbegebieten in „Urbane Gebiete“ ist nicht zielführend, da die Gefahr der Verdrängung des Gewerbes aus gewachsenen Lagen besteht.

### Forderung an die Kommunen:

- Aktive Grundstückspolitik betreiben  
Es bestehen für Kommunen bereits heute schon zahlreiche rechtliche Möglichkeiten, aktiv Grundstückspolitik zu betreiben und somit zur Ausweitung des Angebots an bezahlbarem Wohnraum und zur Schaffung von Gewerberaum beizutragen. Diese werden derzeit nicht genutzt, da häufig finanzielle und personelle Ressourcen fehlen. Hier ist anzusetzen.

Folgende Maßnahmen sind zielführend:

- Grundlage sollte eine Analyse von Flächen auf kommunalem Gebiet sein, die Potential zur Expansion und Ansiedlung von Gewerbe oder zur Schaffung von Wohnraum bieten. Um Kommunen in die Lage zu versetzen, auch aktiv Grundstücke erwerben zu können, sollten Möglichkeiten geschaffen werden, auf geeignete Fördermaßnahmen zurückgreifen zu können.
- Die zielführende und effektive Nutzung der bestehenden Grundstücksressourcen auf dem Gebiet der oberbayerischen Kommunen soll im Fokus stehen. Dabei ist insbesondere darauf zu achten, dass sowohl bestehende Bebauungspläne, als auch neue Planverfahren auf Möglichkeiten der Nachverdichtung überprüft und diesbezüglich angepasst werden. Die Erhaltung der Standortqualität muss dabei eine wesentliche Rolle spielen.
- Ein funktionierender Standort benötigt Gewerbeflächen und Wohnraum. Einmal in Wohnraum umgenutzte Gewerbeflächen stehen langfristig zur Expansion und Ansiedlung von Unternehmen nicht mehr zur Verfügung. Deswegen ist die derzeit häufig praktizierte Umwandlung von Gewerbeflächen in Wohnbauland zu vermeiden bzw. darf - wenn notwendig - nur stark eingeschränkt und mit Augenmaß erfolgen. Revitalisierungspotentiale veralteter Gewerbestandorte sollten genutzt werden.
- Ganzheitliche, innovative Konzepte mit wohnwirtschaftlichen wie gewerblichen Nutzungen sind gefragt. Notwendige Anpassungen der Infrastruktur sollen dabei von Anfang an bedacht werden.

- Bürger tragen die Ausweisung von mehr Bauland nur mit, wenn im gleichen Zuge die Infrastruktur mit ausgebaut und instandgehalten wird. Unterstützung der Kommunen bei Finanzierung und Umsetzung kann beispielsweise durch ÖPP Projekte erfolgen.
- Unternehmen und Bürger müssen mit ins Boot  
Derzeit wird die Erstellung von Planverfahren und damit die Schaffung von Wohn- und Gewerberaum häufig durch Bürgerbeteiligungen erheblich verzögert, oftmals sogar komplett unterbunden. Um die Projektabläufe zu optimieren, sollten die Kommunen folgendes berücksichtigen: Die Öffentlichkeit sollte bereits im Vorfeld frühzeitig und sachlich in die Siedlungsplanung eingebunden werden. Zusätzlich erweist sich eine sachliche, professionell moderierte Diskussion vor allem dann als zielführend, wenn Konflikte drohen. Informationen über Projektgrundlagen und gemeinsame Diskussionen schaffen Vertrauen, bieten die Chance für einvernehmliche Lösungen und eine Verkürzung der Genehmigungsverfahren.

## *2. Interkommunale Zusammenarbeit ist gefragt*

Wachstum und Entwicklung machen an den Grenzen einer Kommune nicht halt. Wachstumsräume zeichnen sich gerade durch ein hohes Maß an räumlich-funktionalen Verflechtungen und einer großen Mobilität der Menschen, wie auch der Wirtschaftsgüter aus.<sup>6</sup> Eine einzelne Kommune ist kaum in der Lage den vielschichtigen Herausforderungen, die mit wirtschaftlicher Entwicklung einhergehen, gerecht zu werden.

Denn neben der Bereitstellung von Bauland kommt es auf eine Vielzahl weiterer Faktoren an, die die Attraktivität eines Standorts ausmachen: Die Qualität wie auch die Funktionsfähigkeit hängen dabei maßgeblich von der Verkehrsinfrastruktur, dem ÖPNV-Angebot, den Einrichtungen der Sozial-Infrastruktur oder auch dem Freizeit- und Naherholungsangebot ab.

Eine qualitativ hochwertige Entwicklung dieser Standortbedingungen kann in den meisten Fällen nur im Rahmen einer interkommunalen Kooperation erfolgen.

---

<sup>6</sup> Z.B.: Studie „Wachstumsdruck erfolgreich managen“- Handlungsempfehlungen für eine integrierte Flächen- und Infrastrukturgestaltung, 2014, erstellt durch bulwiengesa GmbH im Auftrag der IHK für München und Oberbayern

Diese bietet dabei nicht nur den Vorteil, dass sich Kosten für die einzelne Kommune reduzieren lassen, auch das knappe Gut „Fläche“ kann so effizienter genutzt werden. Außerdem können in der Regel durch Bündelung von Kräften höherwertige Angebote entwickelt werden. Vor diesem Hintergrund sind interkommunale Kooperationen insbesondere in Ballungsräumen weiter auszubauen und zu fördern.

#### Forderungen an die Staatsregierung:

- Von Seiten der Staatsregierung sind die Rahmenbedingungen zu schaffen, dass interkommunale Kooperationen attraktiver gestaltet werden können. Insbesondere ist in diesem Kontext die Frage des Nutzen- und Lastenausgleichs zu diskutieren. Hierfür müssten vor allem die Rahmenbedingungen des kommunalen Finanzausgleichs auf den Prüfstand gestellt werden.
- Um die interkommunale Zusammenarbeit zu fördern, sollte ein Anreizsystem vorhanden sein. Förderungen für Kommunen könnten dabei beispielsweise an Kooperationszusagen geknüpft sein.

#### Forderungen an Kommunen:

- Kirchturmdenken und eine Politik der Abschottung sind nicht zielführend und schwächen den Wirtschaftsstandort Oberbayern nachhaltig.
- Die Kommunen müssen sich ihrer regionalen Verantwortung bewusst werden und ihre Aktivitäten im Bereich der Standortentwicklung verstärkt im regionalen Kontext behandeln.

### *3. Landesplanung auch in Richtung Ballungsräume ausrichten*

Die aktive Bereitstellung von Bauland ist die Grundvoraussetzung für die Förderung des Wachstums in Oberbayern. Dabei spielt die interkommunale Zusammenarbeit die zentrale Rolle. Die Regionalen Planungsverbände befassen sich – als derzeit einzig gesetzlich verankerte Institutionen – mit der räumlichen Entwicklung einer Region. In diesem Zusammenhang können sie ein zentraler Akteur sein, sofern sie für diese Rolle weiter gestärkt werden.

#### Forderungen an die Staatsregierung:

- Die RPVs müssen besser ausgestattet werden. Sie brauchen das erforderliche Personal und die notwendigen finanziellen Ressourcen, um regionale, kommunenübergreifende Konzepte für die Standortentwicklung ausarbeiten zu können.
- Sie sind dabei nicht nur als Träger der Regionalplanung zu stärken, ihr Selbstverständnis und ihre Funktion als Moderator für kommunale Siedlungsentwicklung ist auszubauen.
- Dafür müssen die rechtlichen Rahmenbedingungen der Regionalplanung kritisch hinterfragt werden. Die RPVs sollten sich nicht nur auf die Ausarbeitung der formellen Regionalpläne beschränken.

Vielmehr sollte ihr Auftrag sein, im Rahmen eines Masterplans die strategischen Entwicklungsperspektiven und Ziele für eine Region aufzuzeigen. Dabei sollten alle maßgeblichen Standortfaktoren (wie z.B.: Flächen-, Verkehrs- und Infrastrukturentwicklung) in die Betrachtungen miteinbezogen und konzeptionell aufbereitet werden. In diesem Zusammenhang sollte auch ein Flächenmonitoring erfolgen.

- Unabhängig von den Planungen auf der regionalen Ebene sollten die RPVs interkommunale Kooperationen fördern und initiieren.
- Die Praxis zeigt, dass sich Fragen der Siedlungsentwicklung häufig nicht nur auf die Ausdehnung eines Regionalplans beschränken, sondern weit darüber hinaus reichen. Um diesen Entwicklungen Rechnung tragen zu können, bedarf es auch einer engverzahnten Kooperation der RPVs untereinander.

## II. Beschleunigung von Genehmigungsverfahren umsetzen

Neben Maßnahmen zur kurzfristigen Ausweisung von Bauland ist es dringend erforderlich, die Genehmigungsverfahren zu optimieren, transparenter zu gestalten und dadurch zu beschleunigen. Langwierige Genehmigungsverfahren haben wesentlichen Anteil an Verzögerungen bei der Schaffung von Wohn- und Gewerbe- raum. Oberbayerische Unternehmen geben dies beispielsweise als wesentliche Ursache für Verzögerungen für das Wachstum ihres Unternehmens an.<sup>7</sup> Eine ar- beitsfähige Verwaltung ist dabei die Grundvoraussetzung.

Die nachstehend aufgezeigten Möglichkeiten tragen zur Optimierung der Verfahren bei.

### Forderungen an die Staatsregierung und die Kommunen:

- *Klare Entscheidungsstrukturen*  
Wesentlich zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren trägt die Insti- tutionalisierung eines einheitlichen Ansprechpartners für die Bauherren auf Seite der Genehmigungsbehörde bei. Dieser sollte ressortübergreifend tätig sein und Entscheidungskompetenz erhalten.
- *Genehmigungsfiktion und Fristbindung*  
Die zügige Realisierung von Bauvorhaben setzt eine verlässliche Projektpla- nung voraus. Der Bauantrag darf nicht zu einem unkalkulierbaren Risiko für die Projektplanung werden. Wie in der Bauordnung von Berlin könnte in der Bayerischen Bauordnung eine Genehmigungsfiktion mit einer Frist von längstens drei Monaten in die BayBO/ MBO aufgenommen werden, wonach eine Baugenehmigung als erteilt gilt, wenn innerhalb dieser Frist nicht über den Bauantrag entschieden worden ist. Voraussetzung dafür muss selbst- verständlich die Vollständigkeit des eingereichten Bauantrages sein. Dazu muss der Bauherr in Kenntnis gesetzt werden, welche Nachweise notwendig sind, um die Vollständigkeit des Bauantrages gewährleisten zu können. Ebenso regen wir an, eine Frist vorzusehen, innerhalb der die Bauaufsichts- behörden dem Antragsteller mitteilen müssen, ob der vorgelegte Bauantrag vollständig ist und damit über den Antrag entschieden werden kann.
- *Digitalisierung des Verfahrens*  
Für die zügige Abwicklung der Planungs- und Genehmigungsverfahren führt an der Digitalisierung der Verwaltungsverfahren kein Weg vorbei. Die Nut-

---

<sup>7</sup> IHK Standortumfrage 2015, Ergebnisse für Oberbayern

zung von digitalen Informationstechnologien sollte in der BayBO verankert werden. Insgesamt sollte für die Bauverwaltung eine Digitalisierungsstrategie entwickelt werden, um das gesamte Verwaltungsverfahren sowie die Kommunikation mit den Beteiligten medienbruchfrei abwickeln zu können. Dabei wäre es wünschenswert, wenn einheitliche Standards für die Prozessgestaltung und die erforderlichen Unterlagen vorgeschrieben werden würden.

- *Einführung der elektronischen Bauakte*

Es ist dringend erforderlich, die Nutzung von digitalen Informationstechnologien in den Bauordnungen zu verankern. Sowohl in Bezug auf die Verfahrensbeschleunigung als auch auf den Dialog und den Austausch mit dem Antragsteller verspricht eine Digitalisierung der Verfahrensabläufe große Vorteile. Dabei ist darauf zu achten, dass einheitliche Standards für die Prozessgestaltung und die erforderlichen Unterlagen vorgeschrieben werden.

### **III. Reduktion der Baukosten: Baustandards, Normen und Satzungen dürfen keine Kostentreiber werden**

Neben massiven Anstiegen der Baulandpreise führen konjunkturell bedingte Preisanstiege bei Bauprodukten und Handwerkerleistungen und in besonderem Maße auch ordnungsrechtliche Vorgaben zu erheblichen Bauwerkskostenanstiegen.<sup>8</sup>

Vorgaben hinsichtlich Energieeffizienz, Barrierefreiheit, Statik, Brand- oder Schallschutz sind dabei nur einige Beispiele. Hinzu kommen kommunale Auflagen, die insbesondere in Wachstumsregionen den Bau weiter verteuern und somit die Kauf- und Mietpreise von Immobilien nach oben treiben. Allein im Zeitraum zwischen 2000 und 2014 sind die Gestehungskosten für den mehrgeschossigen Wohnungsneubau um fast 40%<sup>9</sup> gestiegen. Mehr als die Hälfte dieses Kostenanstiegs wird durch geänderte steuerliche und baurechtliche Regelungen von Bund und Ländern und immer umfassenderen kommunalen Auflagen verursacht.

Häuser werden für 100 Jahre gebaut, auch die steuerliche Abschreibungsdauer ist dafür ausgerichtet. In der Realität jedoch werden sie 40 - 50 Jahre genutzt, dann rückgebaut oder saniert. Daher muss eine weitere Erhöhung von Baustandards vor dem Hintergrund der Amortisierung der Kosten hinterfragt und ggf. vermieden werden. Diese Kostentreiber spielen gerade in Ballungsgebieten eine entscheidende

---

<sup>8</sup> Studie „Kostentreiber für den Wohnungsbau – Betrachtung der wichtigsten Einflussfaktoren auf die Gestehungskosten und aktuelle Kostenentwicklung von Wohnraum in Deutschland“, Thorsten Schulze, Arbeitsgemeinschaft für zeitgemäßes Bauen e.V., April 2015.

<sup>9</sup> ebd

Rolle und führen bei stark steigendem Bedarf an bezahlbarem Wohnraum zu einer weiteren Verschärfung der angespannten Wohnraumsituation. Als Resultat wird es zunehmend schwieriger, kostengünstig zu bauen und damit bezahlbaren Wohnraum zu schaffen.

Viele Standards sind sinnvoll und nicht zuletzt für den Werterhalt der Immobilie auch notwendig. Teilweise können sie sich sogar positiv auf die Nebenkosten, die so genannte „zweite Miete“, auswirken. Häufig betreffen aber Einführungen oder Novellierungen von Standards vorwiegend den Neubau, da hier die Umsetzbarkeit am einfachsten gegeben ist. Neubaumaßnahmen machen aber nur einen kleinen Teil des Gebäudebestandes aus. Deswegen ist die Wirkung auf den Gesamtbestand gesehen meist gering.

#### Forderung an die Bundes- und Staatsregierung sowie die Kommunen:

- Der Gebäudebestand, der den weitaus größeren Teil der Immobilien in Deutschland ausmacht, darf nicht außer Acht gelassen werden.
- Bei Einführung und Novellierungen von Standards, Normen und Satzungen muss das Wirtschaftlichkeitsgebot im Vordergrund stehen – in diesem Zusammenhang sollten insbesondere die Folgekosten von gesetzlichen Vorgaben betrachtet werden. Rechtliche und technische Standards müssen zusätzlich so gesetzt werden, dass die daraus resultierenden Kosten der Schaffung und Erhaltung von bezahlbarem Wohnraum auf keinen Fall entgegenstehen. Außerdem sollte auf Technologieoffenheit und - wo möglich - auf Freiwilligkeit bei der Umsetzung geachtet werden.
- Prinzipiell sollten bestehende Normen und Satzungen immer wieder hinterfragt werden. Wichtig ist dabei die Überprüfung, ob diese noch zeitgemäß sind. Änderungen im Nutzerverhalten sollten in die Anpassung von Normen und Satzungen in jedem Fall einfließen. Beispiel hierfür sind auf kommunaler Ebene die Stellplatzsatzungen. Zusatzkosten für den Bauherrn durch Konzeptausschreibungen der Kommunen sollten vermieden werden.

## IV. Markteingriffe vermeiden

Bei der Investition in Immobilien handelt es sich oft um langfristige Anlagen. Deswegen spielen Planbarkeit und Verlässlichkeit eine große Rolle. Dies gilt insbesondere für private Anleger, in deren Eigentum sich gemäß einer Statistik des Bundesbauministeriums aus dem Jahre 2012 ca. 37% der Wohnungen im Bestand befinden.<sup>10</sup> Aus diesem Grund ist es wichtig, stabile, berechenbare Rahmenbedingungen zu schaffen und die Verunsicherung durch Markteingriffe zu reduzieren. Die derzeitigen Niedrigzinsbedingungen sorgen dafür, dass insbesondere aus Mangel an Alternativen in Immobilien investiert wird und dies anderen Anlageformen vorgezogen wird. Bei einem Anstieg der Zinsen kann sich dies schnell ändern und dazu führen, dass sich institutionelle wie private Investoren aus dem Immobilienmarkt zurückziehen.

### 1. Rücknahme der Mietpreisbremse:

Die Mietpreisbremse wurde – entgegen den Erläuterungen aus der Stellungnahme der IHK für München und Oberbayern – ab 1. August 2015 in Bayern umgesetzt: Betroffen sind die Landeshauptstadt und 143 weitere oberbayerische Kommunen. Erste Ergebnisse zeigen<sup>11</sup>, dass die Mietpreisbremse nicht zu den gewünschten Ergebnissen für die Mieter führt. Die Entwicklung der Mieten blieb von der Regulierung nahezu unbeeinflusst. Stattdessen kam es vor Einführung der Mietpreisbremse sogar zu Erhöhungen des Mietniveaus. Erste Auswirkungen auf das Investitionsklima sind dagegen insbesondere bei institutionellen Anbietern, in deren Eigentum sich häufig Bestandsimmobilien befinden, bereits spürbar. Gerade Investoren, die moderat in der Mietpreisgestaltung agieren und vor in Kraft treten der Mietpreisbremse keine oder nur in geringem Maße Mieterhöhungen vorgenommen haben, haben nun mit den Folgen der Mietpreisbremse zu kämpfen. Es besteht die Gefahr, dass sich gerade diese mittelfristig anderen Investitionsformen zuwenden werden. Die Folge davon wäre ein sinkendes Angebot an bezahlbarem Wohnraum.

### Forderung an die Bundesregierung:

In dem derzeitigen Niedrigzinsumfeld und einem Markt, in dem die Nachfrage das Angebot bei Weitem übersteigt, gehen Markteingriffe wie die Mietpreisbremse ins Leere.

---

<sup>10</sup> Positionspapier 2015, Aktion Impulse für den Wohnungsbau in Bayern

<sup>11</sup> Quelle: DIW Wochenbericht, 22/2016

Mieter haben in dieser angespannten Marktsituation kaum die Möglichkeit, ihre aus der Mietpreisbremse resultierenden Rechte gegenüber dem Vermieter durchzusetzen. Auch Verschärfungen werden bei den derzeit bestehenden Marktbedingungen nicht zur Senkung des Mietniveaus, stattdessen aber zu einer weiteren Verschlechterung des Investitionsklimas beitragen. Bei ansteigenden Zinsen besteht die Gefahr, dass es zu einer Umschichtung von Immobilienvermögen in alternative Anlageformen kommt.

Aufgrund der Zuwanderung und des weiter steigenden Wohnraumbedarfes wird diskutiert, zusätzliche investitionsfördernde Maßnahmen zu ergreifen (z.B.: Wiedereinführung der degressiven AfA). Zur Entspannung gibt es nur eine Lösung: den Ausbau des Angebotes an Wohnraum. Sinnvoller wäre es, die Mietpreisbremse wieder abzuschaffen, da eine freie Preisgestaltung bei überhöhter Nachfrage investitionsfördernd wirken kann. Stattdessen sollten Maßnahmen ergriffen werden, um das Angebot an bezahlbarem Wohnraum zu erhöhen.

## 2. Einheitliche Standards zur Erstellung von Mietspiegeln

Idee der Mietpreisbremse ist es, Mieterhöhungen auf Basis der ortsüblichen Miete zu deckeln. Den Mietpreisspiegeln, die die ortsübliche Miete wiedergeben sollen, wächst damit eine größere Bedeutung zu. Grundsätzlich besteht für eine Kommune keine Pflicht, einen Mietspiegel zu erstellen. In einigen Kommunen bestehen einfache Mietspiegel, die in ihrer Qualität stark schwanken. Da die Erstellung eines qualifizierten Mietspiegels<sup>12</sup> sehr aufwändig und kostenintensiv ist, gibt es nur in wenigen Kommunen qualifizierte Mietspiegel.

Außerdem bestehen derzeit keine verbindlichen Richtlinien, nach denen diese erstellt werden müssen. § 558d BGB legt nur fest, dass ein qualifizierter Mietspiegel nach anerkannten wissenschaftlichen Grundlagen erstellt werden muss. Das Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz hat lediglich im Jahr 2002 Hinweise zur Erstellung von Mietspiegeln herausgegeben.

Zusätzlich wird in §558d BGB festgelegt, dass qualifizierte Mietpreisspiegel alle zwei Jahre aktualisiert und alle vier Jahre neu erstellt werden müssen. Die Daten

---

<sup>12</sup> Qualifizierte Mietspiegel sind Mietspiegel, die gemäß §558d nach anerkannten wissenschaftlichen Grundsätzen erstellt und von der Gemeinde oder von Interessensvertretern der Vermieter und Mieter anerkannt werden.

werden auf der Basis von Umfragen erhoben. Es fließen Neuvermietungen oder Mieterhöhungen der letzten vier Jahre ein.

Um Mietpreissteigerungen entgegen zu wirken, wird diskutiert, das Mietniveau zukünftig nicht mehr auf Basis der letzten vier, sondern über den Durchschnitt von 10 Jahren zu untersuchen.

#### Forderung an die Bundesregierung:

Insbesondere qualifizierte Mietspiegel sind ein wichtiges Instrument, um Transparenz im Mieter-Vermieter-Verhältnis zu schaffen. Deswegen ist es umso wichtiger, die Hinweise des Bundesministeriums für Justiz und Verbraucherschutz aus dem Jahr 2002 zu aktualisieren. Bei der Erstellung sollte Wert auf Transparenz insbesondere hinsichtlich der einfließenden Daten und auf Objektivität gelegt werden. Jegliche politische Einflussnahme sollte vermieden werden, damit Mietspiegel ihren Zweck erfüllen können.

Der Basiszeitraum von 4 Jahren sollte keinesfalls erhöht werden. Ziel eines Mietspiegels ist es, die ortsübliche Miete festzulegen. Dies wäre bei einem Basiszeitraum von 10 Jahren nicht mehr gegeben. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass Mietspiegel, die nach derartigen Vorgaben erstellt werden, keine Akzeptanz finden und zukünftig nicht mehr zur Gestaltung des Mietpreises herangezogen werden. Bereits heute gibt es schon verschiedene Möglichkeiten, um die ortsübliche Miete festzulegen. Dabei sind Vergleichsmieten im Umkreis oder Gutachten zu nennen.

## **V. Regulatorik darf risikoadäquate Immobilienkreditvergabe nicht einschränken**

Derzeit entwickelt das Bundesfinanzministerium Initiativen, um einer möglichen Immobilienblase vorzubeugen. Weitere Regulierungen für die Kreditwirtschaft wie beispielsweise eine höhere Eigenkapitalunterlegung z.B. im Rahmen von Basel IV oder durch verschiedene Verordnungen und Richtlinien der EU-Kommission, sind in Aussicht. Für die Finanzstabilität sind Regulierungen an sich durchaus sinnvoll, schießen aber teilweise über das Ziel hinaus.

#### Forderung an die Bundesregierung:

Regulierungen müssen Maß und Ziel haben. Als Reaktion auf die Finanzkrise 2008/2009 versucht die EU, die Eigenkapitalanforderungen für Banken insbesondere für die Sparte der Immobilien- und Projektentwicklungskredite deutlich zu erhö-

hen und Limits für die Vergabe von Einzelkrediten vorzugeben (z.B. geknüpft an die Höhe des Beleihungswertes sowie bei vermieteten Immobilien an die Erträge aus dem einzelnen Objekt). Dies führt zu Einschränkungen bei der Einzelkreditvergabe von Immobiliendarlehen, da die Banken bei höherer Eigenkapitalunterlegung ihre Kreditlinien für Immobilienfinanzierungen zurückfahren müssen. Folglich würde weniger Neubau entstehen. Die Maßnahmen haben keinen Bezug zum statistisch belegbaren Risikogehalt, für dessen Berechnung von den Banken umfangreichere Kriterien herangezogen werden, wie z.B. die lang- und kurzfristige Immobilienmarktentwicklung, die Bonität des Kreditnehmers und des Mieters, Zusatzsicherheiten, Erträge aus anderen Einnahmequellen u.v.m. Es darf nicht zu einer pauschalen Erhöhung der Eigenkapitalanforderung kommen, wenn das aus Risikogesichtspunkten nicht erforderlich ist.

## **VI. Anreize schaffen zur Mobilisierung von Grundstücken**

Zur Entspannung der Lage auf den Immobilienmärkten in den Ballungsräumen werden von politischer Seite verstärkt Maßnahmen vorgeschlagen, die in der Konsequenz die Nachfrage weiter stärken. In diesem Zusammenhang setzen die Parteien auf Maßnahmen wie die Wiedereinführung der degressiven AfA, die Einführung eines Baukinder- (CSU) bzw. Familienbaugeldes (SPD). Auch die Senkung oder Abschaffung der Grunderwerbsteuer wird in diesem Zusammenhang in verschiedenen Varianten diskutiert. Es besteht die Gefahr, dass durch diese Maßnahmen insbesondere in der derzeit bestehenden Niedrigzinsphase der Nachfragedruck weiter erhöht wird und es zu weiteren Preissteigerungen bei Immobilieninvestments kommt.

Die Angebotsseite bleibt dabei außer Acht. Voraussetzung zur Erweiterung des Angebots an bezahlbarem Wohnraum und zur Schaffung von Flächen zur Expansion und Ansiedlung von Gewerbe ist die Mobilisierung von Bauland. Flächen in kommunaler Hand, die Potenzial zur Schaffung von Wohn- und Gewerberaum bieten, sind häufig knapp<sup>13</sup>. Private Eigentümer sind derzeit aus verschiedenen Gründen nicht bereit, unbebaute Grundstücke zu veräußern.

Die Gründe, die gegen einen Verkauf sprechen, sind vielschichtig. Mangelnde Reinvestitionsmöglichkeiten aufgrund des Niedrigzinsumfeldes oder das Hoffen auf weitere Spekulationsgewinne sind nur einige Beispiele.

---

<sup>13</sup> Umfrage des Bayerischen Gemeindetages, 2016

### Forderung an die Bundes- und Staatsregierung sowie die Kommunen:

Die IHK für München und Oberbayern setzt sich bereits seit vielen Jahren grundsätzlich für den Abbau von Bürokratie und gegen die Einführung von Steuersonderstatbeständen ein. Daran soll auch weiter festgehalten werden. Jedoch wird zur Kenntnis genommen, dass eine Ausweitung des Angebots an bezahlbarem Wohnraum und die Mobilisierung von entsprechenden Flächen eine Grundvoraussetzung zur Gewinnung von Fachkräften sind.

Um die Attraktivität von Grundstücksverkäufen zu erhöhen, wird es daher als gerechtfertigt angesehen, zeitlich befristet – beispielsweise für einen Zeitraum von 5 Jahren – steuerliche Rahmenbedingungen für den Grundstücksverkäufer attraktiv zu gestalten. Im Rahmen einer Evaluierung sollten dann Nutzen und Belastungen überprüft werden.

## **VII. Förderung des arbeitgebergeförderten Wohnungsbaus**

Der Mangel an bezahlbarem Wohnraum in Oberbayern erschwert es Unternehmen, die dringend benötigten Fachkräfte zu finden. Deswegen versuchen mittlerweile auch Unternehmer, Ihre Mitarbeiter bei der Suche nach bezahlbarem Wohnraum zu unterstützen.

Es gibt hier verschiedene Modelle:

In früheren Jahren wurde oftmals von Unternehmern Wohnraum auf Betriebsgelände geschaffen. Aufgrund der knappen Ressource Bauland und des Mangels an Flächen zur Expansion und Ansiedlung von Unternehmen wird mittlerweile verstärkt auf andere Arten der Wohnraumbeschaffung für Mitarbeiter zurückgegriffen.

Zudem erschweren die für Wohnnutzung hohen Lärmschutzanforderungen eine Bebauung von Werksgelände oftmals.

Eine andere Möglichkeit der Wohnraumschaffung besteht darin, Kapitalanlagen in Wohnimmobilien zu tätigen und diese Wohnungen vorzugsweise Mitarbeitern anzubieten.

Dabei wird zu Marktpreisen vermietet, den Mitarbeitern aber beispielsweise die Vermittlungsprovision erlassen. Einige Unternehmen bieten ihren Auszubildenden, Praktikanten oder Mitarbeitern während der Probezeit befristet Wohnraum an. Bei allen Modellen wird zum Marktpreis bzw. zum Sachbezugswert vermietet.

Bei einer Vermietung unterhalb des Marktpreises bzw. des Sachbezugswertes muss die Differenz zwischen Markt- und Angebotspreis als geldwerter Vorteil von Seiten des Mitarbeiters versteuert werden. Auch aus juristischer Sicht bestehen für den Arbeitgeber Hürden. Diese liegen darin, dass Miet- und Arbeitsvertrag juristisch getrennte Vertragsverhältnisse darstellen. Entfällt der Arbeitsvertrag beispielsweise durch Kündigung, entfällt nicht automatisch der Mietvertrag. Außerdem bestehen ethische Gründe, die Kündigungen erschweren. Beispiele hierfür sind Krankheit und Rente eines Mitarbeiters.

#### Forderung an die Bundesregierung:

Grundsätzlich setzt sich die IHK für München und Oberbayern weiterhin für Bürokratieabbau und gegen die Einführung von Steuersondertatbeständen ein. Der Mangel an bezahlbarem Wohnraum für dringend benötigte Fachkräfte macht es jedoch erforderlich, auch über steuerliche Fördermöglichkeiten nachzudenken. Vor diesem Hintergrund jedoch sollte bezahlbarer Wohnraum speziell für Mitarbeiter durch eine attraktive Gestaltung der steuerlichen Rahmenbedingungen unterstützt werden.

Denkbar ist ein Freibetrag speziell für Mitarbeiter, die arbeitgebergeförderten Wohnraum nutzen. Eine solche Regelung sollte aber zunächst zeitlich befristet – beispielsweise für einen Zeitraum von 5 Jahren – werden. Im Rahmen einer Evaluation sollten dann Nutzen und Belastungen überprüft werden.

### **VIII. Geplante weitere Vorgehensweise**

Das vorliegende Papier dient als Diskussionsgrundlage. Es stellt die Problemlage dar und erläutert erste Lösungsmöglichkeiten. Ziel ist die permanente Weiterentwicklung in enger Zusammenarbeit mit den betroffenen Regional- und Fachausschüssen. Zu diesem Zweck wird es in einem nächsten Schritt den betroffenen Ausschüssen zur Diskussion vorgelegt. Best Practice Beispiele und weitere Positionierungen sollen einfließen.