



# BEZAHLBARER WOHNUNGSBAU FÜR ALLE

## POSITIONSPAPIER DER BUNDESARCHITEKTENKAMMER

### Inhaltsverzeichnis

Hintergrund	2
Standards, Bauordnungs- und Planungsrecht, Genehmigungsverfahren	3
1.1 Regionalplanung	3
1.2 Städtebauliche Standards	4
1.3 Soziale Standards	6
1.4 Planungsstandards und –grundsätze	6
1.5 Bezahlbare Standards im Neubau	8
1.6 Bezahlbare Standards im Bestand	9
1.7 Bauplanungsrecht	10
1.8 Bauordnungsrecht und Vollzug	10
1.9 Standards und Normen!	11
Boden- und Förderpolitik von Bund Ländern und Kommunen	12
2.1 Fördermittel nutzen!	12
2.2 Sozialen Wohnungsbau reaktivieren!	12
2.3 Förderung von selbstgenutztem Wohneigentum zielgerichtet einsetzen!	15

# BEZAHLBARER WOHNUNGSBAU FÜR ALLE

## POSITIONSPAPIER DER BUNDESARCHITEKTENKAMMER

Bezahlbarer Wohnungsbau ist den deutschen Architektinnen und Architekten, Innenarchitekten, Landschaftsarchitekten und Stadtplanern ein besonderes Anliegen. Seit Jahren übersteigt besonders in den Ballungsräumen die Nachfrage nach mietpreisgünstigem Wohnraum das Angebot. Diese Asymmetrie wird durch die internationale Zuwanderung nach Deutschland zusätzlich verschärft.

Die Bundesarchitektenkammer gibt mit den folgenden Ausführungen Hinweise zu Standards für bezahlbaren Wohnraum und zur Rolle der Förderung von Mietwohnungen und Wohneigentum. Sie beziehen sich auf bestehende und neue Anforderungen im Wohnungsbau. Das Papier wird regelmäßig aktualisiert.

---

### HINTERGRUND

---

Seit 2009 sind in Deutschland ca. 770.000 Wohnungen zu wenig gebaut worden. Eine Studie des Pestel-Instituts ergibt, dass bis 2021 mindestens 400.000 neue Wohnungen pro Jahr gebaut werden müssten. Vor allem bezahlbare Wohnungen fehlen dabei nicht nur in den Ballungsgebieten. Nach Deutschland geflohene und fliehende Menschen, Zuwanderer aus EU-Ländern, der Zuzug in die Städte, der Wunsch von Familien mit Kindern nach Wohneigentum und die bisherigen Versäumnisse bei der Bedarfsdeckung bedingen nun große, gemeinsame Anstrengungen aller Beteiligten, um die gegenüber den aktuellen Baufertigstellungen zusätzlich erforderlichen ca. 140.000 WE/a zu realisieren. Dies ist nur mit staatlicher Förderung und großer gemeinsamer Anstrengung aller Beteiligten zu erreichen.

Darüber hinaus erschreckt der aktuelle Anstieg der Wohnungslosigkeit in Deutschland. Laut der Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe hatten 2016 rund 860.000 Menschen in Deutschland keine Wohnung, davon waren ca. die Hälfte Zugewanderte. Für 2018 wird eine Zunahme auf bis zu 1,2 Millionen wohnungsloser Menschen erwartet. Auch wenn die Zuwanderung die Gesamtsituation verschärft, ist sie nur eine Ursache des nach wie vor bestehenden Mangels an bezahlbaren Wohnungen.

Die hohe Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum führt unmittelbar zu einer Diskussion über kostengünstigen und sozial integrierten Wohnungsbau. Familien mit Kindern, Zugereiste und nachziehende Familienangehörige benötigen kurzfristig bezahlbaren Wohnraum – wie auch die zahlreichen Bürgerinnen und Bürger, die auf den Wartelisten der kommunalen Wohnungsgesellschaften und Baugenossenschaften stehen. Dabei muss der Wohnungsmarkt auf geänderte Lebensmodelle und neue Vorstellungen der Menschen über Wohnformen reagieren.

*Wenn im Folgenden von Architektinnen und Architekten die Rede ist, sind sämtliche Fachrichtungen, also Architektur, Innenarchitektur, Landschaftsarchitektur und Stadtplanung gemeint.*

---

## STANDARDS, BAUORDNUNG- UND PLANUNGSRECHT, GENEHMIGUNGSVERFAHREN

---

### 1.1 Regionalplanung

#### **Regionalplanung stärken!**

Regionalplanung ist das Instrument, um auch unter den aktuellen demografischen und sozialen Bedingungen Voraussetzungen für Flächenausweisungen und Umwidmungen zu schaffen. Regionalplanung muss Anreize für kommunale Stadtentwicklung schaffen. Um Zersiedelungen und den Bedeutungsverlust der Kernstädte durch die Stadt-Umland-Entwicklung zu vermeiden, müssen sich solche Entlastungsstrategien für Wohnbauflächen auf ein leistungsfähiges öffentliches Nahverkehrssystem stützen. Dabei sollte sich die Wohnungsentwicklung entlang des Öffentlichen Nahverkehrs (ÖPNV) konzentrieren. Insoweit kann das Leitbild der „dezentralen Konzentration“ hilfreich sein, um die Attraktivität schrumpfender Regionen zu stärken und den Zuwanderungsdruck auf die Wachstumsregionen zu reduzieren. Der heterogenen Siedlungsstruktur Deutschlands und der gleichwertigen Entwicklung der Lebensräume sind dabei Rechnung zu tragen.

#### **Innen- vor Außenentwicklung verfolgen!**

Die BAK steht zum Prinzip „Innen- vor Außenentwicklung“. Die Entwicklung der Innenbereiche muss weiterhin mit Vorrang vor der Bebauung neuer Flächen im Außenbereich verfolgt werden. Siedlungsentwicklung muss sich auf solche Ortsteile konzentrieren, die mit privaten und öffentlichen Dienstleistungen ausgestattet sind. Die Kommunen müssen deshalb darin unterstützt werden, vorhandene Flächenpotenziale zu identifizieren, zu aktivieren und Brachflächen nachzunutzen. Allerdings kann eine geordnete siedlungsräumliche Entwicklung nicht gänzlich auf die Nutzung freier Flächen im Außenbereich verzichten.

#### **Interkommunale Zusammenarbeit nutzen!**

Bei der Ansiedlung gewerblicher und industrieller Nutzungen hat sich der Grundsatz der interkommunalen Zusammenarbeit bewährt. Für die Schaffung von Wohnbauflächen muss dieses Instrument dagegen noch erprobt werden. Im Gegenstromprinzip der Regionalplanung müssen die Kommunen auf kommunale Konkurrenz verzichten, ihren prognostizierten Wohnflächenbedarf und ihr angestrebtes Wohnflächenangebot abstimmen und untereinander ausgleichen.

#### **Wohnungsangebote dort schaffen, wo es Arbeitsangebote gibt!**

Nicht Wohnen allein, sondern Arbeitsplätze vor Ort sind wichtig. Zusätzliche Wohnungsangebote müssen schwerpunktmäßig in den Ballungsräumen, aber auch in solchen ländlichen Regionen geschaffen werden, in denen eine gute Arbeitsinfrastruktur (beispielsweise Handwerk und mittelständische Industrie) vorhanden ist. Umgekehrt sollten alle Bestrebungen unterstützt werden, Arbeitsplätze dort anzusiedeln, wo es bereits ein Wohnungsangebot gibt, um Schrumpfung und Leerstand entgegen zu wirken. Angesichts einer zunehmend digitalisierten Welt, welche die Vereinbarkeit von Beruf und Familie durch ein Zusammenrücken von Wohnen und Arbeiten fördert, ist dieses nur dort sinnvoll, wo dieser Qualitätsgewinn nicht durch lange Fahrwege im Alltag wieder zunichte gemacht wird.

#### **Den ländlichen Raum mit neuen Aufgaben ausstatten!**

Die ländlichen Regionen sind nicht nur Natur- und Erholungsräume, Kulturlandschaften oder Flächen für Landwirtschaft und erneuerbare Energien. Mit ihren Städten und Dörfern stellen sie auch traditionelle Wohnorte dar. Nach wie vor haben viele Menschen die Sehnsucht, als Gegenentwurf zum Leben in der (Groß-)Stadt in einer naturnäher und gesünder empfundenen und überschaubaren Gemeinschaft wohnen und arbeiten zu können. Mit dem Bedeutungsrückgang der Landwirtschaft benötigen die Dörfer eine neue Sinnggebung und Wertschöpfung, indem Produktion zurückgeholt wird. So kann die Stärkung des ländlichen Raums in gewerblicher und infrastruktureller Hinsicht, z.B. durch die Weiterentwicklung handwerklicher Traditionen oder durch neue Arbeitsplätze in Zusammenhang mit der Digitalisierung zur Wiederbelebung „produktiver Dörfer“ führen. Der Gebietstyp des Dorfgebiets (MD) ist hierzu nur eingeschränkt geeignet, ebenso das Mischgebiet (MI). Es ist zu prüfen, ob ein neuer Gebietstyp – vergleichbar dem urbanen Gebiet – erforderlich ist, um dörfliches Wohnen und mit Emissionen verbundenes Handwerk und Gewerbe im ländlichen Raum nebeneinander zu ermöglichen.

Unter Berücksichtigung der ökonomischen, ökologischen und sozialen Faktoren müssen die Potenziale, die der ländliche Raum für das Wohnen bietet, gestärkt werden. Neben den Angeboten der sozialen Infrastruktur muss insbesondere der ÖPNV verbessert werden. Um den Individualverkehr zu verringern, müssen neben dem üblichen Linienverkehr Angebote geschaffen werden, die bedarfsgerechter auf die individuellen Mobilitätswünsche in dünner besiedelten Flächen reagieren können.

Eine besondere Bedeutung gewinnt in diesem Zusammenhang die Versorgung mit schnellem Internet. In einer zunehmend digitalisierten Welt ist ein Breitbandanschluss ein entscheidendes Kriterium für die Wahl des Wohnstandortes. Zugleich ist ein schnelles Netz aber auch die Voraussetzung, um neue Arbeitsplätze im ländlichen Raum zu schaffen. Deshalb brauchen wir eine starke Kommunikations-Infrastruktur auch auf dem Lande, die die Grundlage für neue Perspektiven bildet.

## 1.2 Städtebauliche Standards

### **Neue Kategorie „Urbane Gebiete“ nutzen!**

Mit der Novellierung des Bauplanungsrechts wurde die neue Baugebietskategorie "Urbane Gebiete" eingeführt. Mit der Festsetzung urbaner Gebiete können Kommunen in ihrer Bauleitplanung definieren, dass in verdichteten städtischen Gebieten mehr Wohnungen in räumlicher Nähe zu Handwerksbetrieben und Gewerbe entstehen können bzw. dass in gewerblich genutzten Flächen mehr Wohnungsbau möglich ist. Dabei ist es wesentliches Merkmal von Urbanität, die Funktionsvielfalt der europäischen Stadt in der geschossweisen Schichtung der Nutzungen abzubilden. Die Kommunen sind nun aufgefordert, die Erleichterungen des urbanen Gebiets für innerstädtische Wohnungsangebote im Sinne der „nutzungsgemischten Stadt der kurzen Wege“ zu nutzen. Sinnvoll wäre, das Instrument auch für den beplanten Innenbereich („34er-Fälle“) anwendbar zu machen.

### **Städtebauliche Dichte erhöhen!**

Gerade in den angespannten Wohnungsmärkten fehlt in der Regel Bauland für den aktuell erforderlichen Wohnungsneubau. Um den Außenbereich zu schützen, müssen unsere Städte dichter und kompakter werden. Das verlangt nach einer grundlegenden Änderung der Baunutzungsverordnung. Zwischenzeitlich sollten die Kommunen ihre Planungshoheit nutzen und in Einzelfällen, wenn die Wohngesundheit sowie städtebauliche und baukulturelle Gründe dies zulassen, die Überschreitung der Obergrenzen des Maßes für die bauliche Nutzung aus städtebaulichen Gründen ermöglichen (§ 17 Abs. 2 BauNVO). In den vorhandenen Quartieren muss geprüft werden, welche Möglichkeiten der Nachverdichtung in den Siedlungsstrukturen bestehen. Betont wird, dass es nach Abwägung städtebaulicher Vor- und Nachteile auch Grenzen der Nachverdichtung gibt.

### **Aus den Fehlern der Vergangenheit lernen!**

Die Vergangenheit hat gezeigt, dass bei den hochgeschossigen Wohnhäusern der Großsiedlungen durch Monostrukturen, Anonymität und infolge der Belegungspolitik die Gefahr sozialer Probleme besteht. Diese Fehler dürfen sich nicht wiederholen – auch nicht aus vermeintlichen Kostengründen. Wenn auf städtebauliche Großformen zurückgegriffen werden soll, müssen diese identifikationsstiftend sein und auf soziale Durchmischung setzen. Unabdingbar sind Versorgungsangebote, Anbindung an Verkehr, Infrastruktur und an qualitätsvolle Freiräume.

### **Den öffentlichen Raum als Ort der Bürgergesellschaft wertschätzen und schützen!**

Der öffentliche Raum stellt in der freiheitlichen Demokratie als Ort der Begegnung, des Austauschs und der freien Meinungsäußerung ein besonderes Schutzgut dar, prägt er doch unser Grundverständnis der europäischen Stadt. Als Architekten, Landschaftsarchitekten und Stadtplaner ist es unser Ziel, ihn so zu gestalten, dass sich jeder Bürger und jede Bürgerin dort sicher und wohl fühlt. Die freie Bürgergesellschaft benötigt diesen öffentlichen Raum, um sich darzustellen und sich mit ihrer Stadt zu identifizieren.

In diesem Zusammenhang wird vermehrt der Einsatz von Überwachungskameras gefordert. Uns muss bewusst sein, dass es eine hundertprozentige Sicherheit nicht gibt und eine freie Gesellschaft auf Vertrauen und Öffentlichkeit basiert. Auch mit einer flächendeckenden Kameraüberwachung können Sicherheitsga-

rantien nicht erreicht werden. Allenfalls wird mit Überwachungsmaßnahmen die Verfolgung von Straftaten unterstützt. Flächendeckende und vor allem anlasslose Überwachung untergräbt die bürgerliche Freiheit, führt durch ihr Vorbild schließlich zu „gated communities“ und hat damit in letzter Konsequenz eine gesellschaftsspaltende Wirkung.

Die beste Lösung, Sicherheitsverlusten vorzubeugen, ist es, die Stadtplanung und -gestaltung auf hohe Identifikationspotentiale anzulegen. Die Wahrung des öffentlichen Raumes durch aktive Gestaltung und Anteilnahme muss das Anliegen der gesamten Gesellschaft sein und liegt in der besonderen Verantwortung aller Entscheidungsträger.

### **Qualitätsvolle Freiflächen schaffen!**

Neuschaffung oder die Erhaltung und dauerhafte Qualifizierung von öffentlichen und privaten Freiflächen müssen verpflichtender Teil jedes Wohnungsbauvorhabens sein. Der Bedarf, die Bedeutung und die Nutzungsintensität der Freiflächen steigt insbesondere bei der Innenverdichtung an, ohne dass bisher durch die Kommunen adäquat darauf reagiert wird. Freizeit, Erholung, Kinderspiel, Sport und soziale Kommunikation sind von essentieller Bedeutung für das soziale Klima.

### **Außenbereich nur bei städtebaulichem Bedarf beanspruchen!**

Das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz bietet zeitlich befristete Erleichterungen für Flüchtlingsunterkünfte, die auch den Außenbereich betreffen (§ 246 Abs. 13 BauGB: bis zum 31.12.2019 und längsten für drei Jahre). Da sich hierdurch die bauliche Nutzung des Außenbereichs verfestigen kann, sollte die Nutzungsänderung aufgegebenen Nutzungen nur mit einer städtebaulichen Begründung aufgenommen werden, die darlegt, weshalb keine Innenentwicklung möglich ist. Grundsätzlich sollte auch hier das Primat der Innenentwicklung vor Außenentwicklung gelten, da insbesondere für die sozial schwächeren Gruppen die ortseingebundene Lage mit guter Infrastruktur unverzichtbar ist.

Mit dem „Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt“ wurde zeitlich befristet (Aufstellungsbeschluss bis 31.12.2019, Satzungsbeschluss bis 31.12.2021) die Möglichkeit geschaffen, für Wohnnutzungen Außenbereichsflächen im beschleunigten Verfahren auszuweisen. Nach wie vor sieht die BAK den erheblichen Widerspruch zu wesentlichen Grundsätzen des allgemeinen Städtebaurechts. Eine Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren kann zum misslichen Wachstum der Städte in die Fläche hinein und zur damit verbundenen Zersiedelung der Landschaft führen. Keinesfalls sollte die Befristung dazu führen, dass die Kommunen dies als Druck oder sogar als Chance empfinden, innerhalb dieses Zeitfensters möglichst intensiv von dieser Regelung Gebrauch zu machen.

### **Bodenrecht nutzen!**

Ergänzend zu steuerlichen Anreizen zur Aktivierung von Bauland (siehe Position zur Grundsteuer) und der Mobilisierung eigener Grundstücke (siehe Position „Flächen und Bauland für den Wohnungsbau aktivieren!“) müssen die Kommunen prüfen, ob sie auf bestehende bodenrechtliche Instrumente zurückgreifen können und wollen.

Die Eigentümer unbebauter, erschlossener Grundstücke in Bedarfsregionen müssen bestehendes Planungsrecht in angemessener Zeit nutzen und dürfen Grundstücke nicht spekulativ unbebaut lassen. Insoweit können Kommunen im Geltungsbereich eines Bebauungsplans ein Baugebot aussprechen (§ 176 Abs. 1 BauGB) oder unter den Voraussetzungen von §§ 85 ff BauGB eine Enteignung vornehmen.

Zur städtebaulichen Ordnung können die Kommunen ihr Vorkaufsrecht ziehen (§§ 24 ff BauGB), ein Umlenungsverfahren anstoßen (§§ 45 ff BauGB) oder städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen (§§ 165 ff BauGB) einleiten.

### **Besonderes Städtebaurecht ausbauen!**

Die Novelle des Städtebaurechts wurde genutzt, um über den neuen Gebietstyp „Urbane Gebiete“ zu einer Erleichterung des Bauens in stark verdichteten städtischen Gebieten zu kommen und insoweit eine bessere Durchmischung von Wohnen und nicht störendem Gewerbe zu ermöglichen. Dagegen wurden andere im Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen diskutierte Instrumente nicht in die Überarbeitung einbezogen.

Insbesondere wurde die Anregung nicht aufgegriffen, das hoheitliche Ankaufsrecht zu stärken.

Die derzeitigen Möglichkeiten der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen sind auf eng umrissene Gebietskulissen beschränkt. Dispers über das Gemeindegebiet verteilte Baulandpotentiale lassen sich so nicht erfassen. Ein neues Instrument „Innenentwicklungsmaßnahmegebiet“ böte die Option zum Ankauf solcher Flächen. Planungsrechtlich würde nach einer Bedarfsprüfung ein Maßnahmegebiet durch Satzung festgelegt, in dem flächendeckend Baurecht geschaffen wird, das mit einer zügig umzusetzenden Bauverpflichtung verbunden ist. Die Gemeinde erhielte ein Grunderwerbsrecht. Der Wiederverkauf wäre mit einer erneut kurzfristigen Bauverpflichtung des Erwerbers verbunden. Planspiele zur Weiterentwicklung des Planungsrechts werden begrüßt.

### **1.3 Soziale Standards**

#### **Unterschiedliche Standards ausschließen!**

Durch die aktuelle Wohnungsnot erhält der Wohnungsneubau gerade für Menschen, die sich nicht aus eigener Kraft Wohnraum leisten können, zusätzliche Dringlichkeit. Das darf jedoch nicht unterschiedliche oder reduzierte Standards zwischen freifinanziertem und öffentlich gefördertem Wohnungsbau erlauben, auch wegen der Gefahr der Ghettoisierung oder Stigmatisierung von Quartieren. Qualitätsvoller und bezahlbarer Wohnungsbau für alle darf kein Unterlaufen von gültigen Standards zulassen.

#### **Konkurrenz um bezahlbaren Wohnraum minimieren!**

Gerade in den angespannten Wohnungsmärkten der deutschen Agglomerationsräume und Universitätsstädte kann die zusätzliche Nachfrage nach Wohnraum zu Konkurrenzen um bezahlbaren Wohnraum zwischen einkommensschwachen Bürgern führen. Gerade in diesen Regionen muss rasch neuer bezahlbarer Wohnraum für alle geschaffen werden. „Für alle“ bedeutet, dass für besonders bedürftige Einkommensgruppen die Kategorie „Schlichtwohnungsbau“ weiterhin ein Fremdwort bleibt.

#### **Experimente wagen!**

Durch Ausbaumformen für Mieter untergenutzter oder halbfertig vorbereiteter Wohnungen können Freiräume in zumeist günstig nutzbaren Raumstrukturen entstehen. Der Mieterselbstausbau führt zu einer hohen Identifikation mit dem Gebäude und kann im Einzelfall helfen, Kosten zu minimieren. Zudem ist die Selbsthilfe ein Weg, lokale Ökonomien, Kreative und Künstler zu stärken, Qualifikationen zu erwerben und wirtschaftsfördernde Effekte auszulösen. Um das übliche Durcheinander von do-it-yourself-Leistungen zu vermeiden, müssen solche Projekte in einem hohen Maß planerisch vorbereitet und begleitet werden.

### **1.4 Planungsstandards und –grundsätze**

#### **Sharing-Modelle nutzen!**

Der Wohnflächenbedarf pro Kopf steigt in Deutschland kontinuierlich und liegt aktuell bei ca. 45 m<sup>2</sup>. Das Wachstum ergibt sich aus kleineren Haushalten, älter werdenden Bewohnern und steigenden Wohnansprüchen der Menschen. Aufgrund der hohen Mietpreise und Flächenverknappung müssen gerade in den Städten alternative Nutzungskonzepte bedacht werden. Schon lange setzt der soziale Wohnungsbau auf Gemeinschaftsräume. Sharing-Modelle sind aber auch möglich in der gemeinschaftlichen Nutzung von Erschließungsflächen, Außenanlagen, Hobbyräumen oder Arbeitszimmern.

#### **Wirtschaftlich und effizient planen!**

Zu der Expertise deutscher Architektinnen und Architekten gehört das flächensparende Planen von Grundrissen ohne Abstriche an der Qualität, was den Suffizienzgedanken unterstützt. So gelingt es oft, die Wohnflächenobergrenzen des geförderten Wohnungsbaus zu unterschreiten und damit Investitionskosten und Mietbelastungen zu senken. Angesichts der neuen Anforderungen müssen Grundrisse dabei aber variabler, teilweise ohne Raumhierarchien oder versehen mit zuschaltbaren Flächen konzipiert werden.

### **Digitale Technik für Planung und Betrieb von Wohngebäuden fortentwickeln, Pilotprojekte starten!**

Der Einsatz von computergestützten Planungsmethoden, wie z. B. Building Information Modeling (BIM), kann zur Steigerung von Qualität in Planung und Ausführung beitragen sowie auch bei Wohngebäuden ein wesentliches Arbeitsinstrument in Betrieb und Nutzung darstellen.

Bisher liegen zum Einsatz von BIM im Wohnungsbau noch keine weitreichenden Erfahrungen vor. Es ist zu erwarten, dass durch BIM Kostenvorteile durch eine Verkürzung der Bauzeit und insbesondere Vorteile für den Betrieb des Gebäudes entstehen. Es besteht allerdings noch ein hoher Forschungsbedarf. An Hand von Modellprojekten können die Auswirkung von BIM erprobt werden. Architekten bringen sich in die damit verbundenen Entwicklungsprozesse und Fragestellungen ein.

### **Seriellen Wohnungsbau auf baukulturellen Werten verpflichten!**

Der serielle Wohnungsbau ist keine neue Erscheinung: Es waren stets Architekten, die vor dem Hintergrund akuter Wohnungsnot hierzu innovative Beiträge geleistet haben. Viele gebaute Beispiele zeigen, dass serieller Wohnungsbau in qualitativvoller Architektur realisiert werden kann. Dabei muss die Prämisse lauten, aus den Erfahrungen der Vergangenheit zu lernen und Ansprüche in zukunftsfähige Lösungen zu übersetzen. Wohnungsneubauten müssen sich heute kleinteilig in das vorhandene Siedlungsgefüge integrieren und an vorhandene Infrastruktur angebunden sein. Serielles Bauen findet Akzeptanz, wenn es gelingt den städtebaulichen und gestalterischen Bezug zum Standort herzustellen. Durch den optimierten Planungs- und Vorfertigungsprozess verkürzt sich die Bauzeit und somit auch die Belastung (Lärm, Einschränkungen usw.) für die bestehende Nachbarschaft.

Eine Grundvoraussetzung sind städtebauliche, architektonische, funktionale und ökonomische Zielformulierungen bereits in der Bedarfsplanung („Leistungsphase 0“). Fällt die Entscheidung auf den Einsatz vorgefertigter Komponenten, muss die Planung konsequent hierauf ausgerichtet werden, um mögliche Rationalisierungseffekte zu nutzen. Planungswettbewerbe und eine frühzeitig vom Bauherrn in Auftrag gegebene integrale Planung der Architekten und Fachingenieure verbessern die Akzeptanz von seriellen Bauten und bieten Einsparpotentiale.

Zudem kann Bauen mit Modulen, seriellen Bauteilen und Halbfertigzeugen insbesondere dann Kosten sparen, wenn Skaleneffekte durch wiederholtes Bauen gleicher Gebäude entstehen. Die Wirksamkeit der Einspareffekte ist jedoch sehr unterschiedlich. Das Forschungsfeld „Serieller Wohnungsbau“ ist daher dringend weitergehend zu erschließen: Dazu müssen Experimentierfelder und Modellprojekte im seriellen Wohnungsbau eröffnet werden. Der Planungswettbewerb ist das Instrument der Wahl. Ebenso müssen Wissenschaft und Forschung an den Architekturfakultäten der Hochschulen befördert werden.

### **Aufstockungen als Wohnraumpotential erkennen und nutzen!**

Baulandflächen sind knapp. Alle Potentiale sollten genutzt werden, so auch die Möglichkeit der Aufstockung von bestehenden Gebäuden. Insgesamt ergibt sich in angespannten Wohnungsmärkten ein erschließbares Potential von rund 1,1 Mio. zusätzlichen Wohnungen bei mittlerer Wohnfläche von ca. 85 m<sup>2</sup>. Aufstockungen sind unter ökologischen und wirtschaftlichen Aspekten vorteilhaft – es werden keine Grundstücksflächen neu versiegelt, der obere Gebäudeabschluss nach neuestem Standard verbessert die Energieeffizienz des Gebäudes und die beim Neubau üblichen Kosten für die erforderliche Infrastruktur entfallen.<sup>1</sup>

Entgegenkommen der Kommunen ist jedoch erforderlich in Bezug auf städtebauliche Dichte, Abstände und die Stellplatzfrage. Um das Potenzial für neuen Wohnraum auf den Dächern nutzen zu können, sind die planungs- und bauordnungsrechtlichen Rahmenbedingungen weiterzuentwickeln – insbesondere hinsichtlich Bebauungsplan, Maß der baulichen Dichte sowie Trauf- und Firsthöhenbeschränkung. Zudem sind bei Eingriffen in die Gebäudestruktur, in das Straßenbild oder das Stadtquartier schon in den ersten Überlegungen baukulturelle Aspekte zu berücksichtigen. Die gestalterische, städtebauliche und nachbarrechtliche Verträglichkeit wird bei jeder Aufstockungsmaßnahme individuell zu prüfen sein. Mieter müssen angemessen beteiligt werden, um Aufstockungen zu akzeptieren. Für Wohnungseigentümergeinschaften sind Regularien zu

<sup>1</sup> Zum Thema wurde unter Beteiligung BAK eine Studie erstellt: TU Darmstadt/Pestel Institut „Deutschland-Studie 2015 – Wohnraumpotentiale durch Aufstockungen“. Die Kurz- und Langfassung ist downloadbar unter: <http://www.bak.de/berufspraxis/bezahlbarer-wohnungsbau-fuer-alle/>

schaffen, die Gebäudeaufstockungen erleichtern.

In der Wohnungsbauförderung sollten gleichgestellt mit den anderen Maßnahmen in Bestand und Neubau auch die Aufstockungen berücksichtigt werden. Eine gesonderte Förderung von Initialberatungen würde gerade für private Investoren ein Anreiz sein, neue Wohnungen zu schaffen.

#### **Mieter in die Planung einbeziehen!**

Neubauten und Umbauten, Abriss und Neubau, Verdichtungen und der Zuzug neuer Mitbewohner verändern das gewohnte Umfeld der Mieter. Die Bewohner am Planungsprozess zu beteiligen, steigert die Akzeptanz der Maßnahmen, die Identifikation mit den geänderten Bedingungen und die Mieterzufriedenheit.

#### **Technologieoffen planen!**

Einseitige Aussagen zu bestimmten Planungslösungen müssen vermieden werden. Allein die individuellen Rahmenbedingungen der Planungsaufgabe bestimmen die Bauweise.

#### **Planungslösungen im Wettbewerb optimieren!**

Architektenwettbewerbe sind ein hervorragendes Instrument für innovative Ideen und qualitätsvolles Bauen. Gut vorbereitet können sie zu Kosteneinsparungen und rasch umsetzbaren Konzepten mit innovativen Lösungen führen. Die BAK fordert, für anstehende Aufgaben des Wohnungsbaus auf Planungswettbewerbe zu setzen. Die Architektenkammern der Länder bieten ihre Kompetenz in der Beratung zu Wettbewerben kostenfrei an.

#### **Der Zunahme an Sonderplanungsleistungen ein Ende setzen!**

In den letzten Jahren haben viele neue Beratungs- und Planungsleistungen die Baunebenkosten verteuert. Insbesondere sind Leistungen für den Brandschutz, die Baustellensicherheit, die Beratung zu den Förderprogrammen der KfW oder Nachhaltigkeitszertifizierungen zu nennen. Die Architektenkammern der Länder fordern, die diesbezüglichen gesetzlichen und förderfähigen Auflagen einer umfassenden Revision mit dem Ziel einer Vereinfachung zu unterziehen.

### **1.5 Bezahlbare Standards im Neubau**

#### **Energieeinsparverordnung neu strukturieren!**

Für eine umfassende Position der BAK in dieser Frage sei verwiesen auf das Positionspapier zur „Energiewende mit Architekten“.

#### **Schallschutz auf angemessenem Niveau halten!**

Der erhöhte Schallschutz für Wohnungsbau darf durch die Überarbeitung der Norm nicht über dem Niveau der bisherigen DIN 4109 liegen. Die komplexen Rechenverfahren der überarbeiteten DIN 4109 führen zu planerischem und konstruktivem Mehraufwand und müssen um vereinfachte Berechnungsmethoden ergänzt werden. Zivilrechtlich gilt die DIN 4109 nur dann als ausreichend, wenn der vertraglich vereinbarte Schallschutzstandard von der Norm auch tatsächlich erfasst wird. Sind vertragliche Vorgaben unklar, besteht die Gefahr, dass sich die Anforderungen an den baulichen Schallschutz nicht nach der DIN 4109, sondern nach sonstigen technischen Regeln richten müssen, z. B. der VDI-Richtlinie, was mit erheblichem konstruktivem und finanziellem Mehraufwand verbunden ist.

#### **Barrierefreies Bauen im Sinne der Barrierearmut marktgerecht gestalten!**

Barrierefreie und rollstuhlgerechte Standards können das Bauen verteuern, selbst wenn durch eine gute Planung Kostensteigerungen abgefedert werden. Die Architektenschaft beobachtet, dass sowohl barrierefreie als auch rollstuhlgerechte Wohnungen nicht in allen Quartieren gleichermaßen nachgefragt werden. Für bezahlbaren Wohnraum genügen meist barrierearme Standards, die alten Menschen ebenso wie jungen Familien hinreichenden Komfort bieten. Dabei genügt es, wenn die Wohnungen zunächst Mindestanforderungen erfüllen, aber baulich vorgesehen ist, dass sie später oder bei Bedarf mit geringem Aufwand nachgerüstet werden können. Die Architektenkammern der Länder setzen auf Beratungsangebote der Architekten und bedarfsorientierte Lösungen der Bauherren.



### **Neue Wohnungszuschnitte bedenken, vielfältige Lebensmodelle berücksichtigen!**

Die bisherige demografische Entwicklung in Deutschland führte zu einer Konzentration auf Angebote für kleine Familien, Singles und alte Menschen. Viele Menschen suchen neue Wohnformen des Zusammenlebens mehrerer Generationen. Neu Zugezogene bringen andere Traditionen und Familienstrukturen in unser Land. Die Landesbauordnungen fordern mehr barrierefreie Wohnungen, in gleicher Weise stoßen Förderprogramme diese Entwicklung an. Der Inklusionsgedanke führt über das Bundesteilhabegesetz zu der Notwendigkeit, über Wohnungsgrundrisse für Menschen mit komplexen Behinderungen und hohem Unterstützungsbedarf nachzudenken. Diese neuen Ansprüche müssen in neuen Wohnungskonzepten bedacht werden.

### **Weitergehende privatrechtliche Anforderungen begrenzen!**

Öffentlich-rechtliche Standards des Baurechts werden in der Baupraxis regelmäßig durch Forderungen aus dem Baunebenrecht oder privatrechtlich erhobene Ansprüche des Schuldrechts, wie beispielsweise beim Schallschutz, kostenexzessiv übersteigert. Durch Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs des jeweiligen Standes der Technik hat die Rechtsprechung bedeutenden Anteil an dieser Entwicklung. Der Gesetzgeber müsste daher selbst die Normgebung stärker regulieren, wenn er die kostensteigernde Dynamik der Rechtsprechung kontrollieren will. Der Gesetzgeber könnte Bauherren und Planer vor privatrechtlichen Ansprüchen, die heute weit über das öffentlich-rechtliche Schutzniveau hinausgehen und die wahren Kostentreiber im Wohnungsbau sind, schützen. Dazu müsste er die Gültigkeit solcher derzeit aufgrund einer postulierten Üblichkeit geschuldeten Erwartungen begrenzen.

### **Einfache Materialien und Bauweisen verwenden!**

In vielen Ausbaugewerken können ohne funktionale Nachteile einfachere Materialien zum Einsatz kommen (Bodenbeläge, Wandfliesen, Türen, Elektro- und Sanitärinstallationen). Diese können bei geänderten Anforderungen im Laufe des Lebenszyklus eines Gebäudes unproblematisch ausgetauscht und bei Bedarf durch höherwertige Materialien ersetzt werden.

### **Nachrüstbarkeit kostenintensiver Komponenten planen!**

Kostenintensive Gebäudekomponenten, wie z. B. Aufzüge, müssen nicht sofort errichtet werden. Die hierfür erforderlichen Flächen können bei der Planung berücksichtigt und der Einbau zusätzlicher Komfortangebote erst zu einem späteren Zeitpunkt realisiert werden.

### **Eigenleistungen ermöglichen!**

Der standardisierte Endausbau (z.B. Tapete, Bodenbelag) muss nicht zwingend vom Vermieter übernommen werden, sondern kann auch dem Mieter überlassen bleiben und nach dessen Vorstellungen erfolgen. Dies führt einerseits zu Kosteneinsparungen, andererseits zu einer hohen Identifikation des Mieters mit seinen vier Wänden, so wie es auch im Nachkriegsdeutschland für Vertriebene geübte Praxis war. Die Erbringung von Eigenleistungen stärkt lokale Ökonomien und ist als Chance zu begreifen.

### **Stellplatzforderungen am Bedarf orientieren!**

Wohnungsbau löst bauordnungsrechtlich stets die Pflicht zur Anlage von Stellplätzen aus. Die anteiligen Baukosten von Stellplätzen, die bei innerstädtischen Projekten in der Regel in Tiefgaragen untergebracht werden müssen, betragen ca. 10 Prozent der Gesamtbaukosten. Auch Nutzungsänderungen oder Aufstockungen im Bestand lösen eine neue Nachweispflicht für Stellplätze aus. Häufig führen Ablösezahlungen zur Unrentabilität von Existenzgründungen im Einzelhandels- und Dienstleistungssektor. Die Architektenkammern der Länder fordern gegenüber den Kommunen, dass Stellplätze nur nach dem tatsächlichen Bedarf und nicht aufgrund von Pauschalregelungen nachgewiesen werden müssen. ÖPNV-Angebote, der Ausbau des Fahrradverkehrs und Car-Sharing wurden inzwischen zu einer Alternative des motorisierten Individualverkehrs.

## **1.6 Bezahlbare Standards im Bestand**

### **Bestände erhalten und kostengünstig nutzen!**

Viele Bestandsbauten der Vor- und Nachkriegszeit befinden sich in integrierten innerstädtischen Quartieren, weisen jedoch für die heutigen Wohnungsansprüche ungünstig geschnittene, zu enge Grundrisse oder un-

zureichenden Wohnkomfort auf. Zugleich bieten diese Bestände viel Potenzial, auch für kostengünstige Eigentumsbildung oder den beschriebenen Mieterselbstausbau. Dies gilt es zu fördern – auch wegen der ökologischen Vorteile durch Nutzung der im Bestand enthaltenen „grauen Energie“.

Gerade die energetische Sanierung des Bestandes muss behutsam erfolgen, um das Erscheinungsbild von Gebäuden, Städten und Landschaftsräumen nicht zu beeinträchtigen. Langlebige Gebäude, deren Baustoffe beispielsweise 50 und mehr Jahre überdauern, ohne an stofflicher und optischer Qualität zu verlieren, sind für Bauherren und Investoren sowie auch für folgende Generationen dauerhaft sichere Anlageobjekte und prägen im positiven Sinne die Baukultur in Architektur und Stadtplanung.

### **Wohnen im Denkmal erleichtern!**

Nach den Denkmalschutzgesetzen der Länder sind Denkmäler zu schützen, zu pflegen, sinnvoll zu nutzen und wissenschaftlich zu erforschen. Gerade das Wohnen ist eine sinnvolle und besonders verträgliche Nachnutzung eines Denkmals. Daher muss es nach sorgfältiger Abwägung und Abstimmung mit der Denkmalbehörde möglich sein, Anpassungen an Nutzungserfordernisse des Wohnens gegenüber den weiteren Zielen des Denkmalschutzes einen Vorrang zu geben. Maßnahmen zur Herstellung von Barrierefreiheit oder Brandschutz müssen angemessen möglich sein.

### **Angebote zum Umzugsmanagement schaffen!**

Vielerorts verfügen ältere Menschen aufgrund des demografischen Wandels und der Möglichkeit, lange selbstbestimmt zu Hause wohnen zu können, über sehr große Wohnungen, während für jüngere Familien nur kleine Wohnungen angeboten werden können. Ein intelligentes kommunales Umzugsmanagement könnte Abhilfe schaffen und einen Wohnungstausch zwischen Jung und Alt im angestammten Quartier ermöglichen. In die städtebaulichen Entwicklungskonzepte der Kommunen muss das Umzugsmanagement als selbstverständlicher Bestandteil des Stadtumbauprozesses stärker eingebunden werden. Es sollten Anreize geschaffen werden, solche Umzüge zu bewältigen, indem die Umzugskosten bei einem nachgewiesenen Tausch zwischen Jung und Alt steuerlich absetzbar sind oder durch einen Zuschuss gefördert werden.

## **1.7 Bauplanungsrecht**

### **Möglichkeiten der Bauleitplanung ausschöpfen!**

Bislang knüpfen zu wenige Kommunen Grundstücksverkäufe oder die Schaffung von Baurecht an Bedingungen für den sozialen Wohnungsbau. § 9 Abs. 1 Nr. 8 BauGB ermöglicht die Festsetzung von Flächen, auf denen nur Wohngebäude errichtet werden dürfen, die für Personengruppen mit besonderem Wohnbedarf bestimmt sind. Die Architektenkammern der Länder fordern die Kommunen auf, von dieser Möglichkeit regelmäßig Gebrauch zu machen und in den Bebauungsplänen soziale Durchmischungen und Quotierungen für den sozialen Wohnungsbau vorzusehen. Gute Beispiele für solche Quoten bestehen in München, Stuttgart, Hannover, Hamburg und Köln.

### **Flächenkataster nutzen!**

Freiwerdende und brachliegende Grundstücke in städtischen Lagen müssen konsequent entwickelt und genutzt werden. Baulücken können geschlossen, großzügige Bebauungen verdichtet und vor allem Konversionsflächen erschlossen werden. Auf ein erfolgreiches Programm der Baulückenberatung können viele Städte zurückblicken. Immerhin 50 Prozent der vorhandenen Baulücken konnten geschlossen werden. Für eine erfolgreiche Bewirtschaftung der Grundstücke müssen diese mit ihren möglichen Potenzialen kartiert und in Flächenkatastern erfasst werden. Sinnvoll ist zudem, die GIS-Systeme der Kommunen für Architekten und Stadtplaner zu öffnen.

## **1.8 Bauordnungsrecht und Vollzug**

### **Baugenehmigung durch Konzentrationswirkung beschleunigen!**

In verschiedenen Ländern hat die Baugenehmigung keine Konzentrationswirkung mit anderen Rechtsbereichen. Es sollte einheitlich gelten, dass die Bauaufsichtsbehörde im Sternverfahren oder in Amtskonferenzen die übrigen relevanten Behörden beteiligt, sodass mit der Baugenehmigung auch ggf. weitere Genehmigungen als erteilt gelten. Mit dem Schlusspunktmodell wird die Prüfungslast bei parallelen Zulassungsver-

fahren im Interesse der Bürgerfreundlichkeit in die Hand der Behörde gelegt.

### **Änderungen im Bestand erleichtern!**

Oft erlischt bei Kernsanierungen und Nutzungsänderungen der Bestandsschutz, weil ursprünglich mit der Genehmigung des Gebäudes auch dessen Nutzung genehmigt wurde. Die neue Nutzung löst eine Neubetrachtung bauordnungsrechtlicher Anforderungen, wie z.B. der Abstandsflächen, der Barrierefreiheit, des Brandschutzes, von Schall- und Wärmeschutz oder des Stellplatznachweises aus. Die Länder sollten auch für Kernsanierungen einen Bestandsschutz einführen, der dann greift, wenn sich die neue Nutzung in ihren Auswirkungen nicht wesentlich von der bisherigen Nutzung unterscheidet.

### **Genehmigungen beschleunigen!**

Die kommunalen Bauaufsichtsbehörden sind oft unterbesetzt. Das Personal der Bauaufsichtsbehörden muss aufgestockt werden, um die Baugenehmigungsverfahren wieder zu beschleunigen. Verwaltungshandeln braucht Fachkompetenz: Architekten und Ingenieure bieten diese an.

### **Baugenehmigungsverfahren digitalisieren!**

Die zügige Erteilung der Baugenehmigung ist nicht nur für den Wohnungsbau ein entscheidender Faktor. Die Digitalisierung dieses Verfahrens bietet viele Vorteile, wird aber kaum genutzt. Die Behörden sind oft technisch unzureichend ausgestattet – und viele Bauherren verfügen nicht über die Möglichkeit der digitalen Signatur. Daher laufen oft noch digitales und papiergebundenes Verfahren parallel.

Durch ein vollständig digitalisiertes Baugenehmigungsverfahren könnte nicht nur die Entgegennahme, sondern es könnten auch die Bearbeitung, das Umlaufverfahren in der Gemeinde, die Erstellung der Genehmigung und die Archivierung deutlich verkürzt und das gesamte Verfahren somit beschleunigt werden. Die Digitalisierung des Verfahrens kann dann auch eine Vorstufe für spätere BIM-basierte Bauanträge sein.

### **Bauordnungsrecht der Länder harmonisieren!**

In vielen Punkten, z. B. Brandschutz und Bauproduktenrecht, sind die Bauordnungen der Länder an die Musterbauordnung angepasst. Um Planungen und Projektierungen zu erleichtern, sollten die Bauordnungen der Länder harmonisiert werden, was zu einer Vereinfachung und damit verbundenen Beschleunigung der Genehmigungsverfahren beitragen kann.

### **Dauerhaft in qualifiziertes Verwaltungspersonal investieren!**

Die Länder bieten derzeit noch nicht im gebotenen Umfang Qualifizierungsangebote für die Verwaltungsaufgaben an. Dies erfordert eine Verstärkung der bisherigen Anstrengungen, sowohl für das Hochbaureferendariat als auch das städtebauliche Referendariat, um Leitungsfunktionen im öffentlichen Dienst nicht nur mit Verwaltungsjuristen, sondern auch mit qualifizierten Architekten und Ingenieuren besetzen zu können.

## **1.9 Standards und Normen**

### **Bei der Normung Maß halten!**

Das Planen und Bauen wird maßgeblich durch Standards, wie Technische Baubestimmungen, Ausführungsregeln von Bau- und Handwerksverbänden sowie Normen bestimmt. Gleichermaßen prägen gesellschaftliche Erwartungen und politische Erfordernisse sowie Mieter und Bauherren Qualitätsstandards, die zu einem technisch höheren Niveau von Bauwerken führen. Die Fülle der Standards lässt das Bauen immer komplizierter, aber auch langsamer, oftmals teurer werden. Planen und Bauen werden einer allgemein auch sonst anzutreffenden „Vollkasko-Mentalität“ untergeordnet. Es muss daher ein gesamtgesellschaftlicher Diskurs geführt werden, welcher Baustandard das Notwendige erfüllt und dennoch zukunftsfähig ist.

### **Europäische Normung beeinflussen!**

Durch die fortwährende technische Entwicklung und das hohe Maß an Spezialisierung werden die signifikanten Regelwerke immer komplexer und auf Spezialwissen zugeschnitten. Dies gilt insbesondere für Normen und deren Bezugnahme im deutschen Baurecht. Dabei gehen immer mehr europäische Normen direkt in das Deutsche Normwerk ein und lösen somit die Vermutung einer anerkannten Regel der Technik aus. Damit wird eine Abstimmung der deutschen Regelungssystematik notwendig. Beispiele, die den Aufwand erhö-

hen, finden sich in der nationalen Umsetzung der Bauproduktenverordnung und den dazugehörigen harmonisierten europäischen Normen für Bauprodukte. Gleiches gilt für die Anwendung der Eurocodes, die als europaweit vereinheitlichte Bemessungsregeln für die Tragwerksplanung in die Technischen Baubestimmungen eingeführt wurden. Die Dicken von Stahlbetondecken bei Bemessung nach Eurocode 2 liegen bis zu 20 Prozent über denen der ursprünglichen DIN 1045, obwohl die früher üblichen Konstruktionen weder Standsicherheits- noch Verformungsprobleme aufwiesen.

### **Normung rechtssicher und wirtschaftlich ausgestalten!**

Eine starke Beteiligung und nationale Einwirkung insbesondere auf die europäische Normung sind möglich. Die unter Beteiligung der BAK vom DIN-Sonderpräsidialausschuss „Bauen und Gebäude“ erstellte und vom DIN-Präsidium beschlossene Normungsroadmap „Bauwerke“ enthält Maßnahmen zur strategischen Ausrichtung der Normung im Bereich Bauwesen, die schnellstens umzusetzen sind. Danach muss Normung relevant, zielorientiert, transparent, leistbar sowie praxisgerecht und europäisch orientiert sein. Im Ergebnis müssen Normen rechtssicher und wirtschaftlich anwendbar sein.

Bestehende Normen müssen auf ihre Kostenwirkungen überprüft werden. Zu jeder neuen Norm muss eine Aussage zu den Folgekosten erfolgen.

---

## **BODEN- UND FÖRDERPOLITIK VON BUND LÄNDERN UND KOMMUNEN**

---

### **2.1 Fördermittel nutzen!**

Im Zuge der Föderalismusreform I hat sich der Bund im Jahr 2006 aus dem sozialen Wohnungsbau zurückgezogen. Nach Änderung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG liegt die Zuständigkeit für die soziale Wohnraumbförderung nunmehr vollständig bei den Ländern.

Mit der Übertragung der Wohnraumbförderung auf die Länder entfielen auch die entsprechenden Bundesfinanzhilfen. Als Ausgleich erhalten die Länder vom Bund seit 2007 jährlich 518,2 Mio. Euro als Kompensationsmittel, die gemäß § 4 Abs. 4 des Gesetzes zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz - EntflechtG) an die Länder verteilt wurden. Die Mittel sind von den Bundesländern zweckgebunden für investive Zwecke der Wohnraumbförderung einzusetzen.

Im Juni 2013 wurde eine Verlängerung der Zahlung der Entflechtungsmittel von 2014 bis Ende 2019 auf dem bisherigen Niveau beschlossen. Für die soziale Wohnraumbförderung stehen den Ländern von Seiten des Bundes somit weiterhin 518,2 Mio. Euro zur Verfügung.

Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD sieht eine weitere Unterstützung des sozialen Wohnungsbaus der Länder durch den Bund in den Jahren 2020/2021 in Höhe von 2,0 Mrd. Euro vor. Weitere 2,0 Mrd. Euro sind für die steuerliche Förderung von mehr Wohnungen durch AfA, energetische Gebäudesanierung und Förderung des Wohneigentums für Familien vorgesehen. Die BAK fordert, diese Maßnahmen schnellstmöglich umzusetzen.

### **2.2 Sozialen Wohnungsbau reaktivieren!**

Das Instrument der sozialen Wohnraumbförderung hat sich über Jahrzehnte in der Bundesrepublik Deutschland bewährt und sollte aufgrund der aktuellen und langfristigen Herausforderungen auf dem deutschen Wohnungsmarkt deutlich verstärkt werden.

Bund und Länder sind aufgefordert, die Voraussetzungen zu schaffen, dass die im Koalitionsvertrag vorgesehenen Mittel zweckgebunden für die Wohnraumbförderung eingesetzt werden.

Die Stärkung des geförderten Wohnungsbaus bedarf bundesweiter Schaffung landesrechtlicher Regelungen zur Wohnraumbförderung (Wohnraumbföderungsgesetze) sowie damit einhergehend des (Wieder-)Aufbaus von Wohnungsbauvermögen. Das klassische Instrument der Darlehensförderung kann so Rückflüsse generieren, die üblicherweise wieder für die Wohnraumbförderung des Landes zur Verfügung gestellt werden

können.

### **Darlehensförderung durch Zuschussförderung ergänzen!**

Angesichts des geringen Zinsniveaus auf den Geldmarkt ist es sinnvoll, die Darlehensförderung durch die Gewährung direkter und indirekter Zuschüsse („Tilgungsnachlässe“) zu ergänzen. Diese Direktförderungen müssen an Bedingungen, z. B. zur Qualität und einer städtebaulich integrierten Lage, geknüpft werden.

### **Flächen und Bauland für den Wohnungsbau aktivieren!**

Eines der zentralen Probleme für den geförderten Wohnungsneubau bildet insbesondere in den Stadtstaaten sowie den dichtbesiedelten Regionen der Bundesrepublik Deutschland das Fehlen geeigneten und preisgünstigen Baulandes. Hier bedarf es auch eines Umdenkens beim Bund (Bundesanstalt für Immobilienaufgaben), den Ländern und in den Kommunen. Auf allen Ebenen werden Grundstücke häufig noch immer ausschließlich nach dem Prinzip des Höchstgebots vergeben. Eine Alternative stellt die Konzeptvergabe dar, in der neben den Preis auch andere Kriterien treten. So kann entscheidend sein, in welchem Umfang ein Investor auf dem Grundstück preisgebundenen oder preisgünstigen Wohnraum schaffen will.

Die Schließung von Baulücken, die Aktivierung von Brachflächen und der Abriss nicht mehr nutzbarer Gebäudesubstanz zur Wiederbebauung können das Angebot an Grundstücken im Innenbereich erhöhen. Die Kommunen sind aufgefordert, Baulückenkataster flächendeckend aufzustellen, um Baulücken zu aktivieren.

Kommunen und Länder sollten über ein strategisches Baulandmanagement für den Wohnungsbau Grundstücksflächen zu günstigen Konditionen zur Verfügung stellen. Kommunen sollten überdies wieder eine aktive Vorratspolitik zur Förderung des sozialen Wohnungsbaues betreiben, um so Grundstücke nach Erwerb und Baureifmachung an Bewerber, unter Beachtung sozialer und baukultureller Gesichtspunkte, preisgünstig zu veräußern. Auch bietet sich eine Rückbesinnung der Kommunen auf ihre über Jahrzehnte vorhandene Bauherrenrolle („Wiener Modell“) an.

### **Soziale Wohnraumförderung regional verstehen!**

Förderkonditionen müssen berücksichtigen, dass weder die Investoren noch die Mieter an die administrativen Grenzen der Gemeinden oder Kreise gebunden sind. Selbst größere Wohnungsmarktregionen können sich überlagern. Daher müssen Förderkonditionen in der Festlegung der Gebietskulissen und in der regionalen Abgrenzung die Verflechtungen, z. B. zwischen Nachbarstädten, berücksichtigen. Die Kommunen müssen sich in ihrer Wohnungspolitik untereinander abstimmen. Weder sollen Investoren kommunale Konkurrenzsituationen übermäßig nutzen können, noch sollten übermäßige Mieterwanderung in solche Städte einsetzen, die für günstige Wohnungsangebote für die eigene Wohnbevölkerung sorgen.

### **Über Erbbaurechte wertvolles Bauland aktivieren und Wirtschaftlichkeit fördern!**

Kirchen, Privateigentümer und Kommunen wollen wertvolle Grundstücke häufig im Bestand halten. Die Vergabe im Erbbaurecht ist eine empfehlenswerte Möglichkeit, um eigentumgebundenes Bauland in besten Lagen dennoch zu aktivieren. Zudem gibt es auf der Kostenseite Entlastungseffekte, da an Stelle einer einmaligen Belastung durch den Grundstückspreis eine auf Jahrzehnte verteilte Belastung tritt. Auch können durch die Gestaltung der Höhe des Erbbauzinses Anreize für den Wohnungsbau geschaffen werden.

Das ErbbauRG enthält keine Bestimmung über die Ermittlung der Höhe des Erbbauzinses. Er kann frei vereinbart werden. Der Spielraum der Kommunen, Grundstücke verbilligt abzugeben, ist zwar nach der jeweiligen Kommunal- oder Gemeindeordnung beschränkt, ein Abschlag auf den ermittelten Verkehrswert des Grundstückes, z. B. für die soziale Wohnraumförderung, stellt jedoch eine zulässige Ausnahme dar. Entweder wird als Basis für die Ermittlung des Erbbauzinses der ggf. verminderte Verkehrswert angenommen oder direkt ein reduzierter Zins verlangt. Insofern kann der Erbbauzins, der oft zwischen 4 und 6 % des Werts für das Grundstück liegt, stimulierend reduziert werden.

Das Erbbaurecht ist somit eine Möglichkeit, Grundstücke zu aktivieren, die zum Tafelsilber der Eigentümer gehören. Zudem kann statt des hohen Grundstückspreises der entlastend wirkende Erbbauzins in die Wirtschaftlichkeitsberechnung eingesetzt werden. Das Erbbaurecht ist stärker in die Baulandpolitik der Kommunen einzubeziehen.

### **Grunderwerbsteuer zugunsten der sozialen Wohnraumförderung differenzieren!**

Die Übertragung der Kompetenz zur Erhöhung der Grunderwerbsteuer auf die Länder hat in verschiedenen Bundesländern im Verlauf der letzten Jahre zu einer deutlichen Erhöhung der Grunderwerbsteuer geführt (NRW, SH und SL haben derzeit einen Steuersatz von 6,5 Prozent).

Gerade für den öffentlich geförderten Wohnungsmarkt bedeutet eine hohe Grunderwerbsteuer eindeutig das falsche Signal an potenzielle Investoren. Sinnvoll wäre daher die Schaffung differenzierter Steuersätze innerhalb der Grunderwerbsteuer. Eine entsprechende Anpassung bundesrechtlicher Normen könnte dann ein Bundesland in die Lage versetzen, zumindest bei Grundstücksverkäufen zugunsten des öffentlich geförderten Wohnungsbaus einen reduzierten Grunderwerbsteuersatz anzusetzen.

### **Grundsteuer zeitnah novellieren!**

Die BAK präferiert wie das Deutsche Institut für Urbanistik (Difu) 2001 und später das Institut der Deutschen Wirtschaft (IW), Köln, eine Bodenwertsteuer. Bei dieser lägen die Steuern für ein unbebautes Grundstück etwa sechsmal so hoch wie bislang. Für Grundstücke mit Einfamilienhäusern würde die Grundsteuer bundesweit ungefähr gleich hoch bleiben, in den Großstädten mit teuren Wohnlagen allerdings um gut 200 Euro auf 770 Euro pro Jahr zulegen. Nutznießer einer Reform, die nur noch den Bodenwert zur Grundlage macht, wären die Bewohner von Wohnungen in Mehrfamilienhäusern. Sie würden in Großstädten fast 80 Euro, im bundesweiten Durchschnitt 60 Euro pro Jahr sparen. In der Handhabung wäre das Reformmodell sehr einfach, da auf die nahezu flächendeckend vorliegenden Bodenrichtwerte zurückgegriffen werden könnte.

Aus einer so gestalteten und zudem vereinfachten Bodensteuer erwartet die BAK eine Aktivierung von Grundstücken, die bislang - aus welchen Gründen auch immer - dem Markt nicht zur Verfügung stehen.

Gleichwohl begrüßt die BAK den im Koalitionsvertrag ausgehandelten Kompromiss für eine Grundsteuer C. Durch die additive gezielte Belastung brachliegender, für den Wohnungsbau geeigneter Flächen können adäquate finanzielle Anreize zur Aktivierung von Bauland gesetzt werden, ohne die bisherige Systematik der Grundsteuer grundsätzlich zu verändern.

### **Abschreibungen verkürzen!**

Die Abschreibungsmöglichkeiten im Wohnungsbau von 50 Jahren entsprechen nicht mehr dem tatsächlichen Werteverzehr. Der hohe Anteil technischer Anlagen an der Gesamtinvestition mit Lebensdauern deutlich unter 50 Jahren erfordert eine deutlich verkürzte lineare oder eine degressive Ausgestaltung. In Zeiten größerer Wohnungsnot hat der Gesetzgeber durch Verbesserung der Gebäudeabschreibung reagiert und damit der Bau von neuen Wohnungen gefördert. In Anbetracht der heutigen Situation ist eine Verbesserung der Abschreibungssätze geboten. Die Reduzierung der Abschreibungsdauer auf 30, maximal 40 Jahre ist in Anbetracht der Randbedingung dringlich. Eine generell verbesserte Abschreibungsmöglichkeit würde den Wohnungsbestand deutlich erhöhen und damit der Wohnungsmarkt insgesamt entlastet. In der Folge würden sich die Mieten eher entspannen. So ausgestaltete Abschreibungsmöglichkeiten gestatten geringere Kaltmieten und führen durch die ansonsten unterbleibende Investition in den Wohnungsbau zu Steuermehreinnahmen, höheren Sozialabgaben und Einzahlungen in private Sicherungssysteme. Dieser Position kommt die in der Koalitionsvereinbarung vorgesehene befristete Sonderabschreibung für Wohnungsbauten im bezahlbaren Segment entgegen.

### **Umsatzsteuer reduzieren!**

Einen erheblichen Investitionsanreiz würde eine halbierte Umsatzsteuer für Bauleistungen an Wohnungen nach § 12 Umsatzsteuergesetz darstellen. Aufgrund der kurzfristig gebotenen Verbesserung der Wohnraumsituation könnte für eine beschränkte Zeit eine Rückerstattung eines Teils der Umsatzsteuer die Investitionstätigkeit erheblich beleben. Eine Erstattung der Hälfte der Umsatzsteuer wäre ohne weiteres vertretbar, da durch den Zusatzbedarf an Wohnraum eine Belegung entstehen wird. Die Reduzierung der Mehrwertsteuer würde eine unmittelbare Reduzierung der Baukosten bedeuten und möglicherweise bei entsprechender Einschränkung der Geltungsdauer eine schnelle Wirkung entfalten können.

### **Flächenausweisung nach Opportunitätskostenprinzip entscheiden!**

Nachverdichtung und Baulückenschließungen bieten viele Vorteile für die Kommunen: Die bestehende Infrastruktur wird weiter genutzt, einzelne Stadtviertel erhalten vitalisierende Impulse und die Stadt bleibt attraktiv und lebenswert. Auch ökonomisch ist die Nutzung innerstädtischer Brachen sinnvoll: Eine exemplari-

sche Vergleichsrechnung im Auftrag der AKNW zeigt, dass für die Entwicklung einer Wohneinheit im Außenbereich 26.000 Euro aufgewendet werden mussten; für eine vergleichbare Erschließung im Innenbereich lag der Wert lediglich bei etwas über 1.000 Euro je Wohneinheit. Das so durch den Verzicht auf Neuausweisungen von Bauland eingesparte Geld kann von den Kommunen eingesetzt werden, indem der Bestand durch Zuschüsse nach dem Opportunitätskostenprinzip mit kommunalen Mitteln gefördert wird.

### **Förderung übersichtlich und verlässlich gestalten!**

Förderung ist ein Anreizinstrument zur Erreichung übergeordneter Ziele der Gesellschaft und insofern ein wichtiges Steuerungsinstrument für Raum- und Ortsentwicklung, um in einer sozialen Marktwirtschaft für alle Menschen lebenswerte Rahmenbedingungen zu schaffen. Um das Verhalten der Marktteilnehmer in diesem Sinne zu beeinflussen, müssen die Förderinstrumente verlässlich sein. Die Förderkonditionen müssen übersichtlich und über einen längeren Zeitraum stabil bleiben, damit sich der Markt auf sie einstellen kann. Zugleich müssen die Fördermittel so eingesetzt werden, dass sich Synergien in der Verfolgung verschiedener politischer Ziele ergeben.

### **Förderlotsen erstellen!**

Ebenso müssen die Förderbestimmungen transparent kommuniziert werden. Es wird eine Vielzahl neuer Förderprogramme aufgelegt oder bestehende Programme werden angepasst. Ein Förderlotse in Form einer übersichtlichen Datenbank muss Planern und Investoren helfen, das richtige Programm zu finden und dessen Konditionen anzuwenden.

### **2.3 Förderung von selbstgenutztem Wohneigentum zielgerichtet einsetzen!**

Zwei Drittel des deutschen Wohnungsbestandes liegen in privater Hand. Das dort liegende Potential, bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, muss daher ebenfalls ausgeschöpft werden. Die Förderung von selbstgenutzten Wohnraum sollte so ausgerichtet sein, dass diese einen Beitrag zum zukunftsfähigen, qualitätsvollen Wohnungs- und Städtebau leistet.

### **Eigentumsbildung fördern, um Altersarmut zu vermeiden!**

Der Erwerb der selbstgenutzten Wohnung ist nicht nur für den Einzelnen, sondern auch für die Gesellschaft von Vorteil. Ist das Wohneigentum bis zum Rentenalter abbezahlt, besteht durch die ersparte Miete eine gute Chance, auch bei geringer Rente ohne staatliche Transferleistungen leben zu können und schützt so vor Altersarmut. Der Bund und die Länder sind deshalb gut beraten, die Wohneigentumsförderung als wichtige Säule der Sozialpolitik zu nutzen.

### **Fehlsteuerungen durch Eigentumsförderung vermeiden!**

Ziel muss es sein, die Balance zwischen Stadt und Land herzustellen, welches beim beabsichtigten Baukindergeld keine Berücksichtigung findet. Das Instrument der Eigentumsförderung muss so ausgestaltet werden, dass es die Eigentumsnachfrage insbesondere auf die Wachstumsregionen lenkt, um regionale Fehlentwicklungen zu vermeiden.

### **Zielgruppe ausweiten, Förderinstrumente ausweiten!**

Der Rahmen für die Eigentumsbildung ist um weitere relevante Instrumente und Personengruppen zu erweitern. Neben Familien mit Kindern sollten finanzschwache Alleinstehende und Paare, Mittelfünziger der geburtenstarken Jahrgänge und Bewohner von Metropolregionen in die Wohneigentumsförderung einbezogen werden.

Die Wohnflächen pro Person sind zu begrenzen und die Wohnungsgrößen am geförderten und sozialen Wohnungsbau zu orientieren mit dem positiven Effekt sowohl in Bezug auf Bezahlbarkeit und Risikovermeidung als auch in Bezug auf Flächenverbrauch und -versiegelung, Nachhaltigkeit und Energieverbrauch.

Benötigt wird ein staatlich gefördertes Bürgerschaftsprogramm zur Eigenkapitalunterstützung von Schwellenhaushalten sowie Kreditprogramm mit langfristiger Zinsbindung über die gesamte Tilgungsdauer. Damit die Förderung nicht sofort wieder aufgezehrt wird, ist ein Freibetrag zur Grunderwerbssteuer bei Ersterwerb einer selbstgenutzten Immobilie zu empfehlen.

**Eigentumsförderung flankieren!**

Als weitere Rahmenbedingungen sind eine gezielte Förderung der Infrastruktur in Ballungsräumen sowie die Mobilisierung der Grundstücksreserven auch für selbstgenutztes Wohneigentum notwendig. Die Kommunen sollten ihre Planungshoheit nutzen, um eine zukunftsfähige städtebauliche Entwicklung der Kommunen sowie eine hohe Qualität des Wohnens mit entsprechender Wohnflächenbegrenzung sicherzustellen.

aufgestellt: 18.11.2015

ergänzt: 20.11.2015 / 3.12.2015 / 11.02.2016 / 7.03.2016 / 5.9.2016 / 20.09.2016 / 07.11.2016 / 16.11.2016

grundlegend überarbeitet: 23.05.2018

Bundesarchitektenkammer