acatech IMPULS

Mehr bezahlbares Wohnen im Bestand

Handlungsoptionen für Bund und Länder

Ortwin Renn (Hrsg.)

acatech
DEUTSCHE AKADEMIE DER TECHNIKWISSENSCHAFTEN

acatech IMPULS

Mehr bezahlbares Wohnen im Bestand

Handlungsoptionen für Bund und Länder

Ortwin Renn (Hrsg.)

acatech
DEUTSCHE AKADEMIE DER TECHNIKWISSENSCHAFTEN

Die Reihe acatech IMPULS

In dieser Reihe erscheinen Debattenbeiträge und Denkanstöße zu technikwissenschaftlichen und technologiepolitischen Zukunftsfragen. Sie erörtern Handlungsoptionen, richten sich an Politik, Wissenschaft und Wirtschaft sowie die interessierte Öffentlichkeit. IMPULSE liegen in der inhaltlichen Verantwortung der jeweiligen Autorinnen und Autoren.

Alle bisher erschienenen acatech Publikationen stehen unter www.acatech.de/publikationen zur Verfügung.

Inhalt

Vorwort 4

Zusammenfassung 6

Projekt 8

1 Einleitung 10

2 Handlungsoptionen für mehr bezahlbares Wohnen im Bestand 13
2.1 Ausgestaltung eines rechtssicheren kommunalen Vorkaufsrechts 13
2.2 Erleichterungen für das Bauen im Bestand 15
2.2.1 Modifikation des Planungsrechts: Bevorzugung von Wohnbedürfnissen in Gegenden mit großer Wohnungsnot 15
2.2.2 Integration von Bauen im Bestand in die Musterbauordnung (MBO) und Konkretisierung in einer Musterrichtlinie Bestand 19
2.2.3 Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen für Einfaches Bauen 22
2.3 Evidenzbasierte Optimierung der Abwicklung von Bauprojekten 28
2.4 Förderung zur Schaffung von mehr bezahlbarem Wohnraum 29
2.4.1 Energetische Sanierung des Gebäudebestands 29
2.4.2 Weiterentwicklung von Förderkriterien 32
2.4.3 Beibehaltung des Mehrwertsteuersatzes für Bauleistungen 36
2.5 Entwicklung von Schnittstellenkompetenzen für eine interdisziplinäre Stadtplanung 37

3 Ausblick 40

Literatur 41

Vorwort

Bezahlbarer Wohnraum ist mehr als ein erschwingliches Dach über dem Kopf – er bildet die Grundlage für ein selbstbestimmtes Leben. Wenn Wohnen für viele Menschen unbezahlbar wird, droht die Gesellschaft auseinanderzudriften. In teuren Regionen kann ein Mangel an bezahlbarem Wohnraum zudem dazu führen, dass Arbeitskräfte in systemrelevanten Berufen fehlen. Bezahlbares Wohnen ist also nicht nur eine Sache der sozialen Gerechtigkeit, sondern trägt auch zur Funktionsfähigkeit der Gesellschaft bei. Gleichzeitig ist der wachsende Bedarf an Wohnraum in Deutschland untrennbar mit ökologischen Herausforderungen verbunden. So steht der Gebäudesektor in einem Spannungsfeld zwischen Klimaschutz und Ressourcenschonung, steigender Wohnraumnachfrage – gerade in Ballungsgebieten –, der Erfordernis nach Kosteneinsparung und dem Wunsch nach hoher Wohnqualität. Daher sind gerechte Rahmenbedingungen für das Wohnen nur zu gewährleisten, wenn wirtschaftliche, soziale und ökologische Interessen gleichzeitig berücksichtigt werden. Dieser Balanceakt erfordert systemisches Denken, Augenmaß und perspektivische Urteilskraft. Wenn er gelingt, wirkt sich das nicht nur positiv auf den Wohnungsmarkt aus, sondern stärkt auch das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit unserer Demokratie.

Die Zahlen verdeutlichen die Dringlichkeit des Problems: In Deutschland fehlen zurzeit 1,4 Millionen Wohnungen, etwa 420.000 davon in den 10 größten Städten.[1] Besonders hoch ist der Bedarf in Bayern, Baden-Württemberg und den Stadtstaaten, allen voran Berlin.[2] Der Blick auf die ökologischen Herausforderungen zeigt zudem, dass Gebäude rund 35 Prozent des Endenergieverbrauchs und etwa 30 Prozent der CO_2-Emissionen in Deutschland verursachen.[3] Angesichts ökologischer, ökonomischer und gesellschaftlicher Herausforderungen bedarf es somit dringend grundlegender Veränderungen in der gebauten Umwelt. Wer heute klug und effizient bauen will, muss daher mehr denn je innovativ sein und mutig handeln.

Ein zukunftsfähiger Ansatz bei der Schaffung von neuem Wohnraum muss zentrale Ziele miteinander in Einklang bringen: Bezahlbarkeit, Nachhaltigkeit und Aufenthaltsqualität in der Wohnung sowie Lebensqualität im lokalen Umfeld und im Quartier. So führt Nachverdichtung zwar zu mehr Wohnungen, was den Wohnungsmarkt entlastet und zur Bezahlbarkeit beitragen kann; wenn dadurch aber Grün- und Freiflächen wegfallen, beeinträchtigt dies zwangsläufig auch Lebensqualität und ökologische Verträglichkeit im Siedlungsumfeld. Und auch die Entscheidung zwischen Neubau und Bestandserhalt führt zu Interessenkonflikten, besonders im Spannungsfeld von knappen finanziellen Ressourcen und klar definierten ökologischen Zielen. Klimaanpassung – etwa durch Hitzeschutz, Maßnahmen für Extremwetterfolgen oder den Erhalt von Grünflächen zur Förderung der Biodiversität – bildet eine wichtige ökologische Leitplanke, die bei der Stadt- und Quartiersplanung zu berücksichtigen ist. Insofern sind Zielkonflikte bei der Planung meist nicht zu vermeiden, sondern sorgfältig abzuwägen und durch Priorisierung von Planungsmaßnahmen in vielen Fällen praktisch zu lösen.

Ein hierzulande bislang unterschätztes Potenzial für mehr bezahlbaren Wohnraum bietet der Gebäudebestand. Zwischen 2014 und 2023 entfielen bundesweit nur etwa 11 Prozent der abgeschlossenen Bauvorhaben auf Aus- und Umbau im Wohnungsbestand, den Großteil stellten somit Neubauten.[4] Dabei schätzen Expertinnen und Experten, dass allein durch Aufstockung im gewerblichen Bereich (Bürogebäude, Einzelhandelsflächen und Parkhäuser) bis zu 1,7 Millionen zusätzliche Wohnungen geschaffen werden könnten.[5] Durch die Umwandlung von Büroflächen kämen in den 7 größten deutschen Städten noch rund 60.000 Wohnungen dazu.[6] Dass dieses Potenzial bislang nicht in ausreichendem Maße genutzt wird, liegt an wirtschaftlichen Gegebenheiten (die für Neu- wie Bestandsbauten gelten) wie den bestehenden Finanzierungskonditionen oder den stetig steigenden Bauwerks- und Herstellungskosten, aber auch an bau- und planungsrechtlichen Regularien. Vor diesem Hintergrund halten wir es für dringend geboten, die Rahmenbedingungen anzupassen, um künftig mehr bezahlbares Wohnen im Bestand zu ermöglichen.

Genau hier setzt acatech – Deutsche Akademie der Technikwissenschaften mit dem Projekt *Bauen & Wohnen: Plattform für Vernetzung, Synthese und Transfer* an. Unser Ziel war es, Lösungen für die Schaffung von mehr bezahlbarem Wohnraum im städtischen Raum zu entwickeln. Der Fokus lag dabei auf dem

1 | Vgl. Pestel Institut 2026; vgl. IW 2024.
2 | Vgl. ebd. Wohnungsbedarf ermittelt nach IW-Wohnungsbedarfsmodell 2021–2025, errechnet anhand der Parameter Bevölkerungsentwicklung, Pro-Kopf-Wohnflächenkonsum, Leerstand und Ersatzbedarf, vgl. ebd., S. 6 ff.
3 | Vgl. Umweltbundesamt 2024.
4 | Vgl. InWIS 2025.
5 | Vgl. ebd. Eigene Berechnung des Instituts für Wohnungswesen, Immobilienwirtschaft, Stadt- und Regionalentwicklung (InWIS) nach Technische Universität Darmstadt/Pestel Institut 2019.
6 | Vgl. ifo Institut 2024.

Gebäudebestand. Rund vierzig Expertinnen und Experten haben sich dieser Aufgabe faktenbasiert gewidmet und gemeinwohlorientierte Handlungsoptionen formuliert. Begleitet wurden sie von einem Stakeholder-Beirat. Einige Vorschläge gehen über die reine Bestandsperspektive hinaus, haben also auch Relevanz für den Wohnungsneubau.

Der vorliegende acatech IMPULS richtet sich an Bund und Länder als die maßgeblich gesetzgebenden und ordnungspolitischen Instanzen in Deutschland. Im Fokus der Publikation und der nachfolgend vorzustellenden Handlungsoptionen stehen somit der regulatorische Rahmen für den Gebäudesektor und modifizierte Fördermaßnahmen, aber auch die interdisziplinäre und kompetente Qualifizierung von Fachkräften. Zudem fordern wir eine besser abgestimmte Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Ebenen des föderalen Systems.

Darüber hinaus wurden im Rahmen des Projekts Handlungsoptionen für den kommunalen Verantwortungsbereich erarbeitet, die im acatech IMPULS *Mehr bezahlbares Wohnen im Bestand – Handlungsoptionen für Kommunen und kommunale Einrichtungen* veröffentlicht worden sind. Dabei kam es uns darauf an, gesetzgeberische Rahmenbedingungen durch Bund und Länder mit kommunalen Handlungsspielräumen zu spiegeln und zu verzahnen, um so den Bestand zu sichern und die Schaffung von nachhaltig bezahlbarem Wohnraum zu fördern.

Mein Dank gilt allen Mitwirkenden – den ehrenamtlichen Mitgliedern der Arbeitsgruppen und des Beirats – für ihr Engagement, ihre Expertise und die konstruktiven Diskussionen. Ohne ihre Beteiligung wäre diese Publikation nicht möglich gewesen. Außerdem danke ich dem Projektteam der acatech Geschäftsstelle für die professionelle Koordination und die umsichtige Begleitung der Arbeitsgruppen und des Beirats.

Unsere Arbeit liefert konstruktive Impulse für politische, fachliche und gesellschaftliche Entscheidungen, die bezahlbares Wohnen in Deutschland voranbringen – ökologisch, sozial und zukunftsfähig. Jetzt ist es an den Entscheiderinnen und Entscheidern, diese Impulse aufzunehmen und in konkrete Maßnahmen zu überführen.

Prof. Dr. Dr. h. c. Ortwin Renn

Forschungsinstitut für Nachhaltigkeit (RIFS)/
acatech Präsidium

Zusammenfassung

Handlungsoptionen für mehr bezahlbares Wohnen im Bestand

Der Mangel an bezahlbarem Wohnraum zählt in Deutschland zu den drängendsten Problemen – vor allem in den urbanen Ballungsräumen und für Haushalte im unteren und mittleren Einkommenssegment. Großes, bislang nicht ausreichend genutztes Potenzial für mehr bezahlbaren Wohnraum bietet der Gebäudebestand. Angesichts des anhaltenden Drucks auf die Wohnungsmärkte rücken daher Baumaßnahmen wie Aufstockung und Umnutzung, der Umbau von Gewerbe- in Wohnflächen oder von großen in kleinere Wohneinheiten stärker in den Fokus. Bei der energetischen Sanierung gilt es, die Kosten im Blick zu behalten, um die Bezahlbarkeit von Wohnraum langfristig zu sichern. Zugleich fördern diese Maßnahmen den Klimaschutz, denn sie senken CO_2-Emissionen, schonen Ressourcen, vermeiden Flächenversiegelung und reduzieren Bauabfälle – und außerdem erhalten sie baukulturelle Werte.

Die im vorliegenden acatech IMPULS zusammengestellten Handlungsoptionen sind im Projekt *Bauen & Wohnen: Plattform für Vernetzung, Synthese und Transfer* erarbeitet worden und richten sich an Bund und Länder. Parallel dazu ist der acatech IMPULS *Mehr bezahlbares Wohnen im Bestand – Handlungsoptionen für Kommunen und kommunale Einrichtungen* erschienen, der ebenfalls digital abrufbar ist.

Ziel des Projekts *Bauen & Wohnen: Plattform für Vernetzung, Synthese und Transfer* war es, tragfähige Lösungen für mehr bezahlbaren Wohnraum im Gebäudebestand des städtischen Raums zu entwickeln. Neben der Bezahlbarkeit wurde auch das Kriterium der Nachhaltigkeit berücksichtigt sowie das der Qualität im Sinne von notwendigem Lebenskomfort. acatech hat zu diesem Zweck ausgewiesene Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft berufen. Die Fachleute haben Hürden identifiziert, die dem bezahlbaren Wohnen im städtischen Bestand gegenwärtig entgegenstehen, Lösungskonzepte und Umsetzungsstrategien für die Praxis entwickelt und schließlich konkrete Handlungsoptionen formuliert, die in diesem acatech IMPULS veröffentlicht sind. Im Fokus der Betrachtung standen sowohl die Gebäude- als auch die Quartiersebene.

Im Folgenden werden die Themen dieser Publikation in der Reihenfolge zusammengefasst, in der sie erscheinen.

Vorkaufsrecht: Das kommunale Vorkaufsrecht ermöglicht Gemeinden unter bestimmten Voraussetzungen, Bestandsgebäude und Grundstücke zur Umsetzung städtebaulicher Ziele zu erwerben. Finanzierungsschwierigkeiten und die aktuelle Rechtsprechung schränken die realen Möglichkeiten der Kommunen zum Erwerb jedoch stark ein. Mögliche Ansatzpunkte für Reformen auf Bundesebene zielen daher auf eine klare gesetzliche Grundlage für wohnungspolitische Vorkaufsgründe, auf Regeln gegen spekulativ überhöhte Kaufpreise, auf die Einbeziehung sogenannter Share Deals und auf eine stärkere finanzielle Unterstützung – etwa durch Förderprogramme oder Bodenfonds, die die kommunale Handlungsfähigkeit stärken.

Planungsrecht: Der 2025 auf Bundesebene eingeführte *Bau-Turbo* erleichtert Abweichungen vom Planungsrecht und soll so zur Beschleunigung des Wohnungsbaus beitragen. Die Novelle ersetzt jedoch keine strukturelle Reform des Bauplanungsrechts und priorisiert weder die Innenentwicklung noch bezahlbaren Wohnraum. Um Planungsverfahren künftig zu vereinfachen und zu beschleunigen, sollte der Bund daher Wohnbedürfnisse in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt zeitlich befristet als überragendes öffentliches Interesse im Baugesetzbuch definieren. Dadurch könnten Abwägungsprozesse zugunsten von mehr Nachverdichtung erleichtert und Investitionen in den städtischen Gebäudebestand zudem beschleunigt werden – während zentrale Umwelt-, Rechts- und Beteiligungsstandards gewahrt blieben.

Musterbauordnung und Musterrichtlinie: Die Musterbauordnung (MBO) der Bauministerkonferenz bildet die Grundlage für die rechtlich bindenden Landesbauordnungen. Daher sollte sie als Hebel für eine Vereinfachung des Bauens im Bestand und eine bundesweite Harmonisierung des Umgangs mit Bestandsgebäuden genutzt werden. Ziel ist dabei, Umbau, Nutzungsänderung und Erweiterung wirtschaftlicher und ressourcenschonender zu ermöglichen, ohne zentrale Schutzziele wie Brandschutz und Standsicherheit zu beeinträchtigen. Neben der Integration entsprechender Regelungen in die MBO schlagen wir zudem eine bundesweite Musterrichtlinie für das Bauen im Bestand vor, die Anwendungsfälle und Nachrüstanforderungen präzisiert und so mehr Planungs- und Rechtssicherheit schafft. Ergänzend sind Normen und Regelwerke künftig stärker auf den Bestand auszurichten, rechtliche Rahmenbedingungen für Wiederverwendung von Bauteilen oder -materialien und Kreislaufwirtschaft sollten außerdem verbessert werden.

Einfaches Bauen: Das sogenannte *Einfache Bauen*, das auf Robustheit, Langlebigkeit, die Möglichkeit eines konstruktiven Rückbaus und wesentliche Funktionalität fokussiert ist, wird

rechtlich aktuell noch erschwert. Daher braucht es auf Bundesebene Regelungen, die flexiblere Abweichungen von den anerkannten Regeln der Technik ermöglichen. Zudem sind bauordnungsrechtlich verbindliche Mindeststandards und höhere Standards künftig praxisorientiert voneinander zu unterscheiden. Und schließlich sollte die Planung einfacher gebauter Gebäude durch eine Reform der Honorarordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI), die Komplexität statt Bauvolumen honoriert, angemessen wertgeschätzt werden.

Evidenzbasierte Projektabwicklung: Rahmenbedingungen wie Projektvolumen, Zeitvorgaben oder technische Komplexität beeinflussen maßgeblich die Wahl von Vergabe- und Abwicklungsmodellen. Eine belastbare, bundesweite Datenbasis zu den Kosten, zur Dauer und zu weiteren Faktoren von Bauprojekten fehlt bislang. Gleichzeitig verändern Digitalisierung, klimapolitische Anforderungen und industrielle Bauweisen die Planungs- und Bauprozesse grundlegend. Der Bund sollte daher systematische Forschung und Datenerhebung mit standardisierten Leistungsindikatoren im Gebäudesektor vorantreiben und so eine zunehmend evidenzbasierte Vergabe und Abwicklung fördern.

Energetische Sanierung: Die energetische Sanierung des Gebäudebestands sollte sozialverträglich erfolgen. Öffentliche Förderprogramme sollten kosteneffiziente Einzelmaßnahmen mit hoher Klimawirkung stärker priorisieren, statt umfassende und teure Vollsanierungen zu begünstigen. Zudem sollte die energetische Sanierung mit den Erneuerungsmaßnahmen, die im Lebenszyklus eines Gebäudes anfallen, synchronisiert werden. Ein stufenweiser Sanierungsansatz kann Investitionen über längere Zeit verteilen und Mietsteigerungen begrenzen. Sinnvoll ist zudem eine faire Kostenverteilung zwischen Eigentümerinnen und Eigentümern, öffentlicher Hand und Mieterschaft, weil Sanierungen dann bezahlbar bleiben und gesellschaftlich akzeptiert sowie effektiv umzusetzen sind.

Wohnraumförderung: Die konsequente Förderung des Wohnungsbestands mit langfristigen Bindungen ist ein kostengünstiges und sozial effektives Instrument, um die Wohnungsfrage zu entschärfen. Statt allein auf Neubau zu setzen, sollte die Wohnraumförderung neu ausgerichtet werden: mehr Mittel für die langfristige Sicherung von Sozialbindungen, soziale Vorgaben bei der Sanierungsförderung, die Fokussierung auf gemeinwohlorientierte Akteure und eine klare Priorisierung des Bestands als Lösung für mehr bezahlbaren Wohnraum. Bund und Länder sollten Kommunen finanziell und rechtlich stärken, damit kommunale Wohnungsgesellschaften gezielt Wohnungen und Belegungsrechte erwerben, quartiersbezogene Förderstrategien umsetzen und ein aktives Belegungsmanagement betreiben können.

Mehrwertsteuer: Zwar könnte eine Senkung der Mehrwertsteuer auf Bauleistungen Bauaktivitäten stimulieren und Investitionen planbarer machen, sie wäre jedoch kein zielgerichtetes Werkzeug zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum. Denn reduzierte Mehrwertsteuersätze werden nur unter bestimmten Bedingungen weitergegeben. Fachleute schließen unter den aktuell angespannten Marktbedingungen im Baubereich aus, dass die Verbraucherinnen und Verbraucher von einer Mehrwertsteuersenkung profitieren würden oder dass sich ein konjunktureller Effekt zeigen würde. Stattdessen erwarten sie hohe fiskalische Kosten und zusätzliche Bürokratie. Der Bund sollte daher den bestehenden Mehrwertsteuersatz beibehalten und steuerliche Instrumente mit klarer Lenkungswirkung in den Fokus rücken – etwa angepasste Abschreibungsregeln mit sozialer Bindung.

Interdisziplinäre Kompetenzen: Eine integrierte Stadtentwicklung mit dem Ziel, mehr bezahlbaren Wohnraum im Bestand zu schaffen, erfordert einen Wandel der Qualifizierung. So muss Interdisziplinarität strukturell stärker in Ausbildung, Studium und Baubehörden verankert werden, weil sich der vorhandene Bestand nur auf diese Weise sozial, wirtschaftlich und räumlich zukunftsfähig weiterentwickeln lässt. Hierbei können Bund und Länder mit Vorgaben im Bildungsbereich sowie zur interdisziplinären Weiterbildung und Zusammenarbeit entscheidende Weichen stellen.

Projekt

Herausgeber

Prof. Dr. Dr. h. c. Ortwin Renn, Forschungsinstitut für Nachhaltigkeit (RIFS)/acatech

Projektleitung

- Prof. Dr.-Ing. Jan Wörner, ehemaliger acatech Präsident (bis Juli 2025)
- Prof. Dr. Dr. h. c. Ortwin Renn, Forschungsinstitut für Nachhaltigkeit (RIFS)/acatech (ab Juli 2025)

Leitung der Arbeitsgruppen

- Kerstin Faber, Bundesstiftung Bauakademie
- Prof. Dr.-Ing. Agnes Förster, Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen
- Dr.-Ing. Manuel Götzendörfer, BEFIVE, UnternehmerTUM Projekt GmbH
- Klaus Illigmann, Landeshauptstadt München
- Dr.-Ing. Daniela Kiefer, SMP Ingenieure im Bauwesen GmbH
- Prof. Dr.-Ing. Stefan Winter, Technische Universität München

Mitglieder der Arbeitsgruppen

- Prof. Dr.-Ing. Andrea Benze, Hochschule München
- Anja Bierwirth, Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie
- Prof. Dr.-Ing. Verena Brehm, Universität Kassel
- Dominik Campanella, Concular GmbH
- Sarah Dungs, Verband für Bauen im Bestand e. V.
- Jörn Ehmke, GEWOBA Aktiengesellschaft Wohnen und Bauen
- Kathrin Fändrich, Bayerische Ministerialverwaltung
- Prof. Dr.-Ing. Jürgen Graf, Rheinland-Pfälzische Technische Universität Kaiserslautern-Landau
- Dr. Svenja Haferkamp, GEBAG Duisburger Baugesellschaft mbH
- Prof. Dr.-Ing. Annette Hafner, Ruhr-Universität Bochum
- Nicola Halder-Hass, BRICKS & BEYOND GmbH
- Michael Halstenberg, Franßen & Nusser Rechtsanwälte PartGmbB
- Jutta Heinkelmann, Bayerische Architektenkammer
- Prof. Taco Holthuizen, Berliner Hochschule für Technik
- Josef Huber, Huber & Sohn GmbH & Co. KG
- Tobias Karlhuber, Robert Meyer und Tobias Karlhuber Architekten
- Florian Köhl, fatkoehl architekten/Quest
- Frank-Thomas Kronsbein, GOLDBECK Technologies GmbH
- Prof. Dr. Cordula Kropp, Universität Stuttgart/acatech
- Helga Kühnhenrich, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumordnung
- Silke Küstner, WWF Deutschland
- Prof. Dr. Simone Linke, Hochschule Weihenstephan-Triesdorf
- Jens Lütjen, Robert C. Spies Gewerbe und Investment GmbH & Co. KG
- Pia Lütkenhaus, B. Lütkenhaus GmbH
- Prof. Dr. Philipp Misselwitz, Bauhaus der Erde gGmbH/ Technische Universität Berlin
- Sebastian Pfeiffer, LESG Gesellschaft der Stadt Leipzig zur Erschließung, Entwicklung und Sanierung von Baugebieten mbH
- Prof. Dr.-Ing. Jan Polívka, Technische Universität Berlin
- Robert Riechel, Deutsches Institut für Urbanistik
- Monika Schmid-Balzert, Deutscher Mieterbund Landesverband Bayern e. V.
- Joachim Siepmann, B & O Bau GmbH
- Jörn Stobbe, ModuLeben UG
- Dr. Jan Wenker, Brüninghoff GmbH & Co. KG
- Petra Wurmer-Weiß, Bayerische Architektenkammer

Beirat

- Prof. Ph.D. Dr. phil. Dr. techn. Konrad Bergmeister, Universität für Bodenkultur Wien/acatech
- Prof. Dr.-Ing. Dr.-Ing. E. h. Manfred Curbach, Technische Universität Dresden/acatech
- Prof. Lydia Haack, Bayerische Architektenkammer
- Prof. Dr. Meike Jipp, Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt/acatech
- Yakup Kaya, Vonovia SE
- Prof. Dr. Carsten Kühl, ehemals Deutsches Institut für Urbanistik
- Dr. Christine Lemaitre, Deutsche Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen e. V.
- Prof. Dr. Martina Löw, Technische Universität Berlin/ acatech
- Hilmar von Lojewski, Deutscher Städtetag
- Prof. Dr. (Univ. Florenz) Elisabeth Merk, Landeshauptstadt München/acatech
- Barbara Metz, Deutsche Umwelthilfe e. V.
- Dr. Dominik Nied, Heidelberg Materials AG

- Prof. Christa Reicher, Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen
- Dr.-Ing. Norbert Schiedeck, Vaillant Group
- Prof. Dr. sc. techn. Mike Schlaich, schlaich bergermann partner SE/acatech
- Prof. Andreas Wagner, Karlsruher Institut für Technologie
- Frank Zimmermann, REHAU Industries SE & Co. KG

Weitere Expertinnen und Experten

- Dr. Ernst Böhm, B & O Bau GmbH
- Prof. Dr. Nanni Grau, Technische Universität Berlin
- Marc Seidel, GOLDBECK Technologies GmbH

Autorinnen und Autoren

- Prof. Dr.-Ing. Verena Brehm, Universität Kassel
- Stefanie Bucher, acatech Geschäftsstelle
- Kerstin Faber, Bundesstiftung Bauakademie
- Kathrin Fändrich, Bayerische Ministerialverwaltung
- Prof. Dr.-Ing. Agnes Förster, Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen
- Dr.-Ing. Manuel Götzendörfer, BEFIVE, UnternehmerTUM Projekt GmbH
- Martina Guckeisen, acatech Geschäftsstelle
- Dr. Svenja Haferkamp, GEBAG Duisburger Baugesellschaft mbH
- Prof. Dr.-Ing. Annette Hafner, Ruhr-Universität Bochum
- Michael Halstenberg, Franßen & Nusser Rechtsanwälte PartGmbB
- Prof. Taco Holthuizen, Berliner Hochschule für Technik
- Dr.-Ing. Daniela Kiefer, SMP Ingenieure im Bauwesen GmbH
- Florian Köhl, fatkoehl architekten/Quest
- Prof. Dr. Cordula Kropp, Universität Stuttgart/acatech
- Silke Küstner, WWF Deutschland
- Prof. Dr. Simone Linke, Hochschule Weihenstephan-Triesdorf
- Prof. Dr. Martina Löw, Technische Universität Berlin/acatech
- Marie-Sophie Platzer, acatech Geschäftsstelle
- Prof. Dr.-Ing. Jan Polívka, Technische Universität Berlin
- Monika Schmid-Balzert, Deutscher Mieterbund Landesverband Bayern e. V.
- Dr. Anna-Raphaela Schmitz, acatech Geschäftsstelle
- Prof. Dr.-Ing. Stefan Winter, Technische Universität München
- Dr. Reinhard von Wittken, acatech Geschäftsstelle

Projektteam

- Seda Akinci, acatech Geschäftsstelle
- Stefanie Bucher, acatech Geschäftsstelle
- Martina Guckeisen, acatech Geschäftsstelle
- Christine Mindl, acatech Geschäftsstelle
- Marie-Sophie Platzer, acatech Geschäftsstelle
- Dr. Anna-Raphaela Schmitz, acatech Geschäftsstelle
- Dr. Reinhard von Wittken, acatech Geschäftsstelle

Projektlaufzeit

12/2023–03/2027

Förderung

Das Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt (BMFTR) fördert das Projekt *Bauen & Wohnen: Plattform für Vernetzung, Synthese und Transfer* im Rahmen der Strategie *Forschung für Nachhaltigkeit* (FONA) unter dem Förderkennzeichen 01UR2301.

Gefördert durch:

Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt

FONA Forschung für Nachhaltigkeit

1 Einleitung

Bauen im Bestand rückt wieder stärker ins Blickfeld. Die Weiter- und Umnutzung vorhandener Gebäude gehörte zwar immer wieder zur Baupraxis, doch mit dem Wirtschaftswachstum der Nachkriegszeit und den damit einhergehenden Veränderungen von Lebens- und Nutzungsansprüchen hatte sich der Fokus zunehmend auf den Neubau verlagert, der zu einem stetig steigenden Flächenbedarf für Siedlungszwecke beitrug. Dass der Bestand heute wieder an Bedeutung gewonnen hat, ist auf die Endlichkeit zahlreicher Ressourcen und den entsprechenden Bewusstseinswandel zurückzuführen. Mit Blick auf Klima- und Umweltziele spart Bauen im Bestand CO_2-Emissionen, schont Ressourcen und vermeidet weitgehend die Versiegelung neuer Flächen. Und auch wirtschaftlich betrachtet bietet das Konzept Vorteile, denn bei Aufstockungen fallen beispielsweise keine neuen Kosten für den Grunderwerb an, und vorhandene Infrastrukturen in städtebaulich integrierten Lagen können optimal genutzt werden. Angesichts steigender Bodenpreise, die einen hohen Anteil an den Gesamtkosten beim Wohnungsneubau ausmachen, spielt dieses Argument besonders in Ballungsräumen eine zunehmend wichtige Rolle. Darüber hinaus ist bezahlbarer Wohnraum, zu dem das Bauen im Bestand maßgeblich beitragen kann, zentrale Voraussetzung für ein selbstbestimmtes Leben, für gesellschaftliche Teilhabe und somit auch für eine stabile Demokratie.

Im Projekt *Bauen & Wohnen: Plattform für Vernetzung, Synthese und Transfer*, das bei acatech – Deutsche Akademie der Technikwissenschaften angesiedelt ist, konzentrieren wir uns auf Lösungen für die Schaffung von mehr bezahlbarem Wohnraum im städtischen Gebäudebestand. Rund vierzig Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft haben, unterstützt von einem Stakeholder-Beirat, vor diesem Hintergrund entsprechende Handlungsoptionen und Umsetzungswege entwickelt. Aus dem Projekt sind nun zwei acatech IMPULSE hervorgegangen, die sich an unterschiedliche Zielgruppen richten. Mit der vorliegenden Publikation wenden wir uns an Bund und Länder – sie widmet sich insbesondere Fragen zur Rechtsetzung und zur Förderpolitik. Im parallel erschienenen acatech IMPULS mit dem Titel *Mehr bezahlbares Wohnen im Bestand – Handlungsoptionen für Kommunen und kommunale Einrichtungen* werden hingegen konkrete Handlungsspielräume für die Stadt- und Quartiersplanung skizziert, wobei Bund und Länder die kommunalen Planungs- und Genehmigungsprozesse mit ihrer Gesetzgebung maßgeblich beeinflussen.

Für unser Projekt betrachten wir bezahlbaren Wohnraum nicht anhand eines festen Prozentsatzes zum Einkommen, sondern als zumutbares Verhältnis von Einkommen und Wohnkosten – insbesondere für Menschen mit mittleren und niedrigeren Einkommen. Entscheidend ist, dass nach Abzug der Wohnkosten – Miete und Betriebskosten – genügend finanzielle Mittel im betreffenden Haushalt für Grundbedürfnisse wie Ernährung, Mobilität, Bildung und soziale Teilhabe übrig bleiben. Die Wohnkostenbelastung variiert dabei je nach Haushaltstyp – Single, Paar, Mehr- oder Einelternhaushalt – und dem jeweiligen Wohnflächenbedarf. Darüber hinaus beeinflussen auch die Mietdauer und die regionale Marktlage mit verfügbaren Angeboten die Höhe der Mietbelastung und damit die verfügbaren Mittel. Ob eine Wohnung als bezahlbar gelten kann, hängt daher stark von individuellen und soziodemografischen Rahmenbedingungen ab. Sozial gebundener Wohnraum deckt vor diesem Hintergrund nur einen Teilbereich des bezahlbaren Wohnangebots ab.

Eine entscheidende Rolle bei der langfristigen Sicherung von bezahlbarem Wohnen, vor allem in angespannten Wohnungsmärkten, spielen gemeinwohlorientierte Akteure wie kommunale Wohnungsunternehmen, Genossenschaften oder Stiftungen. Sie fördern die soziale Durchmischung und unterstützen benachteiligte Gruppen. Sofern Überschüsse erwirtschaftet worden sind und diese nicht vollständig an die betreffende Kommune ausgeschüttet werden müssen, werden diese reinvestiert, wobei hier zunehmend auch Klimaschutz und Klimaanpassung mitberücksichtigt werden. Bei der Schaffung von Wohnraum spielt zudem der private Sektor eine wichtige Rolle. Damit private Bauträger in nennenswertem Umfang zum bezahlbaren Wohnen beitragen, bedarf es jedoch klarer politischer Rahmenbedingungen, die deren Bautätigkeit und Investitionen steuern und entsprechende Anreize setzen – etwa durch Sozialquoten, Mietpreisbindung oder gezielte Fördermaßnahmen. Solche sozialpolitischen Ziele können den Wohnungsbau für private Bauträger in der aktuellen wirtschaftlichen Lage wiederum unrentabel machen. Und auch bodenpolitische Steuerungsinstrumente, beispielsweise das Vorkaufsrecht der Kommunen, stehen häufig in einem Spannungsverhältnis mit den Interessen der Bauwirtschaft. Dennoch stellen sie Handlungsoptionen zur Sicherung bezahlbaren Wohnens dar, sowohl im Neubau als

auch im Bestand. Angesichts der komplexen Anforderungen, die im Gebäudesektor zu berücksichtigen sind, bleibt das übergeordnete Ziel allen Interessenkonflikten zum Trotz ein gemeinwohlorientiertes, flächensparendes Bauen im Bestand.[7]

Um schneller mehr bezahlbaren Wohnraum im Gebäudebestand zu schaffen, ist eine koordinierte Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen unter Einbeziehung der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft vonnöten. Gerade für die finanziell angespannten kommunalen Haushalte steigt die Belastung vielerorts, weil Bund und Länder zusätzliche Aufgaben an Städte und Gemeinden übertragen, ohne diese gegenzufinanzieren. So ist es gerade bei der Deregulierung, etwa verfahrensfreien Vorhaben, zentral, sie mit klaren Vorgaben zu verbinden, um Prozesse zu beschleunigen und nicht zusätzliche administrative Kapazitäten für Kontrollaufgaben zu binden. Hinzu kommt, dass die Prioritäten der drei Governance-Ebenen divergieren: Während dem Bund zuvorderst an beschleunigter Wohnraumschaffung gelegen ist, priorisieren die Länder rechtliche Steuerbarkeit und Ausgleich zwischen Beschleunigung, Rechtssicherheit und weiteren öffentlichen Interessen; die Kommunen wiederum müssen die Vorhaben umsetzen, Akzeptanz herstellen und finanziell tragfähig bleiben.

Eine weitere Herausforderung: Zwar existiert eine Musterbauordnung (MBO) in Deutschland, in der Praxis gelten jedoch in den 16 Bundesländern jeweils eigene Landesbauordnungen – mit zunächst positivem Effekt. Denn der föderal bedingte Wettbewerb führt zu einer ständigen Weiterentwicklung der Landesbauordnungen. Viele Länder haben so in den letzten Jahren Erleichterungen für Bauen im Bestand bereits eingeführt oder planen, sie in Kürze einzuführen. In Hamburg, Berlin und Bayern etwa besteht für Wohnungen keine allgemeine Stellplatzpflicht mehr. Bayern und andere Länder erleichtern zudem Aufstockungen zu Wohnzwecken um ein Geschoss und gewähren einen umfassenden Bestandsschutz. Und auch der Dachgeschossausbau zu Wohnzwecken inklusive der Errichtung von Dachgauben ist vielfach verfahrensfrei, wenn der Umbau die übrige Konstruktion und die äußere Gestalt des Gebäudes nicht verändert. Auch Nutzungsänderungen hin zur Wohnnutzung werden zunehmend vereinfacht und bedürfen keiner gesonderten Genehmigung mehr. Die baurechtliche Entscheidungskompetenz der Länder hat aber auch Nachteile: Die unterschiedlichen Landesbauordnungen begünstigen fragmentierte Märkte, die von überregional tätigen Unternehmen jeweils individuell und damit weniger kosteneffizient bedient werden müssen.

Neben der Vereinfachung rechtlicher und förderpolitischer Rahmenbedingungen schlagen wir vor, die Kompetenzen für die interdisziplinäre Qualifizierung in den Blick zu nehmen. Hier variieren die Angebote in den verschiedenen Bundesländern. So bieten einige Universitäten und Hochschulen bereits Studiengänge oder Vertiefungen an, etwa in den Bereichen Stadtplanung und nachhaltiges Bauen; eine flächendeckende systematische Vermittlung von Schnittstellenkompetenzen fehlt aber bislang. Für eine integrierte Stadtplanung und insbesondere für das Bauen im Bestand sind interdisziplinäre Ansätze gleichwohl zentral. Daher müssen Architektur, Bauingenieurwesen, Stadtplanung sowie Energie- und Sozialwissenschaften künftig stärker verzahnt werden. Zudem sollten Klimaschutz und Klimaanpassung als Querschnittsaufgaben von Beginn an mitgedacht werden. Hierfür sind das Bauen im Bestand in Lehre, Qualifizierung und Weiterbildung stärker zu verankern und die interdisziplinäre Zusammenarbeit für Fachkräfte gezielt zu fördern.

Berücksichtigt wurden außerdem die Vorgaben der Europäischen Union (EU) im Gebäudebereich, die unter anderem Klimaneutralität, freien Binnenhandel und die Sicherheit von Bauprodukten postulieren. Dabei ging es allerdings nicht um die Bewertung der EU-Rechtsakte, sondern darum, Probleme bestehender Instrumente zu identifizieren und Lösungen für bezahlbares Bauen und Wohnen im Bestand zu entwickeln. Konkret wurden im Rahmen des Projekts zunächst mögliche Themenfelder für die Gebäude- und die Quartiersebene ermittelt, die viele potenziell zu vertiefende Themen hervorgebracht haben. Anschließend haben die einzelnen Arbeitsgruppen eine Vielzahl von Lösungsansätzen erfasst und diskutiert und diese nach ihrer Wirksamkeit, ihrer Machbarkeit, ihrer Wirtschaftlichkeit sowie dem Zeithorizont ihrer Umsetzung bewertet, priorisiert und in konkrete Handlungsoptionen übersetzt.

Die in den Arbeitsgruppen entwickelten Lösungsansätze wurden durch zwei sogenannte Gruppendelphis[8] – mit Expertinnen und Experten aus dem Stakeholder-Beirat in der einen und

7 | Die interdisziplinäre Arbeitsgruppe *Anders Bauen – für Ressourcenschonung und Klimaschutz* der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften (BBAW) widmet sich intensiv den Hindernissen, die einem nachhaltigen und klimagerechten Bauen entgegenstehen, URL: https://www.bbaw.de/forschung/anders-bauen [Stand: 18.06.2026].

8 | Ein Gruppendelphi ist ein strukturiertes Diskursverfahren aus qualitativen Bewertungen und quantitativen Plenumsdiskussionen. Im Gegensatz zum klassischen, anonymen Delphi-Verfahren werden offen Argumente ausgetauscht. Ziel ist die gemeinsame Erarbeitung von Konsens oder die Verständigung über Dissens. Der Ergebnisbericht ist auf der acatech Website abrufbar, URL: www.acatech.de/wp-content/uploads/2025/09/Bauen-Wohnen_Abschlussbericht-Gruppendelphis_Dialogik.pdf [Stand: 15.06.2026].

externen Fachleuten in der zweiten Gruppe – zudem kontextualisiert, bestätigt und ergänzt. Die Ergebnisse dieser Gruppendelphis sind in die Erarbeitung der Handlungsoptionen eingeflossen.

Parallel prüften zwei unabhängige Bürgerräte[9] – in Berlin und im Ruhrgebiet – die soziale Verträglichkeit ausgewählter Themen. Die Wünsche und angesprochenen Bedarfe der beteiligten Bürgerinnen und Bürger wurden ebenfalls berücksichtigt. Daher spiegeln die Handlungsoptionen nicht nur den Sachverstand der beteiligten Fachleute wider, sondern auch die Präferenzen der betroffenen Bevölkerung, wenngleich die beiden Bürgerräte lediglich einen Teil der Gesamtbevölkerung abbilden. Ein projektbegleitendes, deutschlandweites Mapping von Reallaboren und Best Practices[10] zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum im städtischen Bestand soll die Potenziale entsprechender Instrumente sichtbar machen. Über die Website des acatech Projekts können detaillierte Profile der Reallabore und Best-Practice-Beispiele eingesehen werden. Projekte mit spezifischem Bezug zu einzelnen Handlungsoptionen werden an den entsprechenden Stellen gezielt hervorgehoben.

9 | Bürgerräte bieten eine informelle Möglichkeit zur Bürgerbeteiligung in strukturierten Diskussionen. Sie ergänzen oft die Entscheidungsfindung auf regionaler Ebene. In diesem Projekt beteiligten sich Bürgerinnen und Bürger am wissenschaftlichen Bewertungsprozess. Stellvertretend für die Öffentlichkeit aus zwei Metropolregionen brachten sie ihre Bedürfnisse zu ausgewählten Themen ein. So halfen sie, die von Fachleuten vorgeschlagenen Lösungen für die Bau- und Wohnwende zu bewerten, einzuordnen und gesellschaftlich zu legitimieren. Der Ergebnisbericht ist auf der acatech Website abrufbar, URL: www.acatech.de/wp-content/uploads/2025/09/Bauen-Wohnen_-Abschlussbericht-Buergerraete_Dialogik.pdf [Stand: 15.06.2026].

10 | Mapping von Reallaboren und Best Practices der *Plattform Bauen & Wohnen*, URL: www.plattform-bauen-und-wohnen.de/reallabor-mapping [Stand: 15.06.2026]; die Website wird voraussichtlich bis zum Projektende (31.03.2027) erreichbar sein.

2 Handlungsoptionen für mehr bezahlbares Wohnen im Bestand

2.1 Ausgestaltung eines rechtssicheren kommunalen Vorkaufsrechts

Das kommunale Vorkaufsrecht ist ein gesetzlich geregeltes Instrument des Bauplanungsrechts.[11] Es ermöglicht Kommunen, beim Verkauf eines Grundstücks oder einer Immobilie anstelle des ursprünglich vorgesehenen Käufers in den bereits geschlossenen Kaufvertrag einzutreten und das Grundstück zu den gleichen Bedingungen zu erwerben. Die Rechtsgrundlage hierfür findet sich in §§ 24–28 Baugesetzbuch (BauGB).[12]

Ziel des kommunalen Vorkaufsrechts ist es, Gemeinden die Möglichkeit zu geben, aktiv steuernd an der städtebaulichen Entwicklung vor Ort mitzuwirken. Es dient somit der Sicherung öffentlicher Interessen, etwa der Bereitstellung von Flächen für bezahlbaren Wohnraum, der Umsetzung städtebaulicher Entwicklungs- oder Sanierungsmaßnahmen, dem Erhalt sozial ausgewogener Quartiere oder der Sicherung von Flächen für öffentliche Infrastruktur. Das Vorkaufsrecht ist damit ein zentrales Instrument der kommunalen Boden- und Wohnungspolitik – vor allem in angespannten Wohnungsmärkten und im urbanen Bestand.

Trotz seiner grundsätzlichen Bedeutung wird das kommunale Vorkaufsrecht in der Praxis derzeit jedoch selten ausgeübt. Dazu tragen mehrere Rahmenbedingungen auf Bundes- und Landesebene bei; genannt seien hier rechtliche Unsicherheiten, enge gesetzliche Voraussetzungen und finanzielle Hürden. Eine zentrale Rolle spielt in diesem Zusammenhang die jüngere Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts: Mit seinem Urteil vom 9. November 2021 hat das Gericht die Ausübung des Vorkaufsrechts – insbesondere in sozialen Erhaltungsgebieten (Milieuschutz) – nämlich deutlich eingeschränkt.[13] In seiner Entscheidung stellte das Gericht klar, dass das Vorkaufsrecht nicht allein mit dem Hinweis auf mögliche zukünftige Nutzungsabsichten der Kommune begründet werden darf, sofern die bestehende Nutzung des Grundstücks rechtmäßig ist und keine konkreten städtebaulichen Missstände vorliegen. Damit aber ist für viele Kommunen ein bislang wesentliches Rechtfertigungsargument für den Vorkauf entfallen.

Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hat in der Folge erhebliche Rechtsunsicherheit erzeugt. Viele Kommunen sehen sich seither einem erhöhten Risiko für Anfechtung und Rückabwicklung ausgesetzt und verzichten daher mittlerweile vorsorglich auf die Ausübung des Vorkaufsrechts. Hinzu kommt, dass das Gesetz nur wenige, eng definierte Fallkonstellationen vorsieht, in denen das Vorkaufsrecht ausgeübt werden darf, und dass unklar bleibt, wie die rechtlichen Voraussetzungen im Einzelfall auszulegen sind. Diese Unklarheiten führen wiederum dazu, dass kommunale Vorkaufsentscheidungen häufig gerichtlich überprüft und im Zuge dessen nicht selten aufgehoben werden. Aber auch gesetzlich unzureichend erfasste Umgehungsmöglichkeiten – etwa der Verkauf von Unternehmensanteilen im Fall einer Firma, der Grundstücke gehören – oder komplexe Eigentumskonstruktionen schränken die Wirksamkeit des Instruments ein.

Neben den rechtlichen Aspekten hemmen zudem finanzielle Rahmenbedingungen die Effektivität des Vorkaufsrechts. Kommunen müssen beim Vorkauf grundsätzlich den im Kaufvertrag vereinbarten Preis zahlen, der in angespannten Märkten häufig sehr hoch ist. Ohne unterstützende Finanzierungsinstrumente oder Förderprogramme ist die Ausübung des Vorkaufsrechts angesichts einer äußerst schwierigen Haushaltslage für viele Kommunen wirtschaftlich daher kaum zu leisten.

Die folgenden Handlungsoptionen zur Weiterentwicklung des kommunalen Vorkaufsrechts bewegen sich zum Teil im Spannungsfeld zwischen öffentlichem Interesse und verfassungsrechtlich geschütztem Eigentumsrecht. Sie sollen daher die Handlungsspielräume für die Kommunen stärken, ohne den sensiblen Grundrechtsschutz zu gefährden.

11 | Zum Zeitpunkt der Publikationserstellung liegt der Kabinettsentwurf zur Novelle des Baugesetzbuchs vor, das parlamentarische Verfahren ist jedoch noch nicht abgeschlossen. Eine grundlegende Ausweitung kommunaler Vorkaufsrechte ist im aktuellen Gesetzentwurf nicht vorgesehen. Zur Kabinettsfassung vgl. Bundesregierung 2026, URL: www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/kabinettsfassung/baugb-upgrade.pdf? [Stand: 16.06.2026].

12 | Vgl. § 24 BauGB, URL: www.gesetze-im-internet.de/bbaug/__24.html [Stand: 15.06.2026].

13 | Vgl. Bundesverwaltungsgericht, Urteil, 09.11.2021, 4 C 1.20, URL: www.bverwg.de/091121U4C1.20.0 [Stand: 15.06.2026].

Handlungsoptionen für den Bund: Das kommunale Vorkaufsrecht stärken

a) Rechtliche Grundlagen im Baugesetzbuch präzisieren

Eine zentrale wohnungspolitische Aufgabe des Bundes besteht darin, die rechtlichen Grundlagen des Vorkaufsrechts zu präzisieren. Das Baugesetzbuch sollte klarer definieren, aus welchen Gründen Kommunen ihr Vorkaufsrecht ausüben dürfen und welche städtebaulichen Ziele dabei maßgeblich sind. Insbesondere im Zusammenhang mit dem Schutz und der Schaffung bezahlbaren Wohnraums bedarf es eindeutiger gesetzlicher Vorgaben, die über die bestehende Regulierung hinausgehen und Rechtssicherheit herstellen.

Eine solche Präzisierung könnte ausdrücklich festlegen, dass wohnungspolitische Ziele – etwa der Erhalt sozial stabiler Quartiere, die Vermeidung von Verdrängungsdynamiken oder die Sicherung von Flächen für gemeinwohlorientierte Wohnformen – legitime und tragfähige Vorkaufsgründe darstellen. Gleichzeitig sollten die Anforderungen an Begründung und Dokumentation klar geregelt werden, um Kommunen Orientierung zu geben und gerichtliche Auseinandersetzungen zu reduzieren. Ergänzend hierzu sollte gesetzlich festgelegt werden, unter welchen Bedingungen der Käufer einer Immobilie das Vorkaufsrecht juristisch abwehren kann – zum Beispiel bei nachzuweisender Vertragsbindung an einen gemeinwohlorientierten Träger oder durch bestimmte vertragliche Schutzmechanismen. Eine solche Maßnahme würde Rechtssicherheit für beide Seiten gewährleisten.

Zudem bedarf es klarer bundesgesetzlicher Regelungen, um Kommunen vor überhöhten Grundstückspreisen im Zusammenhang mit spekulativem Grundstückshandel zu schützen. Angesichts der erheblichen Belastungen, die solche Preissteigerungen für die kommunale Bodenpolitik mit sich bringen, sollte die Sozialbindung des Eigentums bei der Ausgestaltung des kommunalen Vorkaufsrechts stärker berücksichtigt werden. Daher sollte geregelt werden, dass die Gemeinde bei Ausübung des Vorkaufsrechts lediglich den Verkehrswert des Grundstücks im Sinne des § 194 BauGB[14] zu entrichten hat, soweit der vertraglich vereinbarte Kaufpreis diesen Verkehrswert übersteigt (§ 28 Absatz 3 BauGB[15]).

Für eine erfolgreiche **Umsetzung** dieser Handlungsoption ist der Gesetzgebungsprozess so auszugestalten, dass die Vereinbarkeit mit der Eigentumsgarantie des Grundgesetzes gewahrt bleibt. Darüber hinaus sollte im Gesetz festgeschrieben werden, dass die Ausübung des kommunalen Vorkaufsrechts nur bei nachvollziehbarer Begründung seiner Verhältnismäßigkeit zulässig ist. Dazu sollte das federführend zuständige Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) zunächst systematisch die bestehende Rechtsprechung auswerten. Zudem sind Erfahrung wie Expertise der Kommunen – insbesondere der kommunalen Spitzenverbände und der Stadtplanungsämter – und weiterer Akteure aus Wohnungswirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft einzubeziehen. Erforderlich ist schließlich auch eine präzise gesetzliche Definition legitimer Gemeinwohlziele.

b) Anwendungsbereich für das kommunale Vorkaufsrecht erweitern

Darüber hinaus sollte geprüft werden, ob der Anwendungsbereich des kommunalen Vorkaufsrechts im Baugesetzbuch auf bestimmte Formen mittelbarer Grundstücksübertragungen erweitert werden kann. Nach geltendem Recht wird das Vorkaufsrecht regelmäßig nur durch den Verkauf eines Grundstücks ausgelöst. Wird hingegen die Kontrolle über eine grundstückshaltende Gesellschaft durch den Erwerb von Gesellschaftsanteilen übertragen (sogenannte Share Deals), greift das Vorkaufsrecht bisher nicht, obwohl wirtschaftlich oftmals ein vergleichbarer Eigentümerwechsel stattfindet. Der Bundesgesetzgeber könnte daher prüfen, ob für bestimmte Anteilsübertragungen ergänzende Anzeige- und Prüfpflichten oder besondere vorkaufsrechtliche Regelungen geschaffen werden sollten. Ziel wäre es, die städtebauliche Steuerungsfunktion des kommunalen Vorkaufsrechts auch bei wirtschaftlich vergleichbaren Transaktionen wirksam zu sichern.[16]

c) Kommunen durch Förderprogramme und Bodenfonds finanziell stärken

Schließlich sind die finanziellen Rahmenbedingungen ein entscheidender Hebel für die Inanspruchnahme des Vorkaufsrechts durch die Kommunen. Bund und Länder sollten Kommunen stärker unterstützen, indem sie Förderprogramme oder kommunale beziehungsweise regionale Bodenfonds gezielt bereitstellen. Solche Instrumente ermöglichen es, finanzielle Mittel zu bündeln und Kommunen in die Lage zu versetzen, auch bei hohen Boden- und Immobilienpreisen handlungsfähig zu bleiben.

Bodenfonds sind insbesondere geeignet, um Ankäufe kurzfristig zu finanzieren und Flächen langfristig im kommunalen oder

14 | Vgl. § 194 BauGB, URL: https://www.gesetze-im-internet.de/bbaug/__194.html [Stand: 15.06.2026].
15 | Vgl. § 28 Abs. 3 BauGB, URL: www.gesetze-im-internet.de/bbaug/__28.html [Stand: 15.06.2026].
16 | Der Bundesgesetzgeber hat diese Problematik inzwischen aufgegriffen und im Rahmen der aktuellen BauGB-Novelle Regelungen für bestimmte Anteilsübertragungen an Gesellschaften, die Grundstücke besitzen, vorgeschlagen. Das weitere parlamentarische Verfahren bleibt abzuwarten.

gemeinwohlorientierten Eigentum zu halten. Zusätzlich können Förderprogramme dazu dienen, zinsgünstige Finanzierungen zu ermöglichen oder Ankäufe in angespannten Wohnungsmärkten gezielt zu unterstützen. Eine solche finanzielle Flankierung könnte die praktische Anwendbarkeit des Vorkaufsrechts erheblich erhöhen.

2.2 Erleichterungen für das Bauen im Bestand

2.2.1 Modifikation des Planungsrechts: Bevorzugung von Wohnbedürfnissen in Gegenden mit großer Wohnungsnot

Für Bauprojekte im städtischen Bestand gibt es laut Baugesetzbuch (BauGB) zwei Genehmigungswege: Im beplanten Innenbereich richten sich Bauvorhaben stets nach der Festsetzung von Bebauungsplänen (§§ 30, 31 BauGB).[17] Im unbeplanten Innenbereich entscheidet hingegen die Eigenart der näheren Umgebung („Einfügungsgebot", § 34 BauGB).[18] Der Innenbereich ist in der Regel allerdings unbeplant – gebaut wird also häufiger im Geltungsbereich des § 34 BauGB. Die Einfügung in die nähere Umgebung nach § 34 BauGB wurde zudem zuletzt im Oktober 2025 zugunsten der Wohnraumschaffung novelliert. Da sich mit Bebauungsplänen allerdings die bauliche Dichte, die Nutzungsmischung und soziale Anforderungen steuern lassen, liegt der Fokus im vorliegenden acatech Projekt darauf, wie Bebauungspläne schneller umgesetzt werden können.

Neben planerischen Belangen und städtebaulichen Vorgaben – etwa die infrastrukturelle Anbindung oder der Erhalt von Abstandsgrenzen und Grünflächen – muss bei der Bauleitplanung auch der Schutz der Bewohnerinnen und Bewohner, der Nachbarschaft und der Umwelt sichergestellt werden. Hier braucht es eine transparente Kommunikation zwischen den beteiligten Behörden und Institutionen; außerdem ist die Öffentlichkeit möglichst frühzeitig über die Planung zu unterrichten.

Aus den Bürgerräten

Die Teilnehmenden unterstützten den im BauGB formulierten Anspruch, die Öffentlichkeit miteinzubeziehen. Sie wünschten sich eine gute und intensive Einbindung für den Fall, dass Stadtplanungsvorhaben in bestehende Nachbarschaften eingreifen. Die Kommune sollte dann möglichst frühzeitig zum Vorhaben informieren, gerade bei größeren Nachverdichtungsprojekten. Darüber hinaus befürworteten sie einen niedrigschwelligen Informationszugang, um bei Bedarf partizipieren zu können – beispielsweise an der Haustüre oder über digitale Portale. Letzteres entspricht der bisherigen Gesetzgebung, da Bauleitpläne ohnehin im Internet veröffentlicht werden müssen (§ 3 Absatz 2 BauGB).[19] Und schließlich müssen die Ergebnisse bürgerschaftlicher Partizipation nach Auffassung der beteiligten Bürgerräte im betreffenden Stadtplanungsprozess auch ernst genommen und umgesetzt werden.[20]

Die im BauGB festgelegten Anforderungen an die Bauleitplanung sichern einerseits den sozialen und nachhaltigen Ausgleich der berechtigten Interessen sowie ihre demokratische Legitimation; andererseits erhöhen sie die fachliche und rechtliche Komplexität der Planungsprozesse, was wiederum zu mehr Koordinationsbedarf führt. Denn oft sind mehrere Fachbehörden betroffen und zudem verschiedene Dienstleister einbezogen, die mit Planung, Gutachtenerstellung, Vermessung oder der Durchführung von Bürgerbeteiligungsformaten beauftragt werden. Der Prozess zur Aufstellung von Bebauungsplänen ist dahingehend im Laufe der Jahre aufwendiger und teurer geworden, wie auch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) in einer Untersuchung von 2025 festgestellt hat.[21] Und gerade auf den mittlerweile verstärkt beplanten komplexen Bestandsflächen kommt es immer wieder zu Interessenkonflikten. Um Verzögerungen im eigentlichen Verfahren zu vermeiden, sollten Konflikte daher bereits vor dem eigentlichen Planungsprozess angesprochen und aufgelöst werden.

17 | Vgl. §§ 30, 31 BauGB, URL: www.gesetze-im-internet.de/bbaug/__30.html und www.gesetze-im-internet.de/bbaug/__31.html [für beide Stand: 15.06.2026].

18 | Vgl. § 34 BauGB, URL: www.gesetze-im-internet.de/bbaug/__34.html [Stand: 15.06.2026].

19 | Vgl. § 3 BauGB, URL: www.gesetze-im-internet.de/bbaug/__3.html [Stand: 15.06.2026].

20 | Im Rahmen des Projekts wurden zwei Bürgerräte eingerichtet mit dem Ziel, die von Fachleuten vorgeschlagenen Lösungen für die Bau- und Wohnwende zu bewerten, einzuordnen und gesellschaftlich zu legitimieren. Detaillierte Ergebnisse hier: URL: www.acatech.de/wp-content/uploads/2025/09/Bauen-Wohnen_-Abschlussbericht-Buergerraete_Dialogik.pdf [Stand: 15.06.2026]. Transparenz zum möglichen Beitrag der beteiligten Bürgerinnen und Bürger gilt als zentrale Vorbedingung für das Gelingen eines Partizipationsformats; vgl. acatech 2023.

21 | Vgl. BBSR 2025.

Die Verantwortlichen stehen somit vor der Herausforderung, Kompromisse zu finden – besser sogar: Lösungen, die verschiedene Funktionen erfüllen.[22]

Im Rahmen des acatech Projekts haben wir uns auf die für die Planung relevanten und zu berücksichtigenden Belange fokussiert. Diese sind im Baugesetzbuch (§ 1 Absatz 6 BauGB) festgelegt und müssen bei der Aufstellung von Bauleitplänen „gegeneinander und untereinander gerecht" (§ 1 Absatz 7 BauGB) abgewogen werden. Bevor der betreffende Gemeinderat einen Bebauungsplan beschließt, wird das sogenannte Abwägungsmaterial von den Fachämtern unter Einbeziehung verschiedener Behörden (zum Beispiel Wasser-, Naturschutz- und Denkmalschutzbehörde) zusammengetragen. Die Materialsammlung umfasst alle Informationen, Gutachten und Stellungnahmen, die für die planerische Entscheidung relevant sind. Zudem wird der Prozess detailliert dokumentiert. Angesichts der komplexen zu bewältigenden Herausforderungen ist der Abwägungsprozess in der Regel langwierig, teuer, schwer zu koordinieren und sehr konfliktanfällig – falls etwa wichtige Aspekte nicht einbezogen werden oder deren Gewicht fehlerhaft bewertet wird (Abwägungsfehler). Die Bauleitplanung wird in der Praxis so vielfach zum „Flaschenhals"[23] bei der Schaffung von Wohnraum. Wie lange die Verfahren in Deutschland durchschnittlich dauern und warum Verzögerungen auftreten, ist nicht beziehungsweise nicht flächendeckend zu ermitteln, da weder zu den Verfahren selbst noch zu den individuellen Vorbedingungen entsprechende Daten gesammelt werden. Einige wenige Studien liefern allerdings zumindest allgemeine Hinweise: In Berlin dauerte die Aufstellung von Bebauungsplänen im Jahr 2023 durchschnittlich etwa 9,3 Jahre.[24] Das BBSR hat zudem die Hamburger Bauleitplanung untersucht und gezeigt, dass Verfahren dort im Durchschnitt 5,1 Jahre dauern, sie tendenziell immer langwieriger werden und seit 2020 immer weniger Verfahren pro Jahr abgeschlossen werden.[25] Das liegt – neben der wachsenden rechtlichen, fachlichen und politischen Komplexität des Planungsprozesses – auch daran, dass die Erstellung von Bebauungsplänen im Bestand eine relativ neue Aufgabe darstellt. In der Vergangenheit wurden nämlich zuerst jene Flächen beplant, die erstmals und einfach zu entwickeln waren. Die mittlerweile neu zu beplanenden Flächen im Bestand werden dagegen bereits genutzt, sie bieten daher nur eingeschränkte Entwicklungsmöglichkeiten und zudem mehr Konfliktpotenzial. Die Interessenlage ist bei der Innenentwicklung somit oftmals diffiziler und stärker ausdifferenziert als am Stadtrand oder auf brachliegenden Flächen.[26] Angesichts der individuell sehr unterschiedlichen Anforderungen, aber auch aufgrund der unzureichenden Datenlage lassen sich allgemeingültige Richtwerte für eine angemessene Dauer der Festsetzung von Bebauungsplänen in bereits bebauten Gebieten nicht formulieren. Stimmen sich die Fachbehörden allerdings frühzeitig ab, wirkt sich das positiv nicht nur auf die Klärung gesellschaftlicher, politischer und fachlicher Planungsvoraussetzungen aus, sondern auch auf die Kosten und die Dauer des formalen Verfahrens.[27]

Die Bundesregierung hat das Planungsrecht zuletzt im Oktober 2025 mit dem sogenannten *Bau-Turbo* novelliert: Das *Gesetz zur Beschleunigung des Wohnungsbaus und zur Wohnraumsicherung* ermöglicht unter anderem Abweichungen von bauplanungsrechtlichen Vorschriften. Dessen Kernstück – die befristete Regelung für den Wohnungsbau (§ 246e BauGB)[28] – gilt bis zum 31. Dezember 2030. Dadurch kann die betreffende Gemeinde auch ohne Aufstellung oder Änderung eines Bebauungsplans den Bau zusätzlicher Wohnungen genehmigen. Zusätzlich flexibilisiert die Reform des § 31 Absatz 3 und des § 34 Absatz 3b BauGB die Möglichkeiten zur Schaffung neuen Wohnraums. Die Kommunen können somit bei städtebaulich sinnvollen und erwünschten Vorhaben planungsrechtliche Hindernisse überwinden. Obwohl das Instrument prinzipiell auch Nachverdichtung und Umnutzung erleichtert, steht nicht die Innenentwicklung im Fokus der Novelle. Zudem hat die Bezahlbarkeit des neu geschaffenen Wohnraums hier keine Priorität, weil das Instrument keine Anforderungen an Art, Dichte, Anzahl oder Preisbindung der entstehenden Wohnungen stellt. Damit können tendenziell flächenintensive und eigentumsorientierte Bauformen wie Einfamilienhäuser begünstigt werden, wenn die Kommunen keine steuernden Vorgaben setzen. Der *Bau-Turbo* ersetzt also weder dringliche strukturelle Reformen im Planungsrecht, noch beseitigt er den Mangel an bezahlbarem Wohnraum.

Vor allem aber müssen die Prozesse zur Aufstellung oder Änderung von Bebauungsplänen vor dem Hintergrund einer nötigen Bestandsentwicklung dringend beschleunigt werden – lange Planungs- und Genehmigungsphasen verteuern die Bauvorhaben, verunsichern potenzielle Investoren und stehen einer

22 | Vgl. BBSR 2025.
23 | Siehe ebd., S. 10.
24 | Vgl. bulwiengesa 2024.
25 | Vgl. BBSR 2025. Aufgrund unterschiedlicher Angaben zum referenzierten Start- beziehungsweise Endpunkt der Bebauungsplanverfahren in Berlin und in Hamburg lassen sich die Angaben weder vergleichen noch verallgemeinern.
26 | Vgl. VHW 2025.
27 | Vgl. BBSR 2025.
28 | Vgl. § 246e BauGB, URL: www.gesetze-im-internet.de/bbaug/__246e.html [Stand: 15.06.2026].

guten Quartiersentwicklung im Wege. Darüber hinaus blockieren sie Ressourcen und erzeugen Frustration sowohl in den Behörden als auch bei Bürgerinnen und Bürgern. Das wiederum untergräbt das Vertrauen in jene demokratischen Strukturen, die dem kommunalen Planungssystem zugrunde liegen.

Handlungsoption für den Bund: Wohnbedürfnisse rechtlich als überragendes öffentliches Interesse definieren

Für Gebiete mit großer Wohnraumnachfrage und niedrigem Angebot sollten Wohnbedürfnisse im BauGB als überragendes öffentliches Interesse (ÜÖI) gekennzeichnet werden, um Abwägungsprozesse bei der Aufstellung von Bebauungsplänen zu vereinfachen und zu beschleunigen. Gebiete, die entsprechend § 201a BauGB[29] als Gebiete mit „angespanntem Wohnungsmarkt" definiert worden sind, sollten hier als Ansatzpunkt dienen. Der ÜÖI-Status für den Bau von Wohnungen (und den Wohnungsbau ergänzende Nutzungen) in Gebieten mit angespanntem Wohnungsmarkt wurde bereits vom Kabinett beschlossen und soll zum Jahresbeginn 2027 in Kraft treten.[30] Dies ist grundsätzlich zu begrüßen. Perspektivisch ließe sich die Definition zudem fortentwickeln – Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt könnten so weiter differenziert werden. Eine pauschale Priorisierung von Wohnbedürfnissen durch den ÜÖI-Status überall in Deutschland wäre dagegen nicht zielführend, da stark vom jeweiligen Standort abhängt, welche Nutzungsart (zum Beispiel Wohnen, Dienstleistung, Industrie) dort gerade zu bevorzugen ist. Des Weiteren sollte der ÜÖI-Status für Wohnbedürfnisse mit Blick auf die akute Wohnungsnot in Deutschland zeitlich begrenzt eingeführt werden. Außerdem sollte der geschaffene Wohnraum breiten Schichten der Bevölkerung zugänglich sein – die Schaffung teurer Immobilien oder die Begünstigung spekulativer Bauaktivitäten sollen mit dem ÜÖI-Status ausdrücklich nicht gefördert werden.

Die Zuerkennung des ÜÖI-Status hat den Vorteil, dass der Abwägungsprozess zwischen Wohnbedürfnis und anderen Abwägungsgütern (entsprechend § 1 Absatz 6 BauGB) tendenziell zugunsten des Wohnzwecks vorstrukturiert wird: Bei Konflikten müsste die Wohnraumoption nämlich Vorrang erhalten, sofern keine EU-Vorgaben (Artenschutz, Wasserschutz) oder verfassungsrechtlichen Grundlagen (Recht auf Eigentum, Gesundheitsschutz, Beteiligungsrechte, Schutzpflichten für Umwelt und Natur, kommunale Planungshoheit) betroffen sind. In Gebieten mit Wohnraummangel kann diese Handlungsoption die Umwandlung von Bestandsstrukturen – etwa von Gewerbegebieten in Mischgebiete – vereinfachen. Dies ermöglicht auch Umbauten von Gewerbeimmobilien zu Wohnzwecken oder den Bau von Wohnungen in deren Umkreis und erlaubt etwa die Aufstockung von Supermarktgebäuden. Zu gewährleisten sind bei der Umwandlung von Bestandsstrukturen allerdings immer auch die Lebendigkeit des betreffenden Quartiers (keine Verdrängung von Handwerksbetrieben, Kinos oder Kneipen durch Wohnraum) und die nötige Lebensqualität, etwa durch angemessenen Lärmschutz.

In einem Abwägungsprozess schwächt die höhere Gewichtung des einen Guts in der Regel den Stellenwert anderer Güter. In der Praxis gibt es eine solche Grundsatzgewichtung bereits für die Windkraft: So hat das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen jüngst gegen den Kläger entschieden und die „optisch bedrängende Wirkung" von Windrädern dem gesetzlichen Ziel des Windkraftausbaus untergeordnet.[31] Erneuerbare Energien setzen sich aufgrund ihres planungsrechtlichen Vorrangs bei der Abwägung gegenüber anderen Belangen wie Denkmal- oder Landschaftsschutz somit grundsätzlich durch. Das Rechtsprinzip der Abwägung wird also nicht aufgegeben, alle Abwägungsgüter bleiben nach wie vor relevant – sie können allerdings leichter zurückgestellt werden, wenn ein anderes Abwägungsgut Vorrang hat. Das Windkraft-Beispiel belegt, dass ein solcher Vorrang juristisch durchsetzbar ist und sich in Planung und Genehmigung bewährt.

Wenn eine Vorrangregel wie der ÜÖI-Status in der Praxis allerdings zu pauschal ausgelegt wird, können gravierende Planungsfehler die Folge sein. Die künftige Anwendung muss also sorgfältig ausgestaltet werden, damit die vielfältigen Ziele bei der Planung im Innenbereich nicht gefährdet sind. Gemeint sind damit insbesondere die soziale Qualität des betreffenden Quartiers und eine geeignete Nutzungsmischung. Für die Zukunftsfähigkeit des Quartiers sind bei der Planung außerdem noch Klimaanpassung sowie gegebenenfalls auch Umwelt- und Artenschutz zu berücksichtigen. Bei der Abwägung sollten also trotz Vorrangregel im Sinne eines gemischt genutzten, lebendigen Quartiers immer verschiedene Aspekte mitbedacht werden. Jeder planerischen Entscheidung auf kommunaler Ebene liegt zudem

29 | Vgl. § 201a BauGB, URL: www.gesetze-im-internet.de/bbaug/__201a.html [Stand: 15.06.2026].

30 | Das parlamentarische Verfahren ist zum Zeitpunkt der Publikationserstellung noch nicht abgeschlossen; Inhalte des Gesetzes und Termin des Inkrafttretens können sich noch ändern. Zur Kabinettsfassung vgl. Bundesregierung 2026, URL: www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/kabinettsfassung/baugb-upgrade.pdf? [Stand: 16.06.2026].

31 | Oberverwaltungsgericht NRW, Urteil, 13.12.2024, 22 D 110/24.AK, vgl. Justizportal NRW, URL: nrwe.justiz.nrw.de/ovgs/ovg_nrw/j2024/22_D_110_24_AK_Urteil_20241213.html [Stand: 15.06.2026].

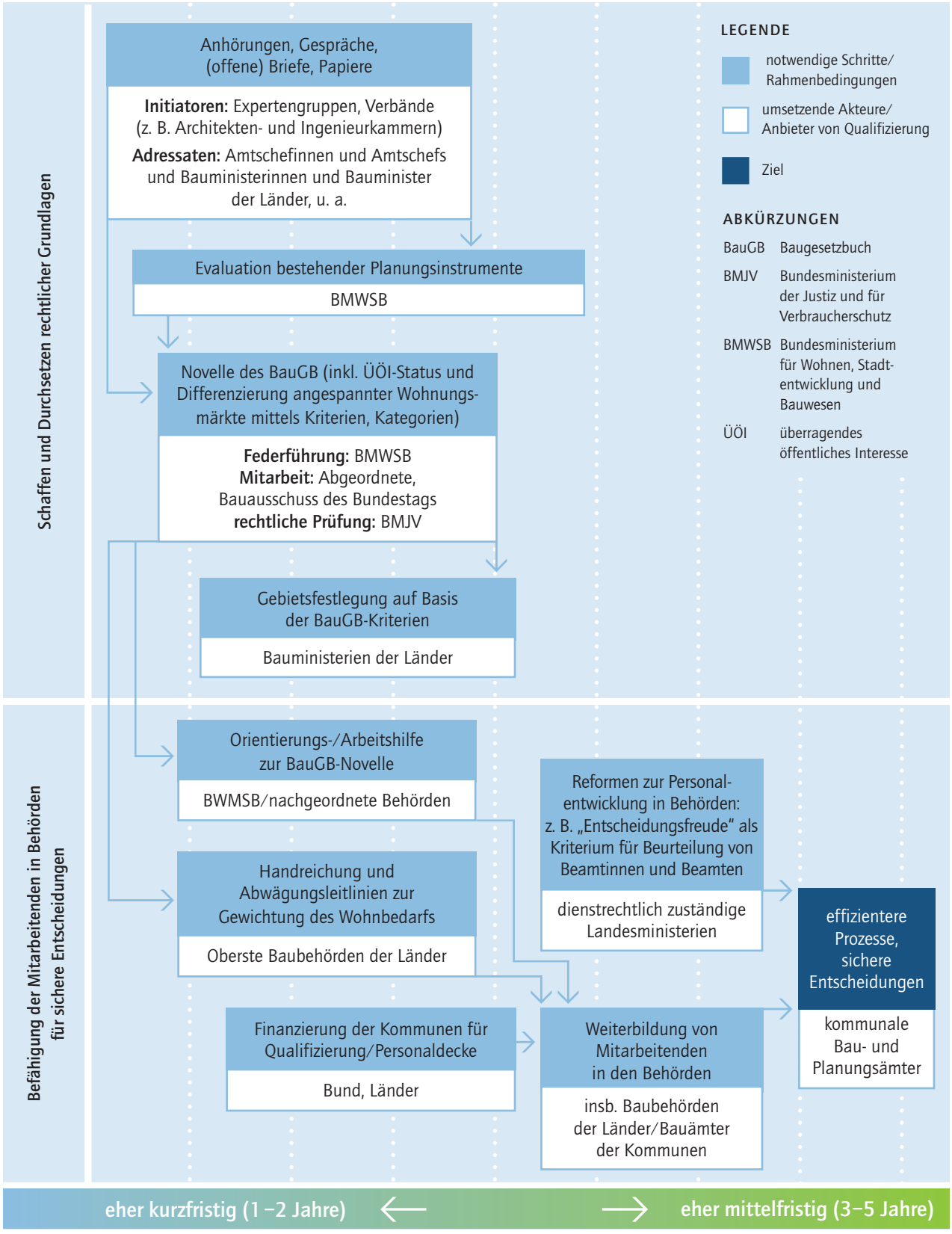


Abbildung 1: Modifikation des Planungsrechts (Quelle: eigene Darstellung)

eine individuelle städtebauliche Entwicklungsidee zugrunde, die der politischen Diskussion bedarf. Insofern sollte der ÜÖI-Status für Wohnbedürfnisse ein Instrument für den konkreten Fall sein, keine pauschal durchzusetzende Regel.

Bei der gesetzlichen Anpassung der kommunalen Bebauungsplanung sollte auch die Umsetzung vor Ort mitbedacht werden: Hier geht es etwa um die nötige Befähigung des Verwaltungspersonals, die personelle Ausstattung der Behörden und die Frage, wie Verwaltungen neue planungsrechtliche Handlungsspielräume rechtssicher ausschöpfen können. Ein beträchtliches Hemmnis im Planungs- und Genehmigungsprozess stellt die unzureichende Anreiz- und Entscheidungskultur vieler Behörden dar. Wenn Mut und Gestaltungswillen allerdings belohnt werden, kann das die Schaffung von Wohnraum vor Ort durchaus vorantreiben – der parallel erschienene acatech IMPULS *Mehr bezahlbares Wohnen im Bestand – Handlungsoptionen für Kommunen und kommunale Einrichtungen* geht auf diesen Aspekt in Kapitel 2.4.1 ein.

Für die **Umsetzung** dieser Handlungsoption (Visualisierung siehe Abbildung 1) sollte das BauGB eher kurzfristig[32] unter Federführung des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) novelliert werden. Bundestagsabgeordnete, insbesondere die Mitglieder des Bauausschusses, sowie die Bauministerien der Länder nehmen Einfluss. Die rechtliche Prüfung obliegt dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV). Politischer Druck und Politikberatung (Stellungnahmen, Diskussionspapiere, Hintergrundgespräche) von Kammern, Verbänden und Bau-/Wohnungswirtschaft sowie Anhörungen mit Fachleuten können die Bestandteile der Novelle weiter formen. Eine breite Allianz müsste die formulierte Handlungsoption und den Ausgestaltungsprozess unterstützen, damit dieser Wirkung entfalten kann. Auch eine Evaluation der bestehenden Instrumente hinsichtlich Anwendbarkeit und Wirkung sollte mitbedacht werden, um diese weiterzuentwickeln.

Ebenfalls eher kurzfristig sind verschiedene Bausteine zur Stärkung kommunaler Akteure zu entwickeln. So sollte das BMWSB oder eine nachgeordnete Bundesbehörde eine Orientierungs- und Arbeitshilfe zur Umsetzung der Novelle zur Verfügung stellen. Und auch die obersten Baubehörden der Länder sollten die kommunalen Bau- und Planungsämter mit Handreichungen und Abwägungsleitlinien unterstützen. Dafür sollte zudem die Personaldecke in den Behörden entsprechend angehoben werden – hier sind Bund, Länder und Kommunen gleichermaßen gefordert: Bund und Länder flankieren die Regulierungsnovelle durch finanzielle Förderung, die Kommunen etablieren effiziente Planungsstrukturen vor Ort. Weiterbildungsangebote durch Kammern oder Behörden auf Bundes- und Landesebene sollten darüber hinaus die kommunalen Kompetenzen stärken. Um die Wirksamkeit der planungsrechtlichen Reformen voll auszuschöpfen, müssen behördliche Strukturen so ausgestaltet werden, dass Mitarbeitende zu selbstverantwortlichen Entscheidungen ermutigt werden, zum Beispiel durch entsprechende Anreizsysteme in der Beamtenlaufbahn.

2.2.2 Integration von Bauen im Bestand in die Musterbauordnung (MBO) und Konkretisierung in einer Musterrichtlinie Bestand

Bauen im Bestand ist bislang nicht in allen Landesbauordnungen (LBO) verankert. Um dies zu ändern, ist bei der Musterbauordnung (MBO) anzusetzen – sie verfolgt das Ziel, den Bausektor deutschlandweit einheitlich zu regulieren, und dient den Landesbauordnungen als Modell. Eine Integration in die MBO kann also die Harmonisierung des Bestandsthemas fördern und das Bauen im Bestand für überregionale Planerteams und Unternehmen deutschlandweit vereinfachen – sofern entsprechende Regelungen in alle LBO übernommen werden.[33]

In den vergangenen Jahren wurden zur Integration des Bestands in die MBO bereits unterschiedliche Konzepte erarbeitet: So haben *Architects for Future* 2021 eine „Umbauordnung" vorgeschlagen,[34] und die Bundesarchitektenkammer (BAK) hat 2023 einen eigenen Vorschlag unterbreitet.[35] Neben rechtlichen Erleichterungen für das Bauen im Bestand umfassen beide Entwürfe Vorkehrungen zur Sicherung der Aufenthaltsqualität und zur Klimaanpassung (unter anderem Kühlung, Verschattung, Bodenentsiegelung und Regenwassermanagement) bei einer höheren baulichen Dichte.

Viele Bundesländer haben in den vergangenen Jahren bereits explizite und praxistaugliche Erleichterungen für das Bauen im Bestand festgelegt und ihre LBO novelliert. Dabei geht es etwa darum, den Bestandsschutz – also den rechtlichen Schutz rechtmäßig errichteter Bestandsgebäude – auch bei bestimmten baulichen Veränderungen oder Nutzungsänderungen zu erhalten, Abweichungen von bauordnungsrechtlichen Anforderungen

32 | Kurzfristig: etwa 1 bis 2 Jahre; mittelfristig: etwa 3 bis 5 Jahre; langfristig: ab 5 Jahren.

33 | Für einen Überblick über die unterschiedlichen Landesbauordnungen ist der BiB-Bauordnungs-Bot vom Verband für Bauen im Bestand ein praktisches Tool, URL: www.fuerbauenimbestand.de/bib-bot-bauordnungen [Stand: 15.06.2026].

34 | Vgl. Architects for Future 2021.

35 | Vgl. BAK 2023.

zuzulassen (zum Beispiel bei Abstandsflächen, Brandschutz, Stellplatzpflicht) und vereinfachte Genehmigungsverfahren oder sogar Genehmigungsfreiheit bei Maßnahmen im Bestand zu ermöglichen (etwa bei Dachgeschossausbau oder dem Bau von Dachgauben). Das betrifft insbesondere Länder mit großer Wohnungsnot in urbanen Bestandsgebieten, wie Baden-Württemberg, Bayern oder Hessen. Ein Rundschreiben der bayerischen Obersten Baubehörde aus dem Jahr 2011 zur Bayerischen Bauordnung (BayBO) mag hier als zusätzliches Beispiel dienen: Konkret ging es dabei um Brandschutz bei Änderungen im Bestand. Demnach müssten Bestandsstrukturen, die vom Umbau nicht berührt werden, nicht auf aktuelle Standards ertüchtigt werden, es sei denn, es bestehe eine Gefahr für Leib und Leben – etwa weil sichere Rettungswege fehlten. Dann könne die Behörde eine entsprechende Ertüchtigung sehr wohl fordern.[36]

Die Bauministerkonferenz hat bereits im November 2025 beschlossen, konkrete Erleichterungen für den Umbau im Bestand in die Musterbauordnung aufzunehmen.[37] Wir befürworten dies. Und auch andere Expertengremien wie die interdisziplinäre Arbeitsgruppe *Anders Bauen* der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften (BBAW), die sich mit den Hindernissen des nachhaltigen und klimagerechten Bauens befasst, weisen in diese Richtung (eine Publikation ist für Ende 2026 geplant).

Handlungsoptionen für die Länder: Bauen im Bestand besser regeln

a) Bauen im Bestand in die MBO integrieren

Praxiserprobte Lösungen zum Umgang mit dem Bestand aus einzelnen Ländern müssen zunächst in die MBO und anschließend in andere LBO überführt werden. Wir schlagen daher vor, in der MBO das Bauen im Bestand dem Neubau gleichzustellen und als eigenständige Bauweise zu beschreiben. Dass dies in Teilen bereits geschehen ist, ist zu begrüßen.

Ziel unseres Vorschlags ist es, dass bestehende Bauteile und Strukturen bei Umbau und Nutzungsänderung in geringerem Maße nachgerüstet werden müssen. In der Folge wäre Bauen im Bestand wirtschaftlicher und attraktiver: Investitionskosten würden sinken, Bauphasen sich verkürzen; durch geringeren Materialverbrauch ließen sich zudem Ressourcen und CO_2 einsparen. Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit verstärken sich also gegenseitig, wenn Bestandsstrukturen weitergenutzt und zur Schaffung neuen Wohnraums erweitert werden können.

Grundsätzliche Anforderungen an bestehende bauliche Anlagen bei Umbaumaßnahmen oder Nutzungsänderung hat neben dem BAK-Vorschlag zur „Umbauordnung"[38] auch die Niedersächsische Bauordnung (§ 85a NBauO[39]) integriert. Beide Beispiele richten Baumaßnahmen im Bestand an den allgemeinen bauordnungsrechtlichen Schutzzielen aus, insbesondere dem Schutz von Leben und Gesundheit. Hervorgehoben werden dabei Brandschutz und Standsicherheit. Das heißt, dass sowohl die von der Baumaßnahme betroffenen im Bestand vorhandenen Bauteile als auch neue Bauteile grundsätzlich nicht an die Neubauvorschriften angepasst werden müssen, sofern die allgemeinen Schutzziele gewahrt bleiben. § 85a Absatz 1 Satz 3 NBauO schreibt vor, dass höhere Standards im Bestand auch für neu hinzugefügte oder geänderte Bauteile gelten. Der BAK-Vorschlag definiert hingegen das Bestandsniveau als Obergrenze für neu hinzugefügte oder geänderte Bauteile und enthält keine ausdrückliche Regelung, die eine Unterschreitung vorhandener höherer Standards verhindert.

b) Bauen im Bestand mittels Musterrichtlinie verlässlich regeln

Durch die Integration des Bauens im Bestand in die Musterbauordnung und anschließend in die Landesbauordnungen können die grundsätzlichen bauordnungsrechtlichen Anforderungen an bestehende Gebäude festgelegt werden. Zu klären ist aber außerdem erstens, unter welchen Voraussetzungen, zweitens in welchem Umfang, drittens welche bestehenden Bauteile oder Konstruktionen und viertens bei welchen baulichen Veränderungen (Aufstockung, Dachausbau, Anbau, Umbau) oder welcher Nutzung nachgerüstet werden müssen oder im bisherigen Zustand verbleiben dürfen. In der Praxis sind es häufig Schnittstellen mit dem Bestand, bei denen diese Beurteilung schwierig ist – wie im Fall von Treppenräumen, die bei einer Aufstockung oder einem Dachausbau gegebenenfalls verändert werden müssen, um Fluchtwege oder Brandschutz sicherzustellen.

Um hierfür bundesweit einheitliche Maßstäbe zu setzen, sollte neben der MBO und der Musterverwaltungsvorschrift Technische Baubestimmungen (MVV TB) eine Musterrichtlinie für das Bauen im Bestand entwickelt werden. Eine solche

36 | Vgl. STMI Bayern 2011.
37 | Vgl. STMB Bayern 2025. Zum Zeitpunkt der Publikationserstellung liegt lediglich der formale Beschluss vor.
38 | Vgl. § 80a, Änderungsvorschlag für die Musterbauordnung, BAK 2023.
39 | Vgl. NBauO, URL: voris.wolterskluwer-online.de/browse/document/377afea8-3b4a-3e1d-84ac-dadbd5555607 [Stand: 15.06.2026].

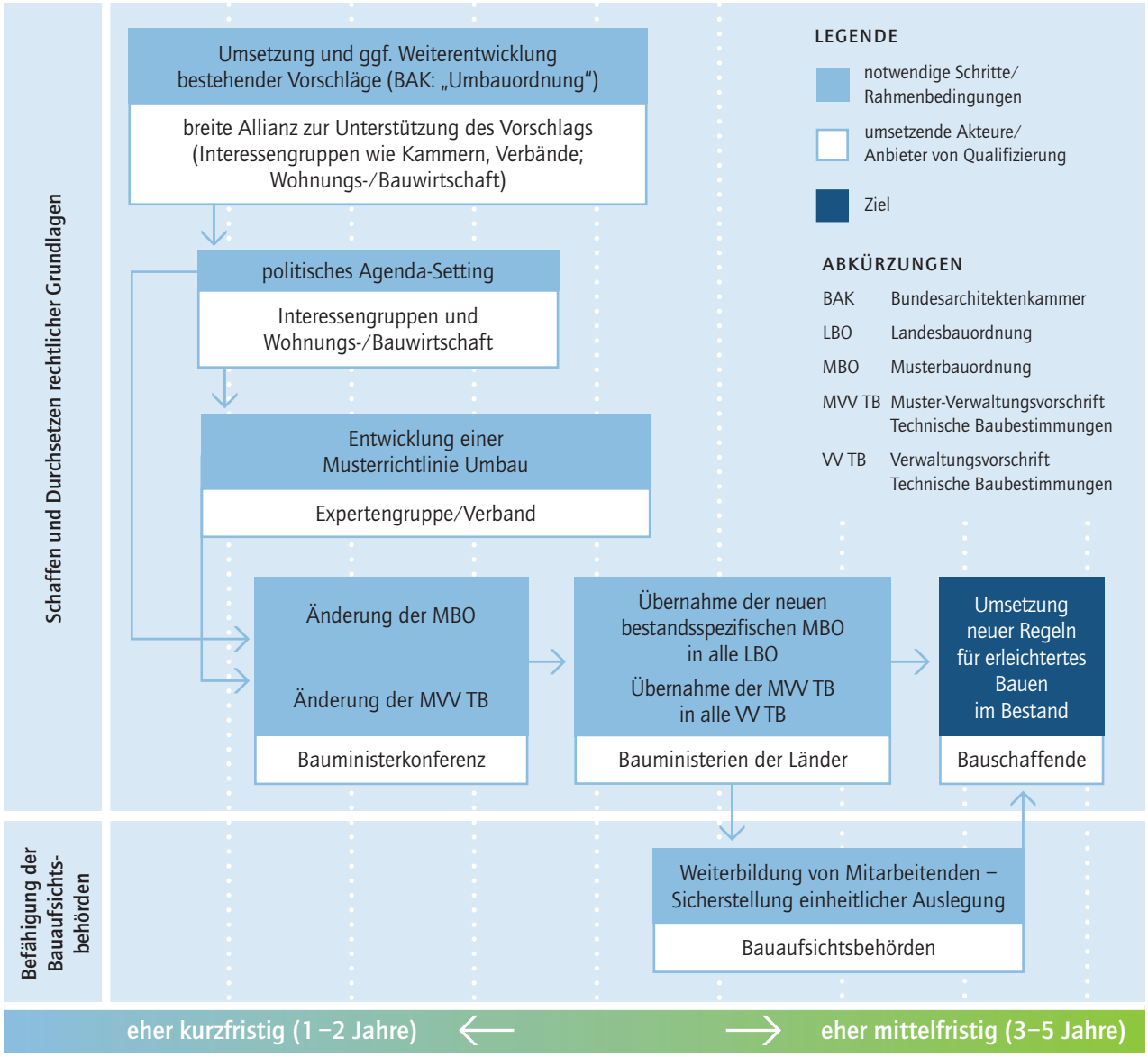


Abbildung 2: Integration des Bauens im Bestand in die Musterbauordnung und Konkretisierung in einer Musterrichtlinie (Quelle: eigene Darstellung)

Musterrichtlinie im Sinne einer nichtverbindlichen Empfehlung für den Umbau würde konkrete Anwendungsfälle für unterschiedliche Gebäudetypologien (zum Beispiel Aufstockung eines Gebäudes aus der Gründerzeit um bis zu zwei Geschosse) zeigen und mögliche Optionen für die im Einzelfall sinnvoll zu treffenden Entscheidungen erläutern. Die Richtlinie würde als Entscheidungsgrundlage somit Genehmigungsprozesse für Bestandsertüchtigungen erleichtern, da sich Bauherren, Planungsteams und Bauaufsicht darauf stützen können. So wird die notwendige Planungs- und Rechtssicherheit bei Umbauten gestärkt. Beispielhaft ist an dieser Stelle die Musterrichtlinie über brandschutztechnische Anforderungen an Bauteile und Außenwandbekleidung in Holzbauweise (MHolzBauRL) zu nennen.[40]

40 | Vgl. DIBt, URL: www.dibt.de/de/aktuelles/meldungen/nachricht-detail/meldung/muster-richtlinie-ueber-brandschutztechnische-anforderungen-an-bauteile-und-aussenwandbekleidungen-in-holzbauweise-mholzbaurl [Stand: 15.06.2026].

c) Normung auf Bestand ausrichten und Wiederverwendung von Materialien stärken

Auch das Normungswesen ist im Grundsatz auf den Neubau ausgerichtet, weshalb bestandsorientierte Alternativen für ursprünglich auf den Neubau ausgerichtete Normen erarbeitet werden müssen. Beispielsweise folgt die Kostenplanung von Baumaßnahmen allgemein der Norm DIN 276. Eine Alternative für die Kostenplanung im Bestand ist die sogenannte BIB 276.[41]

Insbesondere beim Um- oder Rückbau sollte auch die Wiederverwendung von Bauteilen und/oder Materialien klar geregelt werden, um Ressourcen und Kosten zu sparen. Ein erster Schritt könnte sein, den Begriff „Beseitigung von Anlagen" in den bauordnungsrechtlichen Vorschriften zur Beseitigung baulicher Anlagen durch den Begriff „Rückbau von Anlagen" zu ersetzen. Zwar handelt es sich hierbei formal nur um eine sprachliche Anpassung, doch die Signalwirkung für mehr Wiederverwendung und Kreislaufwirtschaft wäre bedeutend. Nach dem Kreislaufwirtschaftsrecht (KrWG) darf nur beseitigt werden, wenn nicht wiederverwendet werden kann – die Beseitigung steht also am Ende der Abfallhierarchie (Vermeidung – Wiederverwendung – Recycling – sonstige Verwertung – Beseitigung, § 6 KrWG).[42] Damit besteht aktuell ein gesetzlicher Widerspruch zwischen verschiedenen Landesbauordnungen und KrWG. Auch bei diesem Aspekt könnte eine Änderung der MBO Anreize schaffen, die LBO flächendeckend zu harmonisieren.

Für die **Umsetzung** (Visualisierung siehe Abbildung 2) einer MBO-Novelle wurden bereits Vorschläge durch verschiedene Architekten- und Ingenieurkammern, Verbände und Akteure der Wohnungs- und Bauwirtschaft erarbeitet, die das Bauen im Bestand stärker berücksichtigen sollen. Grundsätzlich benötigen solche Vorschläge eine breite Allianz zur Unterstützung (durch Kammern, Verbände, weitere Initiativen). Eine MBO-Novelle ist bereits durch die Bauministerkonferenz beschlossen worden. Zudem sollte die Bauministerkonferenz möglichst bald eine Expertengruppe berufen, die eine Musterrichtlinie für das Bauen im Bestand entwickelt. Dieses Thema sollte kurz- bis mittelfristig auf die Agenda gesetzt werden; politischer Druck durch Interessengruppen ist hierfür notwendig.

Eher mittelfristig sollten die Bundesländer darüber hinaus die neuen bestandsspezifischen Vorgaben aus der MBO in ihre eigenen LBO übernehmen. Federführend sind hier jeweils die für das Bauwesen zuständigen Ministerien. Auch sollten die Länder dann die Musterrichtlinie übertragen und gegebenenfalls für ihre Bedürfnisse anpassen. Und schließlich sollte das Personal der Bauaufsichtsbehörden so weitergebildet werden, dass eine möglichst einheitliche Auslegung und Anwendung der neuen Vorgaben gewährleistet ist.

2.2.3 Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen für Einfaches Bauen

Bei der Schaffung von Wohnraum geht es – vor Ästhetik und Komfort – primär um die Sicherheit, die Gesundheit, die Umweltverträglichkeit und die langfristige Nutzbarkeit eines Gebäudes. Diese übergeordneten Schutzziele nennt das Bauordnungsrecht Grundanforderungen. Sogenannte Mindestanforderungen konkretisieren diese Schutzziele im Sinne eines gesetzlich einzuhaltenden Minimums. Daraus werden wiederum Mindeststandards abgeleitet, deren Einhaltung anhand technischer Normen geprüft werden kann.

Standards, die darüber hinausgehen – beispielsweise für eine bessere Dämmung, ein höheres Schallschutzniveau oder eine erweiterte technische Gebäudeausstattung –, steigern wiederum die energetische Qualität und den Wohnkomfort. Allerdings folgt dies dem Gesetz des abnehmenden Grenznutzens: Mit jeder weiteren Steigerung des Standards sinkt der zusätzliche Gewinn an spürbarer Qualität, während gleichzeitig der Materialeinsatz, die Baukosten und der Ressourcenverbrauch weiter zunehmen. Zu solchen Standards werden auch individuelle Komfortmerkmale gezählt – etwa Fußbodenheizung, Smart-Home-Systeme oder hochwertige Materialien für Böden oder in Küchen.

Angesichts steigender Bau- und Wohnkosten sowie ökologischer Herausforderungen sehen wir insbesondere überdimensionierte Dämm- oder Schallschutzniveaus und Komfortmerkmale als wesentliche Kosten- und Ressourcenfaktoren kritisch: Sicherheit, Gesundheit und angemessene Wohnqualität müssen gewährleistet werden. Investitionen in Langlebigkeit und Robustheit eines Gebäudes unterstützen zudem die Klimaziele. Darüber hinausgehende bauliche Ausstattungsmerkmale sollten einer Kosten-Nutzen-Abwägung standhalten, die die Bedürfnisse der Bewohnerinnen und Bewohner sowie den gesamten Gebäudelebenszyklus und die klimaorientierte Mindestqualität berücksichtigt. Dies gilt sowohl bei Baumaßnahmen im Bestand als auch beim Neubau.

Bauliche Anforderungen in Recht und Praxis

Die Unterscheidung zwischen Mindeststandards und höheren Standards ist in der Praxis oft diffizil, weil es keinen umfassenden

41 | Vgl. Verband für Bauen im Bestand: BIB 276, URL: www.fuerbauenimbestand.de/bib-276 [Stand: 15.06.2026].
42 | Vgl. § 6 KrWG, URL: www.gesetze-im-internet.de/krwg/__6.html [Stand: 15.06.2026].

Überblickskatalog gibt, der öffentlich-rechtlich und zivilrechtlich relevante Anforderungen klar voneinander abgrenzen würde. Und nicht immer geht es um äußerlich klar erkennbare Merkmale wie einen Balkon oder eine Fußbodenheizung, die auch für Laiinnen und Laien gut einzuordnen sind. Daher gilt es beide Bereiche kurz zu definieren:

- **Mindestanforderungen** sind öffentlich-rechtlich verpflichtend und leiten sich zumeist aus dem öffentlichen Baurecht ab – Rechtsgrundlage sind die jeweiligen Landesbauordnungen und die Verwaltungsvorschriften Technische Baubestimmungen (VV TB) des jeweiligen Bundeslands. Demgegenüber definieren bauliche Normen (zum Beispiel als DIN-Normen oder Eurocodes) nicht die Anforderungen an den Bau, sondern erläutern, wie etwas gebaut werden kann – sie sind nicht per se verpflichtend. Bauordnungsrechtlich verbindlich und somit zur Mindestanforderung werden sie erst dann, wenn sie in den VV TB verbindlich eingeführt sind. Eine Abweichung von technischen Baubestimmungen ist den am Bau Beteiligten in der Regel möglich, solange die Anforderungen durch alternative technische Lösungen ebenso gut erfüllt werden – dies muss entsprechend nachgewiesen werden. Die VV TB stellen also die bauordnungsrechtlich relevante Übersicht der Mindestanforderungen in den Bundesländern dar. Dort wird auf eine Norm verwiesen, manchmal wird diese modifiziert oder auch nur teilweise eingeführt. Für die Praxis heißt das, dass die Norm, auf die verwiesen wird, im entsprechenden Regelwerk nachgelesen und mit etwaigen Modifikationen aus der VV TB des Bundeslands abgeglichen werden muss – ein Prozess, der angesichts verschiedener Regelwerke und häufiger Regeländerungen sehr mühsam sein kann.

- Zivilrechtlich relevant sind die **anerkannten Regeln der Technik** (aRdT), also technische Prinzipien und Lösungen, die über die öffentlich-rechtlichen baulichen Mindestanforderungen meist hinausgehen und die sich in der Fachwelt durchgesetzt und in der Praxis bewährt haben.[43] Im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB), das für zivilrechtliche Verträge von Bauleistungen relevant ist,[44] wird dieser Begriff nicht explizit genannt, allerdings in der Gesetzesbegründung. Daher findet er sich auch in der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs (BGH): Eine Abweichung von den anerkannten Regeln der Technik kann demnach einen Mangel am Gebäude darstellen, da deren Einhaltung bei Vertragsschluss in der Regel stillschweigend zugesagt wird.[45] Gebäude, die den bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen entsprechen, sind also nicht unbedingt zivilrechtlich mangelfrei, da die nach Marktstandard erwartbare Beschaffenheit über das Niveau der bauordnungsrechtlichen Mindestanforderungen hinausreicht (§ 633 BGB).[46] Dass eine technische Regel beziehungsweise eine bestimmte Norm auch eine aRdT ist, wird über ihre wissenschaftlich-technische Fundierung, ihre praktische Bewährung und ihre Anerkennung in Fachkreisen definiert – zumindest theoretisch. In der Praxis wird bisweilen darüber gestritten und dann gutachterlich oder gerichtlich entschieden. In der Konsequenz führt das seit Jahrzehnten zur fortlaufenden Anhebung von Standards im Bau. Abweichungen von den aRdT sind zivilrechtlich gesehen zwar durchaus möglich, müssen aber rechtlich intensiv abgesichert werden – indem die betreffende Abweichung konkret vereinbart, der Auftraggeber über Risiken aufgeklärt und alles entsprechend nachvollziehbar dokumentiert wird. Dies trifft insbesondere zu, wenn die Bauherrin oder der Bauherr Laiin beziehungsweise Laie ist, weil hier zusätzlich der Verbraucherschutz greift. Aus diesem Grund halten sich Planungsteams und Bauunternehmen in der Praxis weiterhin überwiegend an die ihnen bekannten aRdT, weil das Risiko einer unzureichenden Aufklärung gerade im Bereich abweichender technischer oder innovativer Lösungen als zu groß angesehen wird. Dieser Umstand kann zum einen aufgelöst werden, indem Anforderungen an Bauwerke – Mindestanforderungen und aRdT – einheitlich praxisorientiert handhabbar und verständlich aufgelistet werden; so würden auch durch die Normenvielfalt entstandene Widersprüche aufgelöst.[47] Zum anderen müssen Abweichungen vertraglich abgesichert werden können, etwa als Abweichungsvereinbarung. Erst dann entsteht Rechts- und Haftungssicherheit insbesondere für professionelle Bauherren auch gegenüber etwaigen Käuferinnen und Käufern oder Mieterinnen und Mietern.

43 | Vgl. DIN e. V. 2025.

44 | Neben dem BGB kann auch die Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) auf Bauverträge angewendet werden. Für private Auftraggeber greift in erster Linie das BGB. Für Großprojekte und öffentliche Auftraggeber gelten die Regeln der VOB verbindlich.

45 | Vgl. Bundesgerichtshof, Urteil vom 07.03.2013 – VII ZR 134/12, URL: www.bundesgerichtshof.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/Zivilsenate/VII_ZS/2012/VII_ZR_134-12.pdf [Stand: 15.06.2026].

46 | Vgl. § 633 BGB, URL: https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/__633.html [Stand: 15.06.2026].

47 | Ein Gesetzesentwurf zur Änderung der Landesbauordnung Nordrhein-Westfalens (BauO NRW) sieht eine andere Lösung vor: Der Verweis auf die allgemein anerkannten Regeln der Technik in § 3 BauO NRW soll ersatzlos gestrichen werden. Künftig soll damit nicht das Einhalten der als aRdT geltenden Normen geprüft werden, sondern, ob ein Gebäude die öffentlich-rechtlichen Schutzziele erfüllt, vgl. Drittes Gesetz zur Änderung der Landesbauordnung 2018 und weiterer Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen, Landtags-Drucksache 18/17474, URL: https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD18-17474.pdf [Stand: 15.06.2026].

Aus den Bürgerräten

Die Teilnehmenden argumentierten zum Thema *Einfaches Bauen* differenziert und reflektierten Komfortansprüche im Kontext gesellschaftlicher und finanzieller Rahmenbedingungen.

Bestehende Anforderungen an das nötige Schallschutzniveau, an die technische Gebäudeausstattung, an Pkw-Stellplätze und an die Wohnfläche wurden kritisch hinterfragt und gegen mögliche Folgen abgewogen: Individuelle Ausstattungsmerkmale wie eine Fußbodenheizung oder eine Badewanne wurden überwiegend als von persönlichen Präferenzen geprägter Komfort eingeordnet. Am Beispiel von Aufzügen diskutierten die Teilnehmenden zudem die langfristigen Betriebs- und Wartungskosten für technische Anlagen, die vielfach als finanzielle Belastung wahrgenommen wurden. Gleichzeitig bestand Einigkeit darüber, dass Aufzüge in vielen Lebensphasen unverzichtbar sind: Neben Seniorinnen und Senioren bräuchten auch junge Eltern Aufzüge, und nach Unfällen oder medizinischen Eingriffen seien Menschen ebenfalls darauf angewiesen. Die Diskussion um die Aufzüge stand pars pro toto auch für das Thema Barrierefreiheit, die als gesellschaftspolitische Notwendigkeit anerkannt wurde – allerdings mit der Einschränkung, dass nicht alle Wohnungen barrierefrei gebaut oder nachgerüstet werden könnten. Gute planerische Lösungen könnten allerdings helfen, zahlreiche Barrieren abzubauen.

Auch bei der Wohnungsgröße zeigte sich ein differenziertes Bild: So priorisierten die Teilnehmenden einen funktionalen Grundriss und eine gute Raumnutzung gegenüber einer großen Wohnfläche. Eigene Pkw-Stellplätze wurden darüber hinaus mehrheitlich als individueller Komfort eingeordnet, der die Baukosten insgesamt steigen lasse. Bei guter Anbindung an den öffentlichen Nahverkehr, sicheren Fahrradstellplätzen und alternativen Parkraumkonzepten wären zudem viele bereit, auf Pkw-Stellplätze zu verzichten – insbesondere, wenn sich dies in geringeren Wohnkosten niederschlagen würde.

Beim Schallschutz sahen die Teilnehmenden einen gewissen Standard hingegen als unverzichtbar an, insbesondere bei sehr geringem Wohnraum, um dessen Charakter als privaten Rückzugsort zu gewährleisten. Zugleich wurde ein gewisses Maß an Geräuschen als Bestandteil städtischen Lebens beschrieben. Ob das von den Teilnehmenden gewünschte Niveau den gesetzlichen Grundanforderungen entsprach (oder womöglich darüberlag), war im Rahmen der Bürgerräte aufgrund mangelnder Vergleichsmöglichkeiten nicht zu klären.

Insgesamt zeigen die Bürgerräte: Das Spannungsverhältnis zwischen Baukosten, Wohnkomfort und gesellschaftlicher Verantwortung war den Teilnehmenden deutlich bewusst. Einfachere Baulösungen wurden nicht pauschal abgelehnt, sondern als sinnvolle Alternative im Abwägungsprozess bewertet. Zudem wurde bedarfsorientierte, gute Planung als zentraler Hebel definiert, um mit begrenzten Ressourcen angemessenen Wohnkomfort zu gewährleisten.[48]

Initiativen für einfacheres Bauen

Verschiedene Initiativen reagieren auf diese Herausforderung und versuchen, das Bauen zu vereinfachen, um damit die Kosten zu reduzieren: Beispiele sind der *Hamburg-Standard,* der *Bremer Weg* oder der Regelstandard *Erleichtertes Bauen* aus Schleswig-Holstein. Der gesetzgeberische Fokus des Bundes liegt dagegen auf dem Gebäudetyp E, der keinen konkreten Anforderungskatalog umfasst, sondern einen Prozessvorschlag darstellt und durch Änderungen des BGB letztlich eine rechtssichere Umsetzung ermöglichen soll. In Bayern werden aktuell 19 Pilotprojekte für den Gebäudetyp E umgesetzt und wissenschaftlich durch die Technische Universität Braunschweig begleitet.[49] Der Schwerpunkt der Begleitung liegt dabei in der Erforschung des experimentellen und kostenreduzierten Bauens, das die grundsätzlichen Schutzziele erfüllt, sonst aber von den gesetzlichen Vorgaben abweichen kann.

Wir im acatech Projekt verstehen das Konzept des *Einfachen Bauens* als eine Herangehensweise an Planen und Bauen, die

48 | Detaillierte Ergebnisse der im Projekt *Bauen & Wohnen* durchgeführten Bürgerräte hier: URL: www.acatech.de/wp-content/uploads/2025/09/Bauen-Wohnen_-Abschlussbericht-Buergerraete_Dialogik.pdf [Stand: 15.06.2026].

49 | Vgl. STMB Bayern.

durch bewusste Reduktion, Robustheit und Langlebigkeit definiert ist. Angestrebt wird eine gute Wohnqualität durch Fokussierung auf wesentliche funktionale, räumliche und konstruktive Anforderungen bei gleichzeitiger Minimierung technischer Systeme und spezialisierter Bauteilschichten. Das Bauen sollte dabei konsequent bedarfsorientiert auf die Bewohnerinnen und Bewohner und auf Suffizienz ausgerichtet werden, ohne an entscheidender Qualität zu sparen. Einfachheit ist dabei nicht als Mangel oder Einschränkung zu verstehen. Im Gegenteil: Die planerische Komplexität und der Anspruch an die Entwurfsleistung steigen, weil der Wegfall mancher Bauteile und Technik zunehmend durch konstruktive und passive Strategien kompensiert wird – etwa durch Konstruktionselemente, die als temperaturregulierende Speichermasse wirken, oder durch Nutzung natürlicher Lüftung. Mehrwerte entstehen neben dem geringeren Material- und Ressourcenverbrauch, der niedrigere Baukosten zur Folge hat, auch im Lebenszyklus des Gebäudes: Bei weniger Einsatz von Technik sinken die Betriebs- und Wartungskosten. Zudem sollen Komponenten nicht kompliziert verbaut werden, damit sie sich einfacher reparieren oder austauschen lassen. Zusätzlich ermöglicht dies den geordneten Rückbau und die Wiederverwendung von Bauteilen. Schon eine flexiblere Handhabung der bestehenden Regelungen würde nachhaltigere Techniken zulassen, etwa den Lehmbau.

Das Konzept des *Einfachen Bauens* ist also mit ausgezeichneter architektonischer Qualität und hoher Funktionalität verbunden. Es setzt aber auch gemeinschaftliche Abwägung und Konsens voraus – von Bewohnerinnen und Bewohnern mit politischen Entscheiderinnen und Entscheidern auf den betroffenen Ebenen. Ohne diesen Konsens können einfach zu bauende Projekte nicht oder nur eingeschränkt realisiert werden.

Angesichts gesellschaftlich etablierter Erwartungen an hohe Komfort- und Wohnflächenstandards ist damit zu rechnen, dass einfache Bauprinzipien auf Vorbehalte stoßen werden. Zugleich müssen Befürchtungen ernst genommen werden, dass einfacheres Bauen auch reduzierte Standards umfasst und dies zu einer Stigmatisierung von Bewohnerinnen und Bewohnern oder zu sozialräumlicher Segregation führen könnte. Planung muss auch bei einfacheren Bauweisen Folgeproblemen wie unzureichendem Kälte-, Wärme- oder Schallschutz entgegenwirken und architektonische Qualität sichern. Ebenso ist wohnungspolitisch sicherzustellen, dass die reduzierten Baukosten in Form von niedrigeren Mietkosten auch tatsächlich bei den Bewohnerinnen und Bewohnern ankommen.

Aus der Praxis – Einfach Bauen

Die Forschungsgruppe *Einfach Bauen* an der Technischen Universität München verfolgt mit ihrem Projekt das Ziel, die zunehmende Komplexität im Bauwesen zu reduzieren. Gebäude sollen durch einfache Konstruktion, robuste Materialien und minimale Gebäudetechnik funktionieren. Statt vieler technischer Systeme übernehmen Architektur, Materialeigenschaften und Konstruktion möglichst viele Funktionen wie Wärmespeicherung oder Raumklimaregulierung. Zentrale Prinzipien des Konzepts sind monolithische Bauteile, wenige Schichten, handwerkliche Fügung und langlebige Konstruktionen. Dadurch sollen nachhaltige, kostengünstige und nutzerfreundliche Gebäude entstehen, die einfach zu bauen, zu betreiben und langfristig zu nutzen sind. Zur praktischen Erprobung wurden in Bad Aibling drei Forschungshäuser jeweils in einer anderen Bauweise – nämlich aus Holz, Mauerwerk und Beton – gebaut und anschließend quantitativ untersucht. Zudem wurden Langzeitmessungen zum Raumklima, zum Energieverbrauch und zum Nutzungsverhalten durchgeführt.[50]

Handlungsoptionen für den Bund: Einfaches Bauen stärken

a) Gesetzliche und vertragliche Grundlagen für Gebäudetyp E durchsetzen

Die bereits seit Sommer 2024 geplante Änderung des BGB im Zuge des sogenannten Gebäudetyp-E-Gesetzes soll rechts- und haftungssichere Abweichungen von den anerkannten Regeln der Technik ermöglichen. Auch die aktuelle Regierungskoalition hat sich dem Vorhaben verschrieben,[51] was wir befürworten. Einfache Regelungen, die Rechtssicherheit herstellen, sind bürokratischen, komplexen Lösungen grundsätzlich vorzuziehen. Künftig könnte auch diskutiert werden, wie ein an grundsätzlicher Sicherheit und Komfort ausgerichtetes Basismodell an Standards aussehen sollte, statt einzelne Abweichungen vertraglich zuzulassen. Dies könnte im Sinne der Bezahlbarkeit für Käufer- und Mieterschaft potenziell mehr Entlastung bedeuten.

50 | Vgl. Nagler 2021, URL: www.einfach-bauen.net/wp-content/uploads/2023/04/Leitfaden_Online_ueberarbeitet.pdf [Stand: 15.06.2026]. In einem zweiten Schritt wurden Maßnahmen im Bestand untersucht, hierzu siehe Kapitel 2.4.1.

51 | Vgl. Koalitionsvertrag 2025.

Einfaches Bauen bedarf einer intensiven Abstimmung und Beratung zu Beginn des jeweiligen Projekts – diese Planungsleistung geht den Entscheidungen der Bauherrschaft voraus. Geschuldete Eigenschaften müssen klar definiert sein. Gerade bei nichtfachkundigen Bauherrinnen und Bauherren muss eine hinreichende Aufklärung zu den Konsequenzen der Entscheidung nachgewiesen werden können. Dies sollte perspektivisch rechtlich abgesichert werden, ebenso wie die Gültigkeit einer Abweichungsvereinbarung bei Verkauf oder Vermietung.

b) Zwischen baulichen Mindestanforderungen und höheren Standards unterscheiden

Wir sprechen uns dafür aus, gesundheits- und sicherheitsrelevante Standards nachvollziehbar von gehobenen Standards abzugrenzen, um einfache Bauweisen zu stärken. Eine entsprechende praxisorientierte Gliederung ist anzustreben. Wie notwendige Grundanforderungen – neben solchen zur Sicherheit und zur Gesundheit auch Anforderungen im Sinne von Nachhaltigkeit und Barrierefreiheit – in Standards und Normen übersetzt werden, sollte selbstverständlich weiterhin auf dem Prüfstand bleiben, insbesondere vor dem Hintergrund guter neuer Bau- und Technikösungen. Auch sollten Standards mit Blick auf Neubau ebenso wie für das Bauen im Bestand diskutiert werden.

Der Ende 2023 beschlossene DIN-Ländervertrag regelt bereits, dass die rund 600 bauaufsichtlichen Normen zukünftig nach Mindestanforderungen und nach weitergehenden Anforderungen abzugrenzen sind. Auch Nutzen und Folgekosten von Normen sollen dadurch transparenter werden.[52] Dieser Prozess ist grundsätzlich zu begrüßen und sollte möglichst rasch vorangetrieben werden.

c) Honorarordnung für Architekten- und Ingenieurleistungen (HOAI) für Einfaches Bauen anpassen

Die Bundesregierung sollte die Honorarordnung für Architekten- und Ingenieurleistungen (HOAI) anpassen, um für Planungsteams Anreize zum *Einfachen Bauen* zu setzen. Die HOAI stellt eine Rechtsverordnung dar und bestimmt einen Orientierungsrahmen zur Vergütung von Planungsleistungen in den Bereichen Architektur, Stadtplanung und Bauwesen. Die Honorare werden im Wesentlichen auf Grundlage der anrechenbaren Baukosten sowie der definierten Leistungsphasen und Honorarzonen ermittelt. Durch das Konzept des *Einfachen Bauens* wird häufig die Planung komplexer, aber das Auftragsvolumen aufgrund der reduzierten Baukosten geringer. Eine sorgfältige und auf den Einzelfall abgestimmte Planung, die Kosten spart und dennoch hohe Qualität bietet, stellt einen eigenständigen Wert dar. Die HOAI bietet derzeit allerdings keine Lösung an, um diesen Wert anzuerkennen.

Handlungsoption für die Länder: Umgang mit der Musterverwaltungsvorschrift Technische Baubestimmungen (MVV TB) vereinheitlichen

Wenn die Länder in ihren VV TB von der MVV TB abweichen, sollten sie dies auf einheitliche Art und Weise tun. Abweichungen und Gründe dafür sollten präzise formuliert und für Praktikerinnen wie Praktiker einfach zu erfassen sein.

Die **Umsetzung** der Handlungsoptionen zur Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen für *Einfaches Bauen* (Visualisierung siehe Abbildung 3) lässt sich anhand von drei Strängen beschreiben: Unabdingbar ist die gesellschaftliche Anerkennung von Zielkonflikten im Wohnungsbau und der Notwendigkeit, zwischen Wohnstandards, Kosten sowie individuellen und gesellschaftlichen Bedarfen abzuwägen. Eher kurzfristig sollten Fachleute aus Wissenschaft und Wirtschaft daher ein gesellschaftlich anschlussfähiges Konzept für das *Einfache Bauen* entwickeln – vergleichbar mit der Begleitforschung zum Gebäudetyp E oder im Kontext der geplanten DIN-Normierung. Der fachinterne Dialog sollte außerdem durch öffentliche Kommunikation ergänzt werden: Fach- und Publikumsmedien sollten die Vorteile des *Einfachen Bauens* sowie dessen Beitrag zur Lösung der Wohnungskrise diskutieren. Der Diskurs zwischen Bauverantwortlichen und späteren Nutzerinnen und Nutzern erschließt dann, welche Standards angemessen sind und zu verbesserter Bezahlbarkeit führen. Daran anschließend sollten Bund und Länder Initiativen zur Förderung des *Einfachen Bauens* starten, wie die Pilotprojekte zum Gebäudetyp E in Bayern sowie die Initiativen aus Hamburg, Bremen und Schleswig-Holstein, die hier bereits einen Anfang gemacht haben.

Zusätzlich müssen konkrete Anreize vermittelt werden: Kurz- bis mittelfristig müssten insbesondere öffentliche Wohnungsbaugesellschaften, Planungsteams und Baubranche durch Leuchtturmprojekte Erfolgsgeschichten kreieren. Genossenschaften, private Entwickler und öffentliche Förderer wie das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) oder die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) sollten die experimentellen und innovativen Projekte durch (Mit-)Finanzierung unterstützen. Eher mittelfristig sollten dann auch Anreize für Planungsteams gesetzt werden, um Projekte im Sinne des *Einfachen Bauens* umzusetzen. Die

52 | § 2 Absatz 2 DIN-Ländervertrag 2023, URL: https://www.din.de/resource/blob/1040652/7cfdbbf184466af671df3811e2af9c7a/din-laendervertrag-data.pdf [Stand: 15.06.2026].

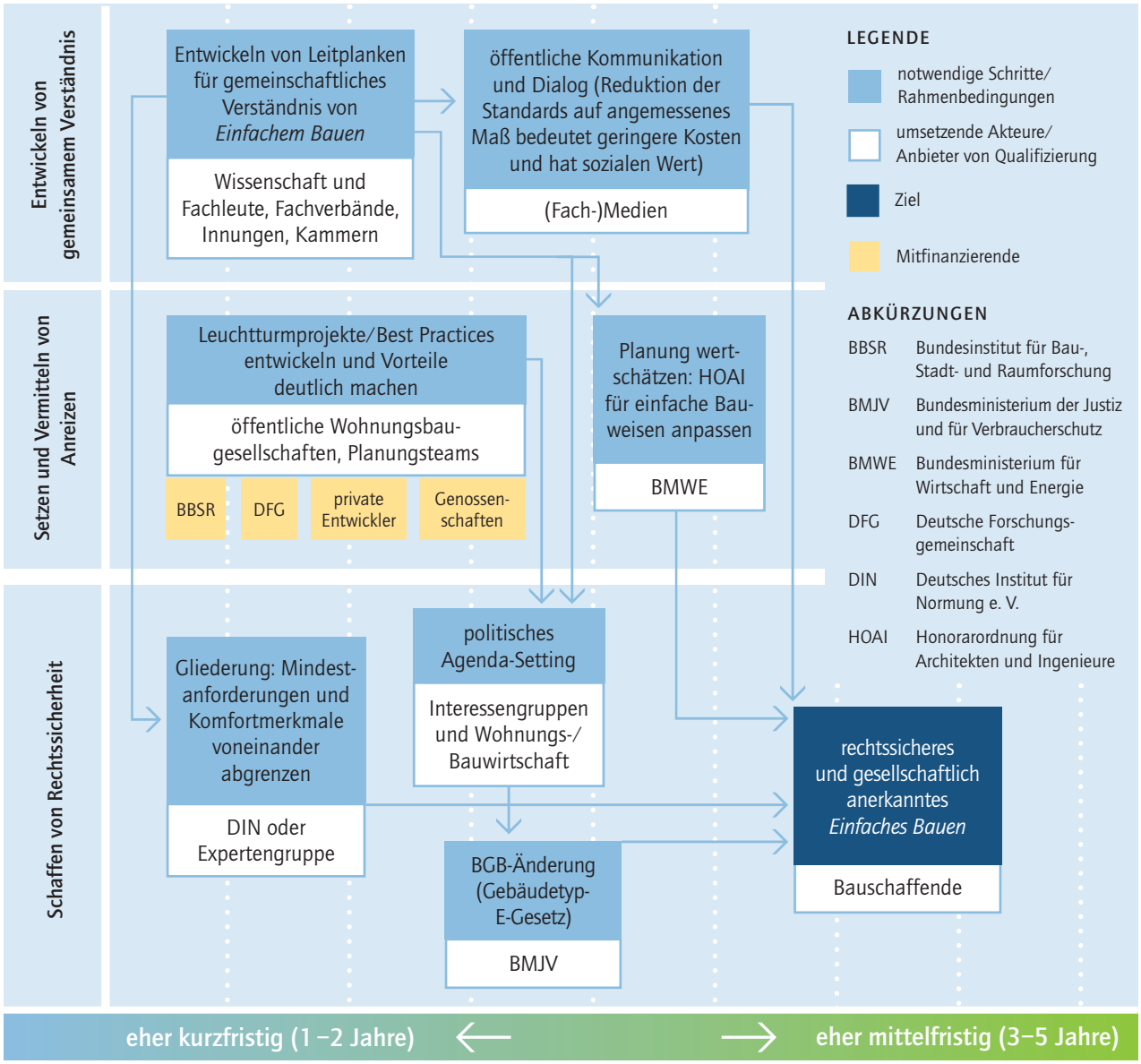


Abbildung 3: Umsetzung der Rahmenbedingungen von Einfachem Bauen (Quelle: eigene Darstellung)

häufig komplexe Planung solcher Projekte sollte also angemessen honoriert werden. Zuständig für eine Änderung der HOAI ist das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE).

Darüber hinaus braucht es für *Einfaches Bauen* Rechtssicherheit: Im Jahr 2026 soll im Kontext des Gebäudetyp-E-Gesetzes ein zivilrechtlicher Rahmen geschaffen werden. Zuständig ist das BMJV. Und schließlich muss, eher kurzfristig, eine Gliederung erarbeitet werden, die zwischen Mindestanforderungen und Komfortmerkmalen bei der Schaffung von Wohnraum unterscheidet – dieses Vorhaben wird durch die Beschlüsse im Kontext des DIN-Ländervertrags von 2023 unterstützt.

2.3 Evidenzbasierte Optimierung der Abwicklung von Bauprojekten

Standort, Projektvolumen, Zeitvorgaben, Budget, technische Komplexität und lokale Rahmenbedingungen prägen Bauprojekte und unterscheiden sich individuell. Die genannten Faktoren beeinflussen entsprechend die Projektvergabe und die Wahl des Abwicklungsmodells – beim Bestand ebenso wie beim Neubau. Hinweise zur Projektabwicklung im kommunalen Bestand geben wir in der parallel erschienenen Publikation *Mehr bezahlbares Wohnen im Bestand – Handlungsoptionen für Kommunen und kommunale Einrichtungen* in Kapitel 2.3.

Für die öffentliche Hand gilt das öffentliche Vergaberecht, insbesondere der Grundsatz der Losvergabe gemäß § 5, Absatz 2 Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) – Teil A.[53] Kommunen vergeben daher Planungs- und Bauleistungen in Einzel- oder Teillosen an einzelne Planungs- und Handwerksbetriebe. Zugleich ist ein Wandel in der Vergabepraxis zu beobachten: Der Einsatz eines Generalunternehmers (GU), Generalübernehmers (GÜ) oder Totalunternehmers (TU) nimmt – abhängig von der Projektstruktur – tendenziell zu, muss allerdings wirtschaftlich oder technisch gegenüber der Einzelvergabe begründet werden. Während diese Modelle mit Blick auf Zeit- und Schnittstellenmanagement teilweise positiv bewertet werden, besteht auch Kritik an mangelnder Steuerungsmöglichkeit und Qualitätssicherung.

Auch weil Einzelvergaben eher kleinen und mittelständischen Planungsbüros sowie produzierenden und ausführenden Unternehmen zukommen, der Einsatz von GU, GÜ oder TU aber große Unternehmen anspricht, bestehen Vorbehalte gegenüber einer entsprechenden Öffnung des Vergaberechts. Diese Position vertreten insbesondere Ingenieur- und Architektenkammern.[54] Andererseits halten Vertreter der Kommunen sowie der Wohnungs- und Verkehrsunternehmen die Möglichkeit einer rechtssicheren Gesamtvergabe bei Bauaufträgen für die Beschleunigung und Vereinfachung des Vergabeprozesses für entscheidend.[55]

Das Vergaberecht weg vom Losprinzip und hin zu mehr Bündelung von Gewerken zu flexibilisieren kann es für alternative – zum Beispiel digitale – Verfahren öffnen. Eine solche Flexibilisierung muss aber verantwortungsvoll vorangetrieben werden, um unerwünschte Implikationen auszuschließen – der Grundsatz einer mittelstandsfreundlichen Vergabe muss weiter gelten. Eine offene Diskussion der Vor- und Nachteile ist zudem wünschenswert.

Die Frage nach Vor- und Nachteilen der Vergabemodelle (mit Blick auf Kosten, Dauer, Steuerbarkeit oder Qualität von Bauprojekten) wurde zwar bereits in einzelnen Studien untersucht; eine systematisch erhobene, bundesweit vergleichbare und belastbare Datengrundlage, die Aussagen darüber erlauben würde, welches Modell unter welchen Rahmenbedingungen besonders geeignet ist und wie es weiterentwickelt werden müsste, fehlt jedoch bislang.[56] Öffentliche Beschaffungsprozesse belasten aufgrund der hohen Komplexität vor allem kleinere Behörden. Auch bei größeren kommunalen Auftraggebern fehlt bereits heute qualifiziertes Personal. Der demografische Wandel wird diesen Zustand künftig noch verstärken. Die Prozesse müssten also insbesondere für mehr Praxisorientierung und Effizienz dringend reformiert werden.[57]

Konkrete Hindernisse zeigen sich so etwa bei den Schwellenwerten der Europäischen Union (EU): Weil die Planungshonorare (inklusive Fachplanung) eines Bauvorhabens zwingend zusammengerechnet werden müssen, können bereits Vorhaben mittlerer Größenordnung europaweit auszuschreiben sein. Gerade bei Maßnahmen im Bestand, die durch Unsicherheiten und iterative Prozesse geprägt sind, führt das zu ineffizienterer Planung und Umsetzung. Vergabeprozesse oberhalb der EU-Schwellenwerte bedeuten darüber hinaus einen erheblichen Mehraufwand sowohl für die kommunalen Auftraggeber als auch für potenzielle Auftragnehmer. Europäische Ausschreibungen begünstigen zudem eine räumliche Zersplitterung der Planungsteams, was wiederum mehr Koordinations- und Steuerungsaufwand zur Folge hat.[58]

Aus EU-Perspektive wären aufgrund der stark segmentierten deutschen Vergabepraxis eine bessere Koordination zwischen Bund, Ländern und Kommunen sowie eine Harmonisierung der Verfahrensarten (aktuell differenziert nach Schwellenwerten, Auftragsart, Auftraggeber) sinnvoll.[59]

Digitalisierung, demografische Entwicklung, Klimawandel und Wohnungsnot verändern Planungs- und Bauprozesse

53 | Vgl. VOB/A, URL: www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_31012019_BWI781063060120180001604634.htm [Stand: 15.06.2026].
54 | Vgl. Bundesingenieurkammer 2025; vgl. Bundesarchitektenkammer 2024.
55 | Vgl. DGStB/GdW/VDV/HDB 2025.
56 | Vgl. OECD 2019.
57 | Vgl. ebd.
58 | Vgl. DAB 2026; vgl. Leja 2025.
59 | Vgl. OECD 2019.

derzeit grundlegend. Ein weiterer Faktor ist die Entwicklung der industriellen, seriellen und modularen Bauweisen. Sie erfordern eine enge Verzahnung von Planung, Produktion und Ausführung. Die bisherigen Vergabeverfahren bilden die hierfür nötige Bündelung von Gewerken sowie gegebenenfalls eine Integration der planenden, produzierenden und ausführenden Unternehmen nicht ab.[60] Und schließlich werden neue Vergabemodelle im Zuge der Digitalisierung und unter Einbeziehung von Künstlicher Intelligenz (KI) auch mit neuen Verantwortlichkeiten einhergehen.

Handlungsoption für den Bund: Forschung als Grundlage für eine bessere Bauprojektabwicklung initiieren

Um Vergabe- und Abwicklungsentscheidungen künftig evidenzbasiert treffen und Vergabe- sowie Abwicklungsmodelle an aktuelle Herausforderungen anpassen zu können, sollte der Bund systematische Forschung und Datenerhebung initiieren, zum Beispiel durch eine nachgeordnete Behörde oder forschende Institution. Denkbar sind standardisierte Leistungsindikatoren für die Abwicklung von Bauprojekten, ein bundesweites Monitoring und die wissenschaftliche Evaluation kommunaler Pilotprojekte. Wenn Projekte nach einheitlichen Kriterien dokumentiert und vergleichbar gemacht werden, können belastbare Schlussfolgerungen für die politische und rechtliche Anpassung sowie die Leistungsfähigkeit der Bauwirtschaft gezogen werden.[61] Davon hängen weitere Weichenstellungen ab: eine dringend nötige Weiterentwicklung des Vergaberechts, der Kompetenzerhalt zur Projektsteuerung in den Kommunen, die Förderung innovativer Abwicklungsmodelle – etwa *Integrierte Projektabwicklung* (IPA) auch im Bestand – sowie die gezielte Stärkung der Leistungsfähigkeit von KMU in der deutschen Bauwirtschaft.[62]

Für die **Umsetzung** sollte der Bund – federführend das Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt (BMFTR) – kurzfristig die Forschung zur Vergabepraxis mit dem Ziel einer evidenzbasierten Bewertung forcieren. Mittel- bis langfristig ist allerdings eine Novelle des Vergaberechts erforderlich, wobei das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE) verantwortlich zeichnet.

2.4 Förderung zur Schaffung von mehr bezahlbarem Wohnraum

2.4.1 Energetische Sanierung des Gebäudebestands

Die energetische Sanierung des Gebäudebestands ist zentral für die Erreichung der Klimaziele, kann jedoch auch zu Mietpreissteigerungen beitragen, weil ein Teil der Investitionskosten über die Mieten refinanziert wird. Gleichzeitig können Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen im Gebäudebestand Wohnkosten mindern oder zumindest stabilisieren, weil sie die Abhängigkeit von volatilen Energiemärkten verringern. Zudem lassen sich so potenzielle Schäden und Folgekosten der Erderwärmung abfedern, etwa durch Maßnahmen zur Hitzeresilienz.

Allerdings haben steigende Investitionskosten, förderungsbedingte Fehlanreize für teure Komplettsanierungen und die Möglichkeit für Vermietende, einen Teil der Sanierungskosten auf die Miete umzulegen (Modernisierungsumlage), in vielen Städten eine Dynamik ausgelöst, die nicht nur die Warmmieten steigen lässt, sondern auch die soziale Verdrängung verstärkt. Hinzu kommt, dass Haushalte mit niedrigem Einkommen sowie Bewohnerinnen und Bewohner von Siedlungen, die zwischen den 1950er und 1970er Jahren erbaut worden sind, besonders von solchen Effekten betroffen sind, da hier energetische Sanierungsbedarfe und sozioökonomische Verwundbarkeit zusammentreffen. Damit entsteht ein Spannungsfeld zwischen Klimaschutz und Bezahlbarkeit, das eine sozial ausgewogene Ausgestaltung der energetischen Sanierung notwendig macht.

Kritische Reflexion der aktuellen Sanierungspraxis

Das derzeitige Fördersystem der *Bundesförderung für effiziente Gebäude* (BEG) ist zweigleisig ausgestaltet und unterscheidet zwischen der Förderung von Einzelmaßnahmen und systemischen Sanierungen zum Effizienzhaus-Standard. Die Förderarchitektur sieht für systemische Sanierungen grundsätzlich höhere finanzielle Fördermöglichkeiten vor als für Einzelmaßnahmen und setzt damit finanzielle Anreize für umfassende Sanierungen. Da diese jedoch regelmäßig mit deutlich höheren Gesamtinvestitionen

60 | Vgl. BBSR 2023.
61 | Vgl. OECD 2019.
62 | Zur *Integrierten Projektabwicklung* im Bestand forscht etwa die Technische Universität Dortmund, URL: https://www.zukunftbau.de/projekte/forschungsfoerderung/1008187-2474 [Stand: 18.06.2026].

verbunden sind, können trotz der Förderung erhebliche Eigenanteile verbleiben, die – insbesondere im Mietwohnungsbestand – zu Mietanpassungen beitragen können.

Zudem bleibt die tatsächliche Energieeinsparung bei umfangreicher Sanierung häufig hinter den Erwartungen zurück. Ein Grund liegt unter anderem im realen Nutzungsverhalten der Bewohnerinnen und Bewohner: In der Praxis werden Räume häufig stärker beheizt oder anders gelüftet als in den technischen Berechnungen angenommen, sodass die Energieeinsparungen geringer ausfallen können. Die bestehende Förderarchitektur belohnt also nicht zwangsläufig Klimaschutzwirkung oder soziale Nachhaltigkeit, sondern primär die Tiefe der Maßnahme. Angesichts begrenzter Ressourcen und eines angespannten Mietmarkts ist also ein Umdenken erforderlich: weg vom Perfektionsanspruch einer Vollsanierung – hin zu einer breiten, bezahlbaren und wirksamen Sanierungspraxis.

Handlungsoptionen für Bund und Länder: Förderung und Kostenverteilung bei energetischen Sanierungen weiterentwickeln

a) Förderpolitik auf gleichermaßen kosten- wie energieeffiziente Sanierungsmaßnahmen ausrichten

Kosteneffiziente Einzelmaßnahmen wie die Dämmung der Kellerdecke, der Austausch schlechter Verglasungen oder die Abdichtung von Fugen und anderen undichten Stellen erzielen oftmals große energetische Effekte bei verhältnismäßig geringen Kosten. Zudem ist ihre soziale Wirkung besonders hoch, weil die Maßnahmen niedrigschwellig, schnell umsetzbar und somit weitgehend ohne Verdrängung realisierbar sind.

Damit solche Ansätze stärker zum Tragen kommen, sollte auch die Förderpolitik entsprechend weiterentwickelt werden. Förderprogramme sollten künftig weniger die Tiefe der Sanierung, sondern stärker die Kosteneffizienz und die soziale Wirkung pro eingesparter Tonne CO_2 berücksichtigen. Dazu gehört, Einzelmaßnahmen in höherem Umfang als bisher zu fördern und Fördermittel stärker daran zu knüpfen, dass die Mieten nach einer Sanierung nur moderat steigen. Auch eine stärkere räumliche Fokussierung kann sinnvoll sein: Kommunen könnten gezielt jene Quartiere unterstützen, in denen viele Haushalte mit geringem Einkommen zu finden sind und gleichzeitig ein hoher Sanierungsbedarf besteht, um dort möglichst sozialverträgliche Sanierungen anzustoßen. Grundsätzlich sollte die Förderung für die energetisch schlechtesten Gebäude priorisiert werden, da hier der Hebel für eine energetische Verbesserung am größten ist („Worst First").[63]

Neben der energetischen Verbesserung der Gebäudehülle spielt auch die Umstellung der Wärme- und Energieversorgung eine wichtige Rolle für langfristig bezahlbares Wohnen. Insbesondere fossile Energie- und Heizsysteme werden angesichts des zunehmenden CO_2-Preises auf fossile Brennstoffe und instabiler Versorgungslagen künftig voraussichtlich mit weiter steigenden Kosten verbunden sein. Die Transformation der Wärmeversorgung wurde im Rahmen des acatech Projekts jedoch nicht vertieft.

Für die **Umsetzung** der beschriebenen Handlungsoption sollten Bund und Länder Förderprogramme so ausrichten, dass kosteneffiziente Einzelmaßnahmen stärker bezuschusst und gegenüber der Vollsanierung priorisiert werden. Gleichzeitig sollte geprüft werden, wie Fördermittel stärker an soziale Kriterien – etwa moderat bleibende Mietsteigerungen oder die Bedarfe einkommensschwächerer Quartiere – gekoppelt werden können. Wohnungsunternehmen könnten ihre Sanierungsstrategien stärker auf solche Bausteine ausrichten und frühzeitig das Gespräch mit Mieterbeiräten, Mietervereinen und Kommunen suchen. Kommunale Klimaschutzmanager könnten wiederum bei der Auswahl der Maßnahmen unterstützen. Zudem können Konflikte entstehen, wenn Eigentümerinnen und Eigentümer hohe Förderstandards aus wirtschaftlichen Gründen bevorzugen – etwa weil diese mit höheren Fördersummen, besseren steuerlichen Abschreibungsmöglichkeiten oder langfristig höheren Erträgen aus der Immobilie einhergehen. Deswegen braucht es einen Dialog zwischen Vermieterinnen und Vermietern, Mieterinnen und Mietern und von Bund, Ländern und Kommunen, um soziale sowie wirtschaftliche Interessen frühzeitig auszugleichen. Auch sollten gezielt selbstnutzende Eigentümerinnen und Eigentümer von Ein- und Zweifamilienhäusern bei der energetischen Sanierung gefördert werden, gestaffelt nach dem vorhandenen Vermögen und dem verfügbaren Einkommen. Beide genannten Gebäudetypen machen einen Großteil der Wohngebäude in Deutschland aus und stellen damit wichtige Hebel für die kosten- und energieeffiziente Sanierung dar.

63 | Vgl. acatech/Leopoldina/Akademienunion 2025.

Aus der Praxis – Einfach Um-Bauen und Einfach Sanieren

Die Forschungsgruppe *Einfach Bauen* der Technischen Universität München befasst sich in den zwei Forschungsprojekten *Einfach Um-Bauen* und *Einfach Sanieren* mit der Frage, ob möglicherweise einfachere Sanierungsstrategien effektiver und kostengünstiger sind und damit eine Beschleunigung der energetischen Bestandssanierung befördern könnten.

Im Projekt *Einfach Um-Bauen* wird untersucht, wie Wohngebäude im Bestand kosteneffizient und klimawirksam saniert werden können, ohne die Warmmiete zu erhöhen. Dabei wird anhand von 4 repräsentativen Wohngebäuden (Baujahre 1950 bis 1984) und 1.140 untersuchten Sanierungsvarianten der gesamte Lebenszyklus der betreffenden Gebäude analysiert, einschließlich der grauen Emissionen, Lebenszykluskosten und empirisch gestützter Verbrauchssimulationen. Die Untersuchungen belegen, dass gebäudespezifisch kombinierte Maßnahmen oft ein besseres Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweisen als standardisierte Vollsanierungen. Als besonders wirksam erweist sich dabei der Austausch des Wärmeerzeugungssystems gegenüber aufwendigen Dämmungsmaßnahmen. Ziel des Projekts ist es, Strategien für eine breite Anwendung im Gebäudebestand zu entwickeln.[64]

Im Projekt *Einfach Sanieren* werden dagegen unterschiedlich aufwendige Sanierungsansätze für sogenannte Zeilenhäuser aus den 1950er und 1960er Jahren getestet. Dabei dient die Vollsanierung nach dem Standard Effizienzhaus 55 (EH 55) als Referenz. Die Ergebnisse der verschiedenen Sanierungsstrategien werden verglichen, wobei ein Energieverbrauchsmonitoring die realen Sanierungseffekte sichtbar macht. Ziel des Projekts ist die Beantwortung der Frage, ob einfachere und kostengünstigere Maßnahmen in der Praxis vergleichbare oder sogar bessere Sanierungsergebnisse hervorbringen. Die Resultate sollen empirisch fundierte Aussagen für zukünftige Sanierungsstrategien ermöglichen.[65]

b) Schrittweise Sanierungsvorhaben stärker fördern statt umfassender Vollsanierungen

Bund und Länder sollten anstelle der Vollsanierung künftig die schrittweise erfolgende energetische Sanierung im Gebäudebestand stärker fördern. Der individuelle Sanierungsfahrplan sollte dabei verstärkt als Leitlinie für die schrittweise energetische Modernisierung von Gebäuden dienen. Förderpolitisch könnte dies unterstützt werden, indem für die darin empfohlenen Maßnahmen höhere Förderquoten oder zusätzliche Boni gewährt werden. Zudem sollten Förderzusagen über längere Zeiträume verlässlich ausgestaltet werden. Auch könnten förderpolitische Anreize für abgestimmte Maßnahmenpakete mehr Planungssicherheit schaffen und zur Vermeidung ineffizienter Teilsanierungen beitragen. Und schließlich sollten sich Sanierungsfahrpläne stärker am Lebenszyklus zentraler Gebäudekomponenten orientieren, um energetische Maßnahmen mit ohnehin anstehenden Instandhaltungs- oder Modernisierungsmaßnahmen zu verknüpfen und so zusätzliche Investitionskosten zu minimieren. Auf diese Weise lassen sich kosteneffiziente Sanierungspfade entwickeln, die sowohl wirtschaftlich tragfähig als auch langfristig klimawirksam sind.

Ein solcher Ansatz ermöglicht es, Maßnahmen über mehrere Jahre zu verteilen und die soziale Verträglichkeit zu gewährleisten. Denn entlang klar strukturierter Sanierungsfahrpläne lassen sich priorisierte Einzelmaßnahmen umsetzen, wodurch sich die unmittelbare Kostenbelastung für Mieterinnen und Mieter reduziert und zugleich Planungssicherheit für Eigentümerinnen und Eigentümer entsteht. Besonders für Bestände mit vielen einkommensschwachen Haushalten oder begrenzter Kapitalausstattung ist auf diese Weise eine hohe energetische Gesamtwirkung zu erreichen, die weder finanziell überfordert noch zu sozialer Verdrängung führt.

Um eine erfolgreiche **Umsetzung** der Handlungsoption zu ermöglichen, sollten Bund und Länder individuelle Sanierungsfahrpläne auf Gebäude- oder Quartiersebene stärker fördern und weiterentwickeln sowie beim Ausbau kommunaler Energie- und Klimaberatungen unterstützen. Gleichzeitig braucht es politische

64 | Vgl. Technische Universität München 2025, URL: www.einfach-bauen.net/wp-content/uploads/2025/09/250917_Einfach-Um-Bauen-Endbericht.pdf [Stand: 16.06.2026].

65 | Vgl. Technische Universität München 2024, URL: www.sdb-bw.de/wp-content/uploads/2024/06/Zwischenbericht_EinfachSanieren.pdf [Stand: 16.06.2026].

Leitplanken – etwa sozial ausgerichtete Förderkriterien –, damit schrittweise und sozialverträglich erfolgende Sanierungen gegenüber kurzfristig renditeorientierten Vollsanierungen attraktiver werden.

c) Rahmenbedingungen für eine faire Kostenverteilung bei energetischen Sanierungen schaffen (Drittelmodell)

Um energetische Sanierungen sozialverträglich zu gestalten, bedarf es nachvollziehbarer Regeln für die Verteilung der Investitionskosten zwischen Eigentümerschaft, öffentlicher Hand und Mieterschaft. Bund und Länder könnten hierfür das sogenannte Drittelmodell als Orientierungsrahmen etablieren.[66] Das Modell sieht vor, dass die Sanierungskosten je zu einem Drittel von der Eigentümerin oder dem Eigentümer getragen, durch staatliche Fördermittel gedeckt und über Mieten refinanziert werden. Für Mieterinnen und Mieter begrenzt das Modell somit die finanzielle Belastung durch energetische Modernisierung. Gleichzeitig erhält die öffentliche Hand mehr Steuerungsmöglichkeiten, um Klimaschutz voranzubringen und soziale Belange zu stärken. Für Eigentümerinnen und Eigentümer mindert sich zudem das Finanzierungsrisiko, während sich die Mieterstruktur stabilisiert. Darüber hinaus profitieren Eigentümerinnen und Eigentümer vom Wertzuwachs ihrer Immobilie und erfahren eine höhere soziale Akzeptanz.

Auch wenn das Drittelmodell bislang nicht als verbindliches Rechtsinstrument ausgestaltet ist, kann es als politischer Orientierungsrahmen dienen. Es verdeutlicht, wie die Kosten energetischer Sanierungen zwischen Vermieterinnen und Vermietern, Mieterschaft und Staat verteilt werden könnten, und schafft Klarheit über die jeweilige finanzielle Verantwortung der Beteiligten. Dadurch können Interessenkonflikte im Zuge von Sanierungsvorhaben reduziert und sozialverträgliche Sanierungspfade gefördert werden.

Für die **Umsetzung** dieser Handlungsoption könnten Bund und Länder bei der Weiterentwicklung von Förderprogrammen stärker darauf hinwirken, dass die Kosten energetischer Sanierungen ausgewogen zwischen Eigentümerschaft, öffentlicher Hand und Mieterschaft verteilt werden. So könnten etwa Förderhöhen oder Förderbedingungen an sozialverträgliche Lösungen gekoppelt werden, die finanzielle Belastungen für alle Beteiligten begrenzen. Gleichzeitig sollten Bund, Länder und kommunale Spitzenverbände gemeinsam mit der Wohnungswirtschaft und Mieterorganisationen Dialogformate etablieren, um tragfähige Modelle der Kostenverteilung zu entwickeln und Zielkonflikte etwa zwischen Klimaschutz, Wirtschaftlichkeit und sozialer Verträglichkeit frühzeitig zu adressieren.

2.4.2 Weiterentwicklung von Förderkriterien

Auf dem Wohnungsmarkt hierzulande wächst der Druck aufgrund steigender Mieten, was in den Quartieren außerdem zu sozialer Verdrängung führen kann. Gleichzeitig fallen jährlich Tausende Wohnungen aus der Sozialbindung, weil die zeitlich befristeten Förderprogramme auslaufen. So schrumpft der Bestand an bezahlbarem Wohnraum stetig, während zugleich die Nachfrage – vor allem in Städten – weiterwächst. Die Folgen sind weiter steigende Mieten und wachsender Druck auf Haushalte mit niedrigem und mittlerem Einkommen.[67] Öffentliche Fördermittel[68] für den sozialen Wohnungsbau entfalten oft nur begrenzte Wirkung, wenn sie nicht an verbindliche soziale Auflagen wie Mietpreisbindungen oder langfristige Belegungsrechte geknüpft sind. Bund und Länder müssen die öffentliche Förderung deutlich erhöhen und langfristig sichern, damit neue Sozialwohnungen entstehen und bestehende länger erhalten bleiben. Gleichzeitig sollten die Kommunen sowie staatliche und kommunale Wohnungsbaugesellschaften finanziell gestärkt werden, um aktiv Wohnraum zu schaffen.

Neben dem Neubau fokussiert sich Wohnraumförderung auch auf den Bestand (Modernisierung, Erwerb bestehender Wohnungen, Verlängerung bestehender Bindungen).[69] Das Wohnraumförderungsgesetz (WoFG) ist nach wie vor die zentrale bundesrechtliche Norm, die definiert, was gefördert werden kann – neben Neubau betrifft dies auch Modernisierung und Erwerb bestehender Wohnungen.[70] Die Fördernehmer (zum Beispiel kommunale und öffentliche Wohnungsunternehmen, Genossenschaften, privatwirtschaftliche Wohnungsunternehmen sowie Einzelbauherrinnen und -herren) erhalten etwa Darlehen zu Vorzugsbedingungen oder Zuschüsse. Auch die Übernahme von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen ist nach Landesrecht oft möglich. Im Gegenzug verpflichten

66 | Vgl. ifeu 2024.
67 | Vgl. Pestel Institut 2026.
68 | Folgende Ausführung bezieht sich auf die Wohnraumförderung von Sozialwohnungen. Die Förderung von Modernisierung und energetischer Sanierung wird in Kapitel 2.4.1 beleuchtet.
69 | Vgl. BMWSB 2024a.
70 | Vgl. Wohnraumförderungsgesetz vom 13. September 2001 (BGBl. I S. 2376), URL: www.dejure.org/BGBl/2001/BGBl._I_S._2376 [Stand: 15.06.2026]. Hinweis: Seit der Föderalismusreform 2006 liegt die gesetzliche (gesetzgeberische) Zuständigkeit für die eigentliche Wohnraumförderung bei den Ländern – das WoFG bildet nur noch einen Rahmen, der dort oft durch Landesgesetzgebung ersetzt oder ergänzt wird.

sich die Fördernehmer, die mit den Mitteln der sozialen Wohnraumförderung geförderte Wohnung nur an solche Haushalte zu vermieten, die in den Landesregelungen als Zielgruppe ausdrücklich definiert sind. Die Berechtigung wird meist über einen sogenannten Wohnberechtigungsschein (WBS) nachgewiesen.[71]

Bund und Länder können durch gezielte Förderung kombiniert mit Mietpreis- und Belegungsbindung schnell, kosteneffizient und flächensparend handeln. Ein Beispiel ist der Ankauf mit Sozialbindung: Eine Kommune oder Genossenschaft kauft Bestandswohnungen mit Fördermitteln, im Gegenzug werden die Wohnungen langfristig durch den kommunalen Käufer sozial gebunden, und die Mietpreise bleiben unter Marktniveau.

Die Förderung von sozialem Wohnungsbau kann insgesamt zur Sicherung günstiger Mieten, zur Aufwertung und Reaktivierung von Beständen, zur Vermeidung sozialer Verdrängung und zur Stärkung der kommunalen Steuerung beitragen. Bund und Länder legen den Fokus zunehmend auf Programme, die bei gleichbleibender Wohnqualität eine effizientere Nutzung von Bestandswohnflächen fördern. Durch die Förderung haben auch gemeinnützige Akteure mehr Möglichkeiten, in bezahlbares Wohnen zu investieren. Das Ergebnis: ein wachsender, nachhaltig bezahlbarer Wohnungsbestand.[72]

Handlungsoptionen für den Bund: Förderkriterien zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum optimieren

a) Wohnraumförderung für mehr bezahlbares Wohnen im Bestand verbessern

Der Bund sollte langfristige Sozialbindungen stärken, indem er bei der Wohnraumförderung Mindestlaufzeiten von 40 bis 50 Jahren vorschreibt und Programme zur Nachbindung von Wohnungen, die aus der Bindung fallen, mitfinanziert. Projekte mit langen Bindungen sollten Vorrang erhalten.[73] Zudem wären bundesweite Mindeststandards für Bindungsdauer und Miethöhe sinnvoll. Der Bund könnte zudem den Ankauf und die Sicherung von Bestandswohnungen durch Kommunen, Genossenschaften und Stiftungen fördern. Gemeinwohlorientierte Träger sollten durch Steuererleichterungen und Förderprivilegien gestärkt werden, und ein Bundesfonds könnte den Erhalt gemeinwohlorientierter Bestände unterstützen. Die Förderbedingungen müssten stärker auf langfristige Bezahlbarkeit ausgerichtet sein, mit einheitlichen Mietobergrenzen für Sozialwohnungen und verpflichtenden Belegungsquoten für Haushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen. Längere Bindungsfristen für Förderkredite mit gedeckelten Mieten könnten verhindern, dass geförderte Projekte schnell auf den freien Markt gelangen. Außerdem sollte der Bund die Zusammenarbeit mit Ländern und Kommunen neu ordnen, um zersplitterte Zuständigkeiten zu vermeiden. Schließlich wäre eine bundesweite Bestandsstrategie mit klaren Kennzahlen und der Förderung innovativer Modellkommunen sinnvoll.

b) Bestandsprogramme der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) stärken

Der Bund sollte bezahlbaren Wohnraum im Bestand fördern, indem er die Programme der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) gezielt weiterentwickelt. Schon jetzt unterstützt die KfW energetische Sanierungen, barrierefreie Umbauten, Dachausbauten und die Nutzung leerstehender Gebäude. Bestehende Programme wie *Jung kauft Alt* ließen sich durch höhere Kredite, größere Tilgungszuschüsse und zusätzliche Anreize bei langfristiger Mietpreis- und Belegungsbindung ausweiten.[74] Auch der Kreis der Förderberechtigten könnte wachsen, sodass nicht nur Familien profitieren. Ergänzend könnten neue Förderungen entstehen, etwa für die Umnutzung leerstehender Gebäude, die Revitalisierung ganzer Quartiere oder Wohnprojekte mit dauerhaft günstigen Mieten. Eine stärkere Fokussierung der KfW auf den Gebäudebestand würde Flächen effizienter nutzen und dauerhaft sozialverträglichen Wohnraum schaffen.

c) Steuererleichterungen für soziale Bindung ermöglichen

Private Eigentümer könnten durch steuerliche Anreize dazu bewegt werden, ihre Wohnungen sozialverträglich zu vermieten. Denkbar wären Steuervergünstigungen, die an eine freiwillige und rechtssicher geregelte Mietpreis- und Belegungsbindung gekoppelt sind. Diese Entlastungen gäbe es nur, wenn die Vermieter nachweislich sozialverträgliche Mietobergrenzen einhalten, Wohnungen an einkommensschwache Haushalte vergeben und die Bindungen über einen festgelegten Zeitraum (10 bis 20 Jahre) bestehen bleiben. Verstöße würden Rückforderungen oder Nachversteuerungen nach sich ziehen. Ziel dieses Instruments wäre es, bezahlbaren Wohnraum zu erhalten und soziale Verdrängung einzudämmen. Zusätzlich könnte eine steuerliche Sonderabschreibung

71 | Vgl. BMWSB 2024a.
72 | Vgl. STMB Bayern 2024.
73 | Vgl. BMWSB 2024b.
74 | Vgl. KfW.

für sozial gebundene Bestandsimmobilien (SB-AfA) eingeführt werden. Höhere Abschreibungsmöglichkeiten wären an Mietpreise geknüpft, die 15 bis 25 Prozent unter der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen. Diese Regelung könnte vor allem private Kleinvermieter dazu bewegen, dauerhaft unter Marktniveau zu vermieten. Für die Umsetzung wäre eine Änderung des Einkommensteuergesetzes (EStG) nötig.[75]

d) Strategien für flächendeckende Wohnraumsuffizienz entwickeln

Wohnraumsuffizienz – also die bessere Anpassung von Wohnraum an den tatsächlichen Platzbedarf – kann helfen, bezahlbaren Wohnraum langfristig zu sichern und zusätzliche Kapazitäten sozialverträglich im Bestand zu erschließen. Förderprogramme sollten stärker darauf abzielen, Wohnraum bedarfsgerecht zu nutzen und brachliegende Flächen zu aktivieren. Eigentümerschaft, Wohnungsunternehmen und Kommunen profitieren davon, bestehende Wohnungen kostengünstig zu erhalten und besser auszulasten. Maßnahmen wie freiwillige Wohnungstauschprogramme, gemeinschaftliche Wohnformen oder flexible Grundrisse, die sich an veränderte Lebenssituationen anpassen lassen, könnten dies unterstützen.[76] Bislang fehlt Wohnraumsuffizienz als eigenständiges Leitbild in der Bundespolitik. Eine nationale Strategie könnte das Konzept in Förderprogramme, Planungsinstrumente und wohnungspolitische Ziele integrieren.

Aus der Praxis – Wohnraumagentur Göttingen

Die Wohnraumagentur der Stadt Göttingen bietet für alle Bürgerinnen und Bürger kostenlose, unverbindliche Beratungen zu Wohnfragen an. Zielgruppe sind Personen mit Wohnsitz in Göttingen, die Informationen zur Wohnraumanpassung (Umbau), zum Umzug oder zu gemeinschaftlichen Wohnformen (Untervermietung) suchen. Daneben werden eine architektonische Erstberatung, besonders für flächensparendes Wohnen, und Unterstützung für Wohninitiativen angeboten, etwa bei Fragen zur Finanzierung, zu geeigneten Rechtsformen oder zum Wohnen im Alter.[77]

Dafür ließen sich Indikatoren wie Unter- und Überbelegungsquote, Pro-Kopf-Wohnfläche oder die Aktivierung von Leerständen entwickeln. Denkbar wäre auch eine bundesweite Koordinierungsstelle, die Daten bündelt, Beratungsangebote stärkt und die Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Kommunen fördert.[78] So ließen sich Wohnungswechsel, Umnutzungen und Anpassungen von Grundrissen besser an lokale Bedürfnisse anpassen. Da suffiziente Wohnraumnutzung bisher kaum gefördert wird, könnten finanzielle Anreize Umzüge in passendere Wohnungen oder eine effizientere Nutzung bestehender Flächen attraktiver machen. Besonders in angespannten Wohnungsmärkten, wo kleinere Wohnungen oft teurer sind als größere mit alten Mietverträgen, wäre dies sinnvoll. Förderprogramme könnten Zuschüsse für Wohnungstausch, Grundrissanpassungen, Umnutzungen oder gemeinschaftliche Wohnformen bieten. Ergänzend sollten Beratungs- und Vermittlungsangebote ausgebaut werden, um organisatorische Hürden bei Umzügen, Untervermietungen oder Grundrissanpassungen zu verringern.

Aus der Praxis – OptiWohn

Im Forschungsprojekt *OptiWohn* wird untersucht, wie Wohnflächen in bestehenden Quartieren besser und bedarfsgerechter genutzt werden können. Ziele des Projekts sind die Entwicklung innovativer Strategien zur optimalen Nutzung bestehender Wohnflächen, die Identifikation von Maßnahmen zur Aktivierung un- oder zu wenig genutzter Wohnflächen sowie die Förderung von lebenssituativ flexiblen Wohnraummodellen. Unter anderem wurden Konzepte zum Wohnungstausch, zum Mehrgenerationenwohnen sowie zum Umbau und zur Anpassung von Wohnungen an veränderte Lebenssituationen entwickelt. Die Projektergebnisse richten sich in erster Linie an Kommunen, die Wohnungswirtschaft, Stadtplanung sowie politische Entscheidungsträgerinnen und -träger.[79]

Schließlich könnte eine bundesweite Informationskampagne das gesellschaftliche Bewusstsein für suffiziente Wohnformen, für Bestandsnutzung und für alternative Wohnkonzepte wie Wohngemeinschaft oder Clusterwohnung stärken.

75 | Vgl. BMWSB 2024b.
76 | Vgl. STMB Bayern 2024.
77 | Vgl. Stadt Göttingen, URL: www.goettingen.de/portal/seiten/wohnraumagentur-900000208-25480.html [Stand: 15.06.2026].
78 | Vgl. BPIE 2026.
79 | Vgl. Wuppertal Institut, URL: www.wupperinst.org/p/wi/p/s/pd/824/ [Stand: 15.06.2026].

Handlungsoptionen für die Länder: Förderkriterien für die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum weiterentwickeln

a) Landeswohnraumförderung neu justieren

Die strategische Steuerung der Landeswohnraumförderung sollte sich stärker auf den Wohnungsbestand konzentrieren und zugleich flexibel umsetzbar bleiben. Die Bundesländer können ihre Kompetenzen gezielt nutzen, um den Wohnungsmarkt zu steuern. So lassen sich Gebiete mit angespanntem Wohnungsmarkt per Rechtsverordnung ausweisen, wodurch die Mietpreisbremse nach § 556d Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)[80] greift. Die Bundesländer können im Bauordnungsrecht Regelungen und Spielräume schaffen, die Genehmigungsverfahren vereinfachen, Nachverdichtungen erleichtern sowie Umbauten und Umnutzungen fördern. Solche Schritte senken Investitionshürden im Bestand und lassen sich durch Förderprogramme ergänzen. Landesprogramme könnten längere Bindungsfristen für geförderten Wohnraum vorsehen, Förderbedingungen auf bezahlbares Wohnen zuschneiden und eigene Förderlinien mit Bundesprogrammen, etwa der KfW, verzahnen. Die Förderung sollte den Bestand stärker berücksichtigen, etwa durch höhere Zuschüsse für Bestandsmaßnahmen oder einen Bestandsbonus von 10 bis 20 Prozent der Förderhöhe. Sinnvoll wären auch Landeszuschüsse für den Erwerb kommunaler Belegungsrechte sowie Programme, die Kommunen oder Genossenschaften den Ankauf von Bestandsimmobilien erleichtern. In Kombination mit langfristigen Sozialbindungen lässt sich so dauerhaft bezahlbarer Wohnraum sichern. Ergänzend sollte ein landesweites Monitoring entstehen, das den Ablauf von Sozialbindungen und die Mietentwicklung nach Förderende erfasst. Wichtige Kennzahlen wären die Kosten pro gesicherter Wohnung und pro Quadratmeter gesicherten Wohnraums im Vergleich zum Neubau. Zudem sollten die Länder gemeinwohlorientierte Akteure gezielt unterstützen und spezielle Programme für kommunale Wohnungsunternehmen, Genossenschaften, Stiftungen und andere nicht gewinnorientierte Träger entwickeln. Höhere Fördersätze und vereinfachte Antragsverfahren könnten die Förderung für kleinere Bestandshalter effektiver machen. Bestehende Fördermöglichkeiten sollten durch modulare Bausteine für Bestandsmaßnahmen und digitale Schnellchecks zur Förderfähigkeit leichter zugänglich werden.[81]

b) Revolvierende Wohnraumfonds stärker ausbauen

Revolvierende Wohnraumfonds haben sich als wirksames Mittel der Wohnraumförderung bewährt. Die Fonds ermöglichen die Vergabe zinsgünstiger Darlehen für den Kauf, die Modernisierung oder die langfristige Sicherung von Wohnraum. Sie finanzieren sich dauerhaft durch Rückflüsse aus Darlehensrückzahlungen, Mieteinnahmen oder Verkäufen. Gefördert werden meist Wohnungsunternehmen, Genossenschaften, Kommunen sowie private Eigentümerinnen und Eigentümer, die sich zu einer sozialverträglichen Vermietung auf lange Sicht verpflichten. Voraussetzung sind in der Regel Sozialbindungen und Mietobergrenzen. Die Mittel stammen aus öffentlichen Geldern, etwa von den Ländern, Förderbanken oder europäischen Programmen. Bei längeren Miet- und Belegungsbindungen sind oft Tilgungsnachlässe möglich. Die Länder sollten bestehende revolvierende Wohnraumfonds deutlich aufstocken und gezielter einsetzen. Vor allem sollten die Fonds genutzt werden, um gefährdete Wohnungsbestände zu erwerben, Sozialbindungen zu verlängern und sozial orientierte Eigentümerinnen und Eigentümer beim Erhalt bezahlbaren Wohnraums zu unterstützen. In Ländern ohne entsprechende Instrumente sollten neue revolvierende Wohnraumfonds eingerichtet werden. Diese sollten eng mit der jeweiligen Landeswohnraumförderung verknüpft sein und als flexibles Finanzierungsinstrument für den Erwerb und die Sicherung von Bestandswohnungen dienen. Dadurch könnten sie die bestehende Objekt- und Projektförderung sinnvoll ergänzen und den Ländern ermöglichen, bei drohenden Verkäufen von Wohnungsbeständen schnell zu reagieren.

c) Zusammenarbeit zwischen Ländern, Kommunen und Wohnungsbaugesellschaften vertiefen

Die Bundesländer sollten Programme ausbauen, die gemeinsame Projekte von kommunalen Wohnungsunternehmen und Kommunen stärker fördern. Dazu gehören Zuschüsse aus Landesmitteln für den Erwerb von Belegungsrechten an bestehenden Wohnungen, um diese langfristig sozial zu binden. Einige Bundesländer haben zudem bereits formale Kooperationsvereinbarungen getroffen oder Bündnisse mit Kommunen und Wohnungsunternehmen geschlossen.[82] Andere Länder haben individuelle Förderprogramme aufgelegt, die auch informelle Kooperationen zwischen Kommunen und Wohnungsunternehmen

80 | Vgl. § 556d BGB, URL: www.gesetze-im-internet.de/bgb/__556d.html [Stand: 15.06.2026].

81 | Vgl. BBSR 2019.

82 | Beispielsweise Berlin: Kooperationsvereinbarung mit landeseigenen Wohnungsunternehmen. Hamburg, Bremen, Niedersachsen, Saarland, Rheinland-Pfalz und Mecklenburg-Vorpommern unterstützen gemeinsam das Bündnis bezahlbarer Wohnraum. Die norddeutschen Länder (Bremen, Niedersachsen, Hamburg, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern) verfolgen eine gemeinsame Wohnraumstrategie zur Beschleunigung von Bauprozessen. Kommunale Allianzen (zum Beispiel in Stuttgart) setzen auf lokale Bündnisse von Kommune und Wohnungswirtschaft.

unterstützen. Solche Vereinbarungen zielen auf die Bestandsentwicklung, auf die Schaffung und Bindung von günstigem Wohnraum und auf die sozialverträgliche Quartierssanierung. Die Länder können aber auch die regionale Zusammenarbeit und strategische Entwicklungsprozesse fördern, indem sie entsprechende Netzwerke oder Plattformen unterstützen. Beispiele hierfür sind Zusammenschlüsse für gemeinsame Beschaffungs- oder Modernisierungsprogramme im Bestand. Solche Kooperationsformate bündeln Ressourcen, verbessern Planungsprozesse und fördern nachhaltige Bestandsstrategien. Darüber hinaus können die Bundesländer die Kommunen stärken, indem sie ihnen mehr Einfluss auf die Kriterien und Verfahren zur Vergabe sozial gebundener Wohnungen geben sowie Meldesysteme für freiwerdende Sozialwohnungen und Instrumente wie die oben erwähnten Belegungsrechte im Wohnungsbestand bereitstellen. Wohnungsbaugesellschaften können schließlich über Landesprogramme subventioniert werden, um den Bestand zu modernisieren und sozial zu binden.

d) Bindungstausch flächendeckend umsetzen

Bei einem Bindungstausch wird die Sozialbindung einer geförderten Wohnung auf eine bisher ungebundene Ersatzwohnung übertragen. Grundlage dafür ist § 31 WoFG[83], der es den zuständigen Stellen erlaubt, Belegungs- und Mietbindungen auf gleichwertige Ersatzwohnungen zu verlagern. Die Länder sollten dieses Instrument durch klare und rechtssichere Vorgaben präzisieren. Dazu zählen Kriterien für die Zulässigkeit des Bindungstauschs, Anforderungen an die Gleichwertigkeit der Ersatzwohnung (etwa bei Größe, Lage und Ausstattung) sowie Verfahren, die sozial ausgewogene Wohnstrukturen sichern. Ziel ist eine bedarfsgerechtere und effizientere Steuerung des Sozialwohnungsbestands. Ein Bindungstausch bietet sich besonders an, wenn er Unterbelegung verringert, Leerstand vermeidet, Wohnungswechsel bei veränderten Lebenssituationen erleichtert oder gebundene Wohnungen besser an die Nachfrage anpasst. Als Steuerungsinstrument ergänzt er den Neubau geförderter Wohnungen und hilft, preisgebundenen Wohnraum zu erhalten. Die konkrete Umsetzung regeln die Länder im Landesrecht und in Förderbestimmungen. Bislang fehlen auch transparente Leitfäden für Kommunen, wie der Bindungstausch praktikabel ausgestaltet werden kann. Entscheidungsverantwortliche benötigen Daten, um den Bindungstausch effektiv zu steuern, zum Beispiel darüber, welche Bestände wann aus der Bindung fallen oder wo Ersatzstandorte vorhanden sind. Zu diesem Zweck sollten die Länder systematisch Daten erfassen und auswerten können. Hierfür müssen sie einheitliche Melde- und Dokumentationsstandards einführen, digitale Register aufbauen und Berichtspflichten für die zuständigen Stellen festlegen. Zudem sollten sie die Kommunen organisatorisch und finanziell bei der Datenerhebung unterstützen und passende Informationssysteme bereitstellen. Zudem sollte der Bindungstausch künftig stärker sozialpolitisch ausgerichtet werden, etwa zur Vermeidung von Segregation, zur Quartiersdurchmischung und zum Erhalt bezahlbarer Mieten im Bestand. Dies kann über Förderprogramme oder Wohnraumkonzepte geschehen.

Darauf aufbauend könnten landesweite Programme, standardisierte Bewertungskriterien, eine Verankerung in Förderrichtlinien der Landesförderinstitute und ein Monitoring über Wohnungskataster den Bindungstausch erleichtern. Erste Ansätze dazu existieren bereits in einigen Ländern[84] und Kommunen[85], vor allem im Zusammenhang mit Regelungen zur mittelbaren Belegung. Für eine Systematisierung auf Landesebene wären landesweite Programme (statt Einzelfallgenehmigungen), standardisierte Kriterien für die Bewertung und Anrechnung qualifizierter Wohnungstausche, die nachweislich eine Reduzierung von Unterbelegung oder eine bessere Auslastung des Wohnungsbestands bewirken, eine Integration in die bestehenden Förderbankrichtlinien sowie ein Monitoring über ein Wohnungskataster denkbar.

2.4.3 Beibehaltung des Mehrwertsteuersatzes für Bauleistungen

Neben verschiedenen Förderinstrumenten haben wir im Rahmen des acatech Projekts auch die Senkung der Mehrwertsteuer auf Bauleistungen diskutiert. Diese würde eine nicht zielgerichtete Maßnahme darstellen: Durch eine Reduzierung des regulären Mehrwertsteuersatzes für Baumaßnahmen, beispielsweise auf sieben Prozent, würde Wohnen als Grundbedürfnis allgemein steuerlich privilegiert, was Bauaktivitäten stimulieren und Kosten für Neu- und Umbau senken könnte. Unternehmen würden eine solche Senkung begrüßen, denn die Förderkulisse verändert sich stetig und ist eher auf Kurz- denn auf Langfristigkeit angelegt. Das schränkt die Planbarkeit und Zuverlässigkeit ein und behindert potenziell Investitionen. Andere Staaten wie Frankreich, die Niederlande oder Portugal haben die Mehrwertsteuer auf Bauleistungen als Alternative zum Förderprinzip bereits entsprechend gesenkt.

Allerdings entfaltet eine generelle Mehrwertsteuersenkung auf Bauleistungen ohne spezifische Bedingungen (wie Sozial- oder

83 | Vgl. § 31 WoFG, URL: www.gesetze-im-internet.de/wofg/__31.html [Stand: 15.06.2026].
84 | Gesetz über die Wohnraumförderung in Schleswig-Holstein (Schleswig-Holsteinisches Wohnraumförderungsgesetz – SHWoFG), URL: www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/bssh/document/jlr-NNLSH000031F3 [Stand: 15.06.2026].
85 | Vgl. ALP Institut für Wohnen und Stadtentwicklung GmbH 2021.

Zweckbindung für bezahlbaren Wohnraum) keinen zielgerichteten Anreiz. Studien zeigen, dass bei der Reduzierung eines Mehrwertsteuersatzes – sowohl temporär als auch dauerhaft – oft nur ein Teil der Ersparnis an die Verbraucherinnen und Verbraucher weitergegeben wird. Wie hoch die Weitergabe ausfällt, hängt stark von Marktbedingungen wie Wettbewerb und Nachfrage sowie branchenspezifischen Unterschieden ab.[86] Verbraucherinnen und Verbraucher profitieren eher, wenn das Angebot größer ist und mehr Wettbewerber am Markt sind. Im Bausektor ist das Angebot aktuell aber gering. Und Endverbraucherinnen und -verbraucher waren zuletzt bereit, einen konkreten Bruttopreis zu zahlen. Würde die Mehrwertsteuer für Bauleistungen gesenkt, würden Unternehmen tendenziell ihre Nettopreise eher erhöhen. Eine Mehrwertsteuersenkung würde entsprechend unter den aktuellen Marktbedingungen in Form einer höheren Marge bei den Unternehmen, nicht aber kostensenkend bei den Verbraucherinnen und Verbrauchern ankommen. Eine entscheidende Konjunkturwirkung durch die allgemeine Steuersenkung in Form von mehr Angebot wäre aufgrund der Vielzahl struktureller Faktoren wie Materialpreise, Nachfrage und Kapazitätsengpässe im Baubereich derzeit nicht zu erwarten. Studien zur Konjunkturwirkung durch verringerte Steuersätze im zweiten Halbjahr des Jahres 2020 – der Normalsatz wurde damals von 19 auf 16 Prozent und der ermäßigte Steuersatz von 7 auf 5 Prozent gesenkt – haben gezeigt, dass die Baupreise leicht zurückgingen, die Preisdynamik also leicht abgeschwächt wurde.[87] Der Aufwand für diese temporäre Mehrwertsteuersenkung war recht hoch, die Wirkung im Verhältnis dazu jedoch gering.[88] Eine dauerhafte Senkung müsste als Subvention zudem anderweitig im Bundeshaushalt abgefedert werden.[89]

Handlungsoption für den Bund: Mehrwertsteuersatz auf Bauleistungen unverändert belassen

Anhand der vorliegenden Daten ist derzeit somit unklar, welche Effekte eine pauschale Mehrwertsteuersenkung für Investoren oder Verbraucherinnen und Verbraucher sowie für den Bausektor in seiner aktuellen Situation überhaupt hätte. Auch Mehrwertsteuersenkungen, die sich nur auf Maßnahmen im Bestand beziehen würden, führen zu mehr Bürokratie – es bräuchte dann klare Kriterien für die Abgrenzung des Bestands vom Neubau; dies müsste gegenüber den Finanzbehörden entsprechend nachgewiesen werden. Die Handlungsoption für den Bund in diesem Kontext ist daher, den aktuellen Mehrwertsteuersatz beizubehalten. Weniger große steuerliche Einschnitte bei gleichzeitig größerer Lenkungswirkung wären durch andere Abschreibungsmodalitäten (beispielsweise Abschreibung für Abnutzung bei sozialgebundenen Bestandsimmobilien, siehe Kapitel 2.4.2, oder verkürzte Abschreibungszeiträume bei reinem Wohnungsbau im Bestand) hingegen möglich. Mehrwertsteuersenkungen oder -anhebungen sollten von Fachleuten immer im Kontext des gesamten steuerlichen Systems und einer dahingehend dringend nötigen Novelle diskutiert werden. Maßnahmen, die zum einen eine Zweckbindung zugunsten bezahlbaren Wohnraums ermöglichen und zum anderen Investitionen aufgrund guter Planbarkeit stärken, sind klar zu bevorzugen.

2.5 Entwicklung von Schnittstellenkompetenzen für eine interdisziplinäre Stadtplanung

Energetische Sanierung, Nachverdichtung, soziale Stabilisierung und Wirtschaftlichkeit stellen interdisziplinäre Herausforderungen dar, wenn es darum geht, den Bestand für mehr bezahlbaren Wohnraum einzubeziehen. Bisher werden diese Anforderungen in Lehre, Studium und Weiterbildung nicht ausreichend aufgegriffen, und auch in Kommunen fehlt die entsprechende integrierte Umsetzung in der Praxis. Es mangelt an einer systematischen Verzahnung der kommunalen Handlungsfelder Planen, Bauen und soziale Daseinsvorsorge mit rechtlichen, ökologischen und ökonomischen Anforderungen sowie mit geeigneten Governance- und Steuerungsstrukturen. Nur durch eine interdisziplinäre Qualifizierung, die fachliches Wissen, methodische Kompetenzen sowie Kenntnisse institutioneller und administrativer Strukturen verbindet, lassen sich die komplexen Aufgaben der integrierten Stadtentwicklung bewältigen. In der Aus- und Weiterbildung sowie in der Forschung müssen daher verstärkt Schnittstellenkompetenzen für die sozial nachhaltige Stadtplanung entwickelt werden. Technische, soziale, ökonomische und Governance-Perspektiven müssen dabei gleichwertig vermittelt und praktisch erprobt werden. Ziel ist eine dauerhafte Qualifizierungsstruktur, die Fach- und Nachwuchskräfte befähigt, den Bestand sozialverträglich, nachhaltig und wirtschaftlich weiterzuentwickeln, soziale Verdrängung zu vermeiden, kommunale Steuerung zu stärken und Investitionen gemeinwohlorientiert umzusetzen.

86 | Vgl. Benedek et al. 2020; vgl. Fuest et al. 2021.
87 | Vgl. Statistisches Bundesamt 2020.
88 | Vgl. ifo Institut 2020.
89 | Vgl. KAS 2024.

Handlungsoptionen für Bund und Länder: Schnittstellenkompetenzen für eine interdisziplinäre Stadtplanung aufbauen

a) Interdisziplinäre Qualifizierungsstruktur entwickeln

Module zur integrierten Stadt- und Quartiersentwicklung mit Schwerpunkt auf bezahlbarem Wohnraum im Bestand sollten in Ausbildungsordnungen (Bau, Verwaltung, Immobilien), Studiengängen (Stadtplanung, Architektur, Bauingenieurwesen, Immobilienökonomie, Stadtsoziologie, Soziale Arbeit) und berufsbegleitende Weiterbildungen verbindlich integriert werden. Damit Interdisziplinarität nicht vom Engagement Einzelner abhängt, bedarf es einer institutionellen Verankerung. Der Bund könnte Ausbildungsordnungen anpassen, die Länder könnten einen gemeinsamen Kompetenzrahmen schaffen, Hochschulen und Kammern Studien- und Prüfungsordnungen aktualisieren und interdisziplinäre Projektformate als prüfungsrelevant anerkennen. Förderlich wären in diesem Zusammenhang entsprechende Kooperationen zwischen Hochschulen, Berufsschulen, Kommunen und Wohnungsunternehmen.[90] Hinsichtlich der langfristigen Qualitätssicherung wäre zu prüfen, ob für bestimmte städtebauliche Planungsleistungen qualifikationsgebundene Anforderungen – analog zur Bauvorlageberechtigung – eingeführt werden sollten. Gerade kleinere Kommunen könnten dann aber auch von der Unterstützung externer Fachplanerinnen und Fachplaner profitieren.

b) Interdisziplinäre Lehr- und Forschungseinheiten flächendeckend ausbauen

Die integrierte Stadtplanung mit ihrem Fokus auf Sicherung und Schaffung von bezahlbarem Wohnraum im Bestand sollte flächendeckend sinnvoll in Ausbildung, Weiterbildung und Forschung einbezogen werden. Diesbezüglich bereits bestehende erste Ansätze sollten ausgebaut werden. Dabei müssen verschiedene Kompetenzen im Schnittbereich vermittelt werden. Das betrifft unter anderem die Themenfelder Planung/Raum (Städtebau, Baukultur, Nachverdichtung, Umnutzung), Technik (Bestandssanierung, serielles Bauen, Energieeffizienz, Umbau statt Neubau, Resteigenschaften von Bauteilen für deren Wiederverwendung), Ökonomie (Kostenrechnung, Förderinstrumente, Mietpreisbindung, Wirtschaftlichkeit im Bestand), Ökologie, Recht (Bau-, Planungs- und Mietrecht, Milieuschutz, Erbbaurecht), Soziales (Quartiersarbeit, Teilhabe, Verdrängungsvermeidung, Wohnbiografien) sowie Governance- und Prozessstrukturen (Akteurskoordination, kommunale Steuerung, kooperative Verfahren).

Sinnvoll wäre es außerdem, Lernformate entlang der verschiedenen Bildungsstufen zu differenzieren. In der Ausbildung – zum Beispiel bei Bau, Handwerk oder Verwaltung – wären praxisorientierte Kooperationen mit Wohnungsunternehmen und Kommunen zielführend, um über bisheriges rein gewerkspezifisches Denken hinwegzukommen. In Projektmodulen könnten Handlungskompetenzen zur Bestandssanierung im Quartier, zur Kosten- und Flächeneffizienz im Bestand oder zur Vermeidung von Verdrängungseffekten infolge von Sanierungsmaßnahmen vermittelt werden. Für die Weiterbildung wären dann gemeinsame Formate für unterschiedliche Berufe oder Studiengänge zielführend – zum Beispiel zur Stadtplanung, zur Freiraumplanung, zur Wohnungswirtschaft oder zur Bauverwaltung. Mithilfe integrierter Projektsteuerung oder von Fallstudien zu realen Bestandsquartieren würden berufsbegleitend Studierende, Nachwuchswissenschaftlerinnen und -wissenschaftler oder Beschäftigte der kommunalen Verwaltung die Logiken anderer Disziplinen kennenlernen. Im Studium sind unter anderem Gestaltungskompetenzen und problemorientiertes Denken gefragt. In verschiedenen Lehreinheiten – etwa in Stadtplanung, Architektur, Bauingenieurwesen oder Sozialwissenschaften – stünde künftig dann der Planungs- und Umsetzungsprozess und nicht mehr nur das Gebäude im Fokus. Unterstützend könnten innovative digitale Methoden gelehrt werden, deren wirksame Anwendung eine stärkere fachliche und prozessuale Vernetzung bei der Weiterentwicklung bestehender Gebäude und Quartiere (Building Information Modeling, Heritage Building Information Modeling, Digitale Zwillinge) voraussetzt.

Grundsätzlich sollte die Lehre auch den sozialen Wert von Planungskultur und Landschaftsplanung vermitteln: Gebäude beeinflussen nicht nur die Menschen, die in ihnen leben oder arbeiten, sondern wirken auch auf das Quartier als räumliche, visuelle und soziale Ankerpunkte. Im Rahmen der **Umsetzung** sollten diese Ansätze auf Bundesebene systematisch gesammelt und zur Verfügung gestellt werden – ein Bundesinstitut wie das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) könnte hierbei im Auftrag des Bundes eine koordinierende Rolle übernehmen.

c) Integrierte Qualifizierungsformate fördern

Bestehende und neue Förderprogramme zur Stadtentwicklung und zur Wohnraumförderung sollten interdisziplinäre Qualifizierung explizit als Förderkriterium berücksichtigen. Denkbar wären Bonuskriterien für Projekte mit integrierten Lern- und Qualifizierungskomponenten sowie für interdisziplinäre Projektmodule beziehungsweise fächerübergreifende Wahlmodule.

90 | Vgl. Hochschulrahmengesetz, URL: www.gesetze-im-internet.de/hrg/ [Stand: 15.06.2026].

Außerdem ist die Förderung von Personalstellen für Wissens- und Prozessmanagement ebenso wie die Unterstützung gemeinsamer Weiterbildungsformate für Verwaltung, Planung und Wohnungswirtschaft denkbar.

d) Interdisziplinarität in den Verwaltungsstrukturen unterstützen

Interdisziplinarität darf sich nicht auf Ausbildung, Weiterbildung und Forschung beschränken, sondern muss auch institutionell in der Verwaltung verankert werden. In vielen Kommunen ist der Umgang mit dem Bestand institutionell fragmentiert: Denkmalschutz und -pflege, Klimaanpassung, energetische Sanierung, Finanzierung und Förderpraxis, bauliche Nachverdichtung und soziale Stadtentwicklung sind in der Regel unterschiedlichen Ressorts zugeordnet. Für integrierte Lösungen entsteht dadurch ein erheblicher Abstimmungs- und Koordinationsaufwand. Um die kommunale Handlungskompetenz hier entsprechend zu stärken, sollten Bund und Länder für das Thema Bauen im Bestand Plattformen für einen ressortübergreifenden Austausch sowie Wissens- und Unterstützungsangebote für kommunale Akteure entwickeln und ausbauen, die technisches, rechtliches, soziales und ökonomisches Wissen bündeln. Weil derart entwickelte Instrumente, Verfahren und Kompetenzen von einer Vielzahl von Kommunen genutzt werden können, entstehen erhebliche Skalierungs- und Lerneffekte. Neben dem Erhalt und der Weiterentwicklung traditioneller Bauweisen (zum Beispiel Lehmbau) sollte dabei auch das Prinzip der Kreislaufwirtschaft im Bauwesen stärker berücksichtigt werden. Beispielsweise könnte ein Bundesinstitut wie das Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) beauftragt werden, entsprechende Bausteine zu entwickeln. Das BBSR stellt bereits jetzt Wissen zur Verfügung und schafft Räume für Kompetenzaufbau und Erfahrungsaustausch. Rechtliche Instrumente (zum Beispiel Milieuschutz, Erbbaurecht, Vorkaufsrecht), ökonomische Steuerungsansätze (Fördermittel, Mietpreisbindung), kooperative Projektentwicklung oder sozialräumliche Folgenabschätzung würden praxisnah aufbereitet und für kommunale Akteure zugänglich gemacht. Ziel wäre es, integrierte Entscheidungsgrundlagen zu schaffen und Kommunen in die Lage zu versetzen, bezahlbares Wohnen im Bestand aktiv zu gestalten und strategisch weiterzuentwickeln. Was integrierte Planung in diesem Zusammenhang bedeutet, veranschaulicht die parallel erschienene Publikation *Mehr bezahlbares Wohnen im Bestand – Handlungsoptionen für Kommunen und kommunale Einrichtungen* in Kapitel 2.4.1.

e) Praxisnahe Lern- und Umsetzungsorte etablieren

Ein zentraler Hebel zur Etablierung von Schnittstellen für eine integrierte Stadtplanung kann die Einrichtung von Lernorten und Forschungszentren sein. Bund, Länder, aber auch Kommunen können Bestandsquartiere systematisch als reale Referenzräume für Qualifizierung, Forschung und Umsetzung ausweisen. Hilfreich wären dabei längerfristige Kooperationen zwischen Kommunen, Wohnungsunternehmen, Hochschulen und Berufsschulen. An solchen Lern- und Experimentierorten könnten Studierende, Auszubildende sowie Praktikerinnen und Praktiker gemeinsam an unterschiedlichen Themen (beispielsweise Aufstockung, Sanierung, Umbau leerstehender Gebäude) unter realen Bedingungen arbeiten. Wichtig wären hier Dokumentation und Rückkopplung an Lehre und Forschung sowie ein Wissensrückfluss in Verwaltung und Wohnungswirtschaft.[91]

91 | Vgl. Wanner et al. 2022.

3 Ausblick

Bezahlbarer Wohnraum im Bestand erfordert entschlossenes, strategisches Handeln auf Bundes- und Länderebene. Die Herausforderung lässt sich nur bewältigen, wenn sie politisch zur Chefsache gemacht wird – nicht zuletzt, weil ausreichender und bezahlbarer Wohnraum eine zentrale Voraussetzung für gesellschaftlichen Zusammenhalt ist. Ebenfalls unabdingbar ist ein abgestimmtes Vorgehen zwischen Bund, Ländern und Kommunen, da rechtliche Rahmenbedingungen, Förderpolitik und Umsetzungspraxis eng ineinandergreifen. Die in diesem acatech IMPULS vorgeschlagenen Handlungsoptionen zeigen, wie bestehende Instrumente weiterentwickelt und neue Maßnahmen gezielt genutzt werden können, um mehr bezahlbares Wohnen zu ermöglichen.

Kurzfristig ist entscheidend, den Gebäudebestand rechtlich und förderpolitisch dem Neubau gleichzustellen. Bei der Schaffung von Wohnraum sind Bau-, Planungs- und Förderrecht bislang am Neubau ausgerichtet, was Umnutzung, Aufstockung und andere Formen der Nachverdichtung von Bestandsflächen systematisch erschwert. Bund und Länder sind gefordert, diese Schieflage zu korrigieren und den Bestand als eigenständiges Handlungsfeld mit eigenen rechtlichen und förderpolitischen Regeln zu etablieren. Zugleich müssen die verschiedenen Steuerungsinstrumente wirksam aufeinander abgestimmt werden. Denn nur wenn Flächenaktivierung im Bestand, rechtlich erleichterter Umbau, Förderprogramme und Genehmigungsprozesse ineinandergreifen, können sie auch im Sinne der wohnungspolitischen Zielvorgabe wirksam werden – also eine bestandsorientierte, sozial gerechte und nachhaltige Transformation des Wohnens in Deutschland gewährleisten.

Neben den hier vorgeschlagenen Handlungsoptionen ist ein weiterer zentraler Hebel die konsequente Weiterentwicklung standardisierter und serieller Bauweisen. Wichtig ist dabei, das serielle Bauen nicht auf den Neubau zu beschränken, sondern es gezielt für Aufstockung, Anbau, Umnutzung und energetische Sanierung im Bestand nutzbar zu machen. Bund und Länder können durch typengeprüfte Lösungen – also vorgefertigte und behördlich zugelassene Bausysteme – zur Senkung von Baukosten beitragen und Genehmigungsverfahren beschleunigen. Darüber hinaus können weder die Kommunen noch die jeweiligen Projektträger die grundsätzlichen Zielkonflikte zwischen Wohnraumversorgung, Klimaschutz und wirtschaftlicher Tragfähigkeit auflösen, weshalb auch hier Bund und Länder gefragt sind. Diese müssen energetische Anforderungen, Förderbedingungen und die soziale Wohnraumbindung so ausgestalten, dass sie umsetzbar bleiben und bezahlbares Wohnen ermöglichen.

Für die langfristige Perspektive ist zudem die Planungs- und Investitionssicherheit entscheidend. Hierfür bedarf es aber verlässlicher Förderkulissen, steuerlicher Anreize, nachhaltiger Finanzierungsinstrumente und einer strategischen Bodenpolitik, die über einzelne Haushaltsjahre hinausweist. Zusätzlich sollten Bund und Länder gemeinwohlorientierte Eigentumsmodelle stärken, ein Monitoring potenzieller Wohnraumflächen etablieren und durch vorausschauende Maßnahmen ausreichende personelle und institutionelle Kapazitäten im Bau-, Planungs- und Genehmigungswesen sichern.

Bezahlbarer Wohnraum im Bestand ist keine technische Detailfrage, sondern eine zentrale wohnungs- und gesellschaftspolitische Aufgabe. Bund und Länder müssen daher eine kohärente, langfristig angelegte wohnungspolitische Strategie Ausgleich bringt. Die Herausforderung der kommenden Jahre wird also darin liegen, diese Ziele nicht gegeneinander auszuspielen, sondern in ein ausbalanciertes Gesamtkonzept zu integrieren. Dabei wird es vor allem darum gehen, für die Kommunen, die für die gemeinwohlorientierte Weiterentwicklung von Quartieren zuständig sind, geeignete Rahmenbedingungen zu schaffen. Die in diesem acatech IMPULS formulierten Handlungsoptionen liefern dafür eine Grundlage – ihre Wirkung hängt davon ab, ob sie aufgegriffen, konsequent umgesetzt und strategisch weitergeführt werden.

Literatur

acatech 2023
Renn, O./Peters, H.-P./Gaul, R.: „Bedingungen für eine gelingende Technikkommunikation und Beteiligung". In: Jakobs, E.-M./Renn, O. (Hrsg.): *Technischer Wandel – wirksam kommunizieren und beteiligen. 12 Denkanstöße aus der Wissenschaft,* München 2023 (acatech), S. 62–71.

acatech/Leopoldina/Akademienunion 2025
Jaeger-Erben, M./Wagner, A./Bastian, M./Bolln, S./Dütschke, E./Eiden, B./Gierds, J./Grobler, F./Großmann, K./Hirschl, B./Holm, A./Menges, R./Messerschmidt, B./Reusswig, F./Schumacher, J./Streblow, R./Weismann, B.: *Die sozial-ökologische Energiewende im Gebäudebereich. Worst performing buildings, soziale Nachhaltigkeit und Datenbasis* (Analyse), Halle (Saale) u. a. 2025.

ALP Institut für Wohnen und Stadtentwicklung GmbH 2021
ALP Institut für Wohnen und Stadtentwicklung GmbH: *Wohnraumversorgungskonzept für die Stadt Schleswig*, Hamburg 2021.

Architects for Future 2021
Architects for Future: *UMbauordnung für Deutschland*, 2021. URL: https://www.architects4future.de/portfolio/publikationen/umbauordnung-fur-deutschland-damit-bauen-klimaneutral-werden-kann [Stand: 04.03.2026].

BAK 2023
Bundesarchitektenkammer: *Vorschlag zur Änderung der Musterbauordnung (MBO)*, Berlin 2023.

BBSR 2019
Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung: *Gemeinwohlorientierte Wohnungspolitik*, Bonn 2019.

BBSR 2023
Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung: *Studie zu Maßnahmen für kostengünstig-nachhaltigen Wohnraum* (BBSR-Online-Publikation 14), Bonn 2023.

BBSR 2025
Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung: *Verfahrensbeschleunigung in der Bauleitplanung*, Bonn 2025.

Benedek et al. 2020
Benedek, D./Mooij, R. A. de/Keen, M./Wingender, P.: „Varieties of VAT Pass Through". In: *International Tax and Public Finance*, 27, 4, 2020, S. 890–930.

BMWSB 2024a
Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen: *Sozialer Wohnungsbau*, Berlin 2024.

BMWSB 2024b
Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen: *Bericht des Bundesministeriums für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen zu den Ergebnissen der Bau-, Investitions- und Innovationsoffensive des Bündnisses bezahlbarer Wohnraum*, Berlin 2024.

BPIE 2026
Buildings Performance Institute Europe: *Sufficiency in the National Building Renovation Plans*, Brüssel 2026.

bulwiengesa 2024
bulwiengesa: *Dauer der Bebauungsplan-Verfahren in Berlin 2024*, Berlin 2024.

Bundesarchitektenkammer 2024
Bundesarchitektenkammer: *Vergabetransformationsgesetz: Keine De-facto-Abschaffung der mittelstandsfreundlichen, losweisen Vergabe am Bau*, 2024. URL: https://bak.de/keine-de-facto-abschaffung-der-mittelstandsfreundlichen-losweisen-vergabe-am-bau/ [Stand: 09.04.2026].

Bundesingenieurkammer 2025
Bundesingenieurkammer: *BIngK-Stellungnahme: Reform Vergaberecht*, 2025. URL: https://bingk.de/verwaesserung-der-losweisen-vergabe-waere-falsches-signal/ [Stand: 09.04.2026].

Bundesregierung 2026
Bundesregierung: *Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Städtebau- und Raumordnungsrechts*, Berlin 2026.

DAB 2026
Deutsches Architekt:innenblatt: *Änderung der Vergabeverordnung: europaweit ausschreiben*, 2023. URL: https://www.dabonline.de/meldungen/vergabeverordnung-vgv-auftragswertberechnung [Stand: 09.04.2026].

DGStB/GdW/VDV/HDB 2025
Deutscher Städte- und Gemeindebund/GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und immobilienunternehmen/Verband Deutscher Verkehrsunternehmen/Hauptverband der Deutschen Bauindsutrie: *Beschleunigung des Vergaberechts – Losaufteilungsgrundsatz praxisgerecht weiterentwickeln*, 2025. URL: https://www.dstgb.de/themen/vergaberecht/aktuelles/beschleunigung-des-vergaberechts-losaufteilungsgrundsatz-praxisgerecht-weiterentwickeln/ [Stand: 09.04.2026].

DIN e. V. 2025
DIN e. V.: „DIN-Norm gleich allgemein anerkannte Regel der Technik?" (Pressemitteilung vom 21.07.2025). URL: https://www.din.de/de/din-und-seine-partner/presse/mitteilungen/allgemein-anerkannte-regel-der-technik-und-normen-1224616 [Stand: 04.03.2026].

Fuest et al. 2021
Fuest, C./Neumeier, F./Stöhlker, D.: *The Pass-Through of Temporary VAT Rate Cuts: Evidence from German Supermarket Retail* (CESifo Working Papers 9149), München 2021.

ifeu 2024
Mellwig, P.: *Klimaschutz in Mietwohnungen: Modernisierungskosten fair verteilen*, Berlin 2024.

ifo Institut 2020
Fuest, C.: *Was leistet die temporäre Mehrwertsteuersenkung?* (ifo Standpunkt 218), München 2020.

ifo Institut 2024
Krause, S./Trumpp, A./Dichtl, T./Kiese, S./Rutsch, A.: *Homeoffice und die Zukunft der Büros: Flexibilisierung, Reduzierung und Umnutzungspotenzial* (ifo Studie), München 2024.

InWIS 2025
Bölting, T./Dylewski, C./Höbel, R.: *Wohnungsbau braucht (mehr) Fläche* (InWIS Berichte 37), Bochum 2025.

IW 2024
Deschermeier, P./Henger, R./Sprenger, J.: *Zunehmende Marktanspannung in vielen Großstädten* (IW-Report 39), Köln 2024.

KAS 2024
Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.: *Mieten, Kaufen, Wohnen* (PolicyAtlas), Berlin 2024.

KfW
KfW: Kredit Nr. 308, *Jung kauft Alt: Wohneigentum für Familien – Bestandserwerb.* URL: https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Privatpersonen/Bestehende-Immobilie/F%C3%B6rderprodukte/Wohneigentum-f%C3%BCr-Familien-Bestandserwerb-(308)/ [Stand: 10.03.2026].

Koalitionsvertrag 2025
CDU, CSU, SPD: *Verantwortung für Deutschland*, 2025.

Leja 2025
Leja, W.: „Die EU-Kommission sollte den Schwellenwert erhöhen". In: *Staatsanzeiger für Baden-Württemberg GmbH & Co KG*, 15.08.2025.

Nagler 2021
Nagler, F. (Hrsg.): *Einfach Bauen. Ein Leitfaden,* Basel 2021.

OECD 2019
OECD: *Public Procurement in Germany. Strategic Dimensions for Well-being and Growth*, Paris 2019.

Pestel Institut 2026
Pestel Institut: *Sozialer Wohn-Monitor 2026,* Berlin 2026.

Stadt Göttingen
Stadt Göttingen: *Wohnraumagentur.* URL: https://www.goettingen.de/portal/seiten/wohnraumagentur-900000208-25480.html [Stand: 15.06.2026].

Statistisches Bundesamt 2020
Statistisches Bundesamt: *Preisindizes für die Bauwirtschaft* (Fachserie 17/4 4), Wiesbaden 2020.

STMB Bayern
Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr: *Gebäudetyp-e in Bayern*. URL: https://www.gebaeudetyp-e.bayern.de/gebaeudetyp-e/index.php [Stand: 04.03.2026].

STMB Bayern 2024
Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr: *Förderung von Mietwohnraum*, München 2024.

STMB Bayern 2025
Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr: „Einfacher, schneller, kostengünstiger: Bauministerkonferenz stellt beim Bauen Weichen für die Zukunft – Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr" (Pressemitteilung vom 21.11.2025). URL: https://www.stmb.bayern.de/med/aktuell/archiv/2025/251121bmk/index.php [Stand: 04.03.2026].

STMI Bayern 2011
Bayerisches Staatsministerium des Innern: *Vollzug der Bayerischen Bauordnung (BayBO); Brandschutz in bestehenden Gebäuden,* München 2011.

Technische Universität Darmstadt/Pestel Institut 2019
Tichelmann, K. U./Blome, D./Ringwald, T.: *Deutschlandstudie 2019,* Darmstadt 2019.

Technische Universität München 2024
Auer, T./Nagler, F./Veit, A./Jarmer, T./Sammeck, A.: *Einfach sanieren*, München 2024.

Technische Universität München 2025
Technische Universität München: *Einfach Um-Bauen*, München 2025.

Umweltbundesamt 2024
Umweltbundesamt: *Energiesparende Gebäude*, 2024. URL: https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/energiesparen/energiesparende-gebaeude#gebude-wichtig-fr-den-klimaschutz [Stand: 04.03.2026].

VHW 2025
Bunzel, A./Faller, B.: *Städtebaurecht neu gedacht* (vhw debatte 7), Bonn 2025.

Wanner et al. 2022
Wanner, M./Förster, A./Brings, L./Köckler, H./Egermann, M./Hampe, C./Noltemeyer, S./Strehle, I.: „Call for a Trialogue for Spatial Transformation From Project Partnerships to a Strategic Field of Learning and Action". In: *pnd – Rethinking Planning*, 1, 2022, S. 228–252.

Wuppertal Institut
Wuppertal Institut: *OptiWohn*. URL: https://wupperinst.org/p/wi/p/s/pd/824/ [Stand: 15.06.2026].

Über acatech – Deutsche Akademie der Technikwissenschaften

acatech berät Politik und Gesellschaft, unterstützt die innovationspolitische Willensbildung und vertritt die Technikwissenschaften international. Ihren von Bund und Ländern erteilten Beratungsauftrag erfüllt die Akademie unabhängig, wissenschaftsbasiert und gemeinwohlorientiert. acatech verdeutlicht Chancen und Risiken technologischer Entwicklungen und setzt sich dafür ein, dass aus Ideen Innovationen und aus Innovationen Wohlstand, Wohlfahrt und Lebensqualität erwachsen. acatech bringt Wissenschaft und Wirtschaft zusammen. Die Mitglieder der Akademie sind herausragende Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus den Ingenieur- und den Naturwissenschaften, der Medizin sowie aus den Geistes- und Sozialwissenschaften. Die Senatorinnen und Senatoren sind Persönlichkeiten aus technologieorientierten Unternehmen und Vereinigungen sowie den großen Wissenschaftsorganisationen. Neben dem acatech FORUM in München als Hauptsitz unterhält acatech Büros in Berlin und Brüssel.

Weitere Informationen unter www.acatech.de.

Herausgeber:

Prof. Dr. Dr. h. c. Ortwin Renn
Forschungsinstitut für Nachhaltigkeit (RIFS)
Berliner Straße 130
14467 Potsdam

Reihenherausgeber:

acatech – Deutsche Akademie der Technikwissenschaften, 2026

Geschäftsstelle
Karolinenplatz 4
80333 München
T +49 (0)89/52 03 09-0

Hauptstadtbüro
Georgenstraße 25
10117 Berlin
T +49 (0)30/2 06 30 96-0

Brüssel-Büro
Rue d'Egmont/Egmontstraat 13
1000 Brüssel | Belgien
T +32 (0)2/2 13 81-80

info@acatech.de
www.acatech.de
acatech @ LinkedIn | Instagram

(Vize-)Präsidentinnen und Präsidenten | Presidents and Vice Presidents: Prof. Dr. Claudia Eckert, Prof. Dr.-Ing. Siegfried Russwurm, Prof. Dr. Ann-Kristin Achleitner, Prof. Dr. Ursula Gather, Dr. Stefan Oschmann, Prof. Dr. Christoph M. Schmidt

Registergericht AG München, VR 20 20 21
Vorstand i. S. v. § 26 BGB: Prof. Dr. Claudia Eckert, Prof. Dr.-Ing. Siegfried Russwurm, Wolfgang Siegel

Empfohlene Zitierweise:
Renn, O. (Hrsg.): *Mehr bezahlbares Wohnen im Bestand – Handlungsoptionen für Bund und Länder* (acatech IMPULS), München 2026. DOI: https://doi.org/10.48669/aca_2026-9

ISSN 2702-7627

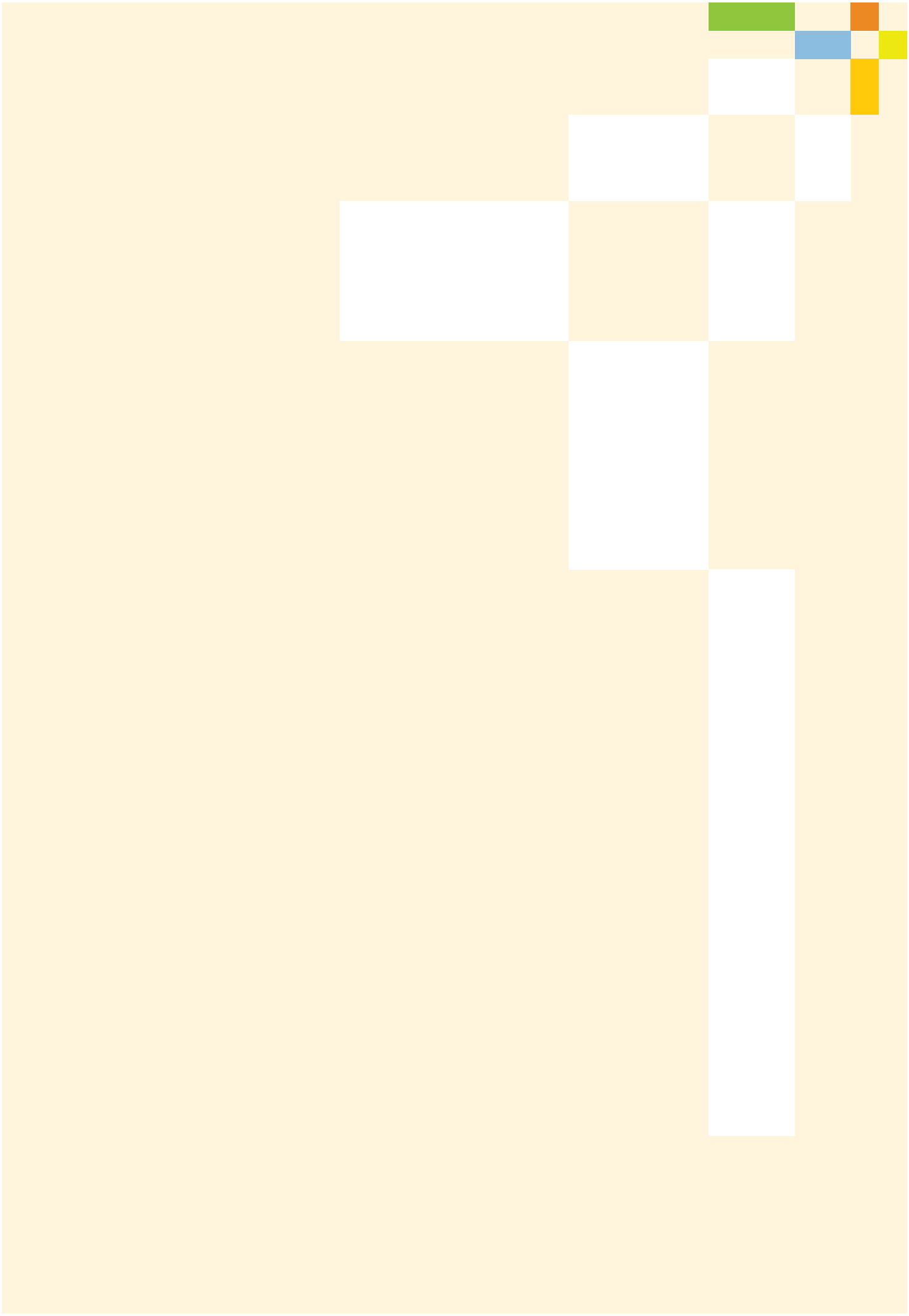
Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, der Entnahme von Abbildungen, der Wiedergabe auf fotomechanischem oder ähnlichem Wege und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen bleiben – auch bei nur auszugsweiser Verwendung – vorbehalten.

Copyright © acatech – Deutsche Akademie der Technikwissenschaften • 2026

Koordination: Stefanie Bucher
Redaktion: Martina Guckeisen, Marie-Sophie Platzer, Dr. Anna-Raphaela Schmitz, Dr. Reinhard von Wittken
Lektorat: Textkuss – Werkstatt für Sprache und Struktur
Layout-Konzeption: GROOTHUIS
Titelbild: RYSM
Konvertierung und Satz: Studio Strahl

Die Originalfassung der Publikation ist verfügbar auf www.acatech.de.



Der Mangel an bezahlbarem Wohnraum zählt in Deutschland zu den drängendsten Problemen, vor allem in Städten und für Haushalte im unteren und mittleren Einkommenssegment. Ein bislang nicht ausreichend genutztes Potenzial zur Schaffung bezahlbaren Wohnraums liegt im Gebäudebestand. Angesichts angespannter Wohnungsmärkte rücken Baumaßnahmen wie Aufstockung und Umnutzung, Umbau von Gewerbe- in Wohnflächen sowie die Teilung von Wohnungen stärker in den Fokus. Zudem fördern diese Maßnahmen den Klimaschutz: Sie senken CO_2-Emissionen, schonen Ressourcen, vermeiden zusätzliche Flächenversiegelung, reduzieren Bauabfälle und erhalten baukulturelle Werte.

Im Projekt *Bauen & Wohnen: Plattform für Vernetzung, Synthese und Transfer* wurden Lösungen für mehr bezahlbaren Wohnraum im Bestand des städtischen Raums entwickelt, die neben Bezahlbarkeit auch Nachhaltigkeit und Qualität im Sinne von notwendigem Lebenskomfort berücksichtigen. Die in diesem acatech IMPULS zusammengestellten Handlungsoptionen richten sich an Bund und Länder.