acatech IMPULS
Kurzfassung

Mehr bezahlbares Wohnen im Bestand

Handlungsoptionen für Bund und Länder

Ortwin Renn (Hrsg.)

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 sowie 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. 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.

Mit den vorliegenden Handlungsoptionen wenden wir uns an Bund und Länder als die maßgeblich gesetzgebenden und ordnungspolitischen Instanzen in Deutschland. Im Fokus stehen 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.

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. Ob eine Wohnung als bezahlbar gilt, hängt dabei stark von individuellen und soziodemografischen Rahmenbedingungen ab. Sozial gebundener Wohnraum deckt vor diesem Hintergrund nur einen Teilbereich des bezahlbaren Wohnangebots ab.

Die vorliegende Kurzfassung basiert auf dem acatech IMPULS *Mehr bezahlbares Wohnen im Bestand – Handlungsoptionen für Bund und Länder.* In der Langfassung werden sowohl die Hürden und Herausforderungen als auch die Handlungsoptionen ausführlicher beschrieben. Darüber hinaus sind die möglichen Lösungskonzepte um konkrete Umsetzungsstrategien ergänzt.

Parallel ist zudem der acatech IMPULS *Mehr bezahlbares Wohnen im Bestand – Handlungsoptionen für Kommunen und kommunale Einrichtungen* erschienen, der ebenfalls in einer Lang- und einer Kurzfassung digital abrufbar ist. Darin werden mit Blick auf eine zielgerichtete Stadt- und Quartiersplanung Handlungsspielräume skizziert, wobei Bund und Länder die kommunalen Planungs- und Genehmigungsprozesse mit ihrer Gesetzgebung maßgeblich beeinflussen.

Ausgestaltung eines rechtssicheren kommunalen Vorkaufsrechts

Das kommunale Vorkaufsrecht, geregelt in §§ 24–28 Baugesetzbuch (BauGB), ermöglicht Gemeinden unter bestimmten Voraussetzungen beim Verkauf eines Grundstücks oder Gebäudes anstelle des vorgesehenen Käufers in den Kaufvertrag einzutreten. Damit ist es ein zentrales Instrument der kommunalen Boden- und Wohnungspolitik – vor allem in angespannten Märkten und im urbanen Bestand. Trotz dieser Bedeutung wird das Vorkaufsrecht derzeit selten

acatech
DEUTSCHE AKADEMIE DER TECHNIKWISSENSCHAFTEN

ausgeübt: Ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 9. November 2021 hat die Anwendung – insbesondere in sozialen Erhaltungsgebieten – deutlich eingeschränkt und erhebliche Rechtsunsicherheit erzeugt, sodass viele Kommunen aus Sorge vor Anfechtung und Rückabwicklung vorsorglich auf die Nutzung dieses Instruments verzichten. Neben rechtlichen Hürden bestehen jedoch auch erhebliche finanzielle Belastungen bei der Nutzung des Vorkaufsrechts, da Kommunen den oft hohen vereinbarten Kaufpreis selbst aufbringen müssen.

Handlungsoptionen für den Bund – das kommunale Vorkaufsrecht stärken

a) **Rechtliche Grundlagen im Baugesetzbuch präzisieren:** Das BauGB sollte klarer definieren, aus welchen Gründen Kommunen ihr Vorkaufsrecht ausüben dürfen. Wohnungspolitische Ziele, etwa der Erhalt sozial stabiler Quartiere oder die Vermeidung von Verdrängung, müssten als legitime Gründe für die Ausübung des Vorkaufsrechts anerkannt werden. Flankierend ließen sich die Anforderungen an die Begründung und Dokumentation der Ausübung des Vorkaufsrechts präzisieren. Zugleich braucht es eine gesetzliche Klarstellung, unter welchen Voraussetzungen die Kommunen das Vorkaufsrecht ausüben können. Außerdem sollte zum Schutz vor spekulativ überhöhten Preisen geregelt werden, dass die Gemeinde nur den Verkehrswert (§ 194 BauGB) zu zahlen hat, soweit der vereinbarte Kaufpreis diesen übersteigt.

b) **Anwendungsbereich für das kommunale Vorkaufsrecht erweitern:** Es sollte in Erwägung gezogen werden, den Anwendungsbereich auf bestimmte mittelbare Grundstücksübertragungen auszuweiten. Das Vorkaufsrecht greift bei der Übertragung von Gesellschaftsanteilen (Share Deals) bislang nicht, obwohl wirtschaftlich oft ein vergleichbarer Eigentümerwechsel stattfindet. Denkbar sind ergänzende Anzeige- und Prüfpflichten oder besondere vorkaufsrechtliche Regelungen, um die städtebauliche Steuerungsfunktion auch bei solchen Transaktionen zu sichern. Der Bundesgesetzgeber hat diese Problematik im Rahmen des Kabinettsentwurfs der geplanten BauGB-Novelle bereits aufgegriffen.

c) **Kommunen durch Förderprogramme und Bodenfonds finanziell stärken:** Bund und Länder sollten Kommunen gezielt durch Förderprogramme sowie kommunale oder regionale Bodenfonds unterstützen, damit Kommunen auch bei hohen Boden- und Immobilienpreisen handlungsfähig bleiben. Bodenfonds eignen sich besonders, um Ankäufe kurzfristig zu finanzieren und Flächen langfristig im gemeinwohlorientierten Eigentum zu halten, während Förderprogramme zinsgünstige Finanzierungen ermöglichen und Ankäufe in angespannten Märkten gezielt unterstützen können.

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

Weil sich mit Bebauungsplänen – anders als über das Einfügungsgebot nach § 34 Baugesetzbuch (BauGB) – bauliche Dichte, Nutzungsmischung und soziale Anforderungen gezielt regeln lassen, ist dieses Instrument relevant für die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum. Die Aufstellung und die Änderung von Bebauungsplänen sind langwierig; dies nimmt tendenziell weiter zu. Ursache ist die wachsende rechtliche, fachliche und politische Komplexität, zumal heute verstärkt im Bestand geplant wird – dieser wird bereits dichter genutzt und ist damit konfliktreicher. Lange Planungsphasen verteuern Vorhaben, verunsichern Investoren, blockieren Verwaltungsressourcen und untergraben das Vertrauen in demokratische Planungsstrukturen. Der im Oktober 2025 eingeführte *Bau-Turbo* schafft hier zwar Spielräume, stellt aber keine Anforderungen an Bezahlbarkeit oder Dichte des geschaffenen Wohnraums und ersetzt dringend notwendige strukturelle Reformen nicht.

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 gekennzeichnet werden, um Abwägungsprozesse bei der Aufstellung von Bebauungsplänen zu vereinfachen und zu beschleunigen (für die geplante BauGB-Novelle, die aktuell als Regierungsentwurf vorliegt, ist das bereits vorgesehen). Gebiete mit „angespanntem Wohnungsmarkt" (§ 201a BauGB) sollten hier als Ansatzpunkt dienen. Der Status sollte entsprechend in konkreten Fällen eingesetzt und nicht als pauschal durchzusetzende Regel verstanden werden, da stark vom jeweiligen Standort abhängt, welche Nutzungsart (zum Beispiel Wohnen, Dienstleistung, Industrie) dort zu bevorzugen ist. Zudem ist er zeitlich zu befristen.

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

Bauen im Bestand ist bislang nicht in allen Landesbauordnungen verankert. Anzusetzen ist dafür bei der Musterbauordnung (MBO), die den Landesbauordnungen als Modell dient und so die deutschlandweite Harmonisierung des Bestandsthemas befördern kann – sofern entsprechende Regelungen in alle Landesbauordnungen übernommen werden. Viele Länder haben bereits praxistaugliche Erleichterungen für Maßnahmen im Bestand festgelegt. Die Bauministerkonferenz hat zudem im November 2025 beschlossen, konkrete Erleichterungen für den Umbau in die MBO aufzunehmen.

Handlungsoptionen für die Länder – Bauen im Bestand besser regeln

a) **Bauen im Bestand in die MBO integrieren:** Das Bauen im Bestand sollte dem Neubau gleichgestellt und als eigenständige Bauweise in der MBO beschrieben werden. Praxiserprobte Lösungen zum Umgang mit dem Bestand einzelner Länder könnten hierfür in die MBO und anschließend in die übrigen Landesbauordnungen überführt werden. Ziel ist, dass bestehende Bauteile bei Umbau und Nutzungsänderung in geringerem Maße nachgerüstet werden müssen – das senkt Investitionskosten, verkürzt Bauphasen und spart durch geringeren Materialverbrauch Ressourcen und CO_2. Allgemeine Schutzziele (insbesondere Brandschutz und Standsicherheit) müssen gewahrt bleiben.

b) **Bauen im Bestand mittels Musterrichtlinie verlässlich regeln:** Ergänzend zur MBO sollte eine Musterrichtlinie für das Bauen im Bestand entwickelt werden, die klärt, unter welchen Voraussetzungen, in welchem Umfang und bei welchen Maßnahmen bestehende Bauteile nachgerüstet werden müssen oder erhalten bleiben dürfen. Indem sie konkrete Anwendungsfälle für unterschiedliche Gebäudetypologien aufzeigt, dient sie Bauherren, Planungsteams und Bauaufsicht als Entscheidungsgrundlage und stärkt so die Planungs- und Rechtssicherheit bei Umbauten.

c) **Normung auf Bestand ausrichten und Wiederverwendung von Materialien stärken:** Da auch das Normungswesen auf den Neubau ausgerichtet ist, müssen bestandsorientierte Alternativen erarbeitet werden. Zudem sollte die Wiederverwendung von Bauteilen und Materialien beim Um- oder Rückbau klar geregelt werden. Ein erster Schritt wäre, den Begriff „Beseitigung von Anlagen" durch „Rückbau von Anlagen" in den Landesbauordnungen zu ersetzen – eine formal sprachliche Anpassung mit bedeutender Signalwirkung für mehr Kreislaufwirtschaft, die zugleich den bestehenden Widerspruch zwischen Landesbauordnungen und Kreislaufwirtschaftsrecht auflöst.

Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen für Einfaches Bauen

Bei der Schaffung von Wohnraum geht es – vor Ästhetik und Komfort – primär um Sicherheit, Gesundheit, Umweltverträglichkeit und langfristige Nutzbarkeit eines Gebäudes. Standards, die über diese Anforderungen hinausgehen, steigern neben Qualität und Komfort auch Materialeinsatz, Baukosten und Ressourcenverbrauch. Die Unterscheidung der öffentlich-rechtlichen Mindestanforderungen von den zivilrechtlich relevanten anerkannten Regeln der Technik (aRdT) ist erschwert, da eine praxisnahe Abgrenzung fehlt. Aus Haftungsgründen halten Planungsteams und Bauunternehmen überwiegend an den (höheren) aRdT fest, weshalb Standards seit Jahrzehnten fortlaufend steigen. Das Konzept des *Einfachen Bauens* setzt dem eine auf bewusste Reduktion, Robustheit und Langlebigkeit ausgerichtete Herangehensweise entgegen, wodurch der Material- und Ressourceneinsatz während der Bau- und der Betriebsphase reduziert wird.

Handlungsoptionen für den Bund – Einfaches Bauen stärken

a) **Gesetzliche und vertragliche Grundlagen für Gebäudetyp E durchsetzen:** Die geplante Änderung des BGB im Zuge des Gebäudetyp-E-Gesetzes sollte zügig umgesetzt werden, um rechts- und haftungssichere Abweichungen von den aRdT zu ermöglichen. Geschuldete Eigenschaften müssen klar definiert, die Aufklärung nichtfachkundiger Bauherrinnen und Bauherren nachweisbar und Abweichungsvereinbarungen auch bei Verkauf oder Vermietung rechtlich abgesichert sein.

b) **Zwischen baulichen Mindestanforderungen und höheren Standards unterscheiden:** Gesundheits- und sicherheitsrelevante Standards sollten in einer praxisorientierten Gliederung nachvollziehbar von gehobenen Standards abgegrenzt werden – im Neubau wie im Bestand. Der Ende 2023 beschlossene DIN-Ländervertrag, der die rund 600 bauaufsichtlichen Normen entsprechend beschreibt und auch ihre Folgekosten transparenter macht, weist in die richtige Richtung und sollte rasch vorangetrieben werden.

c) **Honorarordnung für Architekten- und Ingenieurleistungen (HOAI) für Einfaches Bauen anpassen:** Die HOAI sollte so angepasst werden, dass eine sorgfältige, kostensparende und zugleich hochwertige Planung als eigenständiger Wert anerkannt und vergütet wird. Bei einfacheren Bauweisen wird die Planung komplexer, das Auftragsvolumen wegen niedrigerer Baukosten aber geringer, weshalb die HOAI aktuell Fehlanreize setzt.

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

Wenn die Länder in ihren technischen Verwaltungsvorschriften von der MVV TB abweichen, sollten sie dies einheitlich tun – mit präzise formulierten, für die Praxis leicht erfassbaren Abweichungen und Begründungen.

Evidenzbasierte Optimierung der Abwicklung von Bauprojekten

Für die öffentliche Hand gilt der vergaberechtliche Grundsatz der Losvergabe. Zugleich nimmt der Einsatz von Generalübernehmern, Generalunternehmern oder Totalunternehmern zu, was beim Schnittstellen- und Zeitmanagement Vorteile bieten kann, aber wegen geringerer Steuerungs- und Qualitätssicherungsmöglichkeiten und mit Blick auf kleine und mittlere Unternehmen (KMU) umstritten ist. Eine Flexibilisierung des Vergaberechts hin zu mehr Bündelung könnte moderne Bauweisen, zum Beispiel seriell-modulare, begünstigen. Zugleich belasten komplexe Beschaffungsprozesse – insbesondere solche über den EU-Schwellenwerten – die Behörden, in denen bereits heute qualifiziertes Personal fehlt.

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

Damit Vergabe- und Abwicklungsentscheidungen künftig evidenzbasiert getroffen und an aktuelle Herausforderungen angepasst werden können, sollte der Bund systematische Forschung und Datenerhebung initiieren – etwa über standardisierte Leistungsindikatoren, ein bundesweites Monitoring und die wissenschaftliche Evaluation kommunaler Pilotprojekte. Werden Projekte nach einheitlichen Kriterien dokumentiert und vergleichbar gemacht, lassen sich belastbare Schlüsse ziehen. Diese können als Grundlage für die Weiterentwicklung des Vergaberechts, den Erhalt kommunaler Steuerungskompetenz, die Förderung innovativer Abwicklungsmodelle (etwa der *Integrierten Projektabwicklung* im Bestand) und die gezielte Stärkung von KMU in der Bauwirtschaft genutzt werden.

Energetische Sanierung des Gebäudebestands

Die energetische Sanierung des Gebäudebestands ist zentral für die Klimaziele, kann jedoch zu Mietpreissteigerungen beitragen, weil ein Teil der Investitionskosten über die Mieten refinanziert wird. Gleichzeitig können Klimaschutz- und Klimaanpassungsmaßnahmen die Wohnkosten mindern oder stabilisieren, weil sie die Abhängigkeit von volatilen Energiemärkten verringern. Allerdings haben steigende Investitionskosten und förderungsbedingte Fehlanreize zugunsten teurer Komplettsanierungen in vielen Städten eine Dynamik ausgelöst, die Warmmieten erhöht und soziale Verdrängung verstärkt – besonders bei einkommensschwachen Haushalten und in Siedlungen der 1950er bis 1970er Jahre. Es braucht daher ein Umdenken: weg vom Perfektionsanspruch der 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:** Förderprogramme sollten künftig weniger die Tiefe der Sanierung als vielmehr die Kosteneffizienz und die soziale Wirkung pro eingesparter Tonne CO_2 honorieren – etwa indem niedrigschwellige Einzelmaßnahmen (Kellerdeckendämmung, Fensteraustausch oder Abdichtung) stärker gefördert und Fördermittel an lediglich moderate Mietsteigerungen geknüpft werden. Sinnvoll sind zudem eine räumliche Fokussierung auf Quartiere mit vielen einkommensschwachen Haushalten und hohem Sanierungsbedarf sowie eine Priorisierung der energetisch schlechtesten Gebäude.

b) **Schrittweise Sanierungsvorhaben stärker fördern statt umfassender Vollsanierungen:** Bund und Länder sollten die schrittweise energetische Sanierung stärker fördern und den individuellen Sanierungsfahrplan als Leitlinie für die Modernisierung verlässlich unterstützen – etwa durch höhere Förderquoten oder zusätzliche Boni für die darin empfohlenen Maßnahmen sowie durch längerfristig verlässliche Förderzusagen. Förderanreize für abgestimmte Maßnahmenpakete und eine stärkere Orientierung am Lebenszyklus zentraler Gebäudekomponenten können energetische Maßnahmen mit ohnehin anstehenden Instandhaltungen verknüpfen. Dadurch lassen sich zusätzliche Investitionskosten minimieren und gleichzeitig die soziale Verträglichkeit verbessern.

c) **Rahmenbedingungen für eine faire Kostenverteilung bei energetischen Sanierungen schaffen (Drittelmodell):** Um energetische Sanierungen sozialverträglich zu gestalten, sollten Bund und Länder nachvollziehbare Regeln für die Verteilung der Investitionskosten zwischen Eigentümerschaft, öffentlicher Hand und Mieterschaft schaffen. Das Drittelmodell könnte als Orientierungsrahmen dienen. Danach würden Sanierungskosten zu je einem Drittel von Eigentümerinnen und Eigentümern getragen, durch staatliche Förderung gedeckt und über Mieten refinanziert – mit begrenzter Belastung für Mieterinnen und Mieter, geringerem Finanzierungsrisiko auf Eigentümerseite sowie mehr Steuerungsmöglichkeiten für die öffentliche Hand.

Weiterentwicklung von Förderkriterien

Auf dem Wohnungsmarkt wächst der Druck aufgrund steigender Mieten, zugleich fallen jährlich Tausende Wohnungen aus der Sozialbindung, weil befristete Förderprogramme auslaufen. Öffentliche Fördermittel entfalten zudem nur begrenzte Wirkung, wenn sie nicht an verbindliche soziale Auflagen wie Mietpreis- und Belegungsbindungen geknüpft sind. Bund und Länder müssen die Förderung deutlich erhöhen und langfristig sichern – im Neubau und gerade auch im Bestand. Dabei müssen Kommunen sowie staatliche und kommunale Wohnungsbaugesellschaften finanziell gestärkt werden. Über das Wohnraumförderungsgesetz lassen sich Förderkriterien so ausgestalten, dass bezahlbarer Wohnraum schnell, kosteneffizient und flächensparend gesichert wird, etwa durch Ankauf mit Sozialbindung.

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 (Mindestlaufzeiten von 40 bis 50 Jahren), Nachbindungsprogramme der Länder kofinanzieren und Projekte mit langen Bindungen priorisieren. Zudem kann er den Ankauf und die Sicherung von Bestandswohnungen durch Kommunen, Genossenschaften und Stiftungen fördern sowie seine Förderprogramme stärker an langfristig bezahlbare Mieten koppeln. Flankierend sollte er gemeinsam mit Ländern und Kommunen eine bundesweite Bestandsstrategie mit klaren Kennzahlen entwickeln.

b) **Bestandsprogramme der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) stärken:** Der Bund kann zinsvergünstigte KfW-Darlehen gezielter auf bezahlbaren Wohnraum im Bestand ausrichten und bestehende Programme durch höhere Kreditvolumen und größere Tilgungszuschüsse ausbauen. Tilgungsnachlässe bei langfristiger Mietbindung sowie neue Produktlinien können dazu beitragen, Bestandsgebäude nicht nur zu modernisieren, sondern dauerhaft in sozialverträglichen Wohnraum umzuwandeln.

c) **Steuererleichterungen für soziale Bindung ermöglichen:** Private Eigentümerinnen und Eigentümer können durch steuerliche Vorteile motiviert werden, freiwillige, rechtssichere Sozialbindungen einzugehen. Entlastungen sollten nur bei nachgewiesener Mietpreis- und Belegungsbindung und einer Mindestbindungsdauer gewährt werden, Verstöße müssen zu Rückforderungen führen. Ergänzend kommt eine Sonderabschreibung für sozial gebundene Bestandsimmobilien (SB-AfA) in Betracht.

d) **Strategien für flächendeckende Wohnraumsuffizienz entwickeln:** Wohnraumsuffiziente Ansätze helfen, vorhandenen Wohnraum besser an den tatsächlichen Platzbedarf anzupassen. So kann bezahlbarer Wohnraum nachhaltig erhalten bleiben und zusätzliches Angebot sozialverträglich geschaffen werden. Der Bund sollte eine Strategie mit messbaren Indikatoren aufsetzen. Denkbar wäre auch eine bundesweite Koordinierungsstelle, die Daten und Programme bündelt und mit Ländern und Kommunen koordiniert.

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

a) **Landeswohnraumförderung neu justieren:** Die Länder sollten ihre Förderlogik stärker auf den Bestand ausrichten, etwa durch höhere Förderquoten und einen Bestandsbonus sowie durch Programme für Ankauf und Belegungsrechte zur sozialverträglichen Vermietung. Ein landesweites Monitoring zum Beispiel des Ablaufs von Mietbindungen sowie die gezielte Förderung gemeinwohlorientierter Akteure und vereinfachte Verfahren erhöhen die Wirksamkeit.

b) **Revolvierende Wohnraumfonds stärker ausbauen:** Revolvierende Wohnraumfonds ermöglichen zinsgünstige Darlehen für Kauf, Modernisierung und langfristige Sicherung und finanzieren sich durch Rückflüsse dauerhaft selbst. Voraus-

setzung für eine Förderung sind in der Regel Sozialbindungen und Mietobergrenzen. Die Länder sollten bestehende Fonds deutlich aufstocken und gezielt für Erwerb gefährdeter Bestände und Verlängerung von Bindungen einsetzen beziehungsweise neue Fonds einrichten und eng mit der Landeswohnraumförderung verknüpfen.

c) **Zusammenarbeit zwischen Ländern, Kommunen und Wohnungsbaugesellschaften vertiefen:** Länder sollten Programme ausbauen, die gemeinsame Projekte von Kommunen und kommunalen Wohnungsunternehmen stärker fördern, insbesondere für den Erwerb von Belegungsrechten und die Bestandsentwicklung. Kooperationsvereinbarungen, Netzwerke oder Plattformen bündeln Ressourcen, verbessern Planungsprozesse und stärken nachhaltige Bestandsstrategien.

d) **Bindungstausch flächendeckend umsetzen:** Beim Bindungstausch wird die Sozialbindung auf eine andere, bislang nicht gebundene Wohnung übertragen. Die Länder sollten rechtssichere Kriterien, standardisierte Verfahren und ein Monitoring festlegen, um Unterbelegung und Leerstand zu vermeiden, soziale Durchmischung zu sichern und dem strukturellen Schwund an Sozialbindungen kostengünstig entgegenzuwirken.

Beibehaltung des Mehrwertsteuersatzes für Bauleistungen

Den Mehrwertsteuersatz für Bauleistungen – etwa auf sieben Prozent – abzusenken, würde Wohnen als Grundbedürfnis allgemein steuerlich privilegieren; gegenüber der stetig wechselnden, eher kurzfristig angelegten Förderkulisse böte dies mehr Planbarkeit für Unternehmen. Ohne Sozial- oder Zweckbindung entfaltet eine generelle Senkung jedoch keinen zielgerichteten Anreiz für bezahlbaren Wohnraum. Außerdem zeigen Studien, dass eine Steuerersparnis oft nur teilweise weitergegeben wird – und unter den aktuellen Marktbedingungen (geringes Angebot, hohe Zahlungsbereitschaft) käme sie eher als höhere Marge bei den Wohnungsbauunternehmen an als kostensenkend bei den Verbraucherinnen und Verbrauchern. Darüber hinaus ist eine spürbare Konjunkturwirkung angesichts struktureller Faktoren, etwa von Materialpreisen und Kapazitätsengpässen, nicht zu erwarten; eine dauerhafte Senkung müsste als Subvention zudem im Bundeshaushalt gegenfinanziert werden. Schließlich ließe eine lediglich auf den Bestand begrenzte Senkung einen recht hohen bürokratischen Abgrenzungsaufwand erwarten.

Handlungsoption für den Bund – den aktuellen Mehrwertsteuersatz unverändert belassen

Da der Nutzen einer pauschalen Mehrwertsteuersenkung für Investoren wie Verbraucherinnen und Verbraucher anhand der vorliegenden Daten unklar bleibt und ihre Kostenwirkung unter den derzeitigen Marktbedingungen voraussichtlich verpufft, sollte der Bund den aktuellen Mehrwertsteuersatz für Bauleistungen beibehalten.

Entwicklung von Schnittstellenkompetenzen für eine interdisziplinäre Stadtplanung

Energetische Sanierung, Nachverdichtung, soziale Stabilisierung und Wirtschaftlichkeit stellen interdisziplinäre Herausforderungen dar. Bisher werden diese Anforderungen in Lehre, Studium und Weiterbildung nicht ausreichend aufgegriffen, und auch in Kommunen fehlt die entsprechende integrierte Umsetzung in der Praxis. Mittels interdisziplinärer Qualifizierung können Fach- und Nachwuchskräfte befähigt werden, den Bestand sozialverträglich, nachhaltig und wirtschaftlich weiterzuentwickeln, soziale Verdrängung zu vermeiden und kommunale Steuerung zu stärken.

Handlungsoptionen für den Bund – Schnittstellenkompetenzen für eine interdisziplinäre Stadtplanung aufbauen

a) **Interdisziplinäre Qualifizierungsstruktur entwickeln:** Module zur integrierten Stadt- und Quartiersentwicklung mit Schwerpunkt auf bezahlbarem Wohnraum im Bestand sollten verbindlich in Ausbildungsordnungen, Studiengänge und berufsbegleitende Weiterbildungen integriert werden. Der Bund könnte Ausbildungsordnungen anpassen, die Länder einen gemeinsamen Kompetenzrahmen schaffen und Hochschulen wie Kammern Studien- und Prüfungsordnungen aktualisieren – unterstützt durch Kooperationen zwischen Hochschulen, Berufsschulen, Kommunen und Wohnungsunternehmen.

b) **Interdisziplinäre Lehr- und Forschungseinheiten flächendeckend etablieren:** Die integrierte Stadtplanung sollte flächendeckend in Ausbildung, Weiterbildung und Forschung verankert werden. Dabei sind Kompetenzen im Schnittbereich von Planung, Technik, Ökonomie, Ökologie, Recht, Sozialem sowie Governance zu vermitteln. Auch ist nach Bildungsstufe und mit Fokus auf den Prozess zu differenzieren statt allein nach Gebäude. Die Ansätze sollten bundesweit systematisch gesammelt und bereitgestellt werden.

c) **Integrierte Qualifizierungsformate fördern:** Bestehende und neue Förderprogramme zur Stadtentwicklung und Wohnraumförderung sollten interdisziplinäre Qualifizierung explizit als Förderkriterium berücksichtigen. Denkbar sind Bonuskriterien für Projekte mit integrierten Lernkomponenten, die Förderung von Personalstellen für Wissens- und Prozessmanagement sowie gemeinsame Weiterbildungsformate für Verwaltung, Planung und Wohnungswirtschaft.

d) **Interdisziplinarität in den Verwaltungsstrukturen unterstützen:** Da Zuständigkeiten für den Gebäudebestand auf verschiedene Abteilungen verteilt sind, benötigen Kommunen Plattformen für einen ressortübergreifenden Austausch sowie Wissens- und Unterstützungsangebote. Bund und Länder sollten hierfür integrierte Informations- und Beratungsstrukturen weiter ausbauen, die technisches, rechtliches, soziales und ökonomisches Wissen bündeln und Kommunen bei einer nachhaltigen und sozialverträglichen Bestandsentwicklung unterstützen.

e) **Praxisnahe Lern- und Umsetzungsorte etablieren:** Bund, Länder und Kommunen können Bestandsquartiere systematisch als reale Referenzräume für Qualifizierung, Forschung und Umsetzung ausweisen, idealerweise in längerfristiger Kooperation zwischen Kommunen, Wohnungsunternehmen, Hochschulen und Berufsschulen. An solchen Orten könnten Studierende, Auszubildende und Praktikerinnen und Praktiker unter realen Bedingungen zusammenarbeiten und gemeinsam lernen.

Projektziel und Vorgehensweise

Dieser acatech IMPULS präsentiert Handlungsoptionen, die im Akademieprojekt *Bauen & Wohnen: Plattform für Vernetzung, Synthese und Transfer* entwickelt wurden. Ziel war es, tragfähige Lösungen für mehr bezahlbaren Wohnraum im Gebäudebestand des städtischen Raums auszuarbeiten. Neben der Bezahlbarkeit wurde auch das Kriterium der Nachhaltigkeit berücksichtigt sowie das der Qualität im Sinne von notwendigem Lebenskomfort. Zu diesem Zweck berief acatech ausgewiesene Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Die Fachleute identifizierten Hürden, die dem bezahlbaren Wohnen im städtischen Bestand gegenwärtig entgegenstehen, und entwickelten Lösungskonzepte sowie Umsetzungsstrategien für die Praxis. Parallel prüften zwei unabhängige Bürgerräte die soziale Verträglichkeit ausgewählter Themen. Daraus entstanden schließlich konkrete Handlungsoptionen, die in diesem IMPULS veröffentlicht werden. Im Fokus der Betrachtung standen sowohl die Gebäude- als auch die Quartiersebene.

Impressum

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

Diese Kurzfassung entstand auf Grundlage von Ortwin Renn (Hrsg.): *Mehr bezahlbares Wohnen im Bestand – Handlungsoptionen für Bund und Länder* (acatech IMPULS), München 2026. DOI: https://doi.org/10.48669/aca_2026-9. Die Publikation ist erhältlich unter www.acatech.de.

Redaktion und Koordination: Stefanie Bucher, Martina Guckeisen, Marie-Sophie Platzer, Dr. Anna-Raphaela Schmitz, Dr. Reinhard von Wittken
Titelbild: RYSM

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